

Dr Barbara Preložnjak*

BUDUĆNOST BESPLATNE PRAVNE POMOĆI: OTVORENA PITANJA I PERSPEKTIVE DALJNJEG RAZVOJA

Sustav besplatne pravne pomoći preduvjet je jednakog pristupa pravnim uslugama, a posebno za građane s niskim primanjima. Ako sustav pravne pomoći nema dovoljno financijskih izvora, teško može pružiti pravedan, jednak i smislen pristup pravosuđu. U ovom radu autorica raspravlja o opravdanosti financiranja sustava pravne pomoći u doba ograničenih javnih sredstava i polazi od shvaćanja da besplatna pravna pomoć ima značaj koji nadilazi samu pravnu uslugu zaštite subjektivnih prava te ukazuje na njen pozitivan učinak po širu društvenu zajednicu.

Ključne reči: *Pristup pravosuđu. – Financiranje sustava besplatne pravne pomoći. – Primarna pravna pomoć. – Učinci proračunskih ušteda.*

1. UVODNE NAPOMENE**

Pristup pravosuđu jedno je od najvažnijih aspekata ljudskog prava na pravično (*fair*) suđenje koje građanima daje legitiman zahtjev da od država zahtijevaju formalnu i supstancijalnu jednakost pristupa pravnim uslugama, potrebnim za učinkovitu zaštitu subjektivnih prava koju im država na apstraktnoj razini jamči. Bez jednakog pristupa

* Autorica je docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, barbara.preloznjak@pravo.hr (Republika Hrvatska)

** Rad je izrađen u okviru znanstvenoga projekta „Hrvatski pravni sustav“ Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, a kao dopuna istraživanja objavljenog u radu B., Preložnjak, *Impact of Cuts to Legal Aid – Comparative View and Economic Prospects*, *Intereulaweast* 2/2017, 35–61. Izradu ovoga rada potpomogla je i Hrvatska zaklada za znanost u okviru projekta br. 6988 „Preobrazba građanskog pravosuđa pod utjecajem globalnih i regionalnih integracijskih procesa. Jedinstvo i različitost“. Autorica zahvaljuje prof. dr. sc. A. Uzelcu (Zagreb) na konstruktivnim raspravama o temi ovoga rada u vrijeme njegova nastajanja.

pravosuđu subjektivna prava postaju iluzorna pa je pristup besplatnoj pravnoj pomoći od značaja za sve građane.¹

Danas države imaju problem s učinkovitosti sustava besplatne pravne pomoći jer uslijed porasta siromaštva u svijetu sve više građana treba pravnu pomoć pa financiranje usluga besplatne pravne pomoći postaje vrlo zahtjevno za državne proračune. Stoga su države suočene s teškom i često zanemarenom zadaćom identificiranja sustava besplatne pravne pomoći kao važnog pravnog sredstva za postizanje jednakosti, socijalne pravde i demokratskog osnaživanja.² Međutim, da bi sustav besplatne pravne pomoći bio izdašno financiran od strane države potrebno je poduzeti određene mjere u smjeru otklanjanja predrasuda da sustav besplatne pravne pomoći predstavlja teret po državni proračun. U tome nam mogu pomoći recentne studije koje ukazuju da se ograničavanjem sredstava za financiranje besplatne pravne pomoći ne postižu proračunske uštede već se zanemaruje dobrobit koju ti sustavi imaju za korisnike prava i za širu društvenu zajednicu.³

Svjetska gospodarska kriza negativno je utjecala na financiranje besplatne pravne pomoći, jer je trend smanjivanja proračuna namijenjenih za besplatnu pravnu pomoć zadržan do danas. Tako i izdašni sustavi besplatne pravne pomoći, poput norveškog, nizozemskog i britanskog, izdvajaju sve manje proračunskih sredstava za potrebe financiranja usluga pravne pomoći.⁴

Hrvatska prati negativne trendove u smanjivanju proračunskih sredstava predviđenih za besplatnu pravnu pomoć, a financiranje hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći nije dostatno da pokrije sve

- 1 Pravo na pristup pravosuđu dio je čl. 6 Europske konvencije za zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda, koji je ujedno i najčešći predmet postupaka koji se vode pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu pa je sukladno tome i razvijena dosta opsežna doktrina u tumačenju ovoga prava. Vidi: J. T. Johnson, G. Stawa, A. Uzelac, *Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe u praksi*, Zagreb/Oslo/Beč 2010, 7–8; A. Uzelac, *Pristup pravosuđu: Analiza stanja u RH i sažetak teza o mogućim pravcima projekta*, <http://www.alanuzelac.from.hr/Pdf/access.pdf>, 26. siječnja 2019; M. Cappelletti, B. Garth, „Access to Justice and the Welfare State: An introduction“, *Access to Justice and the Welfare State* (ur. M. Cappelletti), Publications of the European University Institute, Alphen aan den Rijn, Sijthoff 1981, 1.
- 2 A. Hudson, *Regeneration, Welfare State and Legal Aid*, <http://www.alastair-hudson.com/legalsystem/legalaid&welfarestate.pdf>, 24. studenog 2018.
- 3 Vid. poglavlje 4.
- 4 Vid. poglavlje 2.

potrebe koje sustav priznaje. Veliki problem predstavljaju kontinuirana smanjivanja proračunskih izdvajanja koja ozbiljno dovode u pitanje održivost sustava besplatne pravne pomoći i ugrožavaju ostvarivanje prava građana na jednak pristup pravosuđu.

Cilj ovog rada je dati usporedni prikaz izdašnih sustava besplatne pravne pomoći i utjecaj proračunskih ušteda na ostvarivanje jednake zaštite subjektivnih prava građana. Također, u radu će se prikazati učinci financijske isplativosti ulaganja države u sustav besplatne pravne pomoći kroz dostupne recentne ekonomske studije. Spoznaje o financijskoj isplativosti sustava besplatne pravne pomoći poslužit će kao osnova za unaprjeđenje hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći.

2. USPOREDNI PRIKAZ SMANJENJA PRORAČUNA U IZDAŠNIM SUSTAVIMA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

U razdoblju od 2007. do 2008. godine svjetska gospodarska kriza ograničila je državne proračune pa proračunskih ušteda nisu bile pošteđene ni usluge besplatne pravne pomoći.⁵ Države su u tom razdoblju jasno pokazale da im je pri smanjivanju javnog duga prioritet smanjenje proračunskih troškova što je negativno utjecalo i na financiranje izdašnih sustava besplatne pravne pomoći.⁶ To je imalo za daljnju posljedicu da su mnogi građani ostali bez mogućnosti pristupa pravosuđu pa ostvarivanje jednake zaštite subjektivnih prava postaje luksuz koji je dostupan samo onima koji imaju dovoljno novčanih sredstava i/ili znanja da sami poduzimaju pravne radnje u postupcima pred tijelima sudbene i druge državne vlasti.⁷

Trend restriktivnog financiranja zadržan je desetljeće nakon svjetske gospodarske krize, što je negativno utjecalo i na proračune europskih država s jakom tradicijom izdašnog financiranja besplatne

5 A. Flyinn, J. Hodgson, „Access to Justice and Legal Aid Cuts: A Mismatch of Concepts in the Contemporary Australian and British Legal Landscape“, *Access to Justice and Legal Aid: Comparative Perspectives on Unmet Legal Need* (ur. A. Flyinn, J. Hodgson), Hart Publishing, Oxford, Portland and Oregon 2016, 1.

6 R. Logan, *Legal aid cuts are a major human rights issue*, <https://www.opendemocracy.net/openjustice/rachel-logan/amnesty-concludes-that-legal-aid-cuts-are-major-human-rights-issue>, 24. studenog 2018.

7 *Ibid.*

pravne pomoći, kao npr. Norveške, Nizozemske i Velike Britanije.⁸ Iako su proračuni za besplatnu pravnu pomoć tih zemalja u djelu BDP-a po glavi stanovnika nekoliko puta iznad europskog prosjeka od 0,02%, za besplatnu pravnu pomoć se sustavno sve manje izdvaja.⁹ Tako je primjerice u 2012. godini u Norveškoj za usluge pravne pomoći izdvojeno 53,55 € po stanovniku da bi taj iznos bio značajno umanjen 2014. kada je izdvojeno samo 39,90 € po stanovniku.¹⁰ Sličan trend su slijedile su Nizozemska i Velika Britanija gdje je javna potrošnja pala s visokih 50,59 € po stanovniku na niskih 26,90 €.¹¹ U 2016. godini izdvajanja se nisu povećala niti značajno smanjile pa je Nizozemska za besplatnu pravnu pomoć po stanovniku izdvojila 27,40 €, a Velika Britanija oko 30 €.¹²

Smanjenje proračuna prati urušavanje državnih programa besplatne pravne pomoći, dok pravni problemi građana ostaju neriješeni. Time se povećava opseg nezadovoljenih pravnih potreba, a pravni mehanizmi zaštite subjektivnih prava postaju dostupni samo ograničenom krugu građana. Da bi se procijenio učinak smanjenja proračunskih ulaganja u izdašne sustave besplatne pravne pomoći, nužno je analizirati kriterije odobravanja pravnih usluga te ih povezati sa smanjenom vrijednošću proračuna namijenjenog za besplatnu pravnu pomoć. U narednim potpoglavljima analizirat će se imovinski i predmetni kriteriji na osnovi kojih se pravna pomoć odobrava. Izložit će se prosječni dohodci građana koji zajedno s proračunskim izdvajanjima za besplatnu pravnu pomoć određuju krug građana kojima je pravna pomoć zaista dostupna i brojčano izražena kroz ukupan broj odobrenih predmeta.

8 *Ibid.*

U razdoblju od 2012. godine do 2014. godine Norveška je umanjila proračun za besplatnu pravnu pomoć za 34,54 %, Škotska za 26,18 %, Engleska i Wales za 16,27 % i Nizozemska za 13,18 %. Vidi: European judicial systems Edition 2016 (data 2014): *Efficiency and quality of justice European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, Strasbourg 2016, 77 (dalje: CEPEJ 2016).

9 *Ibid.*

10 Cf. CEPEJ 2016, 72. i European judicial systems Edition 2014 (data 2012): *Efficiency and quality of justice European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, Strasbourg 2014, 75 (dalje: CEPEJ 2014).

11 *Ibid.*

12 European judicial systems Edition 2018 (data 2016): *Efficiency and quality of justice European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, Strasbourg 2018, 78 (dalje: CEPEJ 2018).

2.1. Norveška

U Norveškoj se besplatna pravna pomoć može odobriti u obliku primarne pravne pomoći (pravnog savjeta) koja je građanima dostupna prije, izvan i u sudskim postupcima te u obliku sekundarne pravne pomoći (zastupanja) u sudskim postupcima.¹³ Da bi građanin ostvario pravo na besplatnu pravnu pomoć potrebno je prethodno zadovoljiti imovinske i predmetne kriterije. Tako se besplatni pravni savjeti mogu pružiti građanima u predmetima vezanim uz postupke razvoda braka i uzdržavanja djece, postupke naknade štete zbog tjelesnih ozljeda, postupcima vezanim uz nepošteno ili nezakonito otpuštanje ili iseljenje, postupke radi naknade štete žrtvama nasilnih zločina, kao i u žalbenim postupcima na odluke donesene temeljem Zakona o nacionalnom osiguranju, pod pretpostavkom da je vrijednost njihovih prihoda i imovine u rasponu odgovarajućeg imovinskog cenzusa.¹⁴ Iznimno, pravni savjeti se mogu pružiti i neovisno zadovoljava li tražitelj pomoći imovinske pretpostavke za pružanje pravne pomoći ako se pomoć traži u predmetima od velikog značaja za tražitelja pomoći, kao što su primjerice žalbeni postupci na zahtjeve za azil i na neke vrste odluka o socijalnim naknadama.¹⁵ Besplatno pravno zastupanje dostupno je građanima u predmetima iz područja obiteljskog prava kao što su primjerice postupci razvoda braka i uzdržavanja, postupci naknade štete zbog tjelesne ozljede, postupci nepoštenog ili nezakonitog otpuštanja ili iseljenja, pod pretpostavkom ispunjenja imovinskih pretpostavki.¹⁶ Pravno zastupanje može se odobriti i neovisno od ispunjenja imovinskih pretpostavki u postupcima uzdržavanja djece, postupcima naknade štete žrtvama nasilnih zločina te postupcima vezanim uz prisilno vjenčanje.¹⁷

Da bi se odobrila besplatna pravna pomoć vrijednost dohodka tražitelja pomoći mora biti manja od 32.278 € (246.000 NOK), dok

13 Čl. 2 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (*LOV-1980-06-13-35, Lov om fri rettshjelp Rettshjelpsloven*) – NoRhjL, od 13. lipnja 1980. godine u verziji od 1. srpnja 2017. godine, NL 2017-0099.

14 U iznimnim okolnostima pravno savjetovanje se može odobriti ako je predmet u kojem se pomoć traži od značaja za korisnika prava. Vid. čl. 11, st. 2 i čl. 16, st. 2 NoRhjL.

15 Čl. 11, st. 2 i čl. 16, st. 2 NoRhjL.

16 Who can receive free legal aid, <http://www.sivilrett.no/who-can-receive-free-legal-aid.307233.no.html>, 24. studenog 2018.

17 Čl. 16 i čl. 17 NoRhjL.

vrijednost imovine mora biti manja od 13.121 € (100.000 NOK).¹⁸ Ukoliko tražitelj pomoći živi u braku ili živi u zajedničkom kućanstvu tada se pri davanju ocjene je li je zadovoljen imovinski kriterij uzima u obzir i vrijednost dohotka imovine bračnog druga odnosno ostalih članova kućanstva. Tako bruto dohodak korisnika zajedno s dohotkom bračnog druga i članova kućanstva mora biti manji od 48.417 € (369.000 NOK), dok neto vrijednost imovine mora biti manja od 13.121 € (100.000 NOK).¹⁹ Budući da je prosječni godišnji raspoloživi dohodak kućanstava po glavi stanovnika u 2012. godini iznosio 26.056 € te se povećao u 2014. na 27.627 €, pravna pomoć u Norveškoj dostupna je širem krugu građana i nije ograničena samo na građane s niskim prihodima.²⁰ Stoga se procjenjuje da oko 70 osoba na 10.000 stanovnika dobiva besplatnu pravnu pomoć, što norveškom sustavu daje pridjev najizdašnijeg sustava besplatne pravne pomoći.²¹

Unatoč činjenici da se iz norveškog državnog proračuna izdašno izdvaja za sustav besplatne pravne pomoći, sredstva koje se godišnje dodjeljuju za besplatnu pravnu pomoć se od 2012. godine progresivno smanjuju. Tako je državni proračun namijenjen za besplatnu pravnu pomoć u 2012. godini iznosio 6.260.400,81 € (45.883.727 NOK), u 2014. godini je povećan na 5.765.375,93 € (52.388.142 NOK), da bi ponovno bio smanjen na 4.917.321,89 € (44.682.144 NOK) u 2016. godini i na 9.440.089 € (40.043.767 NOK) u 2017. godini.²² Smanjivanje proračunskih izdvajanja negativno se odrazilo na primarnu pravnu pomoć koja je u 2012. godini pružena u samo 25.796 predmeta.²³ Broj pred-

18 Who can receive free legal aid, *loc. cit.*

19 *Ibid.*

20 Adjusted gross disposable income of households per capita in PPS, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tec00113>, 10. studenog 2018.

21 J. T. Johnsen, *Might Norway learn from Finnish legal aid? A comparison of legal aid in Norway and Finland – summary report*, ILAG Conference „Delivering Effective Legal Aid Services Across Diverse Communities“, Wellington 2009, 20.

22 Fylkesmannen utbetalte nesten 45 millioner til fri rettshjelp i 2016, <https://www.fylkesmannen.no/Oslo-og-Akershus/Folk-og-samfunn/Fri-rettshjelp/Fylkesmannen-utbetalte-nesten-45-millioner-til-fri-rettshjelp-i-2016/>, 15. listopada 2018.; Fylkesmannen utbetalte nesten 45 millioner til fri rettshjelp i 2017, <https://www.fylkesmannen.no/nb/Oslo-og-Akershus/Folk-og-samfunn/Fri-rettshjelp/Vi-utbetalte-over-40-millioner-til-fri-rettshjelp-i-2016/>, 11. srpnja 2018.

23 Statistikk, <https://www.rettsrad.no/>, 25. siječnja 2019.

meta u kojima je pružena primarna pravna pomoć nastavio se smanjivati usporedno sa smanjenjem proračunskih izdvajanja za besplatnu pravnu pomoć pa je u 2014. godini primarna pravna pomoć pružena u 25.056 predmeta, u 2016. godini u 25.673 predmeta, a u 2017. godini u 23.980 predmeta.²⁴

2.2. Nizozemska

U Nizozemskoj se besplatna pravna pomoć pruža za gotovo sve vrste pravnih problema i obuhvaća: preliminarno pružanje pravne pomoći, primarnu i sekundarnu pravnu pomoć.²⁵ Preliminarno pružanje pravne pomoći (*Rechtwijzer*) obuhvaća digitalnu pomoć putem online aplikacije koja pomaže građanima da na interaktivan način pronađu rješenja za svoje pravne probleme.²⁶ Putem primarne pomoći, koja se još naziva i tzv. „šalter/pult“ pravna usluga, građanima se pruža pravna pomoć u obliku pravnih informacija i savjeta namijenjenih rješavanju pravnih problema iz različitih pravnih područja.²⁷ No, većina pravnih problema za koje građani traže primarnu pravnu pomoć se odnosi na područje radnog prava (20%), obiteljskog prava (20%) i obveznog prava (16%).²⁸ Dostupnost sekundarne pravne pomoći vezana je uz ispunjavanje imovinskih pretpostavki na strani tražitelja pomoći.²⁹ Građanin koji želi ostvariti sekundarnu pravnu pomoć mora imati odgovarajuću vrijednost godišnjeg prihoda i imovine koja se procjenjuje za dvogodišnje razdoblje koje prethodi danu podnošenja zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć (tzv. referentna godina).³⁰ Dakle, za odobrenje zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć u 2016., odlučni su prihodi koje je tražitelj pomoći imao u 2014. godini.³¹ Da bi se kvalificirali za pravnu pomoć

24 *Ibid.*

25 *Legal Aid in the Netherlands a broad outline – 2015*, Raad voor Rechtsbijstand/ Legal Aid Board, http://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/legalaid-brochure_online--2015.pdf, 10. listopada 2018, 6.

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*, 6, 14.

28 *Ibid.*, 14.

29 Peters, S., National report the Netherlands, *Legal Aid in the Netherlands a broad outline*, Legal Aid Bord 2016/2017, http://internationallegalaidgroup.org/images/miscdocs/ILAG_2017_National_Report_-_The_Netherlands_-_Susanne_Peters.pdf, 18. studenog 2018.

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*

u 2012. godini, dohodak tražitelja pomoći u 2014. ne smije biti veći od 25.600 € ako je samac odnosno od 36.100 € ako je oženjen ili samohrani roditelj.³² Osim dohotka kao imovinski kriterij uzima se i vrijednost imovine tražitelja pravne pomoći, koja ne smije biti veća od 21.139 €. ³³ Tako primjerice, da bi se tražitelj pomoći kvalificirao za pravnu pomoć u 2016. godine, njegov dohodak u 2014. godini ne smije biti veći od 26.000 € ako je samac odnosno 36.800 € ako je oženjen ili samohrani roditelj, dok vrijednost imovine ne bi smjela biti veća od 21.139 €. ³⁴ Budući da je prosječni godišnji raspoloživi dohodak kućanstava po glavi stanovnika u 2012. godini iznosio 22.947 €, te se povećavao kroz godine, kada je u 2014. iznosio 23.091 €, možemo zaključiti da besplatna pravna pomoć u Nizozemskoj nije namijenjena samo građanima koji primaju naknade ili imaju vrlo niske prihode već je dostupna širem krugu građana. ³⁵

Nizozemska, poput Norveške, ima negativan trend proračunskih izdvajanja za sustav besplatne pravne pomoći. Tako je u 2012. godini iz državnog proračuna osigurano 486.000.000 € za besplatnu pravnu pomoć, dok je u razdoblju od 2013. do 2014. godine proračun za pravnu pomoć smanjen je na 432.000.000 € te je ostao iste visine i u 2016. godini. ³⁶ Uslijed smanjivanja proračuna od 2012. godine broj predmeta u kojima je pružena besplatna pravna pomoć je u opadanju. Tako je u 2012. godini primarna pravna pomoć odobrena u 858.914 predmeta dok je sekundarna pravna pomoć odobrena u 430.614 predmeta. ³⁷ U 2014. godini ukupan broj predmeta u kojima je odobrena pravna pomoć je neznatno porastao. Tako je primarna pravna pomoć u 2014. godini odobrena u 873.000 predmeta, dok je sekundarna pravna pomoć odobrena u 444.500 predmeta. ³⁸ Broj odobrenih predmeta u 2016. godini, u odnosu na 2012. i 2014. godinu, opet je u padu, budući da je

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*

34 *Ibid*, 9.

35 Adjusted gross disposable income of households per capita in PPS, *loc. cit.*

36 Legal Aid in the Netherlands a broad outline – 2017, Raad voor Rechtsbijstand/ Legal Aid Board, https://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/12835_legalaid-brochure_2017.pdf, 10. listopada 2018.

37 *Legal Aid in the Netherlands a broad outline – 2013*, Raad voor Rechtsbijstand/ Legal Aid Board http://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/brochure-legalaid_juni2013_webversie.pdf, 10. listopada 2018.

38 *Legal Aid in the Netherlands a broad outline – 2015*, *op. cit.*, 13, 22.

primarna pravna pomoć odobrena u 734.000 predmeta dok je sekundarna pravna pomoć odobrena u 419.500 predmeta.³⁹

2.3. Ujedinjeno Kraljevstvo

2.3.1. Engleska i Vels

Sustav besplatne pravne pomoći Engleske i Velsa smatrao se do 2012. godine jednim od najizdašnijih sustava budući da je država izdvajala pozamašne proračunske iznose ne bi li financirala pružanje pravne pomoći u brojnim pravim područjima širokom krugu pravnih subjekata.⁴⁰ Usvajanjem Zakona o pravnoj pomoći, kazni i kažnjavanju prijestupnika 2012. godine učinjene su značajne promjene u sustavu besplatne pravne pomoći s ciljem proračunskih ušteda pri čemu su iz sustava izuzeta brojna pravna područja.⁴¹ Tako je besplatna pravna pomoć postala dostupna građanima samo u predmetima istrage, u žalbenim postupcima koji se vode pred višim sudovima na odluke o socijalnim naknadama, u postupcima ostvarivanja imigracijskih prava, predmetima iz područja obiteljskog prava (obiteljsko nasilje i zaštita prava djece), predmetima koji se tiču ostvarivanja prava vezanih uz mentalno zdravlje.⁴² U navedenim pravnim područjima građanima se može odobriti primarna pravna pomoć i sekundarna pravna pomoć.⁴³ Primarna pravna pomoć (*Legal Help*) je isključivo ograničena na pružanje pravnih informacija i savjeta.⁴⁴ Sekundarna pravna pomoć obuhvaća pomoć zastupanja pred sudovima u postupcima vezanim uz mentalno zdravlje i u imigracijskim postupcima (*Controlled Legal Representation*).⁴⁵ Sekundarna pravna pomoć također obuhvaća

39 Legal Aid in the Netherlands a broad outline – 2017, *op. cit.*, 14, 23.

40 Zakon o pravnoj pomoći, kazni i kažnjavanju prijestupnika (*Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012, c.10*) – LAPSO, od 1. svibnja 2012. godine u verziji od 25. studenog 2017. godine, SI 2012/2906.

41 Y. Sallberg, B. Pollitowski, *Civil Legal Aid: England & Wales, Scotland and N Ireland compared*, Briefing paper, br. 7603, House of Commons 2016, 5.

42 *Ibid.*

43 Dio I. odj. 8. LAPSO; User Guide to Legal Aid Statistics, England and Wales, Ministry of Justice statistics, 2017., https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/623329/user-guide-to-legal-aid-statistics-in-england-and-wales-jan-mar-17.pdf, 7. studenog 2018.

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

i pružanje pravne usluge zastupanja pred sudovima u postupcima iz područja građanskog prava u kojima je besplatna pravna pomoć dopuštena (*Civil Representation*).⁴⁶ Da bi građani ostvarili pravo na besplatnu pravnu pomoć u prethodno navedenim pravnim područjima potrebno je udovoljiti određenim imovinskim kriterijima.⁴⁷ Iznimno, pravna pomoć može se pružiti bez prethodnog utvrđivanja imovinskih kriterija na strani tražitelja pomoći ako se pomoć traži u postupcima uzdržavanja djece, ostvarivanja prava na skrbništvo i sl.⁴⁸ Drugim riječima, da bi tražitelj pravne pomoći ostvario uvjete za pravnu pomoć mora imati odgovarajuću vrijednost dohotka i imovine.⁴⁹ Tako će se tražitelju pravne pomoći odobriti pomoć ako njegov mjesečni raspoloživi dohodak ne prelazi iznos od 858,4 € (733 £), a njegova raspoloživa imovina ne prelazi iznos od 9.369,00 € (8.000 £).⁵⁰ Iznimno, kada se besplatna pravna pomoć traži u pravnom području imigracijskog prava, pomoć će se odobriti ako raspoloživi mjesečni prihod tražitelja pomoći ne prelazi 858,4 € (733 £), a raspoloživa imovina ne prelazi 3.513,3 € (3.000 £).⁵¹ Ako usporedimo imovinske kriterije ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć sa prosječnim godišnjim raspoloživim dohodcima kućanstva po glavi stanovnika koji su u 2012. iznosili 20.694 € (17.066 £) u Engleskoj i 17.066 € (14.623 £), u Velsu, a u 2014. 22.184 € (18.315 £) u Engleskoj i 18.535,15 € (15.302 £) u 2014. godini u Velsu, možemo zaključiti da je pravna pomoć namijenjena samo građanima koji imaju vrlo niske prihode.⁵²

Uz financijske kriterije, besplatna pravna pomoć odobrit će se ako pravni postupci u kojima se pomoć traži imaju izgled za uspjeh.⁵³

46 Sallberg, Pollitowski, *op. cit.*, 12.

47 Annex C: The Current Legal Aid Financial Eligibility Rules – Summary, https://consult.justice.gov.uk/digital-communications/legal-aid-eligibility-and-universal-credit/supporting_documents/annexsummaryofcurrentlegalaiddfinancialeligibilityrules.pdf, 22. listopada 2018.

48 *Ibid.*, 2.

49 *Ibid.*, 1.

50 *Ibid.*, 2.

51 *Ibid.*

52 Regional gross disposable household income (GDHI): 1997 to 2014, <https://www.ons.gov.uk/economy/regionalaccounts/grossdisposablehouseholdincome/bulletins/regionalgrossdisposablehouseholdincomegdhi/2014>, 22. listopada 2018.

53 Annex C: The Current Legal Aid Financial Eligibility Rules – Summary, *loc. cit.*

Ako su izgledi za uspjeh granični odnosno ako je vjerojatno da postoji više od 45% šanse za postizanje uspješnog rezultata, ali manje od 50%, besplatna pravna pomoć će se odobriti samo ako je predmet od javnog interesa i iznimne važnosti za pojedinca.⁵⁴

Besplatna pravna pomoć se može iznimno na temelju posebnog odobrenja pružiti čak i ako zahtjev za pomoć ne ispunjava imovinske i predmetne pretpostavke pri čemu je taj oblik pomoći financiran iz, za tu svrhu, namijenjenih fondova.⁵⁵

LASPO je napravio značajne promjene u sustavu građanske pravne pomoći sužavajući opseg pravnih problema za koje je dostupna pravna pomoć i izmijenio je neke od imovinskih kriterija što je pogodovalo smanjenom državnom proračunu.⁵⁶ Ukupni proračunski izdaci za besplatnu pravnu pomoć su iznosili 1.175.328.453,13 € (941.000.000 £) u razdoblju 2012–2013, a nakon stupanja na snagu LAPSA proračunski izdaci su se smanjili i iznosili su 758.820.458,12 € (592.886.000 £) u razdoblju od 2014–2015. te 689.847.033,75 € (613.723.000 £) u razdoblju od 2015–2016.⁵⁷ Smanjivanje proračunskih izdvajanja utjecalo je i na broj predmeta u kojima je odobrena besplatna pravna pomoć. Tako je u razdoblju od 2012–2013. godine pravna pomoć odobrena u 573.632 predmeta, dok je u razdoblju 2013–2014. godine broj predmeta smanjen za 70% te je pravna pomoć odobrena u 172.846 premeta.⁵⁸ U 2014. godini pravna pomoć u obliku zastupanja odobrena je u 497.000 predmeta, s padom od 46 % u odnosu od 2012. godine i razdoblje prije uvođenja LAPSA.⁵⁹ U 2016. godini zamijećeno je da se broj

54 Izmjene i dopune uredbe o građanskopravnoj pomoći (Predmetni kriteriji) (*The Civil Legal Aid (Merits Criteria) (Amendment) Regulations 2016*, SI 2016/781).

55 Sallberg Pollitowski, *op. cit.*, 9.

56 *Ibid.*, 12.

57 Legal Aid Agency Annual Report and Accounts 2012 to 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/legal-services-commission-annual-report-and-accounts-2012-to-2013>, 7. studenog 2018.; Legal Aid Agency Annual Report and Accounts 2015 to 2016, <https://www.gov.uk/government/publications/legal-aid-agency-annual-report-and-accounts-2015-to-2016>, 7. studenog 2018.; Legal Aid Agency Annual Report and Accounts 2016 to 2017, <https://www.gov.uk/government/publications/legal-aid-agency-annual-report-and-accounts-2016-to-2017>, 7. studenog 2018.

58 Legal Aid Statistics in England and Wales, 2013–2014, <https://www.gov.uk/government/statistics/legal-aid-statistics-april-2013-to-march-2014>, 8. listopada 2018.

59 *Ibid.*

predmeta u kojima je odobrena besplatna pravna pomoć smanjio za 1/3 za pravnu pomoć i 2/3 za zastupanje, a u jednakom trendu nastavljeno je smanjivanje broja predmeta u kojima je odobrena besplatna pravna pomoć i u 2017. godini.⁶⁰

2.3.2. Škotska

U Škotskoj se besplatna pravna pomoć može odobriti kao primarna pravna pomoć – pravno savjetovanje (*Advice and Assistance*) i sekundarna pravna pomoć – zastupanje (*Civil Legal Aid*), a dostupna je za širok krug pravnih problema.⁶¹ Naime, u Škotskoj se za gotovo sve vrste građanskopravnih sporova može pružiti odgovarajući oblik besplatne pravne pomoći.⁶²

Pravno savjetovanje je oblik pravne pomoći koji građanima omogućuje spoznaju o načinu i mogućnostima ostvarivanja zaštite određenog prava iz područja škotskog zakonodavstva.⁶³ Da bi se odobrila pravna pomoć u obliku pravnog savjetovanja, predmet u kojemu se pomoć traži mora zahtijevati primjenu škotskih normativnih akata te tražitelj pomoći mora zadovoljavati imovinske kriterije.⁶⁴ Pravno savjetovanje ne obuhvaća i pomoć u zastupanju u postupcima pred sudovima, no u određenim predmetima moguće je taj oblik pomoći proširiti na zastupanje pa građanin uz pravno savjetovanje može dobiti i pomoć zastupanja (*Assistance by Way of Representation*, u daljnjem tekstu: ABWOR).⁶⁵ U pravilu ABWOR kao oblik pomoći odobrava

60 Legal Aid Statistics in England and Wales: October to December 2016, <https://www.gov.uk/government/statistics/legal-aid-statistics-october-to-december-2016>, 7. studenog 2018.; *Legal Aid Statistics in England and Wales: October to December 2016*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/696042/legal-aid-statistics-bulletin-oct-dec-2017.pdf, 11. srpnja 2018.

61 Dio II. odj. 6., Dio III. odj. 13. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (Legal Aid (Scotland) Act 1986, c. 47) – LAA, od 25. srpnja 1986. godine u verziji od 25. studenog 2017. godine, SI 1986/1358.

62 A Sustainable Future for Legal Aid, The Scottish Government, Edinburgh 2011, <http://www.gov.scot/Resource/Doc/359686/0121521.pdf>, 7. studenog 2018.

63 Legal Assistance in Scotland fit for the 21st century, Law Society of Scotland, Discussion Paper, <https://www.lawscot.org.uk/media/409526/legal-assistance-in-scotland-discussion-paper.pdf>, 7. studenoga 2018.

64 Dio II. odj. 8. LAA.

65 What does legal aid cover?, https://scotland.shelter.org.uk/get_advice/advice_topics/complaints_and_court_action/legal_costs/what_does_legal_aid_cover, 7. studenog 2018.

se u žalbenim postupcima o odlukama iz područja radnog i imigracijskog prava.⁶⁶ Odobravanje primarne pravne pomoći, uključujući i ABWOR-a, zahtjeva da tražitelj pomoći ima odgovarajuću vrijednost dohotka i imovine odnosno da raspoloživi dohodci iznose minimalno 119,4 € (102 €) i maksimalno 278 € (238 £), a vrijednost raspoložive imovine ne prelazi iznos od 1.363,19 € (1.664 £).⁶⁷ Građani čiji tjedni raspoloživi dohodci iznose više od 114 € (102 £) dužni su platiti za pruženu pravnu pomoć doprinos čiji se iznos povećava razmjerno povećanju raspoloživog dohotka.⁶⁸

Pored primarne pravne pomoći građani mogu ostvariti pravo i na sekundarnu pravnu pomoć u obliku zastupanja u postupcima pred tijelima sudbene vlasti. Da bi se sekundarna pravna pomoć odobrila tražitelj pomoći mora dokazati da je njegov zahtjev osnovan, da postoji vjerojatnost uspjeha u sporu u kojem se pomoć traži te da ispunjava imovinske pretpostavke za odobrenje pravne pomoći.⁶⁹ Tako će se sekundarna pravna pomoć odobriti građaninu čiji godišnji raspoloživi dohodak ne prelazi 29.805,31 € godišnje odnosno čija vrijednost imovine ne prelazi iznos od 14.786,71 € i čini se da si ne može priuštiti vođenje postupka bez pravne pomoći.⁷⁰ Ako uzmemo za usporedbu da je prosječni bruto raspoloživi dohodak kućanstava po glavi stanovnika u Škotskoj u 2012. godini iznosio 19.726 € (16.267 £), u 2014. godini 20.707,04 € (17.095 £) i 2016. godini 23.441,33 € (18.315 £), možemo zaključiti da je besplatna pravna pomoć, za razliku od Engleske i Walesa, dostupna širem krugu korisnika odnosno da nije usmjerena samo na građane s vrlo niskim primanjima.⁷¹

Iako je sustav besplatne pravne pomoći dostupan širokom krugu korisnika, smanjivanje proračunskih izdvajanja sa 59.427.876,44 € (49.007.000 £) u razdoblju od 2012. do 2013. te na 54.468.349,60 € (40.850.000 £) u razdoblju od 2016. do 2017, imali su za posljedicu smanjenje broja predmeta u kojima je pravna pomoć odobrena.⁷² Tako je u razdoblju od 2012. do 2013. godine broj predmeta u kojima je

66 *Ibid.*

67 *Legal Assistance in Scotland fit for the 21st century, op. cit.*, 8–9.

68 *Ibid.*

69 *Ibid.*, 12–13.

70 Dio III. odj. 14–15. LAA.

71 *Regional gross disposable household income (GDHI): 1997 to 2014, op. cit.*

72 Scottish Legal Aid Board Annual Report 2016–2017, http://www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/Annual_report_2016_17/SLAB_Annual_

odobrena primarna pravna pomoć iznosio 80.473, dok se u razdoblju od 2014. do 2015. godine smanjio na 63.880 predmeta.⁷³ Negativan trend nastavljen je u razdoblju od 2016. do 2017. godine kada je primarna pravna pomoć dodijeljena u 61.780 predmeta.⁷⁴ Jednako tako u razdoblju od 2012. do 2013. godine sekundarna pravna pomoć je odobrena u 13.427 predmeta, a u razdoblju od 2014. do 2015. godine je odobrena u 12.977 predmeta.⁷⁵ Trend smanjenja pružanja sekundarne pravne pomoći zaustavljen je u razdoblju od 2016. do 2017. godine, kada je pomoć odobrena u 13.425 predmeta.⁷⁶ Povećanje u broju odobrenih predmeta veže se uz ABWOR zbog broja predmeta iz područja imigracijskog prava.⁷⁷ Tako je u razdoblju od 2012. do 2013. godine ABWOR bio odobren u 4.721 predmetu, u razdoblju od 2013. do 2014. godine u 5.101 predmetu, u razdoblju od 2014. do 2015. godine u 5.405 predmeta, u razdoblju od 2015. do 2016. u 6.100 predmeta, da bi početkom 2017. godine broj odobrenih predmeta prestao rasti.⁷⁸

2.3.3. Sjeverna Irska

U Sjevernoj Irskoj besplatnu pravnu pomoć moguće je ostvariti u obliku primarne pravne pomoći – pravnog savjetovanja (*Advice and Assistance*) i sekundarne pravne pomoći – zastupanja (*Legal Aid*).⁷⁹

Report_2016-17_Appendix_1_-_Key_Statistics_2016-17.pdf, 7. studenog 2018; Sallberg; Pollitowski, *op. cit.*, 16.

73 Scottish Legal Aid Board Annual Report 2016–2017, http://www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/Annual_report_2016_17/SLAB_Annual_Report_2016-17_Appendix_1_-_Key_Statistics_2016-17.pdf, 7. studenog 2018.

74 *Ibid.*

75 *Ibid.*

76 *Ibid.*

77 Sallberg, Pollitowski, *op. cit.*, 13.

78 Scottish Legal Aid Board Annual Report 2014–2015, http://www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/Annual_report_2014_2015/SLAB_Annual_Report_2014-15_-_Appendix_3_-_Civil_legal_assistance.pdf, 7. studenog 2018.; Scottish Legal Aid Board Annual Report 2013–2014, http://www.slab.org.uk/common/documents/Annual_Report_2013_2014/SLAB_Annual_Report_2013-2014_-_Appendix_3_-_Civil_legal_assistance.pdf, 7. studenog 2018.; Scottish Legal Aid Board Trends Analysis Update – March 2017, <http://www.gov.scot/About/Review/legal-aid-review/evidence-and-findings>, 12. srpnja 2018.

79 The legal aid impact test – assessing the implications of government proposals on courts and legal aid, <http://www.courtsni.gov.uk/en-GB/S<afts5gwferives/>

Primarna pravna pomoć obuhvaća pružanje pomoći savjetovanja o pravnim problemima građana uključujući i pomoć u sastavljanju zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, pisanju dopisa, izradi dokumenta, pregovaranju, uzimanju izjava, i sl.⁸⁰ Nalik na škotski sustav besplatne pravne pomoći, primarna pravna pomoć može se odobriti u svim vrstama pravnih problema pod pretpostavkom da se na njih primjenjuju irski pravni propisi i da tražitelj pomoći udovoljava imovinskim kriterijima za odobravanje pravne pomoći.⁸¹ Pravno savjetovanje ne obuhvaća i pomoć u zastupanju u postupcima pred sudovima, kao ni u Škotskoj, no u određenim predmetima moguće je taj oblik pomoći proširiti na zastupanje pa građanin uz pravno savjetovanje može dobiti i pomoć zastupanja (*Assistance by Way of Representation*, u daljnjem tekstu: ABWOR).⁸² Da bi građanin ispunio imovinske kriterije za odobravanje primarne pravne pomoći, uključujući i ABWOR, njegov raspoloživi dohodak ne smije prelaziti tjedno iznositi više od 274 € (234 £) odnosno vrijednost njegove raspoložive imovine ne smije biti veća od 1.171,1 € (1.000 £).⁸³

Pored primarne pravne pomoći građani mogu ostvariti pravo i na sekundarnu pravnu pomoć u obliku zastupanja u postupcima pred sudovima.⁸⁴ Da bi se sekundarna pravna pomoć odobrila, tražitelj pomoći mora udovoljiti imovinskim pretpostavkama.⁸⁵ Naime, ovisno o vrijednosti njegove imovine sekundarna se pravna pomoć može odobriti u punom ili ograničenom opsegu.⁸⁶ Da bi se sekundarna pravna pomoć odobrila u punom opsegu raspoloživi dohodak tražitelja pomoći ne smije prelaziti iznos od 11.637,54 € (9.937 £), dok vrijednost raspoložive imovine ne smije prelaziti iznos od 7.905 € (6.750 £) te mora biti izgledno da tražitelj pomoći ne može sam snositi troškove

LegalAid/LAImpactTest, 25. studenog 2018.

80 B. Dickson, *The Legal System of Northern Ireland*, SLS Legal Publications 2005, 147.

81 Legal aid, <https://www.nidirect.gov.uk/articles/legal-aid>, 10. studenog 2018.

82 Dickson, *loc. cit.*

83 Dio II. odj. 3. Uredbe o primarnoj pravnoj pomoći (*Legal Aid, Advice and Assistance (Northern Ireland) Order 1981*) – LAAA'NI, od 18. veljače 1981. godine u verziji od 25. studenog 2017. godine, SI 1981/228 (NI 8).

84 Dickson, *op. cit.*, 150.

85 The legal aid impact test – assessing the implications of government proposals on courts and legal aid, *loc. cit.*

86 Dio II. odj. 10. st. 4. LAAA'NI.

postupka.⁸⁷ U ograničenom opsegu sekundarna će se pravna pomoć odobriti ako tražitelj pomoći ima raspoloživi dohodak u iznosu do 3.929 € (3.355 £) ili ako ima raspoloživu imovinu čija vrijednost nije veća od 3.513 € (3.000 £).⁸⁸ U slučaju odobrenja pravne pomoći u ograničenom opsegu, tražitelj pomoći će biti dužan platiti odgovarajući doprinos do punog iznosa vrijednosti pružene pravne pomoći.⁸⁹

Usporedivši imovinske kriterije s prosječnim bruto raspoloživim dohotkom po glavi stanovnika koji je u Sjevernoj Irskoj u 2012. godini iznosio 19.726,02 € (17,965 £), u 2014. godini je iznosio 21.760,87 € (17.965 £) te je u 2015. godini je iznosio 20.367,01 € (15.913 £), besplatna pravna pomoć je dostupna uskom krugu korisnika odnosno građanima slabog imovnog stanja.⁹⁰

Iako je sustav besplatne pravne pomoći dostupan uskom krugu korisnika, sustavu pogoduje stabilnost proračunskih izdvajanja. Naime, proračunska izdvajanja su u razdoblju od 2000. do 2010. godine porasla i od tada su se stabilizirala.⁹¹ Od 2009. do 2010. bilježi se ponovni rast proračunskih izdvajanja u korist sustava besplatne pravne pomoći sa 18.738.117,81 € na 43.331.897,44 € (od 16.000.000 £ do 37.000.000 £).⁹² S malom razinom varijacija u financiranju između godina, od 2011. ukupni izdaci za pravnu pomoć stabilizirali su se oko iznosa od 117.113.236,34 € (100.000.000 £).⁹³ Porast proračunskih izdvajanja pratio je i porast broja predmeta u kojima je pomoć odobravana. Tako je primarna pravna pomoć odobrena u razdoblju od 2012. do 2013. godine u 34.854 predmeta.⁹⁴ U istom razdoblju je ABWOR odobren u 3.069 predmeta, dok je sekundarna pravna pomoć odobrena u oko

87 Dio II. odj. 9. LAAANI.

88 Dio II. odj. 12. st. 1. LAAANI.

89 Dio II. odj. 10. st. 4. LAAANI.

90 *Regional gross disposable household income (GDHI): 1997 to 2014, op. cit.*

91 Managing legal aid, Northern Ireland Audit Office 2016, <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/committee-blocks/pac/niao-reports/managing-legal-aid-report.pdf>, 23. studenog 2018.

92 *Ibid.*

93 U razdoblju 2016–2017. Izdvajanje za sustav besplatne pravne pomoći je iznosio oko 114.867.297,71 € (101.600.000 £). *Ibid.*; Legal Services Agency Northern Ireland 2017–18 Report of the Comptroller and Auditor General, <https://www.niauditoffice.gov.uk/sites/niao/files/media-files/LSANI%20Report%20-%2020201718.pdf>, 12. srpnja 2018.

94 *Ibid.*, 17.

5.885 predmeta.⁹⁵ U razdoblju od 2014. do 2015. godine primarna pravna pomoć je odobrena u 42.001 predmeta, ABWOR je odobren u 3.248 predmeta, dok je sekundarna pravna pomoć odobrena u 5.885 predmeta.⁹⁶

3. IZAZOVI FINANCIRANJA HRVATSKOG SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

U Hrvatskoj je 2013. godine usvojen Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (u daljnjem tekstu: ZBPP'13) čijim je stupanjem na snagu prestao važiti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. godine (u daljnjem tekstu: ZBPP'08), koji je zbog restriktivnih imovinskih i predmetnih kriterija za odobravanje pravne pomoći omogućavao pristup pravosuđu uskom krugu građana.⁹⁷ Iako je ZBPP'13 zajamčeno pravo na pravnu pomoć širokom krugu građana, bez inzistiranja na strogim imovinskim kriterijima, borba za poboljšanje sustava se nastavlja zbog izostanka financijske podrške države.⁹⁸ Da bi se utvrdilo kako restriktivni proračun za besplatnu pravnu pomoć utječe na ostvarivanje pristupa hrvatskih građana pravosuđu, u narednim potpoglavljima će se analizirati kriteriji za odobravanje pomoći kao i podaci o proračunskim izdvajanjima za besplatnu pravnu pomoć te broj predmeta u kojima je pomoć odobrena.

3.1. Vrste pravne pomoći i kriteriji za njezino odobravanje

U Hrvatskoj je besplatna pravna pomoć dostupna građanima u obliku primarne i sekundarne pomoći. Primarna pravna pomoć pruža se prije i izvan sudskih postupaka, a uključuje pružanje općih pravnih informacija, pravnih savjeta, sastavljanje podnesaka pred javnopravnim tijelima, Europskim sudom za ljudska prava i međunarodnim organizacijama u skladu s međunarodnim ugovorima i pravilima o radu tih tijela, zastupanje u postupcima pred javnopravnim tijelima i pravnu

95 *Ibid.*

96 *Ibid.*

97 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – ZBPP'08, *Narodne novine*, br. 62/2008, 44/2011 – Odluka USRH i 81/2011, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – ZBPP'13, *Narodne novine*, br. 143/13.

98 Uspo. čl. 7 i 8 ZBPP'08 i čl. 5, 9 i 10 ZBPP'13.

pomoć u izvansudskom mirnom rješenju spora.⁹⁹ S obzirom na preventivnu ulogu u vidu smanjenja broja nepotrebnih sudskih postupaka, primarna pravna pomoć je dostupna građanima u širokom krugu pravnih problema.¹⁰⁰ Pristup primarnoj pravnoj pomoći može se ograničiti samo ako tražitelj pomoći ima dovoljno znanja i sposobnosti da sam zaštiti svoja prava; ako se pravna pomoć može odobriti temeljem posebnih propisa; ako je zahtjev za besplatnu pravnu pomoć očito neosnovan; ako materijalne prilike tražitelja pomoći ne zahtijevaju plaćanje stručne pravne pomoći budući da se ne ugrožava njegovo uzdržavanje, kao ni uzdržavanje članova njegova kućanstva.¹⁰¹

Sekundarna pravna pomoć, koja ima za cilj pružanje pomoći građanima u postupcima pred tijelima sudbene i druge državne vlasti, obuhvaća usluge pravnog savjetovanja, sastavljanja podnesaka u postupcima zaštite prava radnika pred poslodavcem, sastavljanja podnesaka u sudskim postupcima, zastupanja u sudskim postupcima te pravne pomoći u mirnom rješenju spora.¹⁰² Pored navedenih pravnih usluga sekundarna pravna pomoć obuhvaća i oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka te troškova sudskih pristojbi.¹⁰³ Ona je dostupna tražiteljima pomoći u složenijim postupcima u kojima oni nemaju sposobnost sami se zastupati, a pravnu pomoć ne traže radi obijesnog parničjenja niti im je pravna pomoć osigurana na temelju posebnih propisa.¹⁰⁴ Pod pojmom složenijih postupaka u okviru kojih se sekundarna pravna pomoć može odobriti razumijevaju se: stvarnopravni postupci, s izuzetkom zemljišnoknjižnih postupaka; postupci iz radnih odnosa; postupci iz obiteljskih odnosa, osim postupaka sporazumnog razvoda braka u kojima bračni drugovi nemaju maloljetnu zajedničku ili posvojenu djecu ili djecu nad kojom ostvaruju roditeljsku skrb nakon punoljetnosti; ovršni postupci i postupci osiguranja kada je riječ o prisilnom ostvarenju ili osiguranju tražbine koja proizlazi iz postupka za koji je moguće odobriti besplatnu pravnu pomoć; postupci mirnog rješenja spora; te upravni i građanski sudski postupci kada potreba za pomoći proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti tražitelja

99 Čl. 9 ZBPP'13.

100 Čl. 10 ZBPP'13.

101 Čl. 10 ZBPP'13.

102 Čl. 12, st. 1, ZBPP'13.

103 Čl. 12, st. 2, ZBPP'13.

104 Čl. 13, st. 1, toč a., b. i f. ZBPP'13.

pomoći i članova kućanstva.¹⁰⁵ Uz predmetne kriterije tražitelj pomoći mora udovoljiti i imovinskim kriterijima u skladu s kojima se pomoć može odobriti samo ako plaćanje pravne pomoći ugrožava njegovo uzdržavanje, kao i uzdržavanje članova njegova kućanstva.¹⁰⁶ Drugim riječima, sekundarna pravna pomoć može se odobriti ako ukupni dohodak tražitelja pomoći i članova njegova kućanstva ne prelazi, po članu kućanstva, iznos proračunske osnovice i ako ukupna vrijednost imovine ne prelazi iznos od 60 proračunskih osnovica.¹⁰⁷ Usporedimo li imovinske pretpostavke s prosječnim hrvatskim raspoloživim dohotkom koji je u razdoblju od 2010. do 2016. godine iznosio 10.881 € (81.817,00 kn), sa smanjenjem od 10.547 € (79.308,00 kn) u 2013. godini, možemo zaključiti da je namjera zakonodavca bila da se sekundarna pravna pomoć učini dostupnijom širem krugu građana.¹⁰⁸

U korist dostupnosti sekundarne pravne pomoći govore i iznimke koje dodatno proširuju krug korisnika. Tako se sekundarna pravna pomoć može odobriti i ako tražitelj pomoći iz objektivnih razloga ne može raspolagati ukupnim prihodima i imovinom te ako dio prihoda i imovine kojima može raspolagati ne prelaze iznose proračunske osnovice odnosno 60 proračunskih osnovica.¹⁰⁹ Također, iznimno su od utvrđivanja imovinskog kriterija u određenim postupcima izuzete određene kategorije tražitelja pomoći poput djece u postupcima radi ostvarivanja prava na uzdržavanje; žrtava kaznenog djela nasilja u postupcima radi ostvarivanja prava na naknadu štete koja je prouzročena počinjenjem kaznenog djela; korisnika prava na uzdržavanje iz sustava socijalne skrbi te korisnika prava na opskrbninu prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i Zakonu o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata.¹¹⁰

3.2. *Financiranje sustava besplatne pravne pomoći*

Hrvatski sustav besplatne pravne pomoći financira se iz državnog proračuna, ali se sredstva mogu osigurati i u proračunima lokalnih

105 Čl. 5, st. 3, toč. a.-e. ZBPP'13.

106 Čl. 13, st. 1, ZBPP'13.

107 Čl. 14, st. 1, ZBPP'13.

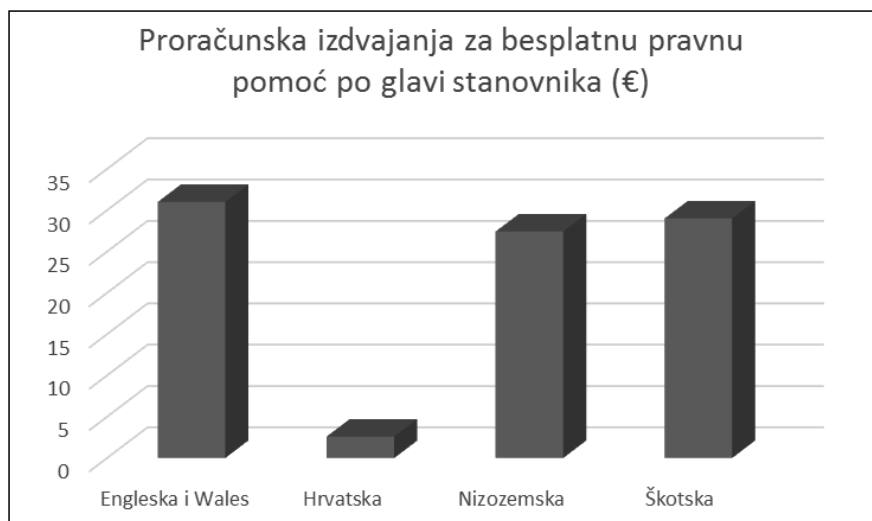
108 *Regional gross disposable household income (GDHI): 1997 to 2014, op. cit.*

109 Čl. 14, st. 2, ZBPP'13.

110 Čl. 15, st. 1, ZBPP'13.

i regionalnih samouprava te putem doprinosa korisnika.¹¹¹ Najveću financijsku podršku sustavu besplatne pravne pomoći trebala bi dati država budući da se zakonodavac ublaživši kriterije odobravanja pomoći obvezao pomoć učiniti dostupnom širokom krugu korisnika.¹¹² Nažalost u Hrvatskoj je financijska podrška države nedostatna budući da se iz državnog proračuna za potrebe besplatne pravne pomoći izdvaja svega 2,60 € po glavi stanovnika dok se primjerice u izdašnim sustavima poput Nizozemske, Engleske i Walesa te Škotske izdvaja oko 30 €. ¹¹³

Tablica 1.
Usporedba proračunskih izdvajanja za besplatnu pravnu pomoć po glavi stanovnika¹¹⁴



To nesumnjivo ima za posljedicu nefunkcionalnost sustava pa pravna pomoć ne pronalazi put do korisnika.¹¹⁵ Pored toga, raspodjela državnih sredstava je predmetom arbitrarnih odluka ministarstva

111 Čl. 11, st. 1, i čl. 16, st. 1, ZBPP¹³.

112 Vidi *supra* podpoglavlje 3.1.

113 CEPEJ 2018, 78–79.

114 *Ibid.*

115 Vidi *The Free Legal Aid Implementation Report*, The European Union's IPA 2009 Programme for Croatia, Twinning Light Project HR/2009/IB/JH/03TL Improvement of Free Legal Aid System, 2012, 99 (dalje: Izvješće IPA 2009).

nadležnog za poslove pravosuđa, u čijoj je nadležnost donošenje odluke o financiranju kako primarne tako i sekundarne pravne pomoći.¹¹⁶ Urušavanje sustava financiranja besplatne pravne pomoći traje već godinama, a posebno je ugroženo financiranje primarne pravne pomoći. Razlog tome je što ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa proračunska sredstva namijenjena financiranju primarne pravne pomoći ne raspodjeljuje u skladu sa zakonskim rokovima pa se ona ne mogu svrsishodno utrošiti na stvarne potrebe građana za pravnom pomoći. Time se stvara pogrešna slika da sredstva za financiranje besplatne pravne pomoći nisu potrebna što ima za posljedicu kontinuirano smanjivanje ionako oskudnih proračunskih sredstava. Stoga je vrijednost proračunskih sredstava koja se izdvajaju za financiranje besplatne pravne pomoći iz godine u godinu mnogo manja od iznosa koje izdvajaju izdašni, zapadnoeuropski, sustavi besplatne pravne pomoći.¹¹⁷ Tako je u 2012. godini iz proračuna besplatne pravne pomoći izdvojeno 168.200 € (1.261.500 HRK) od čega je za potrebe pružanja primarne pravne pomoći utrošeno 26.719 € (200.397 kn).¹¹⁸ Sličan trend je nastavljen i u 2013. godini, kada je za besplatnu pravnu pomoć izdvojeno 240.000 € (1.800.000 HRK), od kojih je za primarnu pravnu pomoć utrošeno 21.333 € (160.000 HRK), dok je za sekundarnu pravnu pomoć utrošeno 23.414,15 € (176.678,30 kn).¹¹⁹ Tijekom 2014. i 2015. godine, zabilježeno je privremeno povećanje sredstava namijenjenih za besplatnu pravnu pomoć i to u iznosu od 397.084 € (3.030.000 HRK) u 2014. godini i 375.477,49 € (2.880.000 HRK) u 2015. godini.¹²⁰ Od

116 *Ibid.*, 71.

117 B. Preložnjak, „Teorijska osnova za vrednovanje sustava besplatne pravne pomoći i njezina primjena na aktualno uređenje u Republici Hrvatskoj“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 6/2016, 882.

118 Primarna pravna pomoć odobrena u samo 448 slučajeva (7,62%) pa je veći dio proračunskih sredstava izdvojen za financiranje sekundarne pravne pomoći. Vidi Izvješće o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2012. godini, Zagreb 2013, 21 (dalje: Izvješće 2012).

119 Negativan trend gleda broja predmeta u kojima je pružena primarna pravna pomoć je nastavljen. Tako je primarna pravna pomoć odobrena u samo 234 slučaja pa je veći dio proračunskih sredstava i u 2013. godini izdvojen za financiranje sekundarne pravne pomoći. Vidi Izvješće o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2013. godini, Zagreb 2014, 21 (dalje: Izvješće 2013).

120 Izvješće o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2014. godini, Zagreb, 2015, 12; dalje: Izvješće 2014.; Izvješće o ostvarivanju prava

navedenog iznosa u 2014. godini na primarnu pravnu pomoć je potrošeno 190.415,13 € (1.450,00 HRK), dok je za sekundarnu pravnu pomoć potrošeno 158.461,89 € (1.206.678 HRK).¹²¹ Sličan je trend zabilježen u 2015. godini kada je za primarnu pravnu pomoć izdvojeno 195.899,85 € (1.500.000 HRK), a za sekundarnu pravnu pomoć 180.222,51 € (1.379.959 HRK).¹²² Godine 2016. došlo je do znatnijeg smanjenja raspodjele proračuna (387.111,00 € (2.880.000,00 HRK)), pri čemu je za primarnu pravnu pomoć utrošeno 93.338,00 € (694.413,92 HRK), dok je za sekundarnu pravnu pomoć utrošeno 281.907,35 € (2.153.792,71 HRK).¹²³

Prema podacima iz sustava državne riznice u 2017. godini za besplatnu pravnu pomoć prvotno su planirana sredstva u iznosu od 357.420,27 € (2.655.000,00 HRK), što je upućivalo na smanjenje proračunskih izdvajanja u odnosu na 2016. godinu.¹²⁴ No, preraspodjelom proračuna za 2017. godinu osigurana su dodatna sredstva za financiranje pružanja primarne pravne pomoći u iznosu od 46.601,43 € (346.310,40 HRK) pa su ukupno planirana sredstva za pružanje besplatne pravne pomoći u 2017. godini iznosila 403.999,46 € (3.001.310,40 HRK).¹²⁵ Od navedenog iznosa za primarnu pravnu pomoć je izdvojeno 140.777,77 € (1.046.165,48 HRK), dok je za sekundarnu pravnu pomoć izdvojeno 258.107,51 € (1.918.081,03 HRK).¹²⁶

Smanjenje proračunskih sredstava namijenjenih za pružanje besplatne pravne pomoći imalo je za posljedicu smanjenje broja predmeta u kojima je pružena pravna pomoć. To je naročito vidljivo u 2012. i 2013. godini. Tako je u 2012. godini primarna pravna pomoć odobrena u 448 predmeta, a sekundarna pravna pomoć je odobrena u 4.936 predmeta.¹²⁷ Negativan trend proračunskih izdvajanja za besplatnu pravnu

na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2015. godini, Zagreb 2016, 12 (dalje: Izvješće 2015).

121 *Ibid.*

122 *Ibid.*

123 Izvješće o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2016. godini, Zagreb 2017, 13 (dalje: Izvješće 2016).

124 Izvješće o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2017. godini, Zagreb 2018, 18 (dalje: Izvješće 2017).

125 Izvješće 2017, 18–19.

126 Izvješće 2017, 19.

127 Izvješće 2012, 12.

pomoć u 2013. godini imao je za posljedicu da je primarna pravna pomoć odobrena u samo 234 predmeta dok je sekundarna pravna pomoć odobrena u 5.838 predmeta.¹²⁸ Povećanje proračuna za pravnu pomoć u 2014. godini imalo je pozitivan učinak na pružanje besplatne pravne pomoći pa je primarna pravna pomoć odobrena u 647 predmeta, a sekundarna pravna pomoć u 7.949 predmeta.¹²⁹ Pozitivan trend je zadržan i u 2015. godini kada je sekundarna pravna pomoć odobrena u 11.501 predmetu.¹³⁰ Značajno smanjenje proračunskih izdvajanja negativno se odrazilo na broj predmeta u kojima je u 2016. godini pružena sekundarna pravna pomoć pa je broj predmeta u odnosu na 2015. godinu smanjen za gotovo pola te je pomoć pružena u samo 6.956 predmeta.¹³¹ Nažalost, za razdoblje 2015. i 2016. godine nema službene evidencije o kretanju broja predmeta odobrenih za primarnu pravnu pomoć pa nije moguće učiniti usporedbu o utjecaju smanjenja proračunskih sredstava na broj pružene primarne pravne pomoći. U 2017. godini primarna pravna pomoć pružena je u 21.839 predmeta, dok je sekundarna pravna pomoć pružena u 5.255 predmeta.¹³² Time je broj predmeta u kojima je pružena primarna pravna pomoć gotovo dvostruko povećan u odnosu na 2015. godinu, od kada datiraju posljednji podaci o broju pružene primarne pravne pomoći.

128 Izvješće 2013, 7.

129 Izvješće 2014, 8.

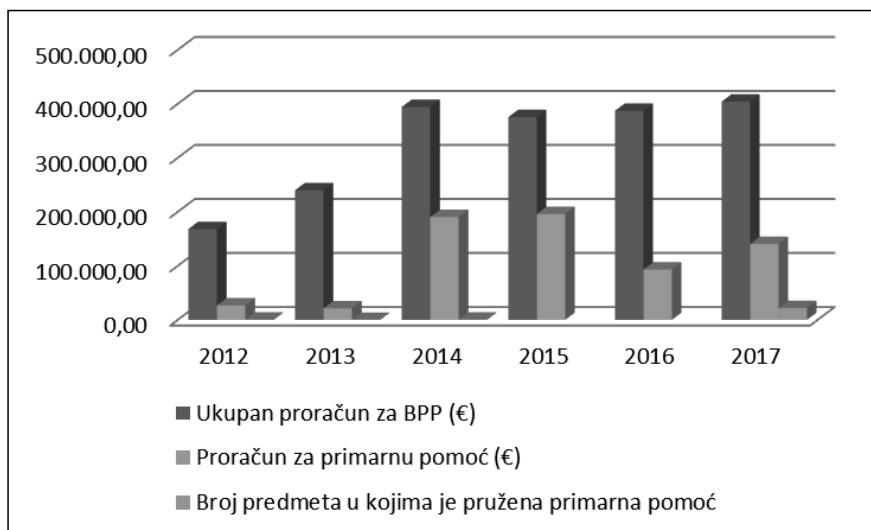
130 Izvješće 2016, 7.

131 *Ibid.*

132 Izvješće o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2017. godini, Zagreb 2018, 8–9 (dalje: Izvješće 2017).

Tablica 2.

Odnos između ukupnog proračuna za besplatnu pravnu pomoć, proračuna za primarnu pravnu pomoć i broja predmeta u kojem je primarna pravna pomoć pružena¹³³



4. UTJECAJ FINANCIRANJA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI NA DRŽAVNI PRORAČUN

Iz državnih proračuna zapadnoeuropskih zemalja sve se manje novaca izdvaja za potrebe financiranja besplatne pravne pomoći. Iako proračunski iznosi mogu sugerirati da su države smanjujući troškove besplatne pravne pomoći u kratkoročnom razdoblju uštedile, posve se zanemaruju troškovi koji mogu nastati upravo kao posljedica ograničavanja prava građana na jednak pristup pravosuđu i zaštitu subjektivnih prava.¹³⁴ Naime, smanjivanje budžeta namijenjenih za besplatnu pravnu pomoć za sobom povlači troškove stvarnih šteta na strani građana, ali i cijele zajednice. Previsoki troškovi pristupa pravosuđu čine zaštitu prava nedostupnu značajnom broju građana što pak za sobom povlači

133 Vidi Izvješće 2012, 21; Izvješće 2013, 7, 21; Izvješće 2014, 8, 12; Izvješće 2015, 12; Izvješće 2016, 7, 13; Izvješće 2017, 18–19.

134 Cuts that hurt: The impact of legal aid cuts in England on access to justice, Amnesty International UK, London 2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur45/4936/2016/en/>, 25. studenog 2018.

troškove koji opterećuju državni budžet u dijelu koji se odnosi na druge vidove pomoći građanima.

Nekoliko analiza o značaju financiranja besplatne pravne pomoći pokazalo je da rano rješavanje pravnih problema može smanjiti financijske pritiske na druga područja državne potrošnje sprečavanjem nastanka mnogo ozbiljnijih pravnih i socijalnih problema, koji su u konačnici mnogo skuplji za rješavanje.¹³⁵ To znači da besplatna pravna pomoć umanjujući negativne učinke pravnih problema ima pozitivne učinke na život građana što posredno utječe na financijske izdatke lokalnih zajednica, ali i države.¹³⁶ Stoga pravodobno pružanje usluga besplatne pravne pomoći može dovesti do pozitivnih ishoda poput smanjivanja stresa, depresije i poboljšanja uvjeta spavanja jer neriješeni problemi mogu negativno utjecati na kvalitetu života.¹³⁷ Pored toga, pravodobno pružena pravna pomoć može pozitivno utjecati na različite sfere života pa tako može pridonijeti poboljšanju stope zapošljivosti građana, smanjenju broja samoubojstava i stope kriminala te poboljšanju obiteljskih odnosa.¹³⁸ Jedan od primjera je nezakonita deložacija najmoprimca od strane najmodavca, koja se mogla izbjeći pravodobnim pristupom primarnoj pravnoj pomoći.¹³⁹ Naime, pravodobno pružena pravna pomoć ne samo da je mogla riješiti pravni problem već je mogla spriječiti beskućništvo i uz njega vezane troškove skrbi za potrebe hitnog smještaja, troškove policije, hitne službe i troškove zdravstvene skrbi, koji su nastali kao izravna posljedica nezakonite deložacije.¹⁴⁰

Analize pozitivnih učinaka ulaganja u sustave besplatne pravne pomoći posebno su važne za države koje žele reformirati sustav jer pokazuju da proračunske uštede štetno djeluju ne samo na sustav besplatne

135 Society launches survey on impact of legal aid, <https://www.lawscot.org.uk/news/2017/09/impact-of-legal-aid-survey/>, 25. studenog 2018.

136 Vidi G. Cookson, F. Mold, The business case for social welfare advice services. An evidence review – lay summary, http://www.lag.org.uk/media/173260/julyaug_la_lowcommission.pdf, 25. listopada 2018.

137 B. Jaynes, *Proving the value of Advice Services in Devon: An impact study of the services provided by Citizens Advice Bureaux using Social Return on Investment*, Citizens Advice Bureau 2015, 12.

138 *Ibid.*

139 L. Abel, S. Vignola, „Economic and Other Benefits Associated with the Provision of Civil Legal Aid“, *Seattle Journal for Social Justice* 1/2010, 148–150.

140 *Ibid.*

pravne pomoći nego i na druge sustave poput zdravstvenog sustava, sustava socijalne skrbi i slično.¹⁴¹ Da bi se dobili točni pokazatelji proračunskih ušteda potrebno je izraditi analizu financijske isplativosti ulaganja koji predviđa kolika će društvena vrijednost biti stvorena ako aktivnosti pružanja besplatne pravne pomoći postižu željene ishode.¹⁴² Rezultati te analize mogu točno odrediti fiskalnu vrijednost usluga besplatne pravne pomoći, troškovnu učinkovitost tih usluga i dugoročnu financijsku vrijednost za zajednicu, budući da se analizom utvrđuje omjer između vrijednosti koristi i vrijednosti ulaganja u sustave besplatne pravne pomoći.¹⁴³

Trenutno, među analiziranim sustavima besplatne pravne pomoći, studije isplativosti ulaganja u besplatnu pravnu pomoć su provedene samo u Engleskoj i Velsu te jasno ukazuju na fiskalni značaj usluga pravne pomoći. Na primjer, studija Državnog savjeta za građane (*Citizens Advice Bureau*) iz 2010. godine pokazala je da će država za uloženih 1,12 € (1 £) uštedjeti iz državnog proračuna 2,2 € (2.34 £) za pružanje primarne pravne pomoći u području stanarskog prava; 3,3 € (2,98 £) za pružanje primarne pravne pomoći u području ovršnog prava; 8,89 € (8,80 £) za pružanje primarne pravne pomoći u području socijalnog prava; i 7,78 € (7,13 £) za pružanje primarne pravne pomoći u području radnog prava.¹⁴⁴ Slično tome, u 2010. godini studija Nove gospodarske zaklade (*New Economics Foundation*) i Savjeta VB (*AdviceUK*) procijenila je da financijska isplativost ulaganja za pravne savjete pružene u području stanarskog i ovršnog prava iznosi više od 10 € za svaki uloženi 1,1 €. ¹⁴⁵ Slično je pokazala studija iz 2014. godine u kojoj se izučavao učinak pravnog savjetovanja građana na proračun-

141 *Ibid.*

142 How To: Calculate the social return on investment to make better decisions, <http://www.mainebiz.biz/article/20160725/CURRENTEDITION/307209991/how-to-calculate-the-social-return-on-investment-to-make-better-decisions>, 25. listopada 2018.

143 Analiza financijske isplativosti ulaganja se izračunava na način da se utvrđuju granice ulaganja (cilj i opseg), ključni dionici sustava u koji se ulaže, ulazna i izlazni rezultati svake aktivnosti koja odgovara opsegu pravne pomoći, razvoj pokazatelja ishoda novčanih ulaganja i povezivanje svih indikatora s novčanom vrijednošću. J. Brouwers, et. al., *Social Return On Investment: A practical guide for the development cooperation sector*, Utrecht 2010, 14.

144 Cookson, Mold, *op. cit.*, 2.

145 *Ibid.*, 12.

ske uštede u području Bath i Sjeveroistočni Somerset.¹⁴⁶ Naime, u toj studiji procijenjeno je da se za svaki 1,2 € (1 £) uložen u usluge besplatnog pravnog savjetovanja tijekom razdoblja od pet godina može ishoditi financijska korist za građane i državu u iznosima od 39,8 € (33 £) do 60,36 € (50 £).¹⁴⁷

Navedene studije trebale bi snažno motivirati države da povećaju proračune u dijelu namijenjenom za besplatnu pravnu pomoć jer upućuju na nesumnjivu pravnu i financijsku korist pružanja besplatne pravne pomoći za građane, ali i za državu. Naime, pored pomoći u ostvarivanju jednakog pristupa pravosuđu, izdašni sustavi besplatne pravne pomoći sprečavaju i odljev dijela proračunskih sredstava namijenjenih za druge sustave poput zdravstvenog sustava, sustava socijalne skrbi i slično, jer preveniraju brojne pravne probleme koje mogu imati i imaju dalekosežne posljedice po sve aspekte života građana. Stoga je neophodno slijediti primjer Engleske i Velsa te analizirati isplativost ulaganja u državni proračun namijenjen sustavu besplatne pravne pomoći, kako bi se mogli donijeti empirijski poduprti zaključci o svim koristima koje proračunska ulaganja u sustav besplatne pravne pomoći pružaju.

5. ZAKLJUČAK

Pravedno društvo zahtijeva da građani imaju jednaku mogućnost pristupa pravosuđu kako bi mogli ostvarivati i zaštititi subjektivna prava koja im pravni poredak na apstraktnoj razini priznaje. Pristup pravosuđu košta pa građani nemaju jednaku financijsku mogućnost ostvarivati i štititi svoja prava pred tijelima sudbene i druge državne vlasti. Besplatna pravna pomoć je važan institut države koja je spremna osigurati proračunska sredstva u visini koja obećava učinkovito ostvarivanje subjektivnih prava i za one građane koji nisu u mogućnosti sami plaćati troškove pravne pomoći. Stoga je pažljivo planiran proračun za pravnu pomoć ključan za ostvarivanje jednakog pristupa pravosuđu. Iako je državni proračun važan za održivost sustava besplatne pravne

146 *Ibid.*, 1; M. Farr, P. Cressey, S. Milner, N. Abercrombie, B. Jaynes, Proving the value of advice: a study of the impact of Citizens' Advice Bureau services, South West Forum, University of Bath 2014, <http://southwestforum.org.uk/advice-study>, 27. studenog 2018.

147 *Ibid.*

pomoći, danas je većina država sklona ograničavanju proračuna namijenjenog besplatnoj pravnoj pomoći. Negativan trend financiranja besplatne pravne pomoći slijedi i većina izdašnih sustava pravne pomoći (Norveška, Nizozemska i Velika Britanija) čiji su proračuni u stalnom padu od 2012. godine. Smanjivanje proračuna ima negativan utjecaj na krug korisnika kojima je pomoć dostupna i posredno na broj predmeta u kojima je pomoć pružena pri čemu se građanima šalje poruka da država zanemaruje njihove stvarne potrebe za pravim informiranjem, savjetovanjem i zastupanjem. Naročiti pad proračunskih izdvajanja za sustav besplatne pravne pomoći uočen je u Engleskoj i Velsu gdje je velik broj građana ostao bez mogućnosti pristupa pravosuđu.

Što se tiče smanjivanja proračuna, Hrvatska nije iznimka jer slijedi negativan primjer financiranja sustava besplatne pravne pomoći uz povremena povećanja proračunskih izdvajanja koja su još uvijek nedostatna da bi pomoć došla do svih građana kojima je potrebna. Stoga možemo zaključiti da hrvatski sustav besplatne pravne pomoći nije ni najmanje izdašan te ne postoji volja i spremnost države da se dugoročnije ulaže u sustav. Dakle, financiranje je jedan od ključnih problema zbog čega je sustav besplatne pravne pomoći nefunkcionalan, jer su stvarni iznosi isplaćeni za pravnu pomoć minimalni u odnosu na izdašne sustave besplatne pravne pomoći. Negativan trend financiranja naročito se odražava na broj predmeta u kojima se primarna pomoć odobrava, što je pokazatelj da građani s nedostatnim sredstvima ne mogu potražiti pravna sredstva za ostvarivanje i zaštitu subjektivnih prava izvan suda odnosno prije nego li su skupi sudski postupci započeli. Slijedom toga, stvara se slika da primarna pravna pomoć nije potrebna građanima pa se iz ukupnog proračuna izdvaja više novčanih sredstava za pružanje sekundarne pravne pomoći. Primjera radi, prije 2014. godine sredstva dostupna primarnoj pravnoj pomoći bila su deset puta manja od sredstava dostupnih sekundarnoj pravnoj pomoći. U 2015. godini se situacija promijenila u korist primarne pravne pomoći, ali u 2016. godini proračun za pravnu pomoć vratio se na razinu financiranja koja je postojala prije 2014. godine kada je samo 25% sredstava bilo na raspolaganju za primarnu pravnu pomoć. Iako podaci iz 2017. godine ukazuju na ponovno povećanje novčanih sredstava u korist primarne pravne pomoći, u Hrvatskoj se još uvijek ne prepoznaje njena važnost jer se proračunska sredstva proizvoljno povećavaju i smanjuju. Posebno se ne prepoznaje preventivni karakter primarne pravne

pomoći odnosno njegov značaj kao prve linije obrane od složenih pravnih problema za sve građane, a ne samo za one koji nemaju dovoljno sredstava za plaćanje stručne pravne pomoći. To je sve veći problem za sudove, ali i za državu koja bi u skladu s načelom vladavine prava trebala građanima osigurati formalnu i supstancijalnu jednakost pristupa pravosuđu.

Nadalje, negativan trend financiranja sustava besplatne pravne pomoći treba izmijeniti i zbog toga što nemogućnost pristupa pravosuđu ima za posljedicu kumulaciju pravnih i socijalnih nedaća koje dodatno opterećuju državni proračun što ne pridonosi proračunskim uštedama. Stoga je prvi korak prema dobroj fiskalnoj politici besplatne pravne pomoći provođenje analiza financijske isplativosti ulaganja u besplatnu pravnu pomoć, koja bi jasno ukazala štedi li financiranje usluga besplatne pravne pomoći novac iz državnog proračuna. Recentne analize su u Engleskoj i Velsu potvrdile isplativost ulaganja i pokazale da se za svaki 1 € uloženi u sustav besplatne pravne pomoći iz državnog proračuna uštedi 10 €. Ako pođemo od prethodno navedenih saznanja, financiranje sustava besplatne pravne pomoći mora se od strane države razmotriti kao ozbiljna i mudra investicija, koja pridonosi ostvarivanju boljitka cijele društvene zajednice čime mnogostruko vraća svoju vrijednost. Zbog svih tih razloga, financijska potpora sustavu besplatne pravne pomoći mora postati jedan od državnih prioriteta.

Barbara Preložnjak, PhD

Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Zagreb

THE FUTURE OF FREE LEGAL AID:
OPEN QUESTIONS AND PERSPECTIVES
OF FURTHER DEVELOPMENT

Summary

The paper focuses on the importance of financial sustainability of the legal aid system, as a key instrument for achieving equality of access to legal services that are necessary for the effective protection of subjective rights guaranteed by the state on an abstract level. In the paper the author analyses the recent negative trends in the development of good European legal aid systems in light of the financial problems that become an obstacle for identifying the legal aid system as an important legal instrument for achieving equality, social justice and democratic empowerment. Further, in paper author analyses Croatian legal aid system that follows negative trends in reducing budget funds provided for legal aid. The author sees a major problem in the Croatian legal aid system in the continued reduction in budget allocations and highlights that budget reductions seriously jeopardize the viability of the system and the exercise of citizens' rights to equal access to justice. To overcome financial obstacles for the development of the good legal aid system, the author emphasizes the need for extensive economic analysis, as one of the important tasks for a state that wants to see the benefits of government funded legal aid, not only in easier access to justice for its citizens, but in overall economies as well.

Key words: *Access to justice. – The financing of the free legal aid system. – Primary legal aid. – The effects of budget savings.*

MEĐUNARODNA SARADNJA