

Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek

Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar

Srpski demokratski forum

PRAĆENJE PROVEDBE ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI U SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE

IZVJEŠTAJ
ZA 2011. GODINU

Izvještaj uredili:
Ljiljana Božić Krstanović
Branislav Tekić

Travanj 2012. godine

Izdavač:
Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek

Za izdavača:
Tatjana Škrbić

Uredili:
Ljiljana Božić Krstanović i Branislav Tekić

Oblikovanje i tisak:
Grafika, Osijek

Naklada:
300

Osijek, 2012.

ISBN 978-953-7338-12-1

Dozvoljeno prenošenje tekstova uz navođenje izvora.

U pripremi tekstova sudjelovali:

Ljiljana Božić Krstanović, Angel Čabarkapa, Natalija Havelka, Nikola Sužnjević
i Branislav Tekić

*Projekt IPA 2008 "Inicijativa organizacija civilnoga društva za promjene
u anti-diskriminacijskoj politici" se provodi uz financijsku potporu*

Europske unije
Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske



Ova publikacija je izdana uz financijsku potporu Europske unije. Sadržaj ovog izvještaja isključiva je odgovornost *Centra za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek*, i ne može se ni pod kojim okolnostima smatrati da odražava stav Europske unije.



Ova publikacija je nastala uz financijsku potporu Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske. Stajališta izražena u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stajalište Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

SADRŽAJ

SAŽETAK	5
1. UVOD	7
1.1. O projektu – opis problema, svrha i ciljevi	7
1.2. Metodologija prikupljanja podataka	8
2. ZAKONODAVNI OKVIR SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U REPUBLICI HRVATSKOJ	10
2.1. Pravne usluge obuhvaćene sustavom besplatne pravne pomoći	11
2.2. Korisnici besplatne pravne pomoći	12
2.2.1. Uvjeti za ostvarivanje besplatne pravne pomoći	13
2.3. Pravna područja obuhvaćena sustavom besplatne pravne pomoći	13
2.4. Pružatelji besplatne pravne pomoći	14
2.4.1. Opis stanja	14
2.4.2. Odvjetnici kao pružatelji besplatne pravne pomoći	15
2.4.3. Udruge i sindikati kao pružatelji besplatne pravne pomoći	16
2.4.4. Visoka učilišta kao pružatelji besplatne pravne pomoći	16
2.4.5. Uredi državne uprave kao pružatelji besplatne pravne pomoći	17
2.5. Postupak za ostvarivanje besplatne pravne pomoći	17
3. PRAĆENJE PROVEDBE ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI	19
3.1. Relevantnost zakona	20
3.1.1. Socijalno-ekonomski pokazatelji i potrebe građana	20
3.1.2. Usporedba pružene pravne pomoći kroz sustav i izvan sustava	21
3.1.3. Procjena udruga pružatelja besplatne pravne pomoći	23
3.1.4. Skupine koje ne mogu ostvariti besplatnu pravnu pomoć	23
3.1.5. Pravna područja koja su isključena iz sustava besplatne pravne pomoći	25
3.2. Djelotvornost zakona	26
3.2.1. Jasnoća i razumljivost procedure	26
3.2.2. Obuhvat pružene pravne pomoći	28
3.2.3. Teritorijalna dostupnost besplatne pravne pomoći	29
3.2.4. Informiranost o zakonu	32
3.2.5. Prikladnost propisanih kriterija imovinskog cenzusa	33
3.2.6. Izbor i djelotvornost rada Povjerenstva za pravnu pomoć	35
3.2.7. Realizacija projektnog financiranja udruga	36
3.3. Učinkovitost zakona	38
3.3.1. Financiranje	39
3.3.2. Efikasnost direktne provedbe	40

41	3.4. Održivost sustava
41	3.4.1. Omjer financiranja pravne pomoći iz državnog proračuna i vanjskih donatora
43	3.4.2. Informiranost građana o zakonu
44	3.4.3. Spremnost državne uprave za provedbu zakona
45	3.4.4. Spremnost Ministarstva pravosuđa na pravovremene promjene
	4. VAŽNOST SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE
46	
48	4.1. Slučajevi pritužbi građana na diskriminaciju
52	5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE
55	6. UDRUGE KOJE SURAĐUJU NA PROJEKTU
61	7. PRILOZI
61	7.1. Metodološki postupak za praćenje Zakona o BPP
65	7.2. Anketni upitnik za korisnike
66	7.3. Anketni upitnik za udruge pružatelje BPP
67	7.4. Anketa/intervju s Hrvatskom odvjetničkom komorom
68	7.5. Anketa/intervju s uredima državne uprave

SAŽETAK

Pravo na pristup pravosuđu (engl. *access to justice*) jedno je od temeljnih ljudskih prava. Ostvarivanje toga prava umnogome ovisi o dostupnosti pravne pomoći svim građanima bez obzira na njihov materijalni i socijalni status. Stoga je postojanje efikasnog sustava besplatne pravne pomoći u svakoj državi jedan od osnovnih jamaca ostvarivanja ljudskih prava u svakodnevnom životu i jedan od ključnih elemenata za suzbijanje diskriminacije po osnovi imovnog stanja.

U procesu usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije u Poglavlju 23. „Pravosuđe i temeljna ljudska prava“ Hrvatski sabor je 16. svibnja 2008. godine usvojio Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (dalje u tekstu: ZBPP) koji je, u svojem najznačajnijem dijelu, u primjeni od 1. veljače 2009. godine. Svrha donošenja ZBPP-a je da se građanima slabijeg imovnog stanja omogući stručna pravna pomoć za ostvarivanje određenog prava i osigura ravnopravan pristup sudu i drugim tijelima državne vlasti. Na probleme u funkcioniranju novoustrojenog sustava besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj redovito upozoravaju organizacije civilnog društva, Hrvatska odvjetnička komora (dalje u tekstu: HOK), pravni stručnjaci, međunarodne organizacije i sami korisnici.

Od svibnja 2011. godine, uz potporu Europske unije iz programa IPA 2008 *Jačanje kapaciteta i uloge organizacija civilnog društva za praćenje provedbe pravne stečevine EU na području sveobuhvatne anti-diskriminacijske strategije* i uz sufinanciranje od strane Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, udruga Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek zajedno sa svoja dva partnera provode projekt „Inicijativa organizacija civilnog društva za promjene u anti-diskriminacijskoj politici“ radi praćenja provedbe ZBPP-a u suzbijanju diskriminacije, te jačanju kapaciteta organizacija civilnog društva za praćenje javnih politika, analizu prikupljenih podataka i izvještavanje.

Izvještaj koji je pred vama nastao je kroz provedbu navedenog projekta. Ocjena provedbe ZBPP-a temelji se na prikupljenim podacima od dionika uključenih u sustav besplatne pravne pomoći: HOK, devet županijskih ureda državne uprave, jedanaest organizacija civilnog društva koje se bave pružanjem besplatne pravne pomoći i 1652 korisnika besplatne pravne pomoći. Također se temelji na sadržajnoj analizi zakonskih rješenja te relevantnim izvještajima, mišljenjima i nalazima.

Relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i održivost važećeg ZBPP-a tvorili su četiri osnovna kriterija za vrednovanje zakona. Od metoda koje su nužne za praćenje zakona i prikupljanje i analizu podataka primijenili smo analizu relevantnih dokumenata, anketu s korisnicima i registriranim udrugama pružateljima pravne pomoći, ankete s uredima državne uprave koji odobravaju besplatnu pravnu pomoć i anketu s HOK. Pored toga, definirana je i jedinstvena tablica praćenja ZBPP-a koja pored podataka o dobi, spolu, statusu korisnika sadrži i podatke o zabilježenim slučajevima sumnje na diskriminaciju po 11 diskriminatornih osnova, pravnom području u kojem je pružena pravna pomoć, vrsti pružene pravne usluge, te podacima iz anketnog upitnika za korisnike besplatne pravne pomoći.

Slijedom navedenih analiza i anketa, Centar za mir i partneri ocijenili su sadašnji sustav besplatne pravne pomoći nedovoljno funkcionalnim i nedovoljno djelotvornim jer najugroženijim skupinama sta-

novništva ne omogućava ravnopravan pristup pravdi. Najupečatljiviji pokazatelj vidljiv je iz grafičkog prikaza (3.1.2.) prema kome je devet anketiranih udruga, tijekom 2011., pružilo pravnu pomoć unutar sustava financirano od strane Ministarstva pravosuđa u svega 178 pojedinačnih pravnih slučajeva, dok je istodobno izvan sustava – čije financiranje osiguravaju uglavnom međunarodni donatori – pružilo pomoć u 15.265 pojedinačnih pravnih slučajeva.

Također, nalazi ovoga Izvještaja upućuju na činjenicu da se ispunjavanje propisanih kriterija imovinskog stanja u praksi pokazalo kao ključnom preprekom u ostvarivanju besplatne pravne pomoći. Utvrđeni imovinski kriteriji za odobravanje besplatne pravne pomoći i dalje su restriktivni i dovode do eliminacije svih onih korisnika koji bi mogli ostvariti besplatnu pravnu pomoć jer nemaju nikakvih primanja, neki čak nemaju u vlasništvu ni nekretninu u kojoj stanuju, ali imaju u vlasništvu zemlju i to najčešće neke manje dijelove u suvlasništvu, nevelike vrijednosti. Tako postavljeni kriteriji predstavljaju rizik od diskriminacije po osnovi imovnog stanja. Građani slabijeg imovnog stanja kojima je besplatna pravna pomoć namijenjena, nemaju jednak pristup upravnim i sudskim tijelima u odnosu na ostale gađane Hrvatske. Stavljanje u nepovoljni položaj ovih osoba zbog nemogućnosti ostvarivanja besplatne pravne pomoći predstavlja rizik od diskriminacije po osnovi imovnog stanja.

Po našem mišljenju Novela Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2011. godine nije donijela očekivani, nužan i objektivno ostvariv kvalitativni iskorak, niti pridonijela djelotvornosti i učinkovitosti sustava besplatne pravne pomoći.

Pored jedanaest konkretnih preporuka *ključna poruka* ovoga Izvještaja je da je neophodno izvršiti reviziju postojećeg Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kako bi se sustav pružanja pravne pomoći de-birokratizirao i u značajno većoj mjeri odgovorio na potrebe građana. Izmjene bi trebale biti takve da pridonose većoj iskoristivosti sredstava namijenjenih za besplatnu pravnu pomoć građanima, manjim administrativnim troškovima i smanjenju administrativnog tereta, a u korist povećanja broja građana koji dobivaju besplatnu pravnu pomoć.

Na kraju, treba istaknuti da od ovog izvještaja ne treba očekivati posve zaokruženu cjelinu, nego pokušaj da se broj i izvor informacija o provedbi ZBPP u praksi uveća uključivanjem iskustava i mišljenja ključnih dionika uključenih u provedbu zakona. Posebice treba cijeniti informacije koje smo prikupili od korisnika besplatne pravne pomoći zbog kojih je zakon i donesen i ureda državne uprave koji odobravaju besplatnu pravnu pomoć.

1. UVOD

1.1. O projektu

Izvještaj o praćenju provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u suzbijanju diskriminacije nastao je kroz provedbu projekta „Inicijativa organizacija civilnog društva za promjene u anti-diskriminacijskoj politici“.

Projekt su pokrenule i provode organizacije civilnoga društva Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek, kao nositelj projekta u partnerstvu s Centrom za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar i Srpskim demokratskim forumom.

Projekt se financira sredstvima pomoći Europske unije iz programa IPA 2008 *Jačanje kapaciteta i uloge organizacija civilnoga društva za praćenje provedbe pravne stečevine EU na području sveobuhvatne anti-diskriminacijske strategije* i uz sufinanciranje Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Jedan od ključnih elemenata provedbe sveobuhvatne anti-diskriminacijske politike je kvalitetan sustav besplatne pravne pomoći koji bi građanima slabijeg imovnog stanja omogućio dobivanje besplatne pravne pomoći i ravnopravan pristup upravnim i sudskim tijelima, te na taj način spriječio diskriminaciju po osnovi imovnog stanja.

Želja nam je bila posvetiti se sustavnijem praćenju provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP) i Zakona o suzbijanju diskriminacije (ZSD), te jačanju kapaciteta organizacija civilnog društva za praćenje javnih politika, analizu prikupljenih podataka i izvještavanje.

Kako bismo postigli željene ciljeve tijekom provedbe projekta dio aktivnosti bio je usmjeren na jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva. Organizirali smo radionicu „Praćenje i vrednovanje javnih politika“. Sudionici radionice bili su predstavnici udruga ovlaštenih za pružanje besplatne pravne pomoći i/ili organizacije civilnog društva koje se kontinuirano bave zaštitom ljudskih prava, u najvećem broju pravnici/ce¹.

Tijekom radionice stekli smo znanja o načelima javne politike, fazama policy ciklusa, akterima i instrumentima javnih politika, metodološkom postupku za evaluaciju i praćenje provedbe, kriterijima za vrednovanje, različitim izvorima i metodama prikupljanja i analize podataka, odabiru izvora podataka i istraživačkih metoda, analizi dokumenata, elementima izvještavanja, strukturi izvještaja, izradi sažetka izvještaja s preporukama za djelovanje, te prezentaciji izvještaja.

¹ Na radionici su sudjelovale sljedeće organizacije: B.a.B.e Zagreb, Centar za građanske inicijative Poreč, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, Centar za mirovne studije Zagreb, Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć Vukovar, Centar za participaciju žena u društvenom životu Rijeka, Informativno pravni centar Slavonski Brod, Projekt građanskih prava Sisak, Srpski demokratski forum Zagreb, Udruga Hoću kući Knin, Udruga za pomoć i edukaciju žrtava mobbinga Zagreb, Udruga za zaštitu i promicanje prava ljudi treće životne dobi Zagreb, Udruga žena Vukovar i javna ustanova Centar za ljudska prava Zagreb.

Stjecanjem specifičnih znanja i vještina vezanih za praćenje i vrednovanje javnih politika, organizacije sudionice edukacije osnažile su svoje analitičke kapacitete koji će im omogućiti izradu profiliranih izvještaja na kojima će temeljiti buduće zagovaračke aktivnosti.

1.2. Metodologija prikupljanja podataka

Analizom i proučavanjem postojećih podataka vezanih uz praćenje sustava besplatne pravne pomoći sudionici radionice došli su do zaključka da su dostupni službeni podaci o praćenju provedbe ZBPP bazični. Stoga je važno istaći da je praćenje ZBPP ograničeno postojećim službenim podacima. Međutim, sudionici radionice su također konstatairali da bi za praćenje i procjenu sustava besplatne pravne pomoći bilo važno prikupiti informacije i podatke svih dionika uključenih u sustav: korisnika, pružatelja, ureda državne uprave koji odobravaju besplatnu pravnu pomoć i Ministarstva pravosuđa.

Pokušali smo na konkretnom primjeru ZBPP definirati metodološki postupak za evaluaciju i praćenje zakona, utvrditi kriterije za vrednovanje i ključna pitanja na koja tražimo odgovor, indikatore, izvore podataka i metode prikupljanja podataka.²

Od metoda koje su nužne za praćenje zakona i prikupljanje i analizu podataka odlučili smo se za analizu relevantnih dokumenata, anketu s korisnicima i registriranim udrugama pružateljima pravne pomoći, intervjui/ankete s uredima državne uprave koji odobravaju besplatnu pravnu pomoć, anketa s Hrvatskom odvjetničkom komorom (HOK), intervju s resornim Ministarstvom.

Također smo definirali i jedinstvenu tablicu praćenja ZBPP koja pored podataka o dobu, spolu, statusu korisnika sadrži i podatke o zabilježenim slučajevima sumnje na diskriminaciju po 11 diskriminatornih osnova, pravnom području u kojem je pružena pravna pomoć, vrsti pružene pravne usluge, te podacima iz anketnog upitnika za korisnike besplatne pravne pomoći.

Od korisnika besplatne pravne pomoći koji su se obraćali udrugama za pravnu pomoć željeli smo prikupiti podatke o informiranosti korisnika o postojanju ZBPP, o izvorima te informacije, o dostupnosti besplatne pravne pomoći na području na kojem živi korisnik, o informiranosti o dostupnosti obrasca zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći i mogućnosti da korisnik samostalno, bez stručne pomoći ispuni spomenuti zahtjev. Anketom je obuhvaćeno 1652 korisnika od kojih 39,4% muškaraca i 60,6% žena.³ Prema statusu osoba najviše je socijalno-ugroženih korisnika (25%), povratnika (24,6%), nezaposlenih (11,2%), umirovljenika s minimalnom mirovinom (11,1%), izbjeglica (2,4%), stranaca (1,7%), raseljenih osoba (0,7%) i 21% osoba koje pripadaju drugim ugroženim skupinama, kao što su zaposleni koji ne primaju plaću, žrtve obiteljskog nasilja, samohrani roditelji i sl.

Od registriranih udruga pružatelja pravne pomoći željeli smo prikupiti podatke i mišljenje o tome odgovara li ZBPP na potrebe građana, o dostupnosti uredima i pružateljima besplatne pravne pomoći

² Prilog 7.1.

³ Prilog 7.2.

na teritoriju djelovanja udruga, o pokrivenosti/nepokrivenosti pravnih područja definiranih zakonom, o jasnoći procedure za ostvarivanje besplatne pravne pomoći i najčešćim preprekama, o broju slučajeva pružene pravne pomoći u sustavu besplatne pravne pomoći (financiran od strane Ministarstva) i izvan sustava (financiran iz drugih izvora domaćih i međunarodnih donatora), o omjeru financiranja pravne pomoći udruga u sustavu i izvan sustava, o ključnim problemima postojećeg sustava besplatne pravne pomoći. U anketi je sudjelovalo 9 udruga.⁴

Od predstavnika HOK-a, koji su jedini pružatelji sekundarne pravne pomoći, željeli smo čuti mišljenje o tome odgovara li ZBPP na potrebe hrvatskog društva i njegovih građana, o broju *pro bono* slučajeva u 2011. godini, o pojedinim zakonskim rješenjima koja se tiču procedure ostvarivanja besplatne pravne pomoći, o regionalnoj dostupnosti i pokrivenosti pružateljima sekundarne pravne pomoći, o pokrivenosti/nepokrivenosti pravnih područja definiranih zakonom kao i njihovom viđenju ključnih problema i prepreka postojećeg sustava besplatne pravne pomoći i mogućim načinima rješavanja uočenih problema i prepreka.⁵

Iz intervju s uredima državne uprave željeli smo doći do mišljenja o adekvatnoj formulaciji pojedinih odredbi zakona koje se odnose na kriterij imovnog stanja, odredbi o pravnim područjima za pružanje primarne pravne pomoći koju su udruge ovlaštene pružati, odredbi o pravnim područjima za pružanje sekundarne pravne pomoći koju su odvjetnici isključivo ovlašteni pružiti, o eventualnim poteškoćama koje imaju u radu, te o sveukupnoj spremnosti za provedbu zakona (tehničkoj, kadrovskoj, stručnoj). Provedeno je i analizirano 9 anketa/intervjua, dok su tri ureda odbila sudjelovati u anketi/intervjuu.⁶

Ključna pitanja koja smo željeli komunicirati s Ministarstvom pravosuđa odnose se na strategiju unapređenja sustava besplatne pravne pomoći. Posebno nas je zanimalo postoji li dugoročno održiv plan financiranja primarne pravne pomoći nakon odlaska inozemnih donatora koji trenutačno značajnim sredstvima financiraju udruge za pružanje besplatne pravne pomoći. Unatoč našoj zamolbi, nismo se uspjeli sastati s odgovornim osobama u Ministarstvu niti prokomentirati naša zapažanja vezana uz provedbu ZBPP, kao ni čuti planove i aktivnosti Ministarstva vezano uz razvoj i unapređenje ovog sustava.

⁴ Prilog 7.3.

⁵ Prilog 7.4.

⁶ Prilog 7.5.

2. ZAKONODAVNI OKVIR SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U REPUBLICI HRVATSKOJ

Pravo na pristup pravosuđu (engl. *'access to justice'*) jedno je od temeljnih ljudskih prava. Ostvarivanje toga prava umnogome ovisi o dostupnosti pravne pomoći svim građanima bez obzira na njihov materijalni i socijalni status. Stoga je postojanje efikasnog sustava besplatne pravne pomoći u svakoj državi jedan od osnovnih jamaca ostvarivanja ljudskih prava u svakodnevnom životu i jedan od ključnih elemenata za suzbijanje diskriminacije po osnovi imovnog stanja.

Republika Hrvatska od početka devedesetih godina nije imala cjelovito uređen sustav pružanja pravne pomoći određenim kategorijama građana koji zbog svojih materijalnih i socijalnih uvjeta nisu u stanju sami si osigurati odgovarajuću pravnu pomoć u sudskim i upravnim postupcima. Unatoč tome što je značajno prije postojala potreba za izgradnjom novog i sveobuhvatnog sustava besplatne pravne pomoći, zakonskom uređenju područja pravne pomoći ozbiljnije se pristupilo tek u kontekstu procesa pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom. Nacionalni program za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji uključio je i formalnu zadaću da se zakonski regulira sustav pružanja besplatne pravne pomoći građanima slabijeg imovnog stanja.

U procesu usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije u Poglavlju 23. „Pravosuđe i temeljna ljudska prava“ Hrvatski sabor je 16. svibnja 2008. godine usvojio ZBPP koji je, u svojem najznačajnijem dijelu, u primjeni od 1. veljače 2009. godine.⁷

Svrha donošenja ZBPP je da se građanima slabijeg imovnog stanja omogući stručna pravna pomoć za ostvarivanje određenog prava i osigura ravnopravan pristup sudu i drugim tijelima državne vlasti. Na taj način namjera je bila uspostaviti cjelovit sustav besplatne pravne pomoći bez diskriminacije na osnovu imovinskih prilika pojedinca.

Na probleme u funkcioniranju novoustrojenog sustava besplatne pravne pomoći upozoravale su organizacije civilnog društva, HOK-a, pravni stručnjaci, međunarodne organizacije i sami korisnici.

HOK-a je učinila i korak dalje i pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske pokrenula postupak za ocjenu suglasnosti ZBPP s Ustavom.

Istovremeno s postupkom ocjene suglasnosti ZBPP s Ustavom, provedena je i međunarodna stručna ekspertiza⁸ zakona. Ekspertizom je ukazano na više nedostataka u sustavu besplatne pravne pomoći.

⁷ Narodne novine, broj 62/08.

⁸ „Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe u praksi“, Međunarodno stručno mišljenje, Jon T. Johnsen, Georg Stawa i Alan Uzelac, Zagreb/Oslo/Beč, listopada - prosinca 2010.

Odlukom Ustavnog suda br. U- I-722/2009 od 6. travnja 2011. pokrenut je postupak za ocjenu suglasnosti ZBPP s Ustavom, te je ukinuto više članaka toga zakona, s vremenom prestanka važenja do 15. srpnja 2011.⁹

Nakon donošenja ove odluke bilo je neophodno u vrlo kratkom roku pristupiti postupku izmjena ZBPP. Ministarstvo pravosuđa je pozvalo sve registrirane pružatelje pravne pomoći da sudjeluju u postupku izmjena. Udruge su, uz pomoć prof. dr. sc. Alana Uzelac, hrvatskog pravnog stručnjaka u ovom području, izradile prijedlog izmjena i dopuna ZBPP. Konačni prijedlog izmjena i dopuna ZBPP podržao je Pučki pravobranitelj, Kuća ljudskih prava (6 organizacija), Koalicija za promociju i zaštitu ljudskih prava (9 članica), Centar za ljudska prava i 21 udruga registrirana za pružanje besplatne pravne pomoći. Osim toga organizacije civilnoga društva organizirale su javnu raspravu o prijedlogu izmjena i dopuna ZBPP. Nažalost, vrlo malo od tih prijedloga je Ministarstvo i prihvatilo.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (ZID ZBPP) Hrvatski sabor donio je na sjednici od 8. srpnja 2011. godine i isti je i sada na snazi.¹⁰

2.1. Pravne usluge obuhvaćene sustavom besplatne pravne pomoći

Vrste pravne pomoći¹¹ utvrđene Novelom zakona su:

- primarna pravna pomoć,
- sekundarna pravna pomoć,
- oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi,
- oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka.

Primarna pravna pomoć obuhvaća:

- pravni savjet,
- sastavljanje podnesaka pred javnopravnim tijelima,¹²
- zastupanje u postupcima pred javnopravnim tijelima i
- pravnu pomoć u mirnom izvansudskom rješenju spora.

⁹ Narodne novine, broj 44/11.

¹⁰ Narodne novine, broj 81/11.

¹¹ Članak 4. ZID ZBPP.

¹² Javnopravno tijelo je tijelo državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima, koje u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.

Zakonom iz 2008. godine primarna pravna pomoć obuhvaćala je i opću pravnu informaciju i zastupanje pred Europskim sudom za ljudska prava i međunarodnim organizacijama. Novelom zakona smanjen je broj pravnih usluga koje obuhvaća primarna pravna pomoć.

S druge strane, sekundarna pravna pomoć obuhvaća:

- pravni savjet,
- sastavljanje podnesaka u sudskim postupcima,
- zastupanje u sudskim postupcima,
- pravnu pomoć u mirnom rješenju spora.

Novelom zakona, broj pravnih usluga koje obuhvaća sekundarna pravna pomoć je povećan za pravnu uslugu pravni savjet.

Preostale dvije vrste pravne pomoći, oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi i troškova sudskog postupka, bit će u primjeni od 01. siječnja 2013. godine.¹³ Novelom zakona nisu, međutim, obuhvaćene dvije vrste pravne pomoći, oslobođenje od plaćanja upravnih pristojbi i oslobođenje od plaćanja troškova upravnog postupka. Iz iskustva u neposrednom radu s korisnicima znamo da su primjerice u statusnim postupcima upravne pristojbe izrazito visoke. Prema članku 8. Zakona o upravnim pristojbama određene kategorije korisnika ne mogu se osloboditi plaćanja od ovih pristojbi, budući ih se ne može podvesti niti pod opća niti pod predmetna oslobođenja. Nemogućnost plaćanja upravnih pristojbi posljedično dovodi do nemogućnosti ostvarivanja pojedinačnog prava korisnika.

2.2. Korisnici besplatne pravne pomoći

Prema odredbama ZBPP korisnici besplatne pravne pomoći mogu biti hrvatski državljani i određene kategorije stranaca, i to:

- stranci s odobrenim privremenim ili stalnim boravkom u Hrvatskoj,
- tražitelji azila ukoliko im nije osigurana pravna pomoć po drugim zakonima i azilanti,
- stranci pod supsidijarnom zaštitom ili pod privremenom zaštitom,
- djeca stranci bez pratnje roditelja ili zakonskog zastupnika.

Stranci na privremenom, odnosno stalnom boravku mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć pod uvjetom uzajamnosti.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć imaju stranci koji nezakonito borave u Hrvatskoj i stranci koji su na kratkotrajnom boravku u postupku protjerivanja i donošenja rješenja o napuštanju Republike Hrvatske.

¹³ Članak 56. ZID ZBPP.

2.2.1. Uvjeti za ostvarivanje besplatne pravne pomoći

Besplatna pravna pomoć se osigurava ovisno o imovnom stanju korisnika, a u posebnim slučajevima i bez utvrđivanja imovnog stanja korisnika.

Bez utvrđivanja imovnog stanja korisnika pravna pomoć odobrit će se:

- djeci u postupcima za uzdržavanje,
- korisniku prava iz sustava socijalne skrbi,
- korisniku prava na opskrbninu prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata.

Građani slabijeg imovnog stanja mogu ostvariti besplatnu pravnu pomoć ukoliko kumulativno ispunjavaju četiri uvjeta, i to:

- da ukupni dohodak i primici po članu kućanstva ne prelaze iznos najniže osnovice za obračun i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja (2.714,60 kn za 2012. godinu),¹⁴
- da novčana ili nenovčana imovina, osim nekretnina, kućanstva ne prelazi iznos od dvadeset najnižih osnovica za obračun i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja (54.292,00 kn za 2012. godinu),
- da kućanstvo nema drugu nekretninu osim stana ili kuće u kojoj stanuju,
- da kućanstvo nema u vlasništvu prijevozno sredstvo čija vrijednost prelazi iznos od osamnaest najnižih osnovica za obračun i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja (48.862,80 kn za 2012. godinu).

Iznimno, besplatna pravna pomoć može se odobriti i korisnicima koji ne ispunjavaju navedene uvjete u slučajevima kada bi troškovi plaćanja pravne pomoći ugrozili uzdržavanje korisnika i članova njegova kućanstva.

2.3. Pravna područja obuhvaćena sustavom besplatne pravne pomoći

Pravna pomoć može se odobriti u postupcima pred sudom i javnopravnim tijelima kada se u njima rješava o pravima korisnika koja su propisana zakonom.¹⁵

Primarna pravna pomoć može se odobriti ako se radi o postupcima koji se odnose na statusna prava građana, na utvrđivanje prava i obveza iz mirovinskog i/ili zdravstvenog osiguranja, na utvrđivanje prava i obveza iz sustava socijalne skrbi, iznimno u ostalim upravnim postupcima kada to proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti.

¹⁴ Narodne novine, broj 137/11, Naredba o iznosima osnovica za obračun doprinosa za obvezna osiguranja za 2012. godinu

¹⁵ Članak 5. ZID ZBPP.

Iako je zaštita prava radnika pred poslodavcem obuhvaćena primarnom pravnom pomoći, istu su prema Noveli zakona ovlaštene pružati samo odvjetnici i sindikati. Prijašnjom odredbom zakona ovu su pravnu pomoć bile ovlaštene pružati i ovlaštene udruge.

Sekundarna pravna pomoć može se odobriti u postupcima u svezi sa stvarnim pravima (osim zemljišnoknjižnih), iz radnih odnosa, iz obiteljskih odnosa, pojedinim ovršnim postupcima i postupcima osiguranja, mirnog rješenja spora, te iznimno u ostalim sudskim postupcima kada to proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti.

Na zahtjev korisnika koji ne ispunjava propisane uvjete, sud može odobriti pravnu pomoć iz razloga pravičnosti.¹⁶

Da bi stranka ostvarila pravnu pomoć prema zakonu moraju biti kumulativno ispunjeni određeni uvjeti koji se razlikuju prema tome radi li se o primarnoj ili sekundarnoj pravnoj pomoći.¹⁷

Za ostvarivanje primarne pravne pomoći potrebno je da korisnik sam ne raspolaže dovoljnim znanjem i sposobnostima, da mu pravna pomoć nije osigurana drugim posebnim propisima, te da mu materijalne prilike ne dozvoljavaju angažiranje stručne osobe bez ugrožavanja uzdržavanja korisnika i članova njegova kućanstva.

Za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći potrebno je da se radi o složenijem postupku, da korisnik nema sposobnosti sam se zastupati, da njegov zahtjev nije očito neosnovan/neostvariv, da se ne radi o obijesnom parničanju,¹⁸ te da mu materijalne prilike ne dozvoljavaju angažiranje odvjetnika bez ugrožavanja uzdržavanja njega i članova kućanstva.

2.4. Pružatelji besplatne pravne pomoći

2.4.1. Opis stanja

Pružatelj pravne pomoći može biti odvjetnik, ovlaštena udruga, visoko učilište putem pravne klinike.

Novelom zakona proširen je krug mogućih pružatelja pravne pomoći na urede državne uprave u županijama i Ured Grada Zagreba.¹⁹

¹⁶ Članak 38., 39. i 40. ZID ZBPP.

¹⁷ Članak 5a ZID ZBPP.

¹⁸ Smatrat će se da je riječ o obijesnom parničanju u slučaju kada su očekivanja korisnika očito nerazmjerna sa stvarnom situacijom, ako korisnik zlorabi mogućnost podnošenja zahtjeva za pravnu pomoć, ako su očekivanja korisnika u očitoy suprotnosti s konačnim ishodom u sličnim predmetima ili su u suprotnosti s načelima poštenja i morala.

¹⁹ Članak 10., stavak 1. ZID ZBPP.

Pružatelji pravne pomoći pružaju pravnu pomoć uz naknadu. Visina naknade propisana je Uredbom o tarifi za utvrđivanje vrijednosti naknade za pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći.²⁰

Pružateljima pravne pomoći je izrijekom zabranjen bilo koji oblik promidžbe o pružanju besplatne pravne pomoći. U slučaju nedozvoljene promidžbe primjenjuju se Zakonom propisane mjere za nesa- vjesno pružanje pravne pomoći.²¹

2.4.2. Odvjetnici kao pružatelji besplatne pravne pomoći

Odvjetnici su ovlašteni pružati primarnu i sekundarnu pravnu pomoć.²²

ZBPP ne sadrži posebna pravila o odvjetnicima kao pružateljima pravne pomoći, pa se na njih pri- mjenuju norme koje reguliraju status odvjetnika (Zakon o odvjetništvu, Statut Hrvatske odvjetničke komore i Kodeks odvjetničke etike).

Odvjetnik ne smije odbiti pružiti pravnu pomoć osim u slučajevima predviđenim za uskratu pravne pomoći koje propisuje Zakon o odvjetništvu. Odvjetnik može odbiti pružanje pravne pomoći iz sljedećih razloga:

- ako je on ili koji drugi odvjetnik koji je radio ili radi u istom uredu u istoj stvari ili stvari koja je s njome pravno povezana zastupao protivnu stranku ili obje stranke, dao im pravni savjet ili od njih primio uputu;
- ako je u istoj stvari ili stvari koja je s njome povezana radio kao odvjetnički vježbenik kod od- vjetnika koji je zastupao protivnu stranku;
- ako je u istoj stvari ili stvari koja je s njome pravno povezana radio kao sudac, državni odvjetnik ili kao službena osoba u upravnom ili drugom postupku;
- ako mu je HOK-a odobrila pružanje specijalizirane pravne pomoći, a riječ je o predmetu koji ne pripada njegovoj užoj specijalnosti.

Prema odredbama točke 43. Kodeksa odvjetničke etike, odvjetnik može odbiti zahtjev stranke za pru- žanje pravne pomoći samo zbog važnih razloga kao što su:

- zbog preopterećenosti,
- zbog slabih izgleda na uspjeh u postupku,
- zbog nedostatka potrebnog iskustva u određenoj pravnoj oblasti,
- zbog općepoznatih sklonosti stranke za obijesnim parničanjem,
- zbog nemoralnosti razloga zbog kojih se traži pružanje pravne pomoći, itd.

²⁰ Narodne novine, broj 33/11.

²¹ Članak 10., stavak 3. ZID ZBPP.

²² Članak 11. ZID ZBPP.

Osim navedene odredbe Kodeksa, mogućnost odbijanja zahtjeva stranke i pravo uskrate pravne pomoći regulirani su i točkama 44., 45. i 47. Kodeksa odvjetničke etike.

Korisnik pravne pomoći može o odbijanju pružanja pravne pomoći pisanim putem obavijestiti Ministarstvo pravosuđa koje će o tom izvijestiti HOK-u. Neosnovano odbijanje pružanja pravne pomoći smatrat će se kao nesavjesno pružanje pravne pomoći.

Radi olakšanja izbora odvjetnika Novelom zakona predviđeno je da HOK-a sastavlja popis odvjetnika koji su iskazali interes za pružanje pravne pomoći za svaku županiju.

2.4.3. Udruge²³ i sindikati²⁴ kao pružatelji pravne pomoći

Ovlaštene udruge su ovlaštene pružati primarnu pravnu pomoć.

Udruga stječe ovlast za pružanje pravne pomoći upisom u registar udruga koje vodi Ministarstvo pravosuđa kad ispuni zakonom propisane uvjete.

Ovlaštena udruga ne smije odbiti pružiti pravnu pomoć donositelju rješenja o odobravanju korištenja pravne pomoći. Nadzor nad savjesnim i stručnim pružanjem pravne pomoći udruga, provodi po službenoj dužnosti ured državne uprave koji odobrava besplatnu pravnu pomoć, a neposredno i Ministarstvo pravosuđa.

Rad ovlaštenih udruga prati se putem tromjesečnih i godišnjih izvješća koja se podnose uredu državne uprave i Ministarstvu pravosuđa.

2.4.4. Visoka učilišta²⁵ kao pružatelji pravne pomoći

Zakonom je propisano da pravni fakulteti mogu pružati primarnu pravnu pomoć putem pravnih klinika.

Pravne klinike predstavljaju način pružanja besplatne pravne pomoći povezivanjem studija prava i davanja pravnih savjeta građanima. Prvenstveni cilj klinika je da studente uči praktičnim vještinama i profesionalnoj odgovornosti pod nadzorom profesora. Drugi zadatak pravnih klinika je osiguranje besplatne pravne pomoći za osobe slabog imovinskog stanja, odnosno za društvene skupine koje se nalaze u riziku od socijalne ugroženosti i isključenosti.

Za razliku od odvjetnika i ovlaštenih udruga, pravne klinike nisu ovlaštene pružati sve oblike primarne pravne pomoći nego samo davati pravne savjete i izrađivati podneske.

²³ Članak 11. ZBPP i 12. ZID ZBPP.

²⁴ Članak 13. ZBPP, Sindikati pružaju primarnu pravnu pomoć na način i pod uvjetima koji su Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći propisani za ovlaštene udruge. Ovlast za pružanje pravne pomoći sindikati stječu upisom u registar udruga koje pružaju pravnu pomoć na način i pod uvjetima koji su propisani i za udruge.

²⁵ Članak 13. ZID ZBPP.

Za razliku od ovlaštenih udruga koje ne smiju odbiti pružiti pravnu pomoć, pravne klinike imaju pravo odlučivanja o pružanju pravne pomoći.

2.4.5. Uredi državne uprave kao pružatelji pravne pomoći

Novelom zakona otvorena je mogućnost za proširenje kruga pružatelja primarne pravne pomoći na urede državne uprave u županijama i Ured Grada Zagreba.²⁶ Oni mogu putem stručne službe davati pravne savjete i izrađivati podneske. Službenici koji rješavaju o zahtjevima za odobravanje besplatne pravne pomoći ne mogu pružiti pravnu pomoć. Ova odredba stupa na snagu 1. siječnja 2013. godine.

2.5. Postupak za ostvarivanje pravne pomoći²⁷

Postupak za odobravanje pravne pomoći je složen. Pokreće se podnošenjem zahtjeva nadležnim uredima, a može se pokrenuti i izravnim podnošenjem zahtjeva svim ovlaštenim pružateljima primarne pravne pomoći. Oni su dužni zahtjev proslijediti nadležnom uredu na rješavanje.

Zahtjev treba podnijeti na propisanom obrascu. Obrazac sadrži osobne podatke podnositelja i podatke o pravnoj stvari za koju se traži pravna pomoć. Osim toga, podnositelj mora navesti podatke o vrsti pravne pomoći i pravnom području u kojem treba pomoć. U zahtjevu treba navesti samo jednu vrstu pravne pomoći. Također mora navesti potpune i istinite podatke o imovnom stanju za sebe i za punoljetne članove svog kućanstva, što uključuje podatke o mjesečnom dohotku i primicima, podatke o nekretninama koje služe za stanovanje i ostalim nekretninama, podatke o vozilima i plovilima kao i podatke o štednji, vrijednosnim papirima, udjelima u kapitalu i ostaloj imovini u tuzemstvu i inozemstvu. Za svakog člana kućanstva potrebno je navesti ime i prezime, datum rođenja, OIB i odnos s podnositeljem. Uz zahtjev korisnik je dužan priložiti suglasnost za sebe i sve punoljetne članove kućanstva kojom se dopušta uvid u sve podatke o imovini i primanjima.²⁸ Odbijanje člana kućanstva da potpiše suglasnost može imati za posljedicu neostvarivanje pravne pomoći.

Uz zahtjev je potrebno priložiti i različite potvrde o statusu podnositelja zahtjeva koje je izdalo nadležno tijelo.

Zahtjev se predaje osobno ili preporučenom poštom uredu državne uprave nadležnom prema mjestu prebivališta podnositelja.

Ured o zahtjevu odlučuje u roku 15 dana, a u slučaju hitnosti i u kraćem roku. Ako zahtjev bude odbijen, podnositelj može u roku od 15 dana uložiti žalbu Ministarstvu pravosuđa, a može pokrenuti i upravni spor.

²⁶ Članak 14.a ZID ZBPP.

²⁷ Članak 15. ZID ZBPP.

²⁸ Članak 16. ZID ZBPP.

Ako je zahtjev odobren izdaje se rješenje o odobravanju korištenja pravne pomoći. Rješenjem se određuju vrsta i opseg pravne pomoći koja se odobrava. Rješenjem se ne određuje pružatelj pravne pomoći tako da korisnik treba samostalno odlučiti o izboru pružatelja vodeći računa o ovlasti pružatelja da pruža pojedine oblike pravne pomoći.²⁹ To u praksi znači da korisnik sam mora pronaći odvjetnika ili drugog pružatelja, a da pri tome nema osnovnih znanja o ovlastima pojedinih pružatelja.

Korisnik mora iskoristiti odobrenu pravnu pomoć u roku od 90 dana. Istekom tog roka rješenje kojim je odobrena pravna pomoć se poništava.

²⁹ Članak 25. ZID ZBPP.

3. PRAĆENJE PROVEDBE ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

Za potrebe praćenja provedbe ZBPP definirali smo metodološki postupak za evaluaciju i praćenje zakona. Postavili smo kriterije za vrednovanje zakona relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i održivost, za svaki od navedenih kriterija izradili smo listu ključnih pitanja na koja tražimo odgovor, indikatore za svako pojedino pitanje, izvore podataka i metode prikupljanja podataka.

Kao važan izvor podataka identificirali smo dionike uključene u sustav besplatne pravne pomoći – korisnike, udruge pružatelje pravne pomoći, odvjetnike i HOK-u, urede državne uprave koji odobravaju besplatnu pravnu pomoć, resorno Ministarstvo, te različite dokumente koji obrađuju sustav besplatne pravne pomoći prije svega ZBPP i ZID ZBPP, Odluku i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-722/2009. od 6. travnja 2011., godišnje izvješće Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava, međunarodno stručno mišljenje „Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe u praksi“ koju je izradio stručni tim Jon T. Johnsen, Georg Stawa i Alan Uzelac, listopada-prosinca 2010., Izvješće Pučkog pravobranitelja o pojavama diskriminacije. Koristili smo i statističke podatke Državnog zavoda za statistiku i različitih javnopravnih tijela, zaključke s konferencija i okruglih stolova koji su održani na temu besplatne pravne pomoći.

Od metoda koje su nužne za praćenje zakona i prikupljanje i analizu podataka odlučili smo se za analizu relevantnih dokumenata, anketu s korisnicima i ovlaštenim udrugama, anketu s uredima državne uprave koji odobravaju besplatnu pravnu pomoć, anketu s HOK-om.

Definirali smo i jedinstvenu tablicu praćenja provedbe ZBPP u kojoj smo objedinili podatke o korisnicima dob, spol, status, pravno područje u kojem je pružena pravna pomoć, vrsta pružene pravne usluge, sumnja na diskriminaciju po 11 diskriminatorskih osnova. Tablica praćenja sadrži i podatke iz anketnog upitnika za korisnike besplatne pravne pomoći o informiranosti o postojanju ZBPP, o izvorima te informacije, o dostupnosti besplatne pravne pomoći na području na kojem živi korisnik, o informiranosti o dostupnosti obrasca zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći i mogućnosti da korisnik samostalno, bez stručne pomoći, ispuni spomenuti zahtjev.

Pozivu za sudjelovanje u praćenju provedbe ZBPP-a odazvalo se osam ovlaštenih udruga³⁰. Praćenje obuhvaća razdoblje od šest mjeseci, od 15. listopada 2011. do 15. ožujka 2012. godine. Svaka od uključenih ovlaštenih udruga redovito je pružajući pravnu pomoć popunjavala jedinstvenu tablicu praćenja i na mjesečnoj razini elektronskom poštom dostavljala podatke Centru za mir Osijek na obradu. U navedenom razdoblju zabilježeno je ukupno 1652 korisnika. Zbirne rezultate praćenja predstaviti ćemo u nastavku izvještaja.

³⁰ U praćenju su sudjelovale sljedeće organizacije: Centar za građanske inicijative Poreč, Centar za participaciju žena u društvenom životu Rijeka, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek, Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar, Informativno pravni centar Slavonski Brod, Projekt građanskih prava Sisak, Srpski demokratski forum, Udruga Hoću kući Knin.

3.1. Relevantnost zakona

Svrha Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je da građanima slabog imovnog stanja, koji ne bi mogli ostvariti prava bez ugrožavanja uzdržavanja sebe i svoje obitelji, olakša ostvarenje prava i pristup sudovima i javnopravnim tijelima, na način da troškove u cijelosti ili djelomično snosi država.

U kojoj je mjeri ovaj Zakon relevantan provjerili smo postavljajući pitanja: Odgovara li zakon na potrebe hrvatskog društva i njegovih građana, koliko je primjeren i sveobuhvatan izbor korisničkih skupina i jesu li dovoljno sveobuhvatno definirana pravna područja?

3.1.1. Socijalno-ekonomski pokazatelji i potrebe građana

Sa stajališta potreba građana kojima je zakon namijenjen, važno je ukazati na pokazatelje koji daju globalnu sliku o standardu života kakav je trenutno u Hrvatskoj. Iz tih pokazatelja moguće je izvući zaključak o potencijalnom broju podnositelja zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći.

Posljedice globalne ekonomske krize odrazile su se i na Hrvatsku i njezine građane. Hrvatska je u 2010. godini imala BDP po glavi stanovnika od 10.394 eura.³¹ Od 2008. godine bilježi se pad BDP po glavi stanovnika.

Stopa rizika od siromaštva³² u Hrvatskoj u 2010. godini iznosi 20,6%. Prag rizika od siromaštva za samačko kućanstvo iznosio je 25.200 kuna godišnje, a za kućanstvo s dvije odrasle osobe i dvoje djece 52.920 kuna godišnje. To znači da je četveročlano kućanstvo za prelazak praga rizika od siromaštva trebalo mjesečno najmanje 4.410,00 kuna, a samačko kućanstvo 2.100,00 mjesečno.

Najrizičnije skupine u Hrvatskoj su i nadalje starije osobe, nezaposleni, umirovljenici, obitelji s više djece i samohrani roditelji. Prema godinama, stopa rizika je najviša kod osoba starijih od 65 godina i iznosi 28,1%. Prema aktivnostima, stopa rizika najveća je za nezaposlene osobe i iznosi 44,7%. Rizik je pri tom veći za muškarce (51,4%) nego za žene (37,7%).

Prema procjeni Eurostata, stopa rizika od siromaštva za zemlje EU-27 iznosi 16,4%. Najniže stope pri tom bilježe Češka s 9% i Nizozemska s 10,3%. Šest je zemalja EU u kojima je stopa rizika od siromaštva veća od 20% (Grčka, Litva, Bugarska, Španjolska, Rumunjska i Letonija). Hrvatska se sa stopom od 20,6% nalazi među zemljama s najvećim stopama rizika od siromaštva u EU.³³

Krajem siječnja 2012. godine u evidenciji Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje registrirana je 334.351 nezaposlena osoba. U odnosu na prosinac 2011. godine broj nezaposlenih povećao se za 6,0% ili

³¹ Izvor: Državni zavod za statistiku, <http://www.dzs.hr/>.

³² Stopa rizika od siromaštva je postotak osoba koje imaju raspoloživ ekvivalentni dohodak ispod praga rizika od siromaštva. Prag rizika od siromaštva utvrđuje se tako da se za sva kućanstva izračuna ekvivalentni dohodak po članu kućanstva. Zatim se utvrđuje srednja vrijednost (meridijan) distribucije dohotka i 60 posto od izračunane srednje vrijednosti čini prag rizika od siromaštva.

³³ Autor/izvor: SEEbiz/H, 30.11.2011.

18.913 osoba. U ukupnome broju nezaposlenih žene čine 53,3% (178.220 osoba), a muškarci 46,7% (156.131 osoba).

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku³⁴ u 2010. godini evidentirano je ukupno 81.433 maloljetna korisnika socijalne skrbi, odnosno za 5,4% više nego u 2009. godini i 322.873 punoljetnih korisnika socijalne skrbi, odnosno 2,7% više nego u 2009. godini. Od ukupnog broja punoljetnih korisnika socijalne skrbi čak 204.773 korisnika pripadaju u tri kategorije korisnika: 72.022 punoljetna korisnika socijalne skrbi koji nemaju dovoljno sredstava za život (nezaposleni roditelji, samohrani roditelji, nezaposlene osobe ili zaposlene bez dovoljno prihoda), 48.568 osoba koji nemaju dovoljno prihoda za uzdržavanje (stari i nemoćni i kronično bolesni) i 84.183 odrasle osobe u stanju različitih potreba socijalne skrbi (s teškim stambenim prilikama, žrtve obiteljskog nasilja).

Prema statističkom izvješću Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje³⁵ za prosinac 2011. godine ukupan broj korisnika mirovina prema Zakonu o mirovinskom osiguranju bio je 1.123.389. Od tog broja 579.343 korisnika (51%) prima mirovinu ispod 2.000,00 kuna mjesečno, što na godišnjoj razini iznosi maksimalno 24.000,00 kuna, odnosno manje od praga rizika od siromaštva za samačko kućanstvo koji je 2010. godine iznosio 25.200 kuna godišnje.

Treba napomenuti da veliki dio područja Hrvatske pripada u područja posebne državne skrbi. Zaostajanje u gospodarskom, socijalnom, demografskom i ukupnom razvoju područja posebne državne skrbi rezultat je brojnih čimbenika i njihovog vrlo zamršenog međusobnog utjecaja. Presudan je utjecaj ratnih razaranja i snažne socijalne i gospodarske posljedice okupacije. Iako je riječ o zemljopisno različitim područjima zajedničko im je obilježje značajno razvojno zaostajanje za ostalim dijelovima Hrvatske.

Izneseni statistički podaci ukazuju da čak 19% stanovnika Hrvatske živi na granici ili ispod granice siromaštva. Kad se postoci pretvore u žive ljude, s velikim rizikom siromaštva živi 900.000 građana Hrvatske.³⁶ Ako se uzmu u obzir uvjeti koje zakon propisuje za ostvarenje prava na pravnu pomoć, kao i statistički podaci Ministarstva pravosuđa o broju prihvaćenih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć na cijelom području Hrvatske u 2009. godini 2652, u 2010. godini 3297, u 2011. godini 4604, navedeni socijalno-ekonomski pokazatelji ozbiljno dovode u pitanje je li obuhvat stanovništva odgovarajući.

3.1.2. Usporedba pružene pravne pomoći kroz sustav i izvan sustava

Na temelju analize anketa za pružatelje besplatne pravne pomoći,³⁷ udruge su tijekom 2011. godine unutar sustava besplatne pravne pomoći financiranog od strane Ministarstva pravosuđa pružile pravnu pomoć u svega 178 pojedinačnih pravnih slučajeva. Istodobno su izvan sustava, čije financiranje

³⁴ Izvor: <http://www.dsz.hr>

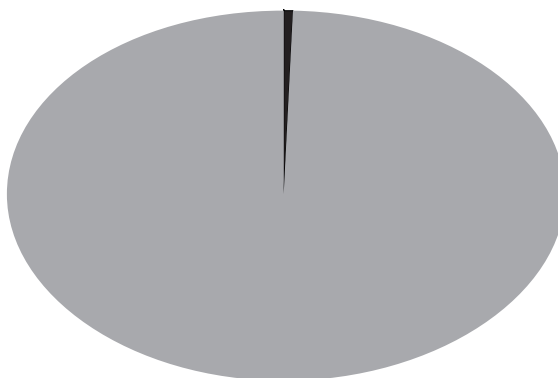
³⁵ Izvor: <http://www.mirovinsko.hr>

³⁶ <http://www.vjesnik.hr/Article.aspx?ID=90F84D2E-841C-45C1-A>

³⁷ U anketi su sudjelovale sljedeće udruge: Centar za participaciju žena u društvenom životu Rijeka, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek, Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar, Dalmatinski odbor solidarnosti Split,

osiguravaju uglavnom međunarodni donatori, pružile pravnu pomoć u 15.265 pojedinačnih pravnih slučajeva.

Pravna pomoć pružena unutar sustava (1%)



Pravna pomoć pružena izvan sustava (99%)

Prema podacima koje nam je u anketi dostavila HOK-a u razdoblju od početka primjene ZBPP 1. veljače 2009. godine do 5. travnja 2012. godine Komora je zaprimila 3.299 predmeta za „*pro bono*“ zastupanje, dakle izvan sustava besplatne pravne pomoći. Odvjetnici i odvjetnice su bez ikakve naknade, dakle isključivo „*pro bono*“ već 95% tih predmeta i završili. Uzme li se u obzir da svaki od tih predmeta obuhvaća prosječno 4 - 5 parničnih ili ovršnih radnji, onda se jasno vidi da su hrvatski odvjetnici/e socijalno osjetljivi i da svojim „*pro bono*“ radom značajno pridonose pristupu pravosuđu i ostvarenju načela vladavine prava i pravne države.

Međutim, HOK ističe i problem neusklađenosti propisa koji uređuju pitanje besplatne pravne pomoći s poreznim propisima, jer porezna tijela ne uvažavaju činjenicu da odvjetnik ne ostvaruje nikakav prihod kad pruža pravnu pomoć prema rješenju Komore bez prava na naknadu na teret korisnika. Stav poreznih tijela je da iako nema prihoda, da porez na dodanu vrijednost mora biti uplaćen i kod rada „*pro bono*“, pa traži naplatu poreza i poreza na dodanu vrijednost.

HOK smatra da bi bilo nužno uskladiti te propise uz jasno definiranje i evidentiranje besplatne pravne pomoći i rada „*pro bono*“ kako bi se izbjegli navedeni problemi, ali i kako bi se onemogućile moguće manipulacije od strane pružatelja usluga.

Hrvatski pravni centar, Informativno pravni centar Slavonski Brod, Projekt građanskih prava Sisak, Srpski demokratski forum, Udruga Hoću kući Knin.

3.1.3. Procjena pružatelja besplatne pravne pomoći

Prema mišljenju udruga ZBPP ne odgovara na potrebe hrvatskog društva i njegovih građana, jer u dovoljnoj mjeri ne osigurava ravnopravno ostvarivanje njihovih prava u postupcima pred upravnim i sudskim tijelima, što mu je osnovna svrha. Razloge vide u suženom pravnom području primjene zakona, ograničenim mogućnostima za podupiranje svih oblika pravnog savjetovanja, restriktivnim uvjetima za odobravanje besplatne pravne pomoći građanima, složenom postupku i nedovoljnoj informiranosti građana.

Do istog zaključka su došli i sudionici okruglog stola „Reforma sustava besplatne pravne pomoći – budućnost pravnog savjetovanja?“.³⁸ Sudionici skupa zaključuju „*da je sustav besplatne pravne pomoći neadekvatan i nefunkcionalan sa stanovišta ciljanih skupina kojima je namijenjen. On osobito ne odgovara potrebama socijalno ugroženih osoba za pravnim savjetovanjem (primarnom pravnom pomoći).*“

Prema mišljenju HOK-e, donošenje ZBPP je iskorak u ostvarivanju temeljnih načela pravne države o pristupu pravosuđu, osobito ako se uzme u obzir da prije donošenja zakona besplatna pravna pomoć nije bila uređena posebnim zakonom. Međutim, ističu da, koliko im je poznato, prije izrade i donošenja zakona nije izvršena sveobuhvatna analiza potreba hrvatskog društva i građana, ni analiza potreba u pravnim područjima. Smatraju da su se stoga i pojavila prijeporna pitanja na koja su ukazali kroz ustavnu tužbu, a od kojih dio nije niti pravorijekom Ustavnog suda odgovarajuće riješen. Novela zakona donijela je unaprjeđenje sustava, ali sa stanjem i nadalje nisu zadovoljni. Smatraju nužnim sustav i nadalje pratiti, analizirati i doradivati. Mišljenja su da se suradnjom na doradi sustava provedba zakona može učiniti efikasnom i čitav sustav značajno unaprijediti. Pri tome bi bilo poželjno koristiti iskustva i pojedinih razvijenih europskih zemalja u toj oblasti i ugraditi ih na odgovarajući način u naš sustav.

Sustav besplatne pravne pomoći ocjenjujemo nedovoljno funkcionalnim i nedovoljno djelotvornim jer najugroženijim skupinama stanovništva ne omogućava ravnopravan pristup pravdi.

3.1.4. Skupine koje ne mogu ostvariti besplatnu pravnu pomoć

U anketi udruge pružatelji besplatne pravne pomoći ističu da su pružajući pravnu pomoć uočile postojanje skupina koje ne mogu ostvariti besplatnu pravnu pomoć sukladno zakonu.

To su osobe koje se u evidencijama nadležnih službi vode da su vlasnici nekretnina, motornog vozila te da imaju prihode veće od 3.000,00 kuna, a u stvarnosti je ta imovina opterećena kreditima, hipotekom ili ovrhama. Također i osobe koje pored stana/kuće u kojoj stanuju imaju u vlasništvu drugu nekretninu neovisno o veličini i vrijednosti te nekretnine, a nemaju nikakvih prihoda ili su im prihodi neznatni. Besplatnu pravnu pomoć ne može ostvariti ni osoba koja nema u vlasništvu kuću ili stan za

³⁸ Okrugli stol održan je 14. studenoga 2011. godine u Novinarskom domu u Zagrebu u organizaciji Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu - Pravna klinika, Veleposlanstva Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske i u suradnji s Uredom Pučkog pravobranitelja Republike Hrvatske i Centrom za ljudska prava.

stanovanje, ali članovi njezina kućanstva imaju u vlasništvu i suvlasništvu druge nekretnine koje nemaju veliku vrijednost.³⁹

Stranci, državljani Republike Srbije i djelomice Bosne i Hercegovine ne mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć zbog nepostojanja uvjeta uzajamnosti. Značajan broj ovih osoba pripadaju skupini bivših nositelja stanarskih prava koji su 1991. godine imali prebivalište u Republici Hrvatskoj, a sada se vraćaju u Hrvatsku kao korisnici programa povratka, ili obnove, ili stambenog zbrinjavanja.

Besplatnu pravnu pomoć ne mogu ostvariti ni stranci povratnici u Hrvatsku u postupku odobravanja privremenog boravka u Hrvatskoj koji su obuhvaćeni programom stambenog zbrinjavanja. Iz iskustva znamo da ove osobe imaju značajnih poteškoća u reguliranju svog statusa u zemlji povratka i da im je neophodna pravna pomoć za ostvarivanje prava koja im Zakon o strancima priznaje. Od 1652 korisnika obuhvaćenih anketom u statusu povratnika je 413 korisnika, odnosno čak jedna četvrtina.

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova ukazala je na problem vezan uz žene žrtve nasilničkog ponašanja u obitelji.⁴⁰

„Primijećeno je da neki uredi državne uprave od žena žrtava nasilja radi pokretanja sudskih postupaka proizašlih iz njihove želje i namjere za razvodom braka (povjeravanje djece na skrb i odgoj, iseljenje iz nekretnine, naknada štete radi ozljede nastale nasilničkim ponašanjem i sl.) traže formalno dokazivanje ovog statusa. Navedeno je zapreka u ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć jer žrtva nasilja ne mora nužno tražiti policijsku zaštitu niti se mora voditi prekršajni i kazneni postupak (dodatni je problem ako se još čeka i pravomoćnost odluke).“

Iako je zakonom propisana relativno primjerena lista korisnika besplatne pravne pomoći, lista ipak nije u dovoljnoj mjeri sveobuhvatna.

Stoga očekivano i sudionici spomenutog okruglog stola zaključuju „Primarna pravna pomoć trebala bi se osigurati širokom krugu korisnika bez inzistiranja na strogoj provjeri imovinskog cenzusa.“

PREPORUKA: Potrebno bi bilo proširiti krug korisnika besplatne pravne pomoći na strance - povratnike u Republiku Hrvatsku koji se vraćaju u Hrvatsku sukladno programu povratka, ili obnove, ili stambenog zbrinjavanja.

³⁹ Slučaj stranke B.R. iz B.M. Stranka je podnijela zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći radi ostvarivanja prava na doatak na mirovinu. Njezin zahtjev je odbijen zbog neudovoljavanja imovinskih kriterija, jer supruga i sin podnositelja zahtjeva imaju u vlasništvu i suvlasništvu druge nekretnine koje se nalaze u P. mjestu potpuno uništenom u Domovinskom ratu u kojem se nema obnove, niti interesa za kupnju zemljišta. Podnositelj zahtjeva je umirovljenik koji mjesečno prima 1.880,00 kn mirovine, a supruga i sin su nezaposlene osobe. Žive u iznajmljenom stanu. Stranka je bila pozvana osobno u ured državne uprave u O. kako bi bila saslušana u postupku odobravanja besplatne pravne pomoći, što je stranci predstavljao dodatni financijski trošak. Osim toga, stranka je 100%-tni invalid te je morala putovati uz pratnju druge osobe.

⁴⁰ Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova: Analiza ZBPP-a u odnosu na žrtve nasilničkog ponašanja u obitelji, dostupno na <http://www.prs.hr/docs/Cjelovita%20Analiza%20besplatne%20pravne%20pomoci.pdf>

3.1.5. Pravna područja koja su isključena iz sustava besplatne pravne pomoći

Pružajući pravnu pomoć udruge ističu da su uočile pravna područja u kojima nije moguće ostvariti besplatnu pravnu pomoć.

Izostavljeno je kazneno i prekršajno pravo, imovinsko pravo, pojedini ovršni postupci u kojima su javnopravna tijela ovlaštena vršiti naplatu poreza i javnih prihoda. Statusna prava građana nisu jasno definirana. Dosta je upita stranaka vezano uz nasilje u obitelji i nasilničko ponašanje u obitelji. Budući da je određeni broj udruga svoje djelatnosti usmjerio upravo na područje obiteljsko-pravne zaštite, smatramo da bi udruge trebale imati pravo pružiti barem pravni savjet vezan uz ove postupke.

Izmjenama zakona sužena su pravna područja u kojima je moguće odobriti primarnu pravnu pomoć koju su udruge jedino ovlaštene pružati. Kao primjer navodimo zaštitu prava radnika pred poslodavcem koju su, prema Noveli zakona, ovlaštene pružati samo odvjetnici i sindikati. Već u praksi bilježimo područja (npr. Ilok) koja nisu pokrivena niti jednim od ovih ovlaštenih pružatelja, pa radnici moraju potražiti pomoć izvan mjesta u kojem žive. Druga im je opcija da se obrate udruzi koja redovito terenski radi u Iloku, ali ista nema ovlasti za pružanje pravne pomoći u ovom pravnom području.

Izmjenama zakona propisana je odredba koja ostavlja mogućnost iznimnog odobravanja besplatne pravne pomoći u ostalim upravnim postupcima kad takva potreba proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti podnositelja zahtjeva i članova njegova kućanstva. Mišljenja smo da tako propisana odredba otvara širok prostor diskrecijskog odlučivanja i različitog tumačenja „konkretnih životnih okolnosti“, te posljedično dovodi do neujednačene primjene ove pravne norme. Slično smo mišljenje dobili od jednog ureda državne uprave. Prema njihovom mišljenju ovom se odredbom proširuje krug potencijalnih korisnika pravne pomoći i na slučajeve u kojima je vrlo teško odrediti koje su to konkretne životne okolnosti od egzistencijalnog značaja, koje bi trebale biti odlučujuće pri odobravanju pravne pomoći.

Sudionici spomenutog okruglog stola također su došli do istog zaključka: „Novela ZBPP je, zamjenjujući ustavno neprihvatljiv pojam „egzistencijalnog pitanja“ vrlo *restriktivnom listom pitanja* (koja je k tome i bitno uža od pitanja za koje se pruža sekundarna pravna pomoć), *isključila golem broj slučajeva i pravnih problema koji zaslužuju pravnu pomoć.*“

HOK smatra da u sekundarnoj pravnoj pomoći nema pravnih područja u kojima nije moguće ostvariti besplatnu pravnu pomoć. Ovakvim stavom HOK-a zapravo potvrđuje gore navedeni zaključak sudionika okruglog stola koji su konstatali da je lista pravnih problema za koje se pruža sekundarna pravna pomoć bitno šira od liste za koju se pruža primarna pravna pomoć.

PREPORUKA - ZAKLJUČAK S OKRUGLOG STOLA: „Pravno informiranje i savjetovanje (primarnu pravnu pomoć) potrebno je podupirati za *maksimalno širok krug pravnih problema, bez obzira na njihovu narav*. Budući da svatko ima pravo na jednaku zaštitu svih svojih prava, tematska ograničenja za primarnu su pravnu pomoć dopustiva samo iznimno. U svakom slučaju, primarna pravna pomoć treba obuhvaćati širi krug pravnih problema od sekundarne.“

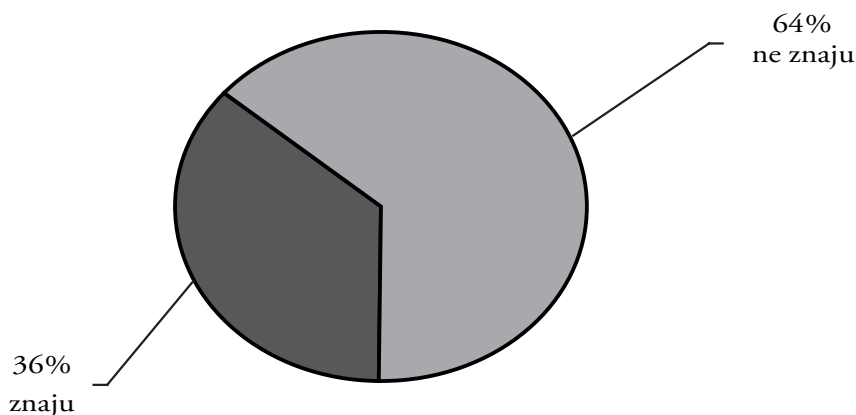
3.2. Djelotvornost zakona

Kako bismo dobili uvid koliko je Zakon djelotvoran, kao izvor podataka koristili smo podatke dobivene od korisnika, pružatelja, ureda državne uprave, odvjetnika, koristili smo statističke podatke iz Izvješća Ministarstva pravosuđa, analizirali Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske.

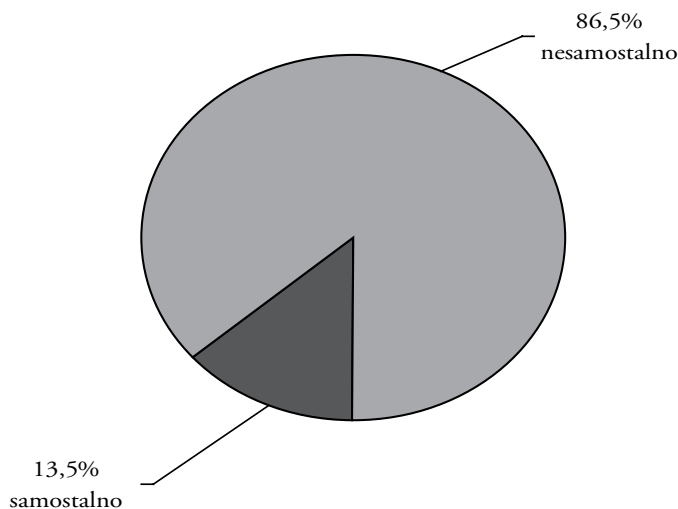
3.2.1. Jasnoća procedure

Sve anketirane udruge pružatelji besplatne pravne pomoći su se složile da procedura za ostvarivanje pravne pomoći korisnicima nije jasna. Kao najčešće prepreke ističu da je procedura previše komplicirana, te da nakon što korisnici dobiju informaciju o proceduri, često odustaju i od podnošenja zahtjeva. Naime, naši su korisnici stekli naviku da pravnu pomoć ostvaruju kod organizacija civilnog društva bez ikakvih službenih zahtjeva i procedura. Kad je riječ o obrascu zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći, premda je pojednostavljen, postoje barem dva pitanja koja su korisnicima nejasna i bez stručne pomoći i dalje ga ne znaju popuniti, a to su „pravna stvar za koju se pravna pomoć traži“ i „vrsta pravne pomoći koja se traži.“ Također, za svaku pravnu radnju potrebno je ispunjavati novi zahtjev, a to dodatno komplicira postupak. Pored toga, u velikom broju slučajeva podnositelje zahtjeva se poziva u ured kako bi bili saslušani kao stranke u postupku odobravanja pravne pomoći, što im predstavlja dodatni financijski trošak ukoliko je ured izvan njihova mjesta stanovanja. Također neki od korisnika nemaju mogućnost dostaviti zahtjev uredima. Kada konačno dobiju rješenje kojim se odobrava pravna pomoć nerijetko pogrešno misle da je njima osobno odobren novčani iznos naveden u rješenju.

Udruge uključene u praćenje provedbe ZBPP anketirale su korisnike koji su im se obratili za pravnu pomoć. Anketirano je ukupno 1652 korisnika. Na pitanje znaju li gdje u svom mjestu prebivališta i/ili najbližem mjestu njihova prebivališta mogu dobiti obrasce zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći 36% je odgovorilo da znaju, 64% je odgovorilo da ne znaju.



Od osobitog je značaja odgovor koji su korisnici dali na pitanje mogu li samostalno ispuniti zahtjev za odobravanje pravne pomoći. Svega 13,5% anketiranih korisnika može samostalno popuniti zahtjev, dok preostalih 86,5% ne može samostalno popuniti zahtjev.



Polovina ureda državne uprave od ukupno osam koliko je sudjelovalo u anketi, uočava poteškoće korisnika pri popunjavanju zahtjeva, te im tri od četiri ureda pružaju pomoć pri popunjavanju zahtjeva, dok jedan ured ističe da pri popunjavanju obrasca zahtjeva, prema njihovu iskustvu, pomoć korisnicima pružaju udruge.

HOK smatra da bi se prema uzoru na druge europske zemlje odobravanje sekundarne pravne pomoći moglo povjeriti sudovima, jer bi se na taj način moglo pojednostaviti sustav, a sudovi ionako provode postupke oslobađanja od plaćanja sudskih pristojbi.

Također, predlažu uvođenje socijalnih karti ili sličnog instituta jer bi se korisnik s takvom ispravom mogao deklarirati kod pružatelja bez ikakve prethodne procedure.

ZAKLJUČAK: Na temelju postavljenih indikatora i dobivenih rezultata došli smo do zaključka da procedura za ostvarivanje besplatne pravne pomoći korisnicima nije jasna jer 2/3 korisnika ne zna gdje mogu dobiti obrasce zahtjeva, a samo 13,5% može zahtjev samostalno popuniti.

PREPORUKA: Postupak za ostvarivanje besplatne pravne pomoći potrebno je pojednostaviti kako bi besplatna pravna pomoć bila dostupnija građanima slabog imovnog stanja. Pravna pomoć trebala bi se odobriti u svim slučajevima kada korisnici traže samo pravni savjet bez provođenja složene procedure i utvrđivanja imovinskog stanja korisnika. Uvjete za ostvarenje prava na primarnu pravnu pomoć trebaju provjeravati sami pružatelji besplatne pravne pomoći na temelju socijalnih karti ili sličnog instituta.

3.2.2. Obuhvat pružene pravne pomoći

Prema statističkim podacima Ministarstva pravosuđa od početka primjene ZBPP-a, odnosno od 1. veljače 2009. godine do 31. prosinca 2011. godine broj podnesenih zahtjeva za odobravanje pravne pomoći povećava se iz godine u godinu.

U Izvješću Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2009. godini iznose se sljedeći statistički podaci:

„Od dana početka primjene Zakona u odnosu na građane, tj. 1. veljače 2009. godine do 1. ožujka 2010. godine na cijelom području Republike Hrvatske zaprimljeno je sveukupno 4545 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, od toga je prihvaćeno 3182 zahtjeva, odbijeno je 1001, odbačeno ih je 186, obustavljeno 152, dok su ostali u postupku odobravanja.“

U Izvješću Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2010. godini iznose se sljedeći statistički podaci:

„Od 1. siječnja 2010. godine do 31. prosinca 2010. godine na cijelom području Republike Hrvatske zaprimljeno je sveukupno 4197 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, od toga je prihvaćeno 3267 zahtjeva, odbijeno je 617, odbačeno ih je 113, obustavljeno 158, dok su ostali zahtjevi u postupku odobravanja.“

Statističke podatke za 2011. godinu imamo jedino iz prezentacije Ministarstva pravosuđa s konferencije održane 1. veljače 2011. godine.⁴¹ Za 2011. godinu ukupno je podnesenih 5526 zahtjeva, prihvaćenih 4604, odbijenih 481 i odbačenih 144.

Prema iznesenim statističkim podacima doista proizlazi da se obuhvat korisnika povećava iz godine u godinu. Međutim, uočavamo da strateškim dokumentima nije razrađeno strateško određenje iz kojeg bi bilo jasno koji se obuhvat korisnika planira u sustavu besplatne pravne pomoći. Nije nam poznato da je pokrenuto ili korišteno neko nacionalno istraživanje potreba za besplatnom pravnom pomoći.

Prilikom upućivanja prijedloga ZBPP-a u saborsku proceduru u popratnom tekstu u točki III. predlagatelj navodi:

„Potrebe za pružanjem pravne pomoći procijenjene su na sljedeći način:

- Može se procijeniti da udruge godišnje pružaju pravnu pomoć u oko 70 000 slučajeva od čega se 85% 59.500 predmeta odnosi na oblike pravne pomoći čije financiranje je predviđeno ovim Zakonom.
- Pravna pomoć koju pruža Hrvatska odvjetnička komora godišnje procjenjuje se na oko 400 slučajeva.

⁴¹ Konferencija „Tri godine primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći – dosadašnja iskustva i budući izazovi“ održana je 1. veljače 2012. godine u Zagrebu, u velikoj dvorani Poslovnog tornja Chromos u sklopu Twinning Light projekta „Unapređenje sustava besplatne pravne pomoći“ kojeg zajednički provode Republika Hrvatska i Republika Litva financiran iz sredstava EU u okviru IPA 2009 programa.

- broj predmeta u kojima sudovi odobravaju zastupanje u stvarima za koje se pravna pomoć osigurava ovim Zakonom procjenjuje se prosječno godišnje na 420 slučajeva.

Na temelju naprijed navedenih podataka godišnji broj potreba za pružanjem pravne pomoći procjenjuje se na 60.242 zahtjeva.“

Koalicija za promociju i zaštitu ljudskih prava⁴² je još 2003. godine pokrenula kampanju za definiranje statusa nevladinih organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć u Hrvatskoj. Krajnji cilj kampanje bio je potaknuti izradu i donošenje zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u kojem bi se, između ostalog, pravno uredila mogućnost da i udruge pružaju besplatnu pravnu pomoć.

U sklopu kampanje provedeno je pilot akcijsko istraživanje⁴³. Prema rezultatima ovog istraživanja nevladine organizacije su tijekom 2002. i 2003. godine ukupno pružile 164.081 besplatnih pravnih savjeta građanima/kama, dok je istovremeno Hrvatska odvjetnička komora pružila 724 pravna savjeta, a Pučki pravobranitelj 5657 pravnih savjeta.

Sudeći po broju osoba koje su se obraćale udrugama tražeći pravnu pomoć, jasno je da su udruge važan i dostupan pružatelj pravne pomoći. Anketom Centra za ljudska prava 2010. godine, koja je obuhvatila 24 udruge dugogodišnje pružatelje pravne pomoći, ustanovljeno je da su udruge u 2010. godini obradile 23.799 predmeta pružajući pravnu pomoć građanima/kama izvan sustava besplatne pravne pomoći. Dakle, i nakon donošenja Zakona, udruge su i dalje važan pružatelj pravne pomoći ali izvan sustava.

U Izvješću o napretku Europske komisije za 2010. godinu komentirajući sustav besplatne pravne pomoći iznosi se da je znatno manji broj zaprimljenih zahtjeva od očekivanog, da su nevladine organizacije i dalje glavni pružatelji besplatne pravne pomoći i da imaju deset puta više slučajeva nego što je odobreno kroz nacionalni sustav besplatne pravne pomoći, ali unatoč tome imaju pad prihoda od donacija.

PREPORUKA: Potpora pružanju pravne pomoći od strane ovlaštenih udruga neobično je važna za ostvarenje djelotvornog sustava pravne pomoći. Primarna pravna pomoć, a osobito pravno savjetovanje i informiranje ima svojevrstu selektivnu ulogu i pridonosi smanjenju nepotrebnih postupaka, a na taj način rasterećuje upravna tijela i sudove.

3.2.3. Teritorijalna dostupnost besplatne pravne pomoći

Na problem nejednake teritorijalne dostupnosti besplatne pravne pomoći upozoreno je u Izvješću o napretku za 2009. godinu podnesenom od strane Europske Komisije: „... *Učinkovita provedba besplatne pravne pomoći također je ugrožena nejednakom teritorijalnom raspoređenošću nevladinih organizacija koje pružaju pravnu pomoć.*“

⁴² Koalicija obuhvaća organizacije: Centar za građanske inicijative Poreč, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek, Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar, Dalmatinski odbor solidarnosti Split, HOMO Pula, Odbor za ljudska prava Karlovac, Organizacija za građanske inicijative Osijek, Srpski demokratski forum, Udruženje Baranja Bilje.

⁴³ Pilot akcijsko istraživanje u okviru Kampanje za definiranje statusa NVO-a pružatelja besplatne pravne pomoći provela je u svibnju i lipnju 2004. Organizacija za građanske inicijative iz Osijeka, članica Koalicije.

Od usvajanja ZBPP 2008. god. 33 udruga i 2 pravne klinike su se registrirale pri Ministarstvu pravosuđa i stekle status ovlaštenih pružatelja pravne pomoći⁴⁴. Kad je u pitanju teritorijalna raspoređenost udruga i pravnih klinika 15 udruga i 1 pravna klinika registrirane su u Zagrebu, po 4 udruge registrirane su u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji, 1 udruga i 1 pravna klinika u Splitsko-dalmatinskoj županiji, dok je po jedna udruga registrirana u gradovima Bjelovar, Drniš, Karlovac, Knin, Koprivnica, Poreč, Rijeka, Sisak i Slavonski Brod.

Kako bi utvrdili teritorijalnu pokrivenost odvjetnicima kao pružateljima pravne pomoći usporedili smo podatke iz Imenika odvjetnika Hrvatske odvjetničke komore sa službenim popisom gradova u Republici Hrvatskoj. U usporedbi s teritorijalnom pokrivenošću udruga i pravnih klinika, teritorijalna pokrivenost odvjetničkim uredima je bolja. HOK-a ističe da u svim sjedištima sudova i upravnih tijela koja odobravaju besplatnu pomoć postoje odvjetnički uredi. Nema registriranih odvjetnika u tri grada Splitsko-dalmatinske županije (Komiža, Trilj i Vrlika), Karlovačke županije (Duga Resa, Ozalj i Slunj) i Požeško-slavonske županije (Kutjevo, Lipik i Pleternica), te dva grada u Vukovarsko-srijemskoj županiji (Ilok i Otok).

Kada se, međutim, izvrši uvid u Liste odvjetnika koji su iskazali zanimanje za pružanje pravne pomoći po županijama i koja je objavljena na internet stranici Ministarstva pravosuđa, dolazimo do podatka da su predmetne liste sačinjene do sada za šest županija i Grad Zagreb (ukupno je 20 županija u Hrvatskoj i Grad Zagreb koji ima status županije). Brodsko-posavska županija na listi odvjetnika ima pokrivenost sve gradove unutar županije - Slavonski Brod i Novu Gradišku. Lista odvjetnika za Karlovačku županiju pokriva isključivo grad Karlovac, dok je Ogulin izostavljen. Koprivničko-križevačka na listi odvjetnika ima odvjetnike iz Križevaca, Koprivnice i Đurđevca, tako da su pokriveni svi gradovi te županije. Osječko-baranjska ima pokrivenost gradove Osijek, Našice, Valpovo i Đakovo, ali ne i gradove Beli Manastir i Donji Miholjac. U praksi smo zabilježili nerealizirana rješenja kojima je strankama odobren odvjetnik za sudsko zastupanje pred Općinskim sudom u Belom Manastiru.⁴⁵ Lista odvjetnika za Primorsko-goransku županiju pokriva gradove Rijeka, Opatija, Dražica, Čavle i Crikvenica, no nepokriveno je čak deset gradova s područja Gorskog kotara, Kvarnera i kvarnerskih otoka. Lista odvjetnika za Splitsko-dalmatinsku županiju pokriva gradove Split, Kaštel Stari, Kaštel Kambelovac, Podstrana i Solin, no nepokriveno je čak jedanaest gradova s područja dalmatinskog zaleđa, Dalmacije i dalmatinskih otoka.

⁴⁴ Izvor: Ministarstvo pravosuđa, <http://www.mprh.hr/ovlaštene-udruge-i-klinike?dm=2>

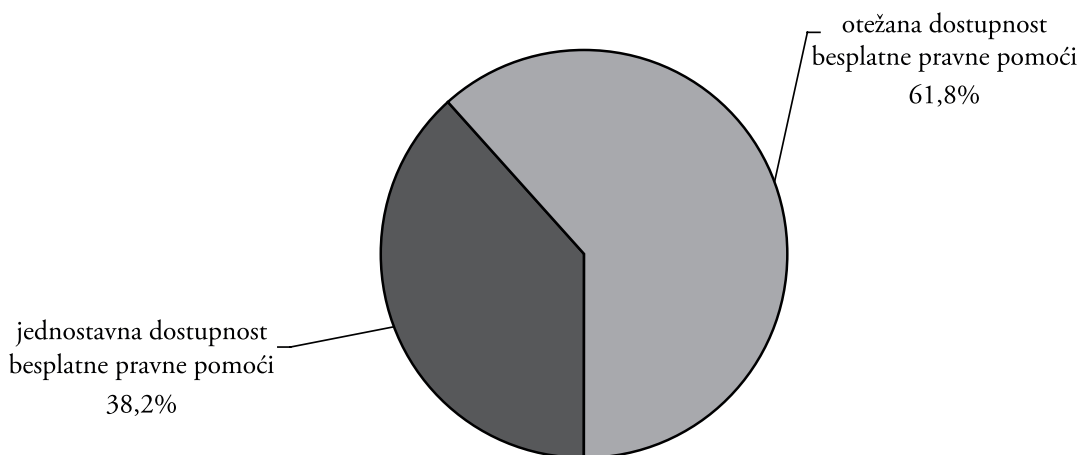
⁴⁵ Primjer - slučaj stranke M.F. iz B. Stranka je zaprimila Rješenje o odobravanju korištenja sekundarne pravne pomoći za davanje suglasnosti za obnovu kuće. Kako je u konkretnom predmetu nadležan Općinski sud u B. M., stranku smo uputili kod 4 odvjetnika iz navedenog mjesta, iako se niti jedan odvjetnik iz tog mjesta ne nalazi na Listi zainteresiranih odvjetnika za besplatnu pravnu pomoć. Međutim, niti jedan nije prihvatio rješenje, uz obrazloženje da su preuzeti. Zatim smo kontaktirali nadležni ured za odobravanje BPP s upitom refundiraju li se troškovi puta odvjetnicima iz O. koji bi eventualno putovali na raspravu u B.M., te smo dobili negativan odgovor. O svemu smo obavijestili Ministarstvo pravosuđa koje nam je savjetovalo da stranka njima podnese predstavku uz navođenje imena odvjetnika koji su je odbili, kako bi predstavku prosljediti HOK-u na odlučivanje o osnovanosti odbijanja. Radi se o osobi starije životne dobi, korisnici socijalne skrbi, slabo pokretnoj i polupismenoj, koja živi u ruševnoj kući u neadekvatnim uvjetima. Nije u stanju sama niti napisati predstavku bez nečije pomoći. U međuvremenu je stranka preminula.

Odvjetnicima se u okviru sustava besplatne pravne pomoći ne priznaju niti pokrivaju troškovi puta radi odlaska na ročište na sud izvan mjesta registracije njihova ureda. Jedina je mogućnost da stranke same pokriju troškove puta za odvjetničko zastupanje, primjerice odvjetnika iz Osijeka za zastupanje na sudskom ročištu na Općinskom sudu u Belom Manastiru.

HOK ističe da daljnja centralizacija mreže sudova i tendencija lociranja istih samo u županijskim središtima predstavlja značajan korak nazad u pristupu pravosuđu i faktički poskupljuje pravosudni sustav za troškove putovanja sudaca i službenika, troškove putovanja stranaka, vještaka i svjedoka, pa na taj način i mnogim socijalno ugroženim osobama pristup pravosuđu postaje nemoguć. U svakom slučaju za osobe koje su dislocirane od upravnih i sudskih središta trošak putovanja predstavlja ponekad nepremostiv izdatak.

Uvođenje sudbenih dana u sjedištima ukinutih sudova, poštivanje dugogodišnje mreže sudova i njihove nadležnosti, te prenošenje postupka odobravanja sekundarne pravne pomoći na sudove, po mišljenju HOK-a moglo bi čitav sustav učiniti dostupnijim.

O dostupnosti ureda i pružatelja besplatne pravne pomoći u županiji u kojoj žive upitali smo i korisnike. Od ukupno 1652 anketirana korisnika 38,2% je izjavilo da je dostupnost besplatne pravne pomoći u njihovoj županiji jednostavna, dok je 61,8% izjavilo da je otežana. Kao ključne razloge koji otežavaju dostupnost ureda i pružatelja pravne pomoći korisnici su istakli troškove puta zbog nedostatka pružatelja u njihovom mjestu i ishođenje dokumentacije. Ovdje svakako treba imati u vidu da su anketom obuhvaćeni korisnici koji su pravnu pomoć zatražili kod udruga pružatelja pravne pomoći u njihovim sjedištima ili područnim ili terenskim uredima. Organizacija rada pojedinih udruga na način da su u određene dana prisutne u gradovima i općinama u kojima inače nema, ili je vrlo malo ovlaštenih pružatelja, znatno pridonosi dostupnosti besplatne pravne pomoći. Međutim, ovakva organizacija udruga moguća je isključivo zbog toga što je pružanje pravne pomoći na terenu predviđeno projektnim aktivnostima projekta koje financiraju međunarodni donatori.



Mišljenje o dostupnosti besplatne pravne pomoći zatražili smo i od ureda državne uprave za odobravanje pravne pomoći. Od osam ureda koji su sudjelovali u anketi, sedam smatra da korisnicima nije teško ostvariti pravnu pomoć s obzirom na mjesta gdje se obrasci zahtjeva mogu dobiti i s obzirom na broj pružatelja pravne pomoći na teritoriju njihova djelovanja.

3.2.4. Informiranost o zakonu

Od velikog značaja za djelotvornu primjenu ZBPP je informiranost građana o zakonu i mogućnostima koje pruža.

Nakon stupanja na snagu Zakona Ministarstvo pravosuđa pokrenulo je kampanju kojoj je cilj bio sveobuhvatno informiranje javnosti o sustavu besplatne pravne pomoći putem medija, internetske stranice Ministarstva, tiskanjem brošura i plakata.

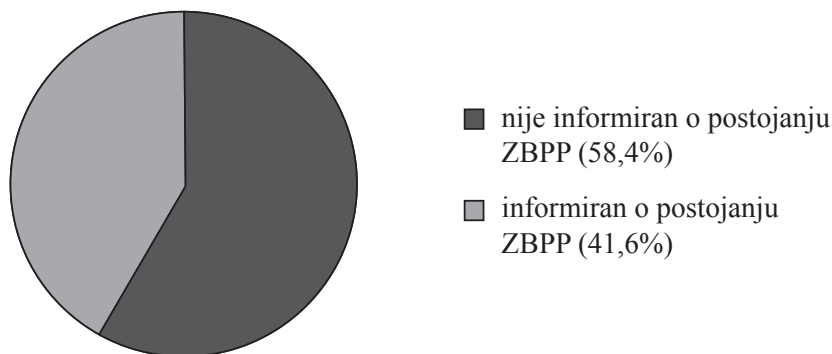
U Izvješću o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2009. godini u poglavlju Ocjena stanja Ministarstvo pravosuđa ističe “...potrebno je istaknuti daljnju potrebu intenzivnog informiranja javnosti o značenju besplatne pravne pomoći za građane i načinima njezina ostvarenja...”

Pored toga, sudovi, javnopravna tijela, pružatelji pravne pomoći kao i uredi koji odobravaju pravnu pomoć imaju zakonom propisanu obvezu informirati stranke o mogućnostima i uvjetima korištenja besplatne pravne pomoći i osigurati dostupnost obrazaca zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć.

Udruge pružatelji pravne pomoći višekratno su isticale nedovoljnu informiranost građana kao jednu od identificiranih prepreka u sustavu besplatne pravne pomoći. Budući da neke udruge pružaju pravnu pomoć i na terenu u mjestima gdje nema niti ureda, niti ostalih institucija koje imaju obvezu informirati građane, usuđujemo se reći da su ključni izvor informiranja građana o sustavu besplatne pravne pomoći na tim područjima.

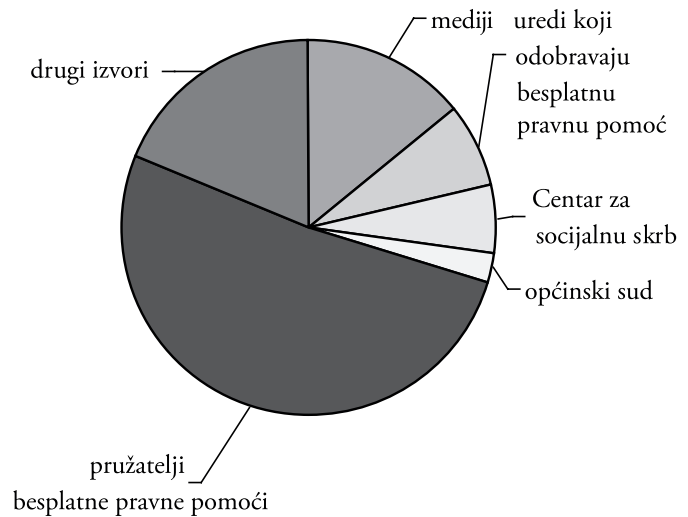
Kako bismo došli do podataka o informiranosti građana o postojanju ZBPP, kao i o izvorima te informacije u anketnom upitniku zatražili smo odgovore na ta pitanja.

Prema rezultatima ankete 58,4% anketiranih korisnika nije informirano o postojanju zakona i načinu ostvarivanja prava, dok je 41,6% anketiranih korisnika izjavilo da znaju za postojanje zakona.



Na upit o izvorima iz kojih su doznali za postojanje ZBPP-a, 27,2% kao izvor navodi pružatelje pravne pomoći, 10,1% druge izvore, 7,6% medije, 3,8% urede državne uprave koji odobravaju pravnu pomoć, 3% Centar za socijalnu skrb, 1,4% općinske sudove.

PREPORUKA: Potrebno je nastaviti sustavno informiranje javnosti o sustavu besplatne pravne pomoći i načinima njezina ostvarenja. Pri tome bi bilo važno da se informiranjem obuhvate nepokrivena ruralna područja u kojima nema državnih institucija niti pružatelja besplatne pravne pomoći koje imaju zakonom propisanu obvezu informirati građane.



3.2.5. Prikladnost propisanih kriterija imovinskog stanja

Ispunjavanje propisanih kriterija imovnog stanja u praksi se pokazao kao ključna prepreka u ostvarivanju pravne pomoći. Kriterij imovnog stanja pored visine mjesečnog prihoda po članu kućanstva sadrži i tri dodatna kriterija koja se kumulativno moraju ispuniti. Oni uključuju vlasništvo nad raznom vrstom imovine uključujući i vlasništvo drugih nekretnina, te izjave svih članova kućanstva o imovini i primanjima, neovisno o tome postoji li obveza uzdržavanja između članova kućanstva i podnositelja zahtjeva.

Osobito su bile restriktivne odredbe Zakona koje su se odnosile na vlasništvo kuće ili stana do zakonom propisane veličine 35m² korisne površine za jednu osobu, uvećana za 10m² za svaku daljnju osobu. U praksi je to dovodilo do situacija da su osobe bez nužnih sredstava za život bile isključene kao korisnici besplatne pravne pomoći zbog činjenice da su vlasnici nekretnine veće od zakonom propisane. Ta je odredba zakona osobito pogađala korisnike s ruralnih područja koji su u pravilu imali u vlasništvu stare kuće veće kvadrature koje su u prošlosti građene za višečlane obitelji.

O ovom problemu govori i Pučki pravobranitelj u Izvješću o pojavama diskriminacije za 2010. godinu⁴⁶ „ ... Ukoliko bi se kriterij vezano uz nekretninu primjenjivao striktno, on iz prava na pravnu pomoć isključuje sve koji žive na rubu siromaštva u vlastitoj kući, a što je čest slučaj u ruralnim područjima posebne državne skrbi, ali i otocima, pa i gradovima. Apsurd je veći ako je nekretnina u derutnom stanju ili se ne može prodati.“

Prikladnost kriterija imovnog stanja bila je predmetom ocjene Ustavnog suda Republike Hrvatske. U obrazloženju svoje Odluke od 6. travnja 2011. godine kojom je ukinuta odredba članka 8. ZBPP Ustavni sud ističe:

⁴⁶ www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-o-radu-pravobranitelja.html

„... Polazeći od činjenice da u Republici Hrvatskoj postoji znatno niža razina standarda i bruto nacionalnog dohotka po glavi stanovnika od one u razvijenim europskim državama te unatoč nepostojanju egzaktnih podataka, Ustavni sud ocjenjuje izvjesnim da mjerila iz ZBPP, na način na koji su definirana člankom 8. ZBPP-a, i njegovim tumačenjem od strane Ministarstva pravosuđa, pokrivaju tek manji dio stanovništva te ostavlja nezaštićenim dio socijalno ugroženih slojeva kojima je pravna pomoć često nužna kako bi ostvarili pravo na socijalnu i drugu državnu pomoć ili pomoć jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.“

Ustavni sud se osvrnuo i na uvjet prema kojem se od svih članova kućanstva traže odgovarajuće izjave ocjenjujući da taj uvjet može biti nepremostiva prepreka u postupku odobravanja pravne pomoći. „... Realna mogućnost da pojedini članovi kućanstva uskrate suglasnost za uvid u imovinu ili davanje drugih podataka ... potencijalno može dovesti do nemogućnosti ostvarenja prava na besplatnu pravnu pomoć čak i kad su ostali uvjeti zadovoljeni.“

Novela ZBPP donijela je stanovito ublažavanje kriterija u pogledu nekretnina u vlasništvu korisnika. Spomenuta promjena značajna je po tome da se nekretnina korisnika koju koristi za stanovanje ne uzima u obzir prilikom utvrđivanja imovinskih kriterija u postupku odobravanja pravne pomoći.

Udruge su predložile da se bez utvrđivanja imovnog stanja pravna pomoć odobri u slučaju kad korisnici traže samo pravni savjet. Rukovodili smo se praksom mnogih država da se za neka pitanja i slučajeve treba osigurati pravni savjet i bez ikakvih prethodnih provjera imovinskog statusa. Isto razmišljanje dijelio je i Ustavni sud Republike Hrvatske: „U različitim europskim državama dostupnost pravne pomoći različita je, no ona nije ograničena samo na najsiromašnije slojeve. U skandinavskim državama, primjerice, od 70% do 85% stanovništva može se kvalificirati za neki oblik državno subvencionirane pravne pomoći.“; a isto tako i Pučki pravobranitelj: „...Troškovi pravnih usluga u Hrvatskoj mogu biti previsoki i za tzv. srednji sloj odnosno one građane koji ne pripadaju skupini jako siromašnih i koji ne ispunjavaju kriterije za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć ... što zasigurno može predstavljati prepreku pristupu sudu i bogatijem sloju društva.“ Ovaj prijedlog, nažalost, nije uvažen.

Pored toga udruge su predložile prilagođavanje mjerila i u pogledu članova kućanstva od kojih se traži izjava o imovini i primanjima i to na način da se obveza podnošenja potvrdi i izjave drugih članova kućanstva reducira na slučajeve u kojima se pojavi opravdana sumnja u ispravnost danih podataka. I taj prijedlog nije usvojen. Odredbe o obvezi podnošenja izjave članova kućanstva nisu značajnije izmijenjene, pa ostaje sumnja u kojoj je mjeri uvažena ocjena Ustavnog suda da to može ugroziti ostvarenje ustavnog prava na pristup sudu zbog neosnovanog odbijanja da se takve izjave daju.

Primjenjujući svakodnevno u praksi Novelu Zakona pojedini uredi državne uprave, kao i udruge pružatelji pravne pomoći utvrdili su da bi određeni korisnici mogli ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć jer nemaju nikakvih primanja, ali imaju u vlasništvu zemlju i to najčešće neke manje dijelove u suvlasništvu, nevelike vrijednosti, no upravo ta činjenica predstavlja prepreku za ostvarivanje pravne pomoći.

PREPORUKA: Kriteriji imovinskog cenzusa koje treba ispuniti za odobravanje primarne pravne pomoći trebaju biti blaži od uvjeta za odobravanje sekundarne pravne pomoći.

Potrebno je ublažiti propisane kriterije imovinskog stanja u pogledu vlasništva ili suvlasništva na drugim nekretninama na način da se uzme u obzir stvarna, tržišna vrijednost istih, posebice u slučajevima kad korisnici nemaju nikakvih prihoda ili su im prihodi na granici siromaštva.

Pravna pomoć trebala bi se odobriti u svim slučajevima kada korisnici traže samo pravni savjet bez provođenja složene procedure i utvrđivanja imovinskog stanja korisnika.

Potrebno je razmotriti i ideju o uvođenju socijalnih karti, jer bi se korisnik s takvom ispravom mogao deklarirati kod pružatelja bez ikakve prethodne procedure.

3.2.6. Izbor i djelotvornost rada Povjerenstva za pravnu pomoć

Povjerenstvo za pravnu pomoć savjetodavno je tijelo Ministarstva pravosuđa osnovano Zakonom. Povjerenstvo prati i analizira stanje u odobravanju i korištenju pravne pomoći, razmatra prijedlog godišnjeg izvješća Ministarstva pravosuđa, daje mišljenje na projekte, te ministru daje prijedloge i mišljenje za unapređenje sustava pravne pomoći. Povjerenstvo ima sedam članova i čine ga predstavnici Ministarstva pravosuđa, Ministarstva financija, središnjeg tijela državne uprave, jedan predstavnik četiri pravna fakulteta u Hrvatskoj, Hrvatske odvjetničke komore, ovlaštenih udruga i sindikata. Obveza ministra je uputiti poziv tijelima i pravnim osobama iz čijih se redova predlažu članovi Povjerenstva da predlože svoje predstavnike. Mandat Povjerenstva traje dvije godine.

Prvi saziv Povjerenstva osnovan odlukom ministra održao je konstituirajuću sjednicu početkom 2009. godine. Što se tiče predstavnika udruga u tom sazivu i kandidacijskog postupka isti nije proveden, nego je kao član Povjerenstva u ime ovlaštenih udruga imenovan predstavnik jedine udruge koja je u to vrijeme bila registrirana. Kako je predstavnik udruga u Povjerenstvu imenovan na opisan način, a ne na prijedlog udruga, potpuno je izostala suradnja i razmjena informacija između imenovanog predstavnika udruga sa svim ovlaštenim udrugama. Na taj način, premda su udruge formalno imale svog predstavnika, stvarni doprinos udruga u radu Povjerenstva gotovo je u cijelosti izostao.

Zbog toga su udruge imale primjedbe na izbor, ali i na ovlasti Povjerenstva, te su svoj stav iznijele na međunarodnoj konferenciji⁴⁷: „Izbor, sastav i način djelovanja Povjerenstva za pravnu pomoć trebalo bi promijeniti tako da se osigura operativan rad i veće ovlasti toga tijela (npr. u nadzoru i usmjeravanju sustava). Proces imenovanja mora omogućiti sudjelovanje reprezentativnih predstavnika korisnika i pružatelja besplatne pravne pomoći.“

Novela zakona donijela je nove odredbe o izboru člana Povjerenstva iz redova ovlaštenih udruga. Ovlaštene udruge natpolovičnom većinom glasova u roku od 90 dana od dana dostave poziva ministra pra-

⁴⁷ Međunarodna konferencija: „Pristup pravosuđu: Provedba Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći“, održana je 26. srpnja 2010. u Zagrebu u organizaciji misije UNHCR-a, Koalicije za zaštitu i promociju ljudskih prava, Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske i Centra za ljudska prava.

vosuđa predlažu svojeg predstavnika iz redova ovlaštenih udruga. Ukoliko u naznačenom roku udruge ne predlože svog predstavnika, članom Povjerenstva smatrat će se osoba one ovlaštene udruge koja je u prethodnoj godini pružila pravnu pomoć u najvećem broju slučajeva.

Početkom studenog 2011. godine ovlaštene udruge su zaprimile poziv Ministarstva pravosuđa za predlaganje člana Povjerenstva iz redova udruga sukladno novim odredbama. Kako udruge nemaju ni formalnu ni neformalnu koordinaciju, niti definiran postupak izbora svog predstavnika, na inicijativu Centra za mir Osijek proveli smo konzultacijski i kandidacijski postupak za izbor predstavnika ovlaštenih udruga i to elektronskim putem, a za nekolicinu udruga za koje nismo uspjeli doznati elektronske adrese i putem pošte.

U konačnici uspjeli smo osigurati natpolovičnu većinu glasova za našeg predstavnika u Povjerenstvu. No, još uvijek nam nije poznato je li ministar pravosuđa imenovao sve članove Povjerenstva, jer tek tada Povjerenstvo može započeti s radom. U međuvremenu su bili parlamentarni izbori, nakon kojih su uslijedile kadrovske promjene u Ministarstvu pravosuđa, a promijenjen je i ustroj Ministarstva.

Trenutno jedini javno dostupan izvor informacija o radu Povjerenstva za pravnu pomoć su Izvješća Ministarstva pravosuđa za 2009. godinu i 2010. godinu. U izvješću za 2009. godinu se iznosi podatak da je Povjerenstvo održalo četiri sjednice. Na prvoj konstituirajućoj sjednici članovi Povjerenstva su upoznati sa sustavom pravne pomoći i zadaćama Povjerenstva. Na sljedećoj se raspravljalo o projektima pristiglim na Natječaj za financiranje projekata udruga u 2009. godini. Na trećoj je pozdravljena namjera Ministarstva o povećanju vrijednosti boda, a ukazano je i na probleme ovlaštenih udruga koji se tiču uvjeta rada, zapošljavanja i načina financiranja. Tema posljednje sjednice, održane u ožujku 2010. godine, bila je vezana uz analizu projekata udruga pristiglih na Natječaj za 2010. godinu, te načine daljnjeg unapređenja sustava. U izvješću za 2010. godinu se ponovo iznose podaci o posljednjoj sjednici koja je održana u ožujku 2010. godine, već spomenuta u Izvješću za 2009. godinu. No, navodi se da se zapisnici s održanih sjednica javno objavljuju na Internet stranici Ministarstva. Doista, izvjesno vrijeme su bili dostupni na Internet stranici Ministarstva. Međutim, u vrijeme pisanja ovog izvještaja informacije o članovima Povjerenstva i zapisnici s četiri do sada održane sjednice nisu dostupni na web stranicama Ministarstva. Ukoliko je suditi po izvještajima Ministarstva, Povjerenstvo za pravnu pomoć nije na sjednicama razmatralo prijedloge godišnjih izvješća Ministarstva, premda je i to zadatak Povjerenstva. No, zbog nedostupnosti zapisnika, nije moguće provjeriti ovaj zaključak.

ZAKLJUČAK: Uloga i zadaće Povjerenstva za pravnu pomoć nisu u dovoljnoj mjeri iskorišteni za uspostavu djelotvornog i efikasnog sustava besplatne pravne pomoći.

PREPORUKA: Potrebno bi bilo redefinirati ulogu i zadaće Povjerenstva za pravnu pomoć na način da postane nezavisno i nepristrano tijelo s većim ovlastima.

3.2.7. Realizacija projektnog financiranja udruga

Plaćanje naknade pružateljima pravne pomoći važan je element cijelog sustava besplatne pravne pomoći.

Ovlaštene udruge su neprofitne organizacije, a pružatelji usluga zaposleni u udrugama rade za redovitu plaću. Djelovanje udruga vezano je uz provedbu projekata/programa koji su financirani većinom od strane međunarodnih donatora, i znatno manje od domaćih donatora. Odobrena sredstva uvijek su strogo namjenska. Udruge, kao i svi pravni subjekti imaju neizravne troškove koji obuhvaćaju troškove najma ureda, režijske troškove, troškove uredskog materijala, usluge knjigovodstva, bankarske troškove, ali i izravne troškove koji obuhvaćaju troškove direktne provedbe projekta. U konkretnom slučaju kad imamo u vidu pružanje primarne pravne pomoći to bi bio udio u plaći pravnog savjetnika, troškovi prijevoza do terenskih ureda u kojima su ustanovljeni uredovni dani za pružanje usluge besplatne pravne pomoći, kao i troškovi prijevoza vezani uz sudjelovanje na seminarima i radionicama, sastancima, okruglim stolovima i konferencijama vezanim uz pravnu pomoć. Sukladno propisanim uvjetima, udruge za pružanje pravne pomoći moraju osigurati osobe koje imaju položen državni stručni ili pravosudni ispit i najmanje dvije godine radnog iskustva. To znači da su troškovi za zaposlene relativno visoki i da ih je teško osigurati u kontinuitetu zbog oscilacija u financiranju udruga. Ako prihodi od pružanja pravne pomoći ne pokriju nužne izdatke, pružanje usluge se mora ili ukinuti ili plaćati iz drugih izvora.

Na zahtjev udruga, projektno financiranje udruga je načelno predviđeno zakonom, ali je poništeno obvezom da se dodijeljena sredstva opravdavaju temeljem odobrenih rješenja ranijih uputnica. Više smo puta isticali da se takav sustav pokazao neprimjerenim za pružanje primarne pravne pomoći jer je postotak ishodenih uputnica/rješenja zanemariv u odnosu na broj predmeta u kojima su udruge pružale usluge pravne pomoći. Rezultat toga su neiskorištena sredstva izdvojena za tu namjenu, marginalno financiranje pravne pomoći iz državnih sredstava i pad sredstava u državnom proračunu predviđen za besplatnu pravnu pomoć, što ne odgovara stvarnim potrebama građana.

Dosadašnja iskustva udruga su da su uslugu pružanja pravne pomoći najčešće vezivale uz slične projektne aktivnosti koje se provode kao integralni dio drugih projekata koje financiraju međunarodni donatori. Ukoliko se sadašnji sustav plaćanja kroz sustav nastavi, vjerojatno će najveći dio postojećih usluga pružanja pravne pomoći od strane udruga prestati kada prestane alternativno financiranje.

Prijedlozi udruga koji su bili usmjereni stvarnoj uspostavi projektnog financiranja udruga, nažalost, nisu prihvaćeni Novelom zakona.

Stoga i ne čudi zaključak sudionika ranije spomenutog okruglog stola održanog u studenom prošle godine u pogledu realizacije projektnog financiranja udruga:

„Sredstva koja se pružateljima primarne pravne pomoći dodjeljuju iz sustava ZBPP trebaju biti određivana i opravdavana na načelima projektnog financiranja, uzimajući u obzir sveukupni doprinos svake kvalificirane organizacije ostvarenju prava na jednako ostvarenje zaštićenih prava i interesa građana. Ta sredstva trebaju pokrivati značajan dio troškova rada na pravnom savjetovanju. Ona moraju postupno zamijeniti sredstva koja za istu namjenu dodjeljuju inozemne i međunarodne organizacije te trebaju komplementirati sredstva iz drugih izvora i volonterski doprinos samih pružatelja.“

Odlučivanje o raspodjeli sredstava za primarnu pravnu pomoć „... treba biti u nadležnosti nezavisnog, nepristranog i stručnog tijela koje će na temelju objektivne metodologije i vrednovanja projekata donositi odluke. Takvo tijelo u svome radu treba biti neovisno od tijela koje se brine za svakodnevno upravljanje sustavom besplatne pravne pomoći (nadležnog Ministarstva).“

PREPORUKA: Za pružanje primarne pravne pomoći potrebno je osigurati u potpunosti afirmaciju sustava projektnog financiranja udruga. Sredstva za besplatnu pravnu pomoć trebaju razmjerno pokrivati stvarne troškove pružanja te pomoći (troškove radne snage, troškove korištenja prostora i opreme, stvarne izdatke itd.).

3.3. Učinkovitost zakona

Postojanje sustava pravne zaštite i nesmetan pristup pravosuđu temeljni su uvjeti za ostvarivanje i zaštitu povrijeđenih ili ugroženih prava i interesa neke osobe pred nadležnim sudom ili državnim tijelom. Besplatna pravna pomoć oblik je ostvarivanja prava pojedinaca na pristup sudu i drugim državnim tijelima pred kojima ostvaruju pojedina prava i/ili obveze na načelima jednakosti, a čije troškove u cijelosti ili djelomično plaća Republika Hrvatska. Besplatnost za korisnika ne znači uvijek i besplatnost rada ovlaštenih pružatelja pravne pomoći, nego podrazumijeva naknadu tih troškova iz drugih izvora sredstava u punom ili umanjenom iznosu. Sustavom besplatne pravne pomoći omogućava se formalna pravna jednakost, dostupnost i pristup sudu i drugim tijelima siromašnih i drugih osoba i skupina koje zbog slabog imovnog stanja nisu u mogućnosti realizirati pravo na pravnu zaštitu.

I prije stupanja na snagu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći bilo je primjedbi da je u pojedinim bitnim elementima nedorečen, konfuzan i da sadrži proturječnosti koje bi mogle onemogućiti njegovo ispravno tumačenje i primjenu.⁴⁸

Već je u prvim reakcijama bilo uočeno da će se trećina od ukupno predviđenih sredstava za besplatnu pravnu pomoć trošiti samo za organizacijske potrebe. Praksa Europske unije za organizaciju i sporedne troškove preporučuje maksimalni iznos sredstava u visini od 10%, dok ostalih 90% mora služiti za direktne troškove ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć.

Prema objavljenom Izvješću „Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe u praksi“,⁴⁹ učinkovitost sustava pružanja pravne pomoći u svakodnevnim pravnim problemima nije dobro shvaćena u hrvatskoj politici pružanja besplatne pravne pomoći. Najveći dio usluga besplatnog pravnog savjetovanja pružaju organizacije civilnog društva koje se uglavnom financiraju izvan Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. To je važan pokazatelj činjenice da aktualna definicija problema obuhvaćenih sustavom besplatne pravne pomoći ne odgovara stvarnim potrebama korisnika. Prema navedenom

⁴⁸ Vidi kod UZELAC, Alan, „Osvrt na konačni prijedlog Zakona o ostvarivanju prava na pravnu pomoć“, <http://www.human-rights.hr>

⁴⁹ Međunarodno stručno mišljenje autora: Jon T. Johnsen, Georg Stawa i Alan Uzelac; Zagreb/Oslo/Beč listopada-prosinca 2010. (Projekt proveden na poticaj Centra za ljudska prava, Zagreb).

međunarodnom stručnom mišljenju, potrebno je razvijati politiku besplatnog pružanja pravne pomoći izvan sudova za sve ozbiljne pravne probleme, uz poštivanje kriterija kompatibilnim *Airey* načelima.⁵⁰

3.3.1. Financiranje

Sredstva za organizaciju sustava i pružanje besplatne pravne pomoći osiguravaju se u Državnom proračunu. Sredstva se mogu osigurati i iz sredstava lokalne i područne (regionalne) samouprave, donacija i drugih zakonom dozvoljenih izvora. Financijska sredstva za financiranje projekata ovlaštenih udruga i pravnih klinika odlukom dodjeljuje ministar pravosuđa uz pribavljeno prethodno mišljenje Povjerenstva za pravnu pomoć i prema kriterijima za bodovanje projekata. U slučaju nastanka izvanrednih materijalnih troškova, pružatelj pravne pomoći može zahtijevati, a ministar pravosuđa odlukom dodijeliti pružatelju iznos od 10% od iznosa ukupno pružene pravne pomoći.

Financijska sredstva za pružanje pravne pomoći unaprijed se odobravaju udrugama i visokim učilištima za rad pravnih klinika na temelju odobrenog projekta.

Financijska sredstva za pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći odvjetnicima isplaćuju se na temelju obračuna troškova sukladno rješenju o odobravanju korištenja pravne pomoći. Svakoga mjeseca uredi državne uprave dostavljaju Ministarstvu pravosuđa obračun troškova s pripadajućom dokumentacijom nakon čega Ministarstvo daje suglasnost na obračun i nalog za isplatu naknade⁵¹ pružatelju sekundarne pravne pomoći.

Ovlaštena udruga dužna je svaka tri mjeseca dostaviti nadležnom uredu državne uprave popis rješenja o odobravanju korištenja pravne pomoći zajedno s izvješćem o pruženoj pravnoj pomoći na temelju kojih će ured izvršiti obračun troškova i o tome izvijestiti Ministarstvo pravosuđa.

Visoka učilišta podnose o radu pravnih klinika samo godišnje izvješće o pruženoj pravnoj pomoći uz kojega prilažu rješenja o odobravanju korištenja pravne pomoći i popis rješenja o odobravanju korištenja pravne pomoći na dan 31. prosinca godine za koju se izvješće podnosi.

Do 15. siječnja svake godine udruge i pravne klinike moraju podnijeti izvješće o utrošku sredstava za projekte pružanja pravne pomoći, a neutrošena sredstva vratiti u Državni proračun.

Novelom ZBPP pred zakonodavca je stavljen i zadatak izmjena sustava uputnica koji je bio predmetom mnogih prigovora od strane zainteresiranih strana u sustavu besplatne pravne pomoći. Glavni prigovor udruga civilnog društva odnosio se na negativan učinak na pravodobno i učinkovito ostvarivanje prava građana na besplatnu pravnu pomoć kao i na negativnu ulogu pri raspodjeli državnih potpora za

⁵⁰ Predmet *Airey v Ireland*, 11. 09. 1979., Serie A, br. 32, (<http://www.echr.coe.int/echr>)

⁵¹ Iznosi naknade za pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći određuju se za pojedine oblike pravne pomoći i na jednak se način primjenjuju na sve pružatelje pravne pomoći (čl. 60. st. 1. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći). Vrijednost iznosa naknade određuje se uredbom Vlade Republike Hrvatske na prijedlog ministra nadležnog za poslove pravosuđa u okviru sredstava osiguranih u državnom proračunu (čl. 60. st. 2. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći).

pružanje primarne pravne pomoći. Posljedice takvog sustava su da su ovlaštene udruge i pravne klinike u velikom broju predmeta u kojima su građani tražili ostvarivanje prava na primarnu pravnu pomoć nisu uspijevali ishoditi uputnice / rješenja u nadležnim uredima državne uprave, pa su sredstva koja su im dodijeljena vraćali u državni proračun kao gotovo potpuno neiskorištena. Problem neiskorištenosti sredstava doveo je do potrebe ozbiljnog preispitivanja sustava državnog financiranja i raspodjele sredstava namijenjenih za primarnu i sekundarnu pravnu pomoć. Udruge civilnog društva u svojim prijedlozima izmjena i dopuna Zakona tražile su da Ministarstvo pravosuđa ozbiljno razmotri mogućnost napuštanja sustava uputnica kao metode raspodjele sredstava za primarnu pravnu pomoć kao i da se afirmira sustav projektnog financiranja uz uvođenje kontrole svrsishodnosti trošenja dodijeljenih sredstava koja će se temeljiti na izvještajima pružatelja pravne pomoći.

3.3.2. Efikasnost direktne provedbe

Kao što pokazuje Izvješće Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava za 2009. godinu⁵² u razdoblju od 1. 02. 2009. do 1. 03. 2010. za besplatnu pravnu pomoć isplaćeno je sveukupno 78.076,00 kuna. Svi registrirani pružatelji iz neprofitnog sektora (21 udruga i 1 pravna klinika) u 2009. godini uspjeli su zaprimiti i obračunati ukupno samo 145 uputnica u ukupnoj vrijednosti 15.379,00 kuna. To je predstavljalo ukupno 0,7% dodijeljenog iznosa od 2.010.000,00 kuna. Neutrošena sredstva u iznosu od 1.519.300,00 kuna udruge su, s izuzetkom dvije, na zahtjev Ministarstva vratile u državni proračun. Umjesto očekivanog revidiranja složenog mehanizma odobravanja pravne pomoći putem uputnica, nadležno Ministarstvo je značajno smanjilo sredstva za besplatnu pravnu pomoć u narednoj 2010. godini.

Anketom koju je vodio Centar za ljudska prava 2010. godine, koja je obuhvatila 15 udruga registriranih pružatelja pravne pomoći, ustanovljeno je da su unutar sustava besplatne pravne pomoći udruge imale ukupno 138 predmeta/uputnica, a izvan sustava 19.690 predmeta. Iz toga proizlazi da su kroz uputnice ovi pružatelji uspjeli valorizirati tek 0,7% svojih aktivnosti u pružanju besplatne pravne pomoći, te ostvariti sasvim neznatnu naknadu u usporedbi s troškovima svoga rada koje su pokrivali iz drugih izvora uglavnom međunarodnih organizacija i drugih stranih donatora ukupno 5 do 6 milijuna kuna.

Nakon četiri godine provedbe ZBPP evidentno je da su ukupna proračunska sredstva za provedbu Zakona bitno smanjena u odnosu na početne planove.

Prema Izvješću Ministarstva pravosuđa za 2009. godinu, u državnom proračunu je za besplatnu pravnu pomoć izdvojeno 8.250.000,00 kuna, od čega je za financiranje projekata udruga namijenjeno 2.010.000,00 kuna, a 4.500.000,00 kuna osigurano je za druge oblike pravne pomoći, odnosno odvjetnicima. Izvještaj ne govori na što je utrošena razlika od 1.740.000,00 kuna. Iz očitovanja Ministarstva pravosuđa od 10. 08. 2010. godine vidljivo je da je oko 750.000,00 kuna bilo utrošeno na informatičku opremu, oko 450.000,00 kuna za informatičku podršku te manji iznos za letke i plakate, što ukupno iznosi 1.241.773,82 kune.

⁵² <http://www.mprh.hr/2009>

U 2010. godini je Državnim proračunom za potrebe financiranja sustava besplatne pravne pomoći bilo predviđeno 6.835.000,00. kuna, iako je Konačnim prijedlogom Zakona o ostvarivanju prava na pravnu pomoć iz 2007. godine⁵³, ambiciozno predviđeno da sredstva za provedbu tog zakona u 2010. godini iznose oko 34 milijuna kuna.

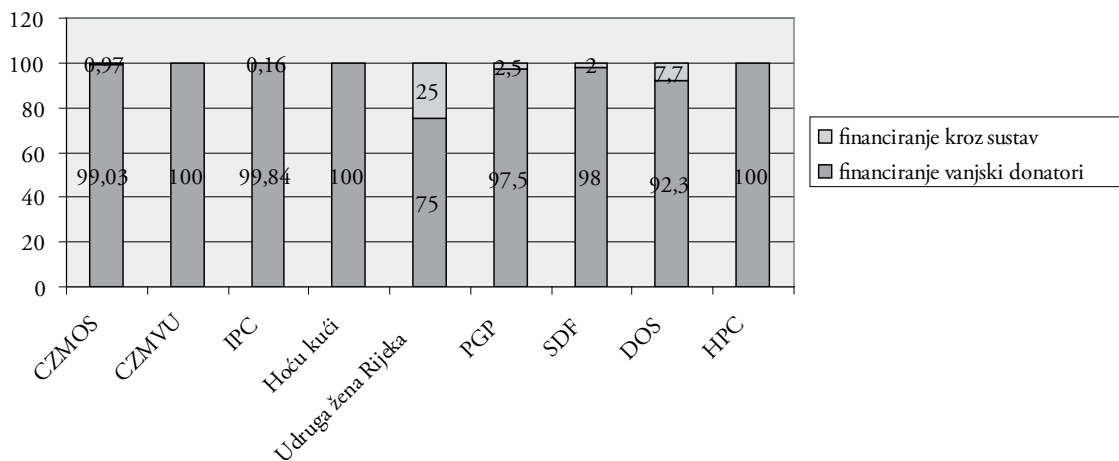
Rebalansom Državnog proračuna iz 2010. godine,⁵⁴ taj je iznos smanjen za 3.000.000,00 kuna, tako da je novim proračunom, na kojem se temelji i proračun za financiranje besplatne pravne pomoći za 2011. godinu, za besplatnu pravnu pomoć u 2010. godini izdvojeno ukupno 3.735.000,00 kuna.

Države članice EU iz prvoga kruga proširenja osigurale su 0,76 € po stanovniku. U tekstu Konačnog prijedloga ZBPP iz travnja 2008. godine, Vlada Republike Hrvatske definirala je raspoloživi bruto proračun za besplatnu pravnu pomoć u 2009. godini u iznosu od 0,25 € po stanovniku. Za 2010. godinu proračun je iznosio 0,21 € po stanovniku prije rebalansa proračuna, odnosno 0,11 € po stanovniku nakon rebalansa državnog proračuna. Pružateljima pravne pomoći je u 2009. godini bilo plaćeno 0,007 € po stanovniku, a u 2010. godini još i manje. Iz navedenih podataka vidljiva je neprimjerenost sustava financiranja besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj.

3.4. Održivost sustava

3.4.1. Omjer financiranja pravne pomoći iz Državnog proračuna i vanjskih donatora

Podaci udruga o pruženoj pravnoj pomoći u sustavu i izvan sustava podudaraju se s podacima udruga o omjeru financiranja pravne pomoći iz Državnog proračuna i drugih domaćih i međunarodnih izvora.



⁵³ <http://www.vlada.hr>

⁵⁴ „Narodne novine“ br. 103/2010.

Od anketiranih devet udruga tijekom 2011. godine tri se financiraju isključivo od međunarodnih donatora. Preostalih pet udruga financiranje pružanja pravne pomoći iz Državnog proračuna osiguravaju u rasponu od 0,16 % do 25% , a iz drugih domaćih i međunarodnih izvora u rasponu od 75% do 99,84%.⁵⁵

Prema nacrtu Izvješća o napretku u provedbi Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava od 2008. do 2011. godine u 2010. godini Ureda za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske iznosi se da se progresivno smanjuju financijske potpore projektima i programima organizacijama civilnoga društva koja se dodjeljuju u području zaštite i promicanja ljudskih prava kako iz međunarodnih tako i iz domaćih izvora, što ozbiljno dovodi u pitanje održivost udruga.

Sve je zahtjevnije i teže osigurati financiranje besplatne pravne pomoći iz inozemnih izvora. Taj se problem ističe i u Izvješću o napretku Europske komisije za 2010. godinu: „*Nevladine organizacije i dalje su glavni pružatelji besplatne pravne pomoći, imaju deset puta više slučajeva nego što je odobreno kroz nacionalni sustav besplatne pravne pomoći, ali unatoč tome imaju pad prihoda od donacija.*“

Pad potpore organizacijama civilnog društva od međunarodnih donatora s jedne strane je uvjetovan povlačenjem međunarodne zajednice, budući je Hrvatska završila pregovarački proces za ulazak u EU i smatra se da je u stanju rješavati svoje probleme, a s druge strane, kad je riječ o financiranju besplatne pravne pomoći, uvođenjem ZBPP obvezu financiranja ove aktivnosti preuzela je država. Broj predmeta obrađen u sustavu besplatne pravne pomoći može nadomjestiti samo maleni dio smanjenog financiranja.

Prema Izvješću Ministarstva pravosuđa u 2009. godini 21 udruzi i 1 pravnoj klinici u 2009. godini projektima je odobreno 2.010.000,00 kuna. Nadalje, prema Izvješću Ministarstva pravosuđa u razdoblju od 1. 02. 2009. do 1. 03. 2010. za besplatnu pravnu pomoć isplaćeno je sveukupno 78.076,00 kuna. 21 udruga i 1 pravna klinika zaprimile su u 2009. 145 uputnica čija vrijednost u kunama iznosi 15.379,00 kuna, odnosno prosječno 106,00 kuna po pruženoj pravnoj radnji. Sva neutrošena sredstva u iznosu od 1.519.300,00 kuna udruge su, s izuzetkom dvije, vratile u državni proračun.

Prema Izvješću Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2010. godini,⁵⁶ 19 udruga i 2 pravne klinike za projekte pružanja pravne pomoći iz Državnog proračuna dobile su sveukupno 345.000,00 kuna što je pad od preko 80% u odnosu na 2009. godinu. Isplaćeno je 69.170,95 kuna, dok je na temelju uputnica obračunato ukupno 2.040,675,50 kuna, a ta sredstva doći će na naplatu po okončanju postupka. Od ukupno isplaćenih sredstava, za sekundarnu pravnu pomoć isplaćeno je 60.116,28 kuna, a za primarnu pravnu pomoć isplaćeno je svega 9.054,67 kuna.

⁵⁵ Tijekom 2011. godine Centar za mir Osijek financiranje besplatne pravne pomoći osigurao je kroz tri projekta stranih donatora i projekta odobrenog od Ministarstva pravosuđa. Sredstva iz inozemnih donacija iznosila su 1.257.000,00 kuna, dok nam je Ministarstvo pravosuđa odobrilo 11.635,00 kuna od kojih je iskorišteno 2.700,00 kuna. U istom razdoblju pružili smo pravnu pomoć izvan sustava u 3974 pojedinačna pravna slučaja, dok nam je unutar sustava odobreno svega 12 uputnica/rješenja.

⁵⁶ <http://www.mprh.hr/izvjescje-2010>

Izvještaj Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2011. godini je u izradi.

Na temelju financijskih podataka o sredstvima utrošenim na izravno financiranje besplatne pravne pomoći sustav besplatne pravne pomoći nije djelotvoran jer ne odgovara potrebama socijalno ugroženih osoba za primarnom pravnom pomoći. Prethodno navedeni podaci o ukupno isplaćenim sredstvima za primarnu pravnu pomoć stvarni su dokaz da se i nakon donošenja ZBPP 99% predmeta primarne pravne pomoći i dalje podupire izvan sustava.

Ovdje svakako treba ponoviti i podatke HOK-a o broju predmeta u radu „*pro bono*“. Od početka primjene ZBPP-a 1. veljača 2009. do 5. travnja 2012. godine HOK je evidentirala ukupno 3.299 takvih predmeta, odnosno u tri godine prosječno 1100 predmeta godišnje.

Primarna pravna pomoć ima preventivnu funkciju, doprinosi pravnoj sigurnosti, umanjuje broj nepotrebnih postupaka te rasteretuje sudove i upravna tijela, a u konačnici može pridonijeti svrsishodnosti utroška sredstava namijenjenih za izravno financiranje besplatne pravne pomoći. Tendencija pada sredstava u državnom proračunu izdvojenih za sustav besplatne pravne pomoći, još više naglašava potrebu racionalnog i svrsishodnog trošenja.

PREPORUKA: Ocjenjujemo da je potrebna reforma postojećeg sustava pružanja pravne pomoći na način da se financiranjem primarne pravne pomoći iz proračuna osigura kontinuitete pružanja usluga pravne pomoći ovlaštenih udruga i nakon odlaska stranih donatora.

3.4.2. Informiranost građana o zakonu

Polovina anketiranih ureda državne uprave za odobravanje besplatne pravne pomoći smatra da su građani nedovoljno informirani o načinu funkcioniranja sustava i da je potrebno javnost više informirati o samom sustavu. Također, drže da bi krajnjim korisnicima sustav trebalo pojasniti, jer korisnici imaju pogrešnu predodžbu da uredi pružaju pravnu pomoć.

U prilog tomu govore i rezultati ankete koja je provedena s korisnicima prema kojima 58,4% korisnika nije informirano o postojanju ZBPP-a.

U kojoj mjeri su građani Hrvatske informirani o ZBPP doista nije lako zaključiti budući da nije provedeno sustavno, znanstveno istraživanje o ovom pitanju. Jednako tako nije provedeno ni istraživanje o potrebama građana za besplatnom pravnom pomoći.

PREPORUKA: Zbog djelotvornosti i održivosti sustava bilo bi važno provesti istraživanje o informiranosti građana o besplatnoj pravnoj pomoći, ali i o potrebama građana za besplatnom pravnom pomoći.

3.4.3. Spremnost državne uprave za provedbu zakona

Budući da je postojeći sustav besplatne pravne pomoći ustrojen na način da korisnici podnose zahtjev za odobravanje pravne pomoći uredima državne uprave, koji potom u ispitnom postupku odlučuju o osnovanosti ili neosnovanosti zahtjeva i u konačnici odobravaju ili uskraćuju besplatnu pravnu pomoć, jasno je da djelotvornost, efikasnost i održivost sustava ovisi o njihovoj kadrovskoj i tehničkoj spremnosti za provedbu zakona.

U želji da saznamo iskustva i mišljenje ureda, u anketi smo postavili i ovo pitanje, a također smo ostavili prostor za prijedloge koji bi pridonijeli unapređenju sustava.

Svi uredi državne uprave koji su se uključili u anketu, njih osam iz različitih županija, smatraju da su kroz tri godine rada na poslovima pravne pomoći kadrovski i tehnički osposobljeni za provedbu zakona. Dva ističu da prostora za unaprjeđenje uvijek ima, jedan ističe da bi se opremljenost mogla poboljšati, te da bi ograničenja u postojećem programu bilo potrebno otkloniti.

Dva ureda predlažu češće organiziranje seminara i radionica na kojima bi sudjelovali svi dionici uključeni u sustav besplatne pravne pomoći. Cilj takvih radionica bio bi razmjena iskustava, rješavanje praktičnih primjera, usklađivanje kriterija i mišljenja radi stvaranja ujednačene prakse na području Hrvatske.

Kao probleme i prepreke s kojima se u radu susreću ističu neusklađenost kriterija odobravanja pravne pomoći od strane djelatnika ureda u pojedinim županijama, zbog čega i predlažu organiziranje seminara.

Ističu da je jedan od ključnih problema u sustavu besplatne pravne pomoći informatička nepovezanost između državnih organa i tijela državne uprave, jer upravo ta činjenica otežava mogućnost provjere propisanih uvjeta za odobravanje pravne pomoći i uvjetuje odugovlačenje upravnog postupka.

Također su uočili da je veliki problem što stranke nakon odobrene pravne pomoći teško pronalaze pružatelja sekundarne pravne pomoći. Po mišljenju ureda dvije su mogućnosti rješavanja ovog problema; određivanje pružatelja u rješenju o odobravanju pravne pomoći po redoslijedu s liste sastavljene od strane ovlaštenog tijela i povećanje iznosa naknade pružateljima pravne pomoći.

Istovremeno HOK-a smatra da bi u daljnjoj dogradnji sustava besplatne pravne pomoći odlučivanje o ostvarivanju sekundarne pravne pomoći trebalo prenijeti na sudove posebno imajući u vidu prekluzivne rokove za pokretanje pojedinih postupaka.

Pored toga smatraju da bi ocjenu o broju potrebnih radnji i njihovoj svrsishodnosti u postupku trebali donositi sudovi, a ne djelatnici u uredima državne uprave koji objektivno teško mogu valjano procijeniti stvarne potrebe u pojedinom postupku.

Što se tiče novčane naknade prema mišljenju HOK-a trebala bi biti određena u postotku od važeće Tarife o nagradama i naknadi za rad odvjetnika u okvirima kako je to i u europskoj praksi na koju se toliko često volimo referirati.

3.4.4. Spremnost Ministarstva pravosuđa na pravovremene promjene

Ministarstvo pravosuđa, kao tijelo nadležno za ustroj i praćenje sustava besplatne pravne pomoći je, do sada, samostalno ili u suradnji s drugima organiziralo nekoliko skupova okruglih stolova i konferencija. Predstavnici Ministarstva često su sudjelovali na konferencijama, okruglim stolovima i javnoj raspravi koje su uglavnom organizirale organizacije civilnoga društva.

Od početka izrade prijedloga ZBPP udruge su se aktivno uključile u sve inicijative i skupove koje je Ministarstvo pravosuđa pokrenulo i organiziralo. Udruge su prepoznale nužnost strukturiranog dijaloga s državnom upravom, međutim prema dosadašnjem iskustvu vrlo često udruge nisu prihvaćene kao ravnopravni dionici, izostaje konstruktivni dijalog, a osobito uvažavanje mišljenja i prijedloga udruga koje imaju dugogodišnje iskustvo u pružanju pravne pomoći.

Pravna klinika Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u studenom 2011. godine organizirala je okrugli stol "Reforma sustava besplatne pravne pomoći - budućnost pravnog savjetovanja?" na kojem su sudionici raspravljali o funkcioniranju sustava besplatne pravne pomoći nakon usvajanja Novele ZBPP. Ministarstvo pravosuđa se nije uključilo u raspravu nego je poslalo predstavnika koji je bio u ulozi promatrača.

Sudionici skupa su između ostalog zaključili: „*U narednim reformama sustava besplatne pravne pomoći, koje trebaju biti opsežne i dalekosežne, treba bolje koristiti i uvažiti već prikupljene prijedloge i materijale te stručne ocjene domaćih i međunarodnih eksperata, relevantnih institucija i organizacija civilnoga društva. Potrebno je također osigurati obuhvatan sustav neovisnog znanstvenog i stručnog praćenja i istraživanja razvoja u području besplatne pravne pomoći te se oslanjati na takva istraživanja u budućim zakonodavnim potezima.*

U razvoju sustava besplatne pravne pomoći, osobito u području primarne pravne pomoći, potrebno je slijediti i koristiti praksu zemalja koje imaju najrazvijeniju kulturu poticanja besplatne pravne pomoći, kao što su Velika Britanija te države europskog Sjevera.“

Moramo na kraju konstatirati da je i naš pokušaj da se sastanemo s Ministarstvom pravosuđa u namjeri da predstavimo naše projektne aktivnosti vezane uz sustav besplatne pravne pomoći, kao i prokomentiramo naša zapažanja vezana uz provedbu ZBPP i čujemo planove i aktivnosti Ministarstva pravosuđa vezano uz razvoj i unapređenje ovog sustava, nisu rezultirali sastankom.

Dakle, u praćenju i davanju podataka za izradu ovog izvještaja uključili su se svi relevantni dionici uključeni u sustav korisnici, ovlaštene udruge, HOK-a i uredi državne uprave, osim Ministarstva pravosuđa.

No, kako se tijekom provedbe ovog projekta planira još jedan izvještaj, nadamo se da ćemo u istom imati priliku iznijeti stav Ministarstva pravosuđa.

4. VAŽNOST SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE

Jedan od ključnih elemenata provedbe sveobuhvatne anti-diskriminacijske politike je djelotvoran i učinkovit sustav besplatne pravne pomoći koji bi građanima slabijeg imovnog stanja omogućio dobivanje besplatne pravne pomoći i ravnopravan pristup upravnim i sudskim tijelima, te na taj način spriječio diskriminaciju po osnovi imovnog stanja.

Pučki pravobranitelj, kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije, u svom Izvješću o pojavama diskriminacije za 2010. godinu⁵⁷ između ostalog navodi: „... 2010. godina je proglašena Godinom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti. U tom smislu, izabrane su dvije teme koje oslikavaju, svaka na svoj način, nejednakost prema imovnom stanju u današnjem društvu: neučinkovitost sustava besplatne pravne pomoći i beskućništvo, a problem diskriminacije temeljem imovnog stanja ilustrira primjer prepreke pristupu odujetničkoj djelatnosti.“

Pučki pravobranitelj je i u Izvješću o pojavama diskriminacije za 2009. godinu ukazao na probleme u primjeni ZBPP, kako u odnosu na postupke u kojima je to pravo moguće ostvariti tako i uz način određivanja kruga potencijalnih korisnika prava.

Vođeni idejom da je mogućnost ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć kroz sustav osnovni mehanizam za suzbijanje diskriminacije po osnovi imovnog stanja, ali i po drugim diskriminatornim osnovama u jedinstvenoj tablici praćenja obuhvatili smo i praćenje slučajeva sumnje na diskriminaciju po 11 diskriminatornih osnova – na osnovi rase ili etničke pripadnosti, spola, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja, obrazovanja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta i spolne orijentacije.

U odabiru diskriminacijskih osnova rukovodili smo se onim diskriminacijskim osnovama temeljem kojih je zabranjena diskriminacija u pravu Europske unije i koje su najznačajnije u smislu međunarodnih ugovora kojima se zabranjuje diskriminacija (spol, rasno ili etničko podrijetlo, invaliditet, dob, vjera i spolna orijentacija). U kontekstu provedbe ovog projekta izdvojili smo i diskriminacijsku osnovu „imovno stanje“, ali i pridodali još nekoliko diskriminacijskih osnova (političko ili drugo uvjerenje, obrazovanje, bračni ili obiteljski status i zdravstveno stanje) koje su proizašle iz iskustva koja imamo u neposrednom radu s korisnicima.

Treba, također, imati u vidu činjenicu da ovlaštene udruge pružatelji besplatne pravne pomoći sukladno ZBPP nisu ovlaštene za vođenje sudskih postupaka, nego isključivo za upravno postupanje. Iz tog razloga nismo bili u mogućnosti pratiti diskriminacijske predmete pred hrvatskim sudovima. Stoga prikupljeni statistički podaci pružaju samo djelomičan uvid u pojavnost diskriminacije.

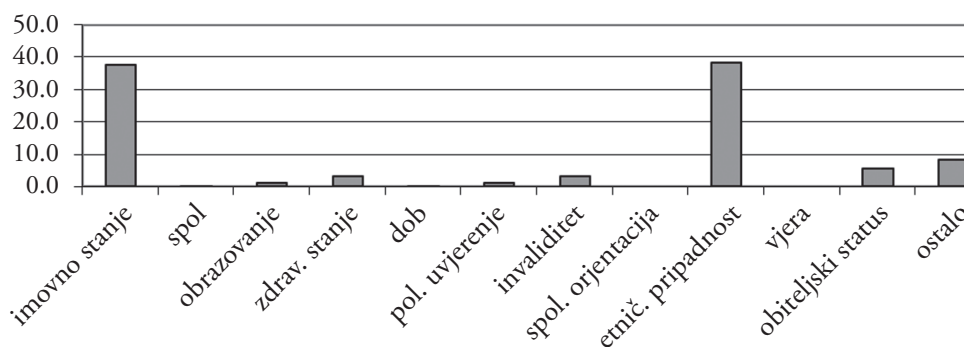
⁵⁷ Vidi www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-o-rad-u-pravobranitelja.html

Svoje smo aktivnosti posebno usmjerili na informiranje građana o ZSD i mogućnosti podnošenja pritužbi na diskriminaciju. U svakodnevnom radu s korisnicima, svjedoci smo da korisnici često imaju subjektivan osjećaj da su diskriminirani, ali se istodobno konkretna životna situacija ne može podvesti pod neku od diskriminatorskih osnova definiranih ZSD. To nam govori da građane treba dodatno informirati o osnovnim pojmovima u području zaštite od diskriminacije, kako bi je građani mogli prepoznati i zatražiti zaštitu.

U slučajevima kad je sumnja na diskriminaciju osnovana, često se žrtve diskriminacije dvoume oko podnošenja pritužbi na diskriminaciju. Osobito se dvoume kod prijave radi diskriminacije u području rada i zapošljavanja, zbog straha od gubitka posla ili neugodnosti s poslodavcem. Zbog toga je važno osvijestiti kod građana spoznaju o nužnosti podnošenja pritužbi na diskriminaciju i tužbi za utvrđivanje diskriminacije kako bi se stekao što objektivniji uvid u raširenost i pojavnost diskriminacije prema zabranjenim diskriminacijskim osnovama i područjima u kojima se diskriminacija najčešće javlja, ali jednako tako i stvarala pozitivna klima i praksa za suzbijanje diskriminacije po bilo kojem od diskriminacijskih osnova.

Od ukupno 1652 korisnika koji su obuhvaćeni našim praćenjem u razdoblju od šest mjeseci 15. listopada 2011 do 15. ožujka 2012. godine sumnja na diskriminaciju zabilježena je u slučajevima 272 korisnika ili 16,5% od ukupnog broja korisnika.

Od zabilježenih 272 slučaja najveći postotak sumnje na diskriminaciju zabilježen je na osnovi rasne ili etničke pripadnosti 38,2%, odmah potom na osnovi imovnog stanja 37,9%, na osnovi bračnog ili obiteljskog statusa 5,5%, na osnovi zdravstvenog stanja i na osnovi invaliditeta svaki po 3,3%, na osnovi obrazovanja i na osnovi političkog ili drugog uvjerenja svaki po 1,1%, na osnovi dobi 0,7%, na osnovi spola 0,4% i po ostalim osnovama 8,5%.



Kada usporedimo statističke podatke iz Izvješća Pučkog pravobranitelja o pojavama diskriminacije u 2010. godini s našim rezultatima praćenja, podudaraju se podaci o najčešćoj diskriminacijskoj osnovi, a to je rasna ili etnička pripadnost, boja kože, nacionalno podrijetlo. Prema našim rezultatima praćenja sljedeći po učestalosti je diskriminacijski osnov imovno stanje, koji smo posebno pratili kroz provedbu ZBPP-a.

Djelotvoran i učinkovit sustav besplatne pravne pomoći trebao bi biti efikasna metoda za suzbijanje diskriminacije na osnovi imovnog stanja, ali i po drugim diskriminacijskim osnovama.

ZAKLJUČAK: Stvoren zakonodavni i institucionalni okvir u području besplatne pravne pomoći ne sadrži rješenja kojima je olakšana dostupnost besplatne pravne pomoći građanima slabijeg imovnog stanja. Imovinski kriteriji po kojima se pravna pomoć odobrava su i dalje restriktivni i isključuju određene korisnike koji bi trebali ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć jer nemaju nikakvih prihoda, ali imaju u vlasništvu ili suvlasništvu zemlju, najčešće male dijelove nevelike vrijednosti. Tako postavljeni kriteriji predstavljaju rizik od diskriminacije po osnovi imovnog stanja. Građani slabijeg imovnog stanja kojima je besplatna pravna pomoć namijenjena, nemaju jednak pristup upravnim i sudskim tijelima u odnosu na ostale građane Hrvatske. Stavljanje u nepovoljni položaj ovih osoba zbog nemogućnosti ostvarivanja besplatne pravne pomoći predstavlja rizik od diskriminacije po osnovi imovnog stanja.

4.1. Slučajevi pritužbi građana na diskriminaciju

Slučaj diskriminacije – područje diskriminacije: obrazovanje, znanost i šport; diskriminacijska osnova: etnička pripadnost

Mlt. M. M. iz B., Rom, učenik prvog razreda srednje škole u B. M., napadnut na autobusnom stajalištu pored škole od strane 15-ak dječaka i zadobio ozljede. O navedenom slučaju obaviještena je policija. Prema navodima mlt. dječaka nekolicina učenika navedene srednje škole mu je u više navrata verbalno prijetila batinama zbog njegove etničke pripadnosti. O ovim prijetnjama mlt. dječak izvijestio ravnatelja i pedagoga škole. Stranka je upoznata s Protokolom o postupanju u slučaju nasilja među djecom i mladima, te mogućnošću upućivanja pritužbe povodom diskriminacije. Roditeljima smo pomogli ispuniti pritužbu povodom diskriminacije.

Slučaj diskriminacije – područje diskriminacije: rad i radni uvjeti/zapošljavanje; diskriminacijska osnova: spol

Stranka M. Š. iz E. se javila na oglas za posao koji je bio raspisan na jednom internetskom portalu za radno mjesto blagajnika/ca u privatnoj tvrtki. Sljedeći dan zaprimila je elektronsku poštu od tvrtke kojoj je poslao svoju zamolbu, u kojoj ga obavještavaju da traže „blagajnicu – žensku osobu“. Stranka tvrdi da je nekoliko puta telefonski kontaktirala tvrtku i da mu je rečeno da ne ulazi u konkurenciju za traženo radno mjesto, jer nije ženska osoba. Budući navedeno postupanje privatne tvrtke predstavlja izravnu diskriminaciju na osnovu spola i u suprotnosti je s čl. 5. Zakona o ravnopravnosti spolova, stranku smo upoznali sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije, te joj pomogli ispuniti pritužbu povodom diskriminacije. Odgovor Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova stranka je zaprimila sredinom prosinca 2011. god. U odgovoru Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova navodi da je privatna tvrtka zatvorena zbog nerentabilnosti, zbog čega joj nije bilo moguće preporučiti konkretno postupanje radi otklanjanja posljedica diskriminatornog postupanja.

Slučaj diskriminacije – područje diskriminacije: obrazovanje, znanost i šport; diskriminacijska osnova: etnička pripadnost

Mlt. Romkinja C. K. iz B, učenica osmog razreda osnovne škole je za vrijeme nastave tjelesnog odgoja fizički napadnuta od strane kolege iz razreda. Mlt. dječak je djevojčicu snažno udario nogom u predio koljena te joj nanio tešku tjelesnu ozljedu desnog koljena. Zbog navedenog je ista bila hospitalizirana, te joj je stavljena tutor longeta. Otac mlt. Romkinje tvrdi da je do napada došlo zbog njezine etničke pripadnosti. Stranku smo upoznali s Protokolom o postupanju u slučaju nasilja među djecom i mladima, te u ime stranke napisali dopis ravnatelju u kojem smo ga pozvali da detaljno ispita slučaj i po potrebi mlt. dječaka prijavi nadležnim institucijama. Također smo stranci pomogli ispuniti pritužbu povodom diskriminacije.

Slučaj diskriminacije – područje diskriminacije: rad i radni uvjeti/zapošljavanje; diskriminacijska osnova: zdravstveno stanje

Obratila nam se stranka iz Osijeka Lj. B. zaposlena na radnom mjestu stručnog referenta za studentska pitanja na jednom osječkom fakultetu. Ista je početkom 2011. god. zbog zdravstvenih problema sa sluhom podvrgnuta operativnom zahvatu. Nakon operacije stranka slabije čuje. U svjedodžbi o zdravstvenoj sposobnosti koju je izdao liječnik specijalist medicine rada navedeno, da je sposobna za rad uz ograničenje rada sa strankama. Nakon što je navedenu svjedodžbu pokazala svojem poslodavcu isti ju je degradirao s njezinog radnog mjesta i ponudio joj posao spremačice. Stranka ima SSS ekonomskog smjera. Stranka nam se obratila za pomoć, te smo je savjetovali da podnese pritužbu povodom diskriminacije Pučkom pravobranitelju. Međutim, nakon nekoliko dana stranka nas je obavijestila da ne želi podnijeti pritužbu, te da je trenutno na bolovanju.

Slučaj višestruke diskriminacije – područje diskriminacije: rad i radni uvjeti/zapošljavanje; diskriminacijska osnova: etnička pripadnost i dob

Obratila nam se stranka S. A. iz B. zaposlena na radnom mjestu referenta za ekonomske poslove u jednoj renomiranoj tvrtki. U istoj tvrtki stranka je ostvarila oko 28 godina radnog staža. Iako je dugi niz godina zaposlena kod istog poslodavca stranka nikad nije unaprijeđena, premda je od svojih nadređenih uglavnom dobivala pohvale za svoj rad i ostvarivala dobre poslovne rezultate. Prilikom zadnjih kadrovskih promjena unaprijeđena je osoba koja je tek odradila pripravnički staž i u tvrtki bila zaposlena tek nešto više od godine dana. Prema tvrdnjama stranke poslodavac joj je usmeno rekao kako neće napredovati zbog svoje etničke pripadnosti, ali i zbog dobi (56 godina života), odnosno da prednost imaju mlađe osobe. S obzirom na izloženo stranku smo savjetovali da podnese pritužbu povodom diskriminacije Pučkom pravobranitelju, ali nemamo informaciju je li stranka istu podnijela.

Slučaj višestruke ponovljene diskriminacije – područje diskriminacije: rad i radni uvjeti (nemogućnost obavljanja samostalne djelatnosti); stanovanje; diskriminacijska osnova: etnička pripadnost i nacionalno podrijetlo

Obratila nam se stranka A. S. iz V. Stranka je rođena u Republici Makedoniji, albanske nacionalnosti. Od početka 1980-ih godina prijavljen je sa stalnim mjestom prebivališta u V. 1988. godine zapošljava se na neodređeno vrijeme u ugostiteljskom obrtu svoga oca A. H. u V. Zbog ratnih sukoba 1991. godine odlazi u izbjeglištvo. 1996. godine dobiva domovnicu, osobnu iskaznicu i putovnicu Republike Hrvatske, koje su mu nakon godinu dana oduzete uz obrazloženje da je naknadnom provjerom utvrđeno da nije hrvatski državljanin. Na poziv Vlade Republike Hrvatske, a sukladno donesenom Planu povratka od 06. 04. 1999. godine, vraća se u V. 1999. godine i podnosi zahtjev za izdavanje domovnice i osobnih dokumenata. Upućen je da prethodno podnese zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo. Zahtjev je odbijen te A. S. podnosi zahtjev za priznanje statusa stranca sa privremenim boravkom u Hrvatskoj i izdavanje poslovne dozvole. Ovo pravo mu je isteklo 04. 10. 2011. godine. Stranka je vlasnik obiteljske kuće i poslovnog prostora u V., registrirani je obrtnik i porezni obveznik koji uredno plaća svoje obveze. Nakon toga, Hrvatska gospodarska komora, Županijska gospodarska komora V. odbija dati suglasnost, a nadležna policijska postaja zbog toga odbija zahtjev A. S. za izdavanje poslovne dozvole. Temeljem toga, odlučeno je da A. S. ne ispunjava uvjete za odobrenje privremenog boravka sukladno čl. 52. st. 1. t. 5. Zakona o strancima, te da nije opravdao svrhu za odobrenje boravka. Protiv rješenja kojim se odbija produženje boravka u Republici Hrvatskoj kao i produljenje poslovne dozvole, A. S. je pravovremeno uložio žalbu Ministarstvu unutarnjih poslova RH. U žalbi se poziva na diskriminaciju smatrajući da zadovoljava uvjete propisane Zakonom o strancima, te da je jedini razlog odbijanja zahtjeva činjenica da je Albanac. Uputio je i pritužbu povodom diskriminacije Pučkom pravobranitelju.

10. travnja 2012. godine, nadležna policijska postaja u V., ne čekajući odluku drugostupanjskog tijela, donosi Zapovijed o napuštanju Republike Hrvatske u roku 15 dana. Rješenje je izvršno od 10. travnja 2012. godine. A. S. sukladno zapovijedi napušta Republiku Hrvatsku i bez prethodnog podnošenja žalbe jer smatra da ista neće biti učinkovita. Zbog načina postupanja podnijeta je još jedna pritužba povodom diskriminacije Uredu pučkog pravobranitelja.

Slučaj višestruke diskriminacije – područje diskriminacije: zdravstvena zaštita; diskriminacijska osnova: etnička pripadnost i nacionalno podrijetlo

B. B. iz V., državljanka Republike Srbije, udana za hrvatskog državljanina, majka 4 djece, u Republici Hrvatskoj ima status stranca s odobrenim stalnim boravkom. B. B. podnosi Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje zahtjev za priznavanje prava na novčanu pomoć za vrijeme korištenja rodiljne i roditeljske brige o novorođenom djetetu rođenom 18. 06. 2011. godine. Zahtjevu prilaže preslike rodnog lista za svu djecu, a za sebe presliku važeće putne isprave s uvjerenjem o odobrenom stalnom boravku u Republici Hrvatskoj i uvjerenje Hrvatskog zavoda za

zapošljavanje. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje odbija zahtjev uz obrazloženje da je u provedbenom postupku utvrđeno da je prestao njezin ugovor o radu, te da majka izvan sustava rada može ostvariti pravo s osnove rodiljne i roditeljske brige o novorođenom djetetu pod uvjetom da na dan rođenja djeteta ispunjava, između ostaloga, uvjet da je hrvatska državljanica ili strankinja s odobrenim stalnim boravkom u Republici Hrvatskoj, da ima neprekidno prebivalište ili stalni boravak u Republici Hrvatskoj u trajanju od najmanje 5 godina i da je zdravstveno osigurana prema propisima o obveznom zdravstvenom osiguranju. Sukladno pouci o pravnom lijeku, B. B. je uputila žalbu Direkciji Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. U žalbi ističe da je prvostupanjsko tijelo pogrešno ili nepotpuno utvrdilo činjenično stanje te da je pogrešno primijenilo materijalno pravo iz razloga što: B. B. ima status strankinje s odobrenim stalnim boravkom u Republici Hrvatskoj; ima neprekidno prebivalište odnosno stalni boravak u trajanju od najmanje 5 godina (od 2004. godine), da je koristila roditeljni dopust kao zaposlena osoba do 17. 12. 2011. godine, da joj je ugovor o radu prestao dana 16. 07. 2011. godine; da se u evidenciji nezaposlenih osoba Hrvatskog zavoda za zapošljavanje vodi od 19. 12. 2011. godine i da je zdravstveno osigurana prema propisima o obveznom zdravstvenom osiguranju kao nezaposlena osoba od 19.12.2011. godine. Drugostupanjsko tijelo žalbu odbacuje kao neosnovanu i potvrđuje rješenje prvostupanjskog organa. B. B. ne želi podnositi tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske svjesna dugotrajnosti postupka. Podnesena je pritužba povodom diskriminacije Uredu pučkog pravobranitelja, odnosno posebno pravobraniteljici za ravnopravnost spolova.

Slučaj diskriminacije – područje diskriminacije: rad i radni uvjeti/zapošljavanje; diskriminacijska osnova: etnička pripadnost

B. Š. je od 1988. radila kao odgajateljica u dječjem vrtiću „B“ u gradu O. Dobila je otkaz 1991., ali je sudskom presudom 1992. vraćena na posao. No, nije vraćena na svoj posao odgojiteljice, nego je radila kao pomoćna radnica u garderobi. Nakon 10 dana ponovno je dobila otkaz. Od tada se javlja na natječaje, ali bezuspješno, iako je u dotičnom vrtiću od 1994. do 2000. zaposleno 4 odgajatelja u stalni radni odnos. Od 2008. B. Š. se poziva na svoje pravo prednosti pri zapošljavanju sukladno članku 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, no i dalje bez uspjeha.

Novi natječaj raspisan je u rujnu 2011., ali B. Š. nije ni taj put dobila posao, iako je u to vrijeme pripadnica srpske nacionalne manjine upravo otišla u mirovinu.

Primorana je pravdu zatražiti sudskim putem. U travnju ove godine donesena je i prvostupanjska presuda, kojom nije utvrđena diskriminacija. O slučaju je informiran i Ured Pučkog pravobranitelja.

5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Ocijenili smo ZBPP na osnovi prikupljenih podataka od dionika uključenih u sustav besplatne pravne pomoći i temeljem sadržajne analize zakonskih rješenja i drugih dokumenata koji obrađuju sustav besplatne pravne pomoći prema utvrđenom metodološkom postupku za evaluaciju i praćenje zakona. Usredotočili smo se na četiri osnovna kriterija za vrednovanje zakona:

- relevantnost,
- djelotvornost,
- učinkovitost i
- održivost.

Za svaki od navedenih kriterija sačinili smo listu ključnih pitanja na koja smo tražili odgovor, indikatore za svako pojedino pitanje, izvore podataka i metode prikupljanja podataka.

Analizirali smo prikupljene podatke i relevantne dokumente te smo ocijenili sadašnje funkcioniranje ZBPP i dali preporuke tamo gdje smo smatrali da je potrebno.

Preporuke

- Ocjenjujemo da je potrebna revizija postojećeg Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kako bi se sustav pružanja pravne pomoći debirokratizirao i u značajno većoj mjeri odgovorio na potrebe građana. Izmjene bi trebale biti takve da pridonose većoj iskoristivosti sredstava namijenjenih za besplatnu pravnu pomoć građanima, manjim administrativnim troškovima i smanjenju administrativnog tereta, a u korist povećanja broja građana koji dobivaju besplatnu pravnu pomoć.
- Zbog djelotvornosti i održivosti sustava bilo bi važno provesti ankete i/ili istraživanja kako bi se ustanovile potrebe građana za besplatnom pravnom pomoći i utvrdilo koliko su građani upoznati s postojanjem zakona.
- Potrebno je kontinuirano nastaviti informiranje javnosti o sustavu besplatne pravne pomoći i načinima njezina ostvarenja. Pri tome bi bilo važno da se informiranjem obuhvate nepokrivena ruralna područja u kojima nema državnih institucija niti pružatelja besplatne pravne pomoći koji imaju zakonom propisanu obvezu informirati građane.
- Za ostvarenje djelotvornog sustava besplatne pravne pomoći osobito je važno podupirati pravno savjetovanje i informiranje građana izvan i prije sudskih, upravnih i drugih postupaka za sve vrste pravnih problema. Primarna pravna pomoć trebala bi obuhvaćati širi krug pravnih problema od sekundarne.
- Kriteriji imovinskog cenzusa koje treba ispuniti za odobravanje primarne pravne pomoći trebaju biti blaži od uvjeta za odobravanje sekundarne pravne pomoći.

- Potrebno je ublažiti propisane kriterije imovinskog stanja u pogledu vlasništva ili suvlasništva na drugim nekretninama na način da se uzme u obzir stvarna, tržišna vrijednost istih, posebno u slučajevima kad korisnici nemaju nikakvih prihoda ili su im prihodi na granici siromaštva.
- Pravna pomoć trebala bi se odobriti u svim slučajevima kada korisnici traže samo pravni savjet bez provođenja složene procedure i utvrđivanja imovinskog stanja korisnika. Potrebno je razmotriti i ideju o uvođenju socijalnih karti, jer bi se korisnik s takvom ispravom mogao deklarirati kod pružatelja bez ikakve prethodne procedure.
- Potrebno bi bilo proširiti krug korisnika besplatne pravne pomoći na strance - povratnike u Republiku Hrvatsku koji se vraćaju u Hrvatsku u programu povratka ili obnove ili stambenog zbrinjavanja.
- Za pružanje primarne pravne pomoći potrebno je osigurati u potpunosti afirmaciju sustava projektnog financiranja udruga. Sredstva za besplatnu pravnu pomoć trebaju razmjerno pokrivati stvarne troškove pružanja te pomoći (troškove radne snage, troškove korištenja prostora i opreme, stvarne izdatke itd.) Ocjenjujemo da je potrebna reforma postojećeg sustava pružanja pravne pomoći na način da se financiranjem primarne pravne pomoći iz proračuna osigura kontinuitet pružanja usluga pravne pomoći nakon odlaska stranih donatora.
- Potrebno bi bilo redefinirati ulogu i zadaće Povjerenstva za pravnu pomoć na način da postane nezavisno i nepristrano tijelo s većim ovlastima.
- U predstojećim reformama sustava besplatne pravne pomoći trebaju biti aktivno uključeni svi zainteresirani dionici. Također bi trebalo koristiti i uvažiti prijedloge organizacija civilnog društva, drugih relevantnih institucija i domaćih i međunarodnih stručnjaka, kao i praksu zemalja Europske unije koje imaju razvijen sustav besplatne pravne pomoći.

Zaključak

Po našem mišljenju Novela Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2011. godine nije donijela očekivani, nužan i objektivno ostvariv kvalitativni iskorak, niti pridonijela djelotvornosti i učinkovitosti sustava besplatne pravne pomoći. Najozbiljniji problemi koji se prenose iz godine u godinu su i dalje nefunkcionalnost i neadekvatnost sustava posebno u odnosu na socijalno ugrožene osobe kojima je zakon namijenjen, o čemu zorno govori podatak o razmjerno malom broju osoba koje su ostvarile pravnu pomoć. Sužena je mogućnost za podupiranje svih oblika pravnog savjetovanja, jer je iz sustava isključeno svako pravno savjetovanje izvan sudskih i upravnih postupaka i upravnog spora. Savjetovanje građana prije pokretanja formalnih pravnih postupaka, često je od utjecaja na odluku građana o pokretanju postupka, te značajno može pridonijeti umanjenju nepotrebnih postupaka, a posljedično i rasterećenju sudova i upravnih tijela. Utvrđeni imovinski kriteriji za odobravanje besplatne pravne pomoći i dalje su restriktivni i dovode do eliminacije svih onih korisnika koji bi mogli ostvariti besplatnu pravnu pomoć jer nemaju nikakvih primanja, neki čak nemaju u vlasništvu ni nekretninu u kojoj stanuju, ali imaju u

vlasništvu zemlju i to najčešće neke manje dijelove u suvlasništvu, nevelike vrijednosti. Tako postavljeni kriteriji predstavljaju rizik od diskriminacije po osnovi imovnog stanja. Građani slabijeg imovnog stanja kojima je besplatna pravna pomoć namijenjena, nemaju jednak pristup upravnim i sudskim tijelima u odnosu na ostale građane Hrvatske. Stavljanje u nepovoljni položaj ovih osoba zbog nemogućnosti ostvarivanja besplatne pravne pomoći predstavlja rizik od diskriminacije po osnovi imovnog stanja.

6. UDRUGE KOJE SURAĐUJU NA PROJEKTU

CENTAR ZA MIR, NENASILJE I LJUDSKA PRAVA OSIJEK (CZMOS)

Organizacija - nositelj projekta

Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek je neprofitna, nestranačka, nevladina humanitarna udruga koja svoje djelatnosti razvija u tri strategijska pravca: vladavina prava i ljudska prava, kultura nenasilja i demokracije i suočavanje s prošlošću.

Misija Centra je izgradnja društva utemeljenog na kulturi mira, a vrijednosti za koje se zalaže su nenasilje, uvažavanje različitosti, humanost, tolerancija, pluralizam, poštivanje ljudskih prava, osobna odgovornost, pacifizam, ravnopravnost spolova.

Od svog osnutka 1992. godine Centar se aktivno i kontinuirano bavi promicanjem i zaštitom ljudskih prava i kulturom nenasilnog djelovanja kroz aktivnosti: pružanja besplatne pravne pomoći, praćenja ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, lobiranja i zagovaranja za donošenje i/ili izmjene zakona koji se tiču ljudskih prava, zagovaranja za promjene javnih politika, promociju i edukaciju o ljudskim pravima, edukaciju o nenasilju, nenasilnoj komunikaciji i nenasilnom rješavanju sukoba.

Kao doprinos izgradnji održivog mira unazad nekoliko godina Centar pridonosi političkom i društvenom okruženju koje potiče individualizaciju odgovornosti za ratne zločine i solidarnost sa svim žrtvama kroz aktivnosti: praćenje suđenja za ratne zločine, izvještavanje o uočenim trendovima, problemima i naprecima u suđenjima za ratne zločine u Hrvatskoj, zagovaranju za zakonodavne promjene i politike u području procesuiranja ratnih zločina.

Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek je udruga registrirana za pružanje pravne pomoći pri Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske.

CENTAR ZA MIR, PRAVNE SAVJETE I PSIHOSOCIJALNU POMOĆ VUKOVAR (CZMVU)

Organizacija - partner na provedbi projekta

Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć je lokalna nevladina, nepolitička, nestranačka, neprofitna humanitarna udruga građana koja djeluje na zaštiti i promociji ljudskih prava, razvoju demokracije i međuetničkih odnosa.

Centar je osnovan 01. 08. 1996.godine uz podršku humanitarne organizacije "OXFAM" iz Oxforda (Velika Britanija), a od 1998.god. registriran je kao udruga građana pri Uredu za opću upravu Vukovar.

Vizija Centra je moderno demokratsko društvo, društvo vladavine prava i poštivanja ljudskih prava i vrijednosti, društvo tolerancije i jednakih mogućnosti za sve građane, bez diskriminacije i bez obzira na nacionalne/etničke, vjerske, kulturne, spolne, socijalne ili druge razlike.

Cilj Centra je izgradnja i razvoj demokratskog društva i održivog razvoja kroz razvitak ljudskih sloboda, zaštitu i razvitak ljudskih prava, izgradnju kulture mira i nenasilja kao kvalitete života, razvoj međuetničke, međuvjerske i međukulturne tolerancije i suradnje, razvoj osjećaja sigurnosti i pripadnosti, samopoštovanja i poštovanja drugih.

Osnovne aktivnosti Centra su: pružanje besplatnih pravnih savjeta, izvještavanje i analiziranje stanja i kršenja ljudskih prava, pružanje informativne i tehničke potpore građanima, građanskim inicijativama i inicijativama ekonomskog razvitka, provođenje javnih kampanja i zagovaranje, praćenje rada sudova i tijela državne uprave, organiziranje konferencija, seminara, treninga, radionica, okruglih stolova i javnih diskusija, suradnja s relevantnim vladinim i nevladinim organizacijama u Hrvatskoj te inozemnim i međunarodnim nevladinim organizacijama i međunarodnim organizacijama.

Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć Vukovar je udruga registrirana za pružanje pravne pomoći pri Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske.

SRPSKI DEMOKRATSKI FORUM (SDF)

Organizacija - partner na provedbi projekta

SDF je osnovan 8. prosinca 1991. godine kao koalicija prominentnih Srba i Hrvata čiji je zajednički cilj bio spriječiti rat i naći politička rješenja u srpsko-hrvatskom konfliktu. Organizacija je nukleus iz koje su se razvile druge postojeće institucije i organizacije Srba u Hrvatskoj. Danas je SDF jedna od najstarijih, najvećih i najznačajnijih nevladinih organizacija u Hrvatskoj i regiji.

Srpski demokratski forum (SDF) je dobrovoljna, nevladina, neprofitna i nestranačka organizacija, predana idealima slobode i vladavine prava, idealima mira i sporazumijevanja među ljudima i narodima, izgradnji, jačanju i učvršćivanju demokracije, humanizma, jednakosti i vladavine prava, te zaštiti i afirmaciji ljudskih, građanskih i političkih prava. Ovi ciljevi uključuju i predanost SDF-a u zaštiti i unapređenju prava etničkog, kulturnog i vjerskog identiteta Srba u Republici Hrvatskoj kao modernog građanskog identiteta uz poštivanje multikulturalnosti i multietničnosti sredine u kojoj žive.

SDF se bavi zaštitom ljudskih i manjinskih prava kroz aktivnosti pružanja besplatne pravne pomoći, promocijom i zaštitom manjinskih prava na lokalnoj, nacionalnoj i međunarodnoj razini, promocijom uključivanja građana u zajednicu na lokalnoj razini, surađuje s nevladinim organizacijama i mrežama, monitorira stanje ljudskih prava.

Pored toga, SDF daje savjete i pomoć u korištenju postojećih socijalnih prava, pruža pomoć u kući starijim i posebnim skupinama, organizira volonterske mreže, vrši podjelu humanitarne

pomoći, radi na ekonomskoj revitalizaciji zajednice kroz razvoj kapaciteta zadruga i obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava i poduzetništva, razvoj partnerskih odnosa s lokalnim vlastima i unaprjeđenju svijesti o potrebi očuvanja i razvitka ruralnih sredina, vodi brigu o sustavnoj primjeni zakona o nacionalnim manjinama u području zapošljavanja.

Srpski demokratski forum je udruga registrirana za pružanje pravne pomoći pri Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske.

Organizacije - suradnici na provedbi projekta

CENTAR ZA GRAĐANSKE INICIJATIVE POREČ (CGI)

Centar za građanske inicijative (CGI) osnovan je 1992 godine. Promicanje kulture ljudskih prava, mira, nenasilja i tolerancije, te jačanje svijesti o njihovoj važnosti, organiziranjem tribina, okruglih stolova, seminara, radionica, kampanja i sl. jedna je od njegovih osnovnih djelatnosti. Nadalje, pružanje podrške ljudima čija su ljudska prava i slobode ugroženi kao i pružanje besplatne pravne pomoći sukladno zakonu. Unaprjeđivanje i razvijanje specifičnih prava žena, pružanje neposredne potpore u ostvarivanju prava na razliku, život bez nasilja i prava na izbor-javno zagovaranje ženskih prava, jačanje institucionalnih oblika podrške ženama u ostvarivanju prava na punu participaciju u svim sferama političkog, javnog, ekonomskog života u zajednici. Poticanje i podrška građanskim inicijativama u cilju aktivnijeg uključivanja u procese odlučivanja na lokalnoj razini. Praćenje i analiza donošenja i provođenja odluka, propisa i drugih pravnih akata na lokalnoj i županijskoj razini, zakona i upravno-pravne prakse na razini Republike Hrvatske, te pokretanje zakonodavnih inicijativa. Izdavanje biltena, časopisa, brošura i knjiga.

Iz dosadašnjeg cjelokupnog rada CGI-a i svih mnogobrojnih provedenih projekata i aktivnosti, vidljiva je usmjerenost CGI-a prema zaštiti kako ljudskih prava općenito tako i posebna usmjerenost prema zaštiti prava najosjetljivijih društvenih skupina svih marginaliziranih skupina bez razlika, što je uostalom i naša misija.

Centar za građanske inicijative Poreč je udruga registrirana za pružanje pravne pomoći pri Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske.

CENTAR ZA PARTICIPACIJU ŽENA U DRUŠTVENOM ŽIVOTU RIJEKA

Centar za participaciju žena u društvenom životu Rijeka je nevladina, neprofitna, lobistička ženska grupa za afirmaciju i implementaciju ženskih ljudskih prava, rodne ravnopravnosti, prava na rad, prava na jednaku plaću, prava na jednako sudjelovanje u javnom i društvenom životu, prava na život bez nasilja.

Centar se posebno bavi obiteljskim nasiljem jer je u Hrvatskoj obiteljsko nasilje stalno u porastu, svaka četvrta žena u Hrvatskoj doživi neki oblik nasilja, a svaka druga ubijena žena stradala je od svog partnera.

Članice Centra željele su konkretno pomoći ženama i djeci žrtvama nasilja osnivanjem Centra za pravno savjetovanje i podršku u pravnim procedurama i postupcima.

Centar za participaciju žena u društvenom životu Rijeka je udruga registrirana za pružanje pravne pomoći pri Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske.

DALMATINSKI ODBOR SOLIDARNOSTI SPLIT (DOS)

Udruga za zaštitu ljudskih prava i humanitarne aktivnosti „Dalmatinski odbor solidarnosti – DOS“ osnovana je 1992. godine u Splitu, radi promicanja i zaštite ljudskih prava, građanskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske, humanitarnih aktivnosti i javnih kampanja koje su u funkciji ostvarivanja temeljnih ciljeva Udruge.

Temeljni ciljevi DOS-a su: zaštita temeljnih ljudskih prava, promicanje i zaštita građanskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske, zaštita ljudskih prava etničkih manjina i drugih manjinskih skupina i zajednica, poticanje uspostavljanja i jačanja institucija civilnog društva, poticanje zaštite i promocije slobode medija, poticanje borbe protiv svih oblika nasilja i zalaganje za nenasilno rješavanje konflikata.

Uz dugogodišnji angažman u području zaštite ljudskih prava, kao i suzbijanja svih oblika diskriminacije, posebno bismo istaknuli i činjenicu da je “Dalmatinski odbor solidarnosti” udruga registrirana za pružanje besplatne pravne pomoći pri Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske. Područje pružanja besplatne pravne pomoći obuhvaća Splitsko-dalmatinsku i Šibensko-kninsku županiju. Također, u Udruzi djeluje tim od pet diplomiranih pravnikâ koji predanim angažmanom svakodnevno pružaju besplatnu pravnu pomoć ugroženim skupinama stanovništva, te sustavno vrše monitoring nad stanjem ljudskih prava na području djelovanja naše udruge.

HRVATSKI PRAVNI CENTAR (HPC)

Hrvatski pravni centar (HPC) je nevladina organizacija osnovana 1994. godine u cilju promicanja i uspostave prava u Republici Hrvatskoj.

U području zaštite ljudskih prava projekti/aktivnosti usmjereni su na kritičko praćenje rada zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, na utjecaj u zakonodavnom procesu, te na utjecaj u primjeni i provođenju prava.

Kroz svoje djelovanje u posljednjih 18 godina, HPC je pružio besplatnu pravnu pomoć u više tisuća slučajeva; reagirao na diskriminatorne propise i praksu, uključujući podnošenje ustavnosudskih inicijativa, izradu nacрта i amandmana pravnih propisa, javno zagovaranje i pravnu edukaciju.

U svojstvu implementacijskog partnera UNHCR-a, HPC od početka 2003. pruža besplatnu pravnu pomoć tražiteljima azila u Hrvatskoj, zastupajući ih u prvostupanjskom postupku pred MUP-om Republike Hrvatske.

Hrvatski pravni centar je udruga registrirana za pružanje pravne pomoći pri Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske.

INFORMATIVNO-PРАВNI CENTAR SLAVONSKI BROD (IPC)

Informativno-pravni centar iz Slavanskog Broda je registriran 12. lipnja 2002. godine, i od toga datuma djeluje kao neovisna nevladina organizacija na području zapadne Slavonije (RH) i Bosanske Posavine (BiH), pružajući besplatnu pravnu pomoć ratom pogođenoj populaciji. Program IPC-a od početka predstavlja nastavak rada International Rescue Committee's Legal Assistance Center. Navedeni Centar je pružio pravnu pomoć za oko 7000 ratom pogođenih osoba u RH i BiH od 1999. godine.

Program pravne pomoći je kreiran kako bi olakšao prekogranični povratak kroz pružanje osnovnih pravnih informacija kroz otvorenu telefonsku liniju i uredski rad, kao i kroz pravnu pomoć pruženu kroz sudsko zastupanje i upravne postupke. Usluge besplatne pravne pomoći su vezane za ostvarivanje statusnih i vlasničkih prava, što je neophodno za održivi povratak i uspješnu reintegraciju korisnika. IPC-ov model sudskog zastupanja, koji uključuje i pokriće sudskih troškova, je pomogao brojnim korisnicima u ostvarivanju njihovih temeljnih ljudskih prava.

IPC radi na slučajevima povezanim s ratom i pravima manjina, što ih čini politički osjetljivim, te zbog toga neatraktivne za pojedine odvjetnike. Posljedično, projektna ciljna skupina je često ostavljena bez prikladne pravne pomoći, što u praksi znači poricanje njihovih građanskih prava jednakom pristupu pravdi.

IPC je započeo provedbu projekta "Besplatna pravna pomoć Romima" u suradnji s UNHCR-om Hrvatska u lipnju 2011. godine. Naglasak u projektu je stavljen na pružanje besplatnih pravnih savjeta i profesionalnog pravnog zastupanja korisnika projekta, kao i terenske posjete romskim zajednicama koje se provode na tjednoj razini kroz dva mobilna tima – jednog u Slavanskom Brodu i drugog u Zagrebu. Fokus projektnih aktivnosti je usmjeren na mapiranje trenutne situacije kroz terenske aktivnosti usmjerene na provjeru broja osoba bez državljanstva, uzroke i opseg nereguliranog državljanstva, mjesto boravka, građanskog statusa i nedostatak osobnih dokumenata.

Informativno-pravni centar Slavonski Brod je udruga registrirana za pružanje pravne pomoći pri Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske.

PROJEKT GRAĐANSKIH PRAVA SISAK (PGP-CRP)

Projekt građanskih prava Sisak je nevladina, nepolitička, neprofitabilna, humanitarna organizacija, registrirana u Sisku 02. 12. 2003. godine. PGP-CRP Sisak nastavlja rad Projekta građanskih prava Norveškog vijeća za izbjeglice (NRC) od 1999. godine.

Cilj udruge je pružanje humanitarne pomoći prognanicima, izbjeglicama, povratnicima i socijalno ugroženim osobama, kao i promocija i zaštita ljudskih prava i vrijednosti svih građana u svezi izgradnje,

jačanja i učvršćivanja demokracije i humanizma, te zaštite i afirmacije ljudskih, građanskih i političkih prava.

Radi ostvarivanja ciljeva udruge, ista pruža besplatnu pomoć građanima u zaštiti njihovih ljudskih prava i temeljnih sloboda, pruža humanitarnu pomoć, radi na razvoju lokalne zajednice u pogledu zaštite ljudskih i građanskih prava, razvija suradnje sa sličnim organizacijama u zemlji i inozemstvu, educira širu javnost u svezi s ciljevima udruge, uključujući organiziranje predavanja, seminara i drugih aktivnosti, radi na jačanju lokalne demokracije i sl.

Uz glavni ured u Sisku, PGP ima područne urede u Dvoru, Hrvatskoj Kostajnici, Glini, Gvozd i Krnjaku, te time pokriva područje Sisačko-moslavačke županije i djelomično Karlovačke županije. U cilju što bolje suradnje, PGP je potpisao Povelju o suradnji s gradom Siskom, te sporazume o suradnji s gradom Petrinjom, Hrvatska Kostajnica, te općinama Gvozd i Vojnić.

Projekt građanskih prava Sisak je udruga registrirana za pružanje pravne pomoći pri Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske.

UDRUGA HOĆU KUĆI KNIN

Od svoje registracije 1999. godine Udruga Hoću kući djeluje kao nevladina i neprofitna organizacija. Osnovana je s ciljem zaštite i promocije ljudskih prava i humanitarnih, informativnih, kulturalnih, obrazovnih, etičkih i nacionalnih interesa, kao i socijalne pravde i uvjerenja, bez stjecanja profita.

Vizija organizacije je razvijeno multi-etičko društvo, ekonomski osigurano, s prihvaćanjem osobne odgovornosti za bolju budućnost. Društvo jednakosti, poštivanje ljudskih prava, tolerancija različitih etničkih, spolnih, dobrih i sličnih skupina. Unaprijeđene mogućnosti za nesmetan osoban razvoj u kulturalnom, socijalnom i ekonomskom polju.

Misija organizacije je zagovaranje zaštite ljudskih prava povratnika i izbjeglica na području sjeverne Dalmacije i Like kako bi se olakšala njihova integracija u zajednicu i revitalizacija područja, kroz informiranje, zagovaranje, lobiranje, pružanje besplatne pravne pomoći u suradnji s lokalnom upravom. Pomoć i potpora ostalim lokalnim NVO-ima i civilnim inicijativama s ciljem jačanja njihovih kapaciteta, regionalne suradnje i razvoja civilnog društva.

Od početka 2011. godine organizacija postaje implementacijski partner UNHCR-a u Hrvatskoj u težnji promocije i pomoći povratku izbjeglica u zemlju. U svezi s tim, glavni ured organizacije u Kninu i dva terenska ureda u Korenici i Benkovcu pružaju pravnu pomoć povratnicima i ostalim ranjivim skupinama u sljedećim pravnim poljima: stambeno zbrinjavanje, statusna prava, zdravstveno osiguranje, mirovinska prava itd. U dodatku, dva ugovorna odvjetnika u Gospiću i Korenici zastupaju na sudu povratnike u tužbama vezanim za ostvarivanje njihovih prava.

Udruga Hoću kući Knin je udruga registrirana za pružanje pravne pomoći pri Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske.

7. PRILOZI

7.1. Metodološki postupak za praćenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Relevatnost	Prijedlog indikatora	Izvori podataka	Metode
1. Odgovara li zakon na potrebe hrvatskog društva?	<ul style="list-style-type: none"> • Soc.-dem. pokazelji (standard života) • Usporedba pružene pravne pomoći kroz sustav i izvan sustava • Samoprocjena pružatelja BPP 	Svjetska banka UNDP HZZ DZS HOK – <i>pro bono</i> Pružatelji Pružatelji	Analiza dokumenta Anketa Anketa
2. Koliko je primjeren i sveobuhvatan izbor korisničkih skupina?	<ul style="list-style-type: none"> • Postojanja skupina koje ne mogu ostvariti BPP 	Pružatelji	Anketa
3. Jesu li dovoljno sveobuhvatno definirana pravna područja?	<ul style="list-style-type: none"> • Nemogućnost ostvarivanja BPP za određena pravna područja 	Pružatelji Međunarodna stručna analiza Centar za ljudska prava	Anketa Analiza dokumenta

Djelotvornost	Prijedlog indikatora	Izvori podataka	Metode
1. Je li procedura za ostvarivanje BPP korisnicima jasna (razumljiva)?	<ul style="list-style-type: none"> • 2/3 korisnika ocjenjuje proceduru jasnom • 2/3 zahtjeva su ispunili sami korisnici • Mišljenje HOK-a i pružatelja 	Korisnici Pružatelji HOK	Anketa korisnika Anketa pružatelja Anketa HOK-a
2. Koji je obuhvat pružene BPP?	Povećanje obuhvata korisnika (iako nema strateškog određenja)	Statistika MP-a	Analiza dokumenata
3. Kakva je regionalna dostupnost BPP-a?	Pokrivenost pružateljima BPP-a	Registar HOK-a i MP-a Statistika MP-a	Analiza dokumenata
4. Informiranost o postojanju zakona i načinu ostvarivanja prava?	Postojanje i ažuriranost popisa odvjetnika i registriranih udruga	Korisnici Izvješće MP-a	Anketa Analiza dokumenta

Djelotvornost 2	Prijedlog indikatora	Izvori podataka	Metode
<p>5. a. Je li adekvatno definiran kriterij imovinskog stanja (čl.8)?</p> <p>b. Diskreciona ocjena (čl. 5a i čl. 8 st. 2)?</p>	<p>1/2 smatra da je arbitrarna i neadekvatna</p>	<p>a)Međunarodna stručna analiza Centra za ljudska prava</p> <p>Odluka Ustavnog suda</p> <p>b)Ured državne uprave</p>	<p>Analiza dokumenata</p> <p>Anketa/Intervju</p>
<p>6. Izbor članova i djelotvornost rada Povjerenstva za BPP?</p>	<p>Broj sjednica</p> <p>Sastav Povjerenstva</p>	<p>Zapisnici sa sjednica</p> <p>Izvjeshće MP-a</p>	<p>Analiza dokumenata</p>
<p>7. Je li u praksi ostvareno projektno financiranje? (Kompenzacija indirektnih troškova - hladni pogon)</p>		<p>Izvjeshće MP-a, dodijeljena i vraćena sredstva u proračun</p> <p>Pružatelji</p>	<p>Analiza dokumenata</p> <p>Anketa</p>

Učinkovitost, efikasnost	Prijedlog indikatora	Izvori podataka	Metode
1. Financiranje zakona?	Usporedba planiranih troškova iz obrazloženja zakona i stvarna potrošnja	Statistika MP-a	Analiza dokumenata
2. Efikasnost neposredne provedbe?	Omjer/postotak troškova za provedbu BPP-a i pratećih/administrativnih troškova (prikaz po korisniku)	Statistika MP-a	Analiza dokumenata

Održivost	Prijedlog indikatora	Izvori podataka	Metode
1. Koji je omjer financiranja pružanja neposredne pravne pomoći iz proračuna i vanjskih izvora/donatora? (Pregled kroz godine – usporedba)	<i>Komentar: Manjak vizije što sa zakonom nakon odlaska stranih donatora</i>	Pružatelji	Anketa
2. Koliko su građani upoznati s postojanjem zakona?	2/3 građana upoznato sa Zakonom	Korisnici	Anketa
3. Je li državna uprava spremna za provedbu?		Uredi državne uprave	Anketa/Intervjui
4. Je li ministarstvo spremno reagirati na pravovremene promjene?	Broj javnih rasprava Odaziv na intervju		Analiza dokumenata

7.2. Anketni upitnik za korisnike

ANKETA ZA KORISNIKE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

1) Da li znate da u Republici Hrvatskoj postoji Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći?

DA NE

2) Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje pozitivan, kako ste došli do informacije?
(*moгуće zaokružiti više odgovora*)

a) putem medija (TV, radio, internet)

b) preko ureda koji odobravaju pravnu pomoć

c) preko Centra za socijalnu skrb

d) preko Općinskog suda

e) preko pružatelja besplatne pravne pomoći (ovlaštene udruge, odvjetnici, uredi državne uprave u županijama, pravne klinike)

d) neki drugi način. Koji? _____

3) Iz Vašeg osobnog iskustva, kakva je dostupnost besplatne pravne pomoći u vašoj županiji?

Jednostavna Otežana

4) Ukoliko je otežana, koji su razlozi?

(*moгуće zaokružiti više odgovora*)

a) troškovi puta

b) ishođenje dokumentacije

c) nedostatak pružatelja besplatne pravne pomoći

d) neki drugi razlog Koji? _____

5) Zna li gdje u svom mjestu prebivališta i/ili najbližem mjestu možete dobiti obrasce zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći?

DA NE

6) Da li ste mogli samostalno ispuniti zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći?

DA NE

HVALA VAM NA ISPUNJAVANJU OVE ANKETE!

Svrha ove ankete je povećati dostupne informacije o sustavu besplatne pravne pomoći radi njegova unapređenja.

7.3. Anketni upitnik za udruge - pružatelje besplatne pravne pomoći

ANKETA ZA UDRUGE PRUŽATELJE BPP

1) Odgovara li Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći na potrebe građana? Objasnite svoj odgovor.

2) Koji broj slučajeva ste tijekom 2011. godine odradili kroz sustav BPP (financiran od strane Ministarstva pravosuđa), a koji izvan sustava?

3) Kakva je dostupnost uredima i/ili pružateljima besplatne pravne pomoći u vašoj županiji?

4) Jeste li pružajući pravnu pomoć uočili da postoje skupine korisnika koje ne mogu ostvariti besplatnu pravnu pomoć? Koje su to skupine i koji je razlog?

5) Jeste li pružajući pravnu pomoć uočili pravna područja u kojima nije moguće ostvariti besplatnu pravnu pomoć? Koja su to pravna područja? Jeste li pisali žalbe? Je li drugostupanjsko tijelo pozitivno riješilo žalbu? Jeste li možda pokretali upravni spor?

6) Je li procedura za ostvarivanje besplatne pravne pomoći korisnicima jasna? Koje su, prema vašem iskustvu, najčešće prepreke?

7) Koji je omjer financiranja pravne pomoći vaše udruge iz državnog proračuna i drugih izvora (domaći i međunarodni donatori)?

8) Koji je, prema vašem iskustvu, ključni problem u sustavu besplatne pravne pomoći? Objasnite svoj odgovor

HVALA VAM NA ISPUNJAVANJU OVE ANKETE!

Svrha ove ankete je povećati dostupne informacije o sustavu besplatne pravne pomoći radi njegova unapređenja.

7.4. Anketa/intervju s Hrvatskom odvjetničkom komorom

ANKETA /INTERVJU S HRVATSKOM ODVJETNIČKOM KOMOROM

- 1) Po mišljenju HOK-a, odgovara li Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći na potrebe hrvatskog društva i njegovih građana? Molimo, objasnite svoj odgovor.
- 2) Prema statistikama HOK-a koliko ste *pro bono* slučajeva odradili tijekom 2011. godine? Ukoliko imate podatke, možete li navesti broj slučajeva koji su odvjetnici/e odradili kroz sustav besplatne pravne pomoći (financiran od strane Ministarstva pravosuđa) tijekom 2011. godine?
- 3) Po mišljenju HOK-a je li procedura za ostvarivanje besplatne pravne pomoći korisnicima jasna i razumljiva? Koje su, prema vašem iskustvu, najčešće prepreke? Molimo, objasnite svoj odgovor.
- 4) Po mišljenju HOK-a kakva je regionalna dostupnost besplatne pravne pomoći? Postoje li prema vašim evidencijama i/ili saznanjima područja unutar Republike Hrvatske koja nisu pokrivena pružateljima sekundarne pravne pomoći i ukoliko postoje koja su to područja? Molimo vaše mišljenje o mogućem načinu rješavanja tog problema.
- 5) Jeste li pružajući pravnu pomoć uočili pravna područja u kojima nije moguće ostvariti besplatnu pravnu pomoć, a po vašem mišljenju bi to trebalo omogućiti?
- 6) Koji su, prema vašem iskustvu, ključni problemi i prepreke u postojećem sustavu besplatne pravne pomoći s pozicije odvjetnika kao pružatelja besplatne pravne pomoći? Molimo vaše mišljenje o mogućim načinima rješavanja uočenih problema i prepreka.

HVALA VAM NA SURADNJI!

Svrha ove ankete je povećati dostupne informacije o sustavu besplatne pravne pomoći radi njenoj unapređenja.

7.5. Anketa/intervju s uredima državne uprave

ANKETA/INTERVJU S UREDOM DRŽAVNE UPRAVE U ŽUPANIJAMA

- 1) Predstavlja li vam odredba članka 5. stavka 2. točka (d) Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP) poteškoću pri donošenju rješenja o odobravanju korištenja pravne pomoći ili odbijanju zahtjeva, s obzirom da se ista može iznimno odobriti u svim upravnim postupcima, ako takva potreba proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti podnositelja zahtjeva i članova njegova kućanstva, u skladu s temeljnim ciljem i svrhom ovog Zakona? Ukoliko je odgovor DA, na koje poteškoće u praksi nailazite pri utvrđivanju istih? Molimo vaše mišljenje što bi trebalo učiniti da se uočene poteškoće otklone ili barem ublaže.
- 2) Predstavlja li vam odredba članka 5. stavka 3. točka (f) ZBPP-a poteškoću pri donošenju rješenja o odobravanju korištenja pravne pomoći ili odbijanju zahtjeva s obzirom da se ista može iznimno odobriti u svim sudskim postupcima, ako takva potreba proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti podnositelja zahtjeva i članova njegova kućanstva, u skladu s temeljnim ciljem i svrhom ovog Zakona? Ukoliko je odgovor DA, na koje poteškoće u praksi nailazite pri utvrđivanju istih? Molimo vaše mišljenje što bi trebalo učiniti da se uočene poteškoće otklone ili barem ublaže.
- 3) Imate li utvrđene kriterije za utvrđivanje „konkretnih životnih okolnosti podnositelja zahtjeva i članova njegova kućanstva“? Ako je odgovor DA, tko je utvrdio kriterije?
- 4) Možete li navesti neke od upravnih postupaka u kojima je odobreno korištenje primarne pravne pomoći sukladno odredbi članka 5. stavak 2. točka (d) ZBPP-a?
- 5) Kako ocjenjujete suradnju s udrugama pružateljima besplatne pravne pomoći na području vaše županije? Molimo vas da iznesete svoje prijedloge kako bi se ta suradnja mogla uspostaviti ukoliko je nema, odnosno unaprijediti ako ona postoji?
- 6) Koji su, prema vašem iskustvu, ključni problemi i prepreke u postojećem sustavu besplatne pravne pomoći s kojima se susrećete? Molimo vaše mišljenje o mogućim načinima rješavanja uočenih problema i prepreka.
- 7) Je li po vašem mišljenju korisnicima BPP na području vaše županije teško ostvariti pravo na BPP s obzirom na mjesta gdje obrasce zahtjeva mogu dobiti, s obzirom na njihovu mogućnost samostalnog ispunjavanja zahtjeva i s obzirom na broj pružatelja BPP na području vaše županije ?
Ako je odgovor DA, molimo objasnite odgovor i ako možete predložite bolje rješenje?

8) Po vašem mišljenju, je li državna uprava u dovoljnoj mjeri kadrovski i tehnički osposobljena za provedbu ZBPP-a? Postoji li možda potreba za unapređenjem, bilo u smislu kadrova ili tehničkog unaprjeđenja postojećeg sustava? Ako je odgovor DA, što bi po vašem mišljenju trebalo unaprijediti i na koji način?

Postoji li, po vašem mišljenju, nešto što nismo obuhvatili intervjuom, a ne bismo trebali propustiti? Molimo vas dodajte.

HVALA VAM NA SURADNJI

Europsku uniju čini 27 zemalja članica koje su odlučile postupno povezivati svoja znanja, resurse i sudbine. Zajednički su, tijekom razdoblja proširenja u trajanju od 50 godina, izgradile zonu stabilnosti, demokracije i održivog razvoja, zadržavajući pritom kulturalnu raznolikost, toleranciju i osobne slobode. Europska unija posvećena je dijeljenju svojih postignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.



Ovaj projekt financiraju Europska unija
i Ured za udruge Vlade RH



**CENTAR ZA MIR, NENASILJE
I LJUDSKA PRAVA - OSIJEK**

Trg Augusta Šenoje 1
HR-31 000 Osijek

Ured za pravnu pomoć
Ivana Gundulića 34/I

tellfax:
++ 385 31 206 887

e-mail:
ljudska-prava@centar-za-mir.hr

web:
www.centar-za-mir.hr



**CENTAR ZA MIR, PRAVNE
SAVJETE I PSIHO SOCIJALNU
POMOĆ - VUKOVAR**

Fra. Antuna Tomaševića 32
HR-32 000 Vukovar

tellfax:
++385 32 413 319

e-mail:
centar-za-mir@vu.t-com.hr

web:
www.center4peace.org



**SRPSKI DEMOKRATSKI
FORUM**

Ilica 16
HR-10 000 Zagreb

tel: ++385 1 4921 862
fax: ++385 1 4921 827

e-mail:
zagreb-sdf@sdf.hr

web:
www.sdf.hr