

OSVRT NA NACRT ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

I. UVOD

Krajem prošlog lipnja Vlada RH je objavila nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (dalje: ZBPP) te pozvala građane na javnu raspravu. Povodom toga, u organizaciji različitih nevladinih udruga, održan je niz radnih stolova (u Poreču, Splitu, Osijeku, Zagrebu) čiji su sudionici izrazili zabrinutost o prihvatljivosti zakona za njegove direktne korisnike – socijalno ugroženu kategoriju stanovništva.

U nastavku teksta pokušat ću analizirati eventualne nedostatke pojedinih aspekata Zakona: određivanje kruga korisnika i pružatelja; uvjete, način, postupak ostvarivanja i financiranje besplatne pravne pomoći.

II. KORISNICI BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Velika je prednost Zakona što pravo na besplatnu pravnu pomoć daje svim fizičkim osobama koje se nalaze na teritoriju RH a koje nisu u stanju podmiriti troškove pravne pomoći (čl.5.).

Na taj način postaje irelevantno je li osoba državljanin RH, apatrid ili stranac (strancu pravo na besplatnu pravnu pomoć osim čl. 85. ZRS-a priznaju Haaška konvencija o građanskom postupku iz 1954. i Haaška konvencija o olakšanju međunarodnog pristupa sudovima iz 1980. kojima je RH notifikacijom o sukcesiji postala strankom 8. listopada 1991.).

No, i dalje je prihvaćeno prevladavajuće mišljenje da korisnici ne mogu biti pravne osobe. Izuzetno bi im se, pod određenim pretpostavkama (povlaštena djelatnost, određene vrste sporova), to pravo možda trebalo priznavati (npr. humanitarnim organizacijama i organizacijama koje se bave zaštitom invalida i obitelji poginulih, nestalih i zatočenih i sl.).

Da bi bila pružena besplatna pravna pomoć, potrebno je ispuniti dva objektivna kriterija: da se osoba nalazi na teritoriju RH i da ima nisko imovinsko stanje.

Iako je pohvalno da se kao kriterij napustilo prebivalište (zbog određenih kategorija osoba npr. izbjeglica, žrtava trgovanja ljudima i općenito problematike koju donosi ta poveznica) kriterij da se osoba „nalazi“ je pomalo nezgrapno – bilo bi bolje da je pružanje pomoći uvjetovano boravištem ili čak redovnim boravištem (uz ideju da bude prvi zakon koji ga definira).

Kako nisko imovinsko stanje postaje isključivi kriterij, morala bi se napustiti praksa da je potrebno kumulativno pripadati određenoj kategoriji osoba (što uvelike pozdravljam jer pretpostavka da ostali koji među njih ne spadaju nisu socijalno ugroženi može biti uvelike netočna kao i što je ponekad dugotrajno ili nemoguće nabaviti potvrdu npr. braniteljskog statusa).

Baš zbog ranije prakse, formulacija da će se „naročito“ pružiti žrtvama trgovanja ljudima, tražiteljima azila, azilantima ili izbjeglicama može dovest do krivog tumačenja u praksi – da se pruža samo njima.

III. PRUŽATELJI BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Nikako nije jasan odabir pružatelja (po čl. 40. ZBPP-a oni su odvjetnici i udruge registrirane za pružanje pravne pomoći te pravni fakulteti) a još manje izuzetak kad se može odbiti njeno pružanje - jedino ako bi pružatelj došao u sukob interesa (ili ako nije su skladu s ciljem osnutka i programom udruge). Zakon bi se trebao ugledati na čl. 174. st. 5. ZPP-a koji određuje da postavljeni punomoćnik (postavlja se na zahtjev stranke potpuno oslobođene plaćanja troškova postupka) može iz opravdanih razloga tražiti da bude razriješen.

Također, država pružateljima uopće ne daje naknadu za besplatnu pravnu pomoć za koju se ne izdaje uputnica (pristup općim pravnim informacijama i dobivanje besplatnog početnog pravnog savjeta). A za onu za koju se uputnica izdaje, nije propisano da će visina naknade biti njena tržišna cijena (već samo da se naknada svake godine utvrđuje uredbom Vlade na prijedlog ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa).

Rok za vraćanje popunjene uputnice nakon pružene besplatne pravne pomoći je vrlo kratak (osam dana od izvršenja zadnje pravne radnje) a sankcija njegova prekoračenja vrlo oštra - pretpostavlja se da besplatna pravna pomoć nije ni pružena.

S druge strane, uputnica je upravni akt i zaključena predstavlja ovršnu ispravu (čl. 31. ZBPP-a). Nacrt je propustio propisati paricijski rok za plaćanje naknade pružateljima.

Dakle, u pružanju besplatne pravne pomoći nedopustivo su izjednačeni odvjetnici (u RH je u pogledu organizacije odvjetništva usvojen privatnopravni model s iznimkom formiranja cijena: odvjetničku tarifu propisuje Komora - približavanje javnopravnom modelu) s udrugama registriranim za pružanje pravne pomoći (čije djelovanje još nije zakonski regulirano). Tome su pridodani pravni fakulteti što je s postojećeg stanja nezamislivo.

Vlada je pružanje besplatne pravne pomoći svalila na usko određen krug pružatelja umjesto da tu dužnost pravično disperzira i na druge pravosudne subjekte: javne bilježnike (prema sustavu tzv. slobodnog latinskog notarijata javni bilježnici su slobodni profesionalci s javnim ovlastima koji kao nepristrani povjerenici svih stranaka obavljaju i funkciju savjetovanja: konzilijarno - monetarna funkcija); pučkog pravobranitelja (bilo bi u skladu s zadaćom iz čl. 92. Ustava RH: da štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnom upravom i tijelima koje imaju javne ovlasti); sudske savjetnike (prema ZS-u spadaju među sudske službenike); sudske vježbenike...

Nije adekvatna odredba čl. 42. st. 2. ZBPP-a po kojoj zastupanje pred sudovima mogu pružati samo odvjetnici. Po uzoru na ZPP zastupanje bi se moralo omogućiti i odvjetničkim vježbenicima ali i kao po čl. 174. st. 3. ZPP-a drugim osobama s pravnom spremom sposobnim da daju potrebnu pomoć.

IV. MATERIJALNI UVJETI ZA ODOBRAVANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Oni su, jednom riječju - rigorozni. Materijalni uvjeti podnositelja zahtjeva utvrđuju se na temelju prihoda i primanja podnositelja zahtjeva i članova uže obitelji čak 6 mjeseci prije početka mjeseca u kojem se podnosi zahtjev za

besplatnu pravnu pomoć. Uzima se u obzir i imovina koja je u vlasništvu podnositelja i članova uže obitelji osim one koja se po Zakonu izuzima. Posebno je simpatično kako ta imovina ne obuhvaća stan ili kuću u kojem živi podnositelj ili član uže obitelji a u njegovom je vlasništvu ili vlasništvu člana uže obitelji koji se s obzirom na površinu ili broj prostorija mogu uobičajeno smatrati zadovoljavajućim stambenim prostorom s obzirom na broj osoba koje u njemu žive, kao i osobno vozilo u vrijednosti do najviše 18 minimalnih plaća! Dakle, ako ste vlasnici stana ili kuće koja po nečijoj diskrecijskoj ocjeni prelazi vaše realne potrebe ili imate automobil malo skuplji od 18 minimalnih plaća, diskvalificirani ste kao potencijalni korisnik.

Malo je i čudan način kojim se potencijalnom korisniku pribrajaju prihodi i imovina članova bliže obitelji. Pretpostavka za užu obitelj po ZBPP-u je postojanje zajednice i obveze uzdržavanja prema posebnim propisima. Postojanje obveze prema posebnim propisima ne podrazumijeva i realno uzdržavanje. Identičnu situaciju daleko bolje je regulirao čl. 172. ZPP-a: „Pri donošenju odluke o oslobođenju od plaćanja troškova postupka sud će brižljivo ocijeniti sve okolnosti, a osobito će uzeti u obzir vrijednost predmeta spora, broj osoba koje stranka uzdržava i prihode koje imaju stranka i članovi njezine obitelji.“ Znači, riječ je o stvarnom, a ne apstraktnom međusobnom uzdržavanju.

Želeći uljepšati situaciju, ZBPP u čl. 9. predviđa besplatnu pravnu pomoć iz razloga pravičnosti stranci koja ne ispunjava kriterije prema ovom zakonu. Kako pružanje te pomoći u sudskom postupku donekle već regulira ZPP, taj se članak sukobljava sa svojim čl. 1. st. 2. prema kojem se odredbe ovog Zakona ne odnose na oblike pravne pomoći regulirane drugim zakonima.

V. POSTUPAK OSTVARIVANJA ZAHTJEVA ZA PRUŽANJEM PRAVNE POMOĆI

Pružanje početnih informacija o besplatnoj pravnoj pomoći dužna su učiniti sudbena tijela prvog stupnja, upravna tijela prvog stupnja, pravne osobe s javnim ovlastima i pružatelji pravne pomoći. Korisno bi bilo da se to omogući i u lokalnoj samoupravi od strane gradova u obliku službe informacija.

Postupak dobivanja uputnice kojom se odobrava besplatna pravna pomoć je kompliciran i dugotrajan – zahtjev se podnosi uredu državne uprave u županiji (građanima bi bilo dostupnije da se predaje u svojoj općini) o čemu se mora odlučiti u roku od 15 dana (instruktivan rok?). Posebno se postupak odužuje u nedogled ukoliko se podnese žalba na rješenje kojim se zahtjev odbija (o žalbi odlučuje ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa) ili se pokrene upravni spor (protiv rješenja ministarstva).

Zakon ne predviđa kako će se čekanje na besplatnu pravnu pomoć odraziti na npr. već pokrenut sudski postupak.

VI. ZAKLJUČAK

Zbog izuzetno strogih uvjeta za ostvarivanje besplatne pravne pomoći, kao i odredbi koje dovode u nepovoljan položaj korisnika (da mora poduzeti sve potrebne mjere za mirno rješenje spora i da mora potpisati izjavu kojom se obvezuje da od pružatelja neće tražiti

naknadu moguće štete), birokratiziranja i dugotrajnosti cjelokupnog postupka dobivanja uputnica, nacrt zakona ne pogoduje kategoriji stanovništva zbog čije zaštite je donesen.

Osim toga, zakon ne propisuje realno opterećenje pružatelja, njihove dužnosti, oslobađanja, sigurno financiranje i učinkovit nadzor i sankcioniranje.

Iz svega navedenog, čini se da je ovakav nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći napravljen *pro forma* kako bi ostvario svoju glavnu svrhu - ispunjenje političkog uvjeta.