

Pravna pomoć i neprofitne organizacije u RH

Barić, Sanja

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2004, 25, 935 - 956**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:521083>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-27**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)



PRAVNA POMOĆ I NEPROFITNE ORGANIZACIJE U RH
- s posebnim osvrtom na iskustva RI-Centra i Klinike Pravnog
fakulteta u Rijeci -

Mr. sc. Sanja Barić, asistentica
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 347.921.8
378.12:378.634(497.5)
Ur.: 22. ožujka 2004.
Pr.: 4. svibnja 2004.
Pregledni znanstveni članak

Namjera je ovog rada istražiti mogućnosti pružanja (besplatne) pravne pomoći u kontekstu djelovanja neprofitnih organizacija. U prvom dijelu rada ukratko definiramo pojam neprofitnih organizacija budući da upravo njih uzimamo kao okosnicu daljnjeg razmatranja tematike. U drugom dijelu prikazujemo postojeći zakonski okvir pružanja pravne pomoći. Raspravljamo o pitanju ovlaštenja za pružanje pravne pomoći i ukazujemo na najnovije izmjene odredbi Zakona o parničnom postupku o punomoćniku koje drastično sužavaju krug mogućih ovlaštenika pružanja ovog oblika pravne pomoći. Ovdje također razmatramo i mogućnost dobivanja besplatne ili «jeftinije» pravne pomoći od odvjetnika. Treći dio razmatra pravne probleme koje imaju pojedine neprofitne organizacije. Daljnja dva dijela odnose se na dosadašnja iskustva pružanja pravne pomoći samih neprofitnih organizacija i to, prvo, RI-Centra i, drugo, Pravnog fakulteta u Rijeci, u sklopu izbornog predmeta četvrte godine studija - Klinika za građansko pravo. U zadnjem dijelu iznosimo prijedloge koji imaju zajednički cilj olakšati i povećati mogući udio doprinosa neprofitnih organizacija u zadovoljavanju nesumnjivo velike potrebe za specifičnom, ali i besplatnom (odnosno «jeftinijom») pravnom pomoći u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: *pravna pomoć, neprofitne organizacije, nevladine organizacije, besplatna pravna pomoć, RI-Centar, Klinika za građansko pravo.*

Uvod

Jedna od najvažnijih komponenti prava na pošteno suđenje jest pravo na pristup sudu (engl. *access to justice*). Ovo je pravo zajamčeno kako na

međunarodnoj,¹ tako i na nacionalnoj² razini. Ne ulazeći u mnogobrojna važna pitanja obuhvaćena pravom na pristup sudu (razumni rok okončanja postupka, jednostavnost i ekonomičnost postupka, transparentnost postupka, itd.), koncentriramo se na pružanje pravne pomoći te na cijenu takve pomoći kao elemente prava na pristup sudu u užem smislu. Pravna je pomoć u Republici Hrvatskoj (dalje: RH) u najvećem dijelu vezana uz (i ograničena na) djelovanje odvjetništva kao ustavom zajamčene samostalne i neovisne službe.³ Međutim, pojam «pravna pomoć» osim imenovanja punomoćnika, izrade isprava i podnesaka, uključuje i čitav niz drugih «pravnih usluga» poput pomoći u prikupljanju potrebnih dokumenata za ostvarivanje određenih prava, davanja pravnih savjeta o mogućnostima i uvjetima za ostvarivanje tih prava, pravodobnog i stručnog informiranja osobe kojoj je pravna pomoć potrebna, pomoći u komunikaciji stranaka s upravnim tijelima ili pružanje pravne pomoći prometno izoliranim osobama, odnosno starijim i nepokretnim osobama, izlaskom na teren. Mnoge od tih potreba u RH *de facto* zadovoljavaju nevladine organizacije koje se bave promicanjem i zaštitom ljudskih prava, a koje redovito i besplatno pružaju razne oblike pravne pomoći. Potreba za pružanjem besplatne pravne pomoći od strane neprofitnih organizacija u RH posljedica je nekoliko faktora: velike migracije stanovništva zbog ratnih okolnosti i s tim povezana izloženost kršenju ljudskih prava velikih razmjera; raspad pravnog sustava SFRJ i uspostava država sljednica, što je dovelo u pitanje različita statusna prava stanovništva (državljanstvo, mirovinska prava, priznavanje diploma, različita imovinska prava, itd.); sposobnost neprofitnih organizacija u ostvarivanju komunikacije između područja različitih država sljednica u razdoblju kada izbjeglice nisu mogle ostvariti kontakt s tijelima matične države; diskriminacija određenih skupina stanovništva, najčešće po nacionalnoj ili vjerskoj osnovi; znatno povećanje udjela stanovništva teškog imovinskog položaja uz istovremeno ukidanje besplatnog pružanja pravne pomoći u sudovima⁴; netransparentnost, često i nekonzistentnost velikog broja zakonskih, a još više podzakonskih propisa, itd. Iako je većina ovih okolnosti vezana za ratna zbivanja u RH, od čijeg je završetka proteklo gotovo deset godina, neprofitne organizacije i dalje igraju odsudnu ulogu u zaštiti prava i pružanju pravne pomoći socijalno ugroženim osobama (prognanici i izbjeglice, azilanti) odnosno specifično ranjivim grupama stanovništva (starije osobe, invalidi, žrtve nasilja u obitelji, pripadnici manjinskih skupina). Hrvatska odvjetnička komora godišnje zaprimi 600-1000 zahtjeva za

¹ Najvažniji međunarodni instrument, posebice u odnosu na Republiku Hrvatsku, svakako je Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Europska konvencija), Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 6/99., čiji čl. 6. jamči pravo pristupa sudu. Isti termin se u literaturi još prevodi i kao «pravo na pristup pravosuđu».

² Ustav Republike Hrvatske (dalje: Ustav RH), Narodne novine br. 41/01. (pročišćeni tekst) i 55/01. (ispravak), čl. 29.

³ Ustav RH, čl. 27.

⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Narodne novine br. 100/96., čl. 4 i 24.

pružanjem besplatne pravne pomoći, a Koalicija udruga za zaštitu i promicanje ljudskih prava iznosi podatke da godišnje takvu pomoć u RH treba oko 156.000 osoba.⁵ Prije razmatranja mogućnosti pružanja besplatne pravne pomoći u RH od neprofitnih organizacija ukratko određujemo krug pravnih osoba koje se smatraju neprofitnim organizacijama.

1. Pojam neprofitne organizacije

Neprofitna organizacija ili nevladina organizacija (u daljnjem tekstu: NPO) jedan je od pojmova koji se gotovo svakodnevno upotrebljava i/ili susreće u društvenom i političkom kontekstu domaćeg i međunarodnog karaktera. Ipak, konsenzusa oko točnog sadržaja i opsega ovog pojma nema čak ni u stručnim krugovima. Pravne definicije NPO polaze od konkretnog zakonskog određivanja pojma NPO u pojedinoj zemlji. Ovaj je pristup, naravno, izuzetno praktičan za neposredni rad lokalnih NPO, ali svojim uskim gledanjem onemogućava shvaćanje biti nevladinog sektora, usporednu analizu te, posljedično, otežava kvalitetnu i argumentiranu (pozitivnu ili negativnu) kritiku. Funkcionalne definicije ukazuju na ciljeve takvih organizacija, naglašavajući «javnu dobrobit» kojoj one služe. Pritom, one apstrahiraju činjenicu da mnoge NPO prvenstveno služe zadovoljavanju uskih interesa njihovih članova (primjerice, filatelističko društvo). Ekonomske definicije primjenjuju kriterij neprofitnosti. To, naravno, ne znači da NPO nemaju prihode, već da ih stječu isključivo radi ostvarivanja svojih primarnih, neprofitnih ciljeva te se njihova dobit ne dijeli članovima ili trećim osobama, nego «vraća» neprofitnoj djelatnosti. Zbog svoje se sveobuhvatnosti najprihvatljivijom čini strukturalno-operativna definicija Salomona i Anheiera⁶ koja identificira nevladinu organizaciju prisutnošću pet čimbenika: određeni stupanj organiziranosti, privatnost, neprofitna distribucija, samouprava i dobrovoljnost.

Iako u svojem najširem smislu pojam NPO uključuje i vjerske zajednice, sindikate, udruge poslodavaca te političke stranke, uobičajeno se pod njime podrazumijevaju samo udruge, zaklade i ustanove.⁷ Udruživanje se može širiti prema višim ustrojbenim razinama (krovne organizacije u okviru istog područja djelovanja) ili preko državnih granica (međunarodne NPO).⁸ U RH je trenutno

⁵ Podatke iznijeli na okruglom stolu «Besplatno pružanje pravne pomoći organizacija za zaštitu ljudskih prava u RH» održanom u Europskom domu, Zagreb, 16. ožujka 2003. godine, D. Horvat ispred Hrvatske odvjetničke komore te A. Gorkić ispred Srpskog demokratskog foruma.

⁶ L. M. Salamon i H. K. Anheier, «In Search of the Nonprofit Sector. I: The Question of Definitions», u: *Voluntas* (1992), 3(2), str. 125-151.

⁷ Ovo su subjekti koje poznaje pravni poredak RH, a ovdje spadaju odgovarajući subjekti u pojedinim nacionalnim pravnim sustavima.

⁸ Zakon o udrugama, Narodne novine br. 88/01. i 11/02. (ispravak), čl. 7. (udruživanje udruga i ustrojstveni oblici) te čl. 8. Potonji govori samo o stranim udrugama, tj. o udrugama

registrirano preko 20.000 udruga od čega oko 2.000 na nacionalnoj razini i oko 70 stranih udruga te 50 zaklada i nekoliko fundacija.⁹ Ukupni broj ustanova je teško utvrditi s obzirom na njihovu funkcionalnu raznolikost koja ih svrstava u nadležnost većeg broja središnjih državnih upravnih tijela (napose, resornih ministarstava).

Konačno, treba razlikovati pojam civilno društvo od pojma neprofitnih organizacija koje u svakom slučaju predstavljaju značajni dio prethodnog pojma, međutim, civilno društvo označava mnogo širi krug subjekata. Osim NPO u najširem smislu, on obuhvaća i različite neformalne skupine unutar društva. Zapravo, civilnim društvom označava se kvaliteta ustroja cjelokupnog društva po idealnim načelima pluralizma, demokratičnosti i otvorenosti, u kojem su NPO jedan od pojavnih oblika, a njihov položaj, uloga i tretman jedno od mjerila stupnja konkretizacije idealnih načela.¹⁰

2. Mogućnosti pružanja (besplatne) pravne pomoći - pozitivno pravni okvir u RH

Pružanje pravne pomoći u RH utemeljeno je na nekoliko propisa.¹¹ Međutim, njihov izričaj omogućava različita tumačenja, a najnovije izmjene Zakona o parničnom postupku (dalje: ZPP) koje su stupile na snagu 1. prosinca 2003. godine¹² mijenjaju dosadašnju interpretativnu ravnotežu u odnosu na širinu kruga

«valjano osnovanim na temelju pravnog poretka strane države», a koje djeluju na području RH. Detaljnije vidi M. Dika, S. Ljubišić, D. Medvedović i I. Šprajc, *Komentar Zakona o udrugama - s obrascima*, ICNL - B.a.b.e., Zagreb, 2003., str. 52-57.

⁹ Podaci Ureda za udruge Vlade RH, prosinac 2003. godine. <http://www.uzuvrh.hr/index.htm>, 15. prosinac 2003. godine.

¹⁰ Pojam civilno društvo, njegove karakteristike, uloga u suvremenom društvu, a posebice u tzv. društvima u tranziciji predmet su mnogobrojnih rasprava. One, međutim, prelaze okvire ovog rada. Stoga, ovdje samo navodimo izbor literature o toj temi: G. Bežovan, «Struktura civilnog društva u RH», u: *Politička misao*, vol. 39, 1/2002, str. 63-87; M. Ovsenik i M. Ambrož, *Neprofitni autopoetični sustavi*, Alinea, Zagreb, 1999.; J. L. Cohen i A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Mass., 1992.; A. B. Seligman, *The Idea of Civil Society*, Princeton University Press, New Jersey, 1992.; M. Mesić, «Civilno društvo i postsocijalizam», u: *Revija za sociologiju*, vol. 22, 3-4/1991, str. 307-314; A. Bibič, *Civilno društvo i politički pluralizam*, Omladinski kulturni centar, Zagreb, 1990.

¹¹ U radu se nećemo baviti braniteljima u kaznenom postupku temeljem Zakona o kaznenom postupku, Narodne novine br. 62/03. (pročišćeni tekst), jer tema obveznog zastupanja i imenovanja punomoćnika po službenoj dužnosti u kaznenim postupcima nema izravne veze s neprofitnim organizacijama i njihovom ulogom u pružanju pravne pomoći u RH. Slične odredbe sadrže i Zakon o sudovima za mladež, Narodne novine br. 111/97., 27/98. i 12/02., Zakon o prekršajima, Narodne novine br. 88/02., 122/02. i 187/03., te Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama, Narodne novine br. 111/97., 27/98., 128/99. i 79/02. Svi ovi zakoni predviđaju da branitelj može biti samo odvjetnik.

¹² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, Narodne novine br. 117/03.

ovlaštenika za pružanje pravne pomoći. Postavljaju se dva temeljna pitanja: a) koji su subjekti, osim odvjetnika, ovlašteni na pružanje pravne pomoći, u kojem opsegu i pod kojim uvjetima; i b) da li i pod kojim uvjetima odvjetnici mogu pružati besplatnu (ili «jeftiniju») pravnu pomoć.

2.a) Ovlast pružanja pravne pomoći

Sukladno novom čl. 89.a ZPP-a stranku kao punomoćnik može zastupati samo odvjetnik, ako zakonom nije drugačije određeno, te se precizira da stranku pravnu osobu može zastupati kao punomoćnik osoba koja je s njome u radnom odnosu i ako ima potpunu poslovnu sposobnost, odnosno stranku fizičku osobu srodnik po krvi u pravoj liniji, brat, sestra ili bračni drug, ako je potpuno poslovno sposoban i ako se ne bavi nadriparstvom. Za punomoćnika pravne osobe se i dalje zahtijeva položeni pravosudni ispit u slučaju da vrijednost predmeta spora u imovinskopravnim zahtjevima prelazi 50.000 HRK. Odredba čl. 89.a predstavlja drastičan zaokret u pravcu odvjetničkog monopola, barem u pogledu zastupanja stranaka kao oblika pružanja pravne pomoći, s obzirom da je stara odredba ZPP-a omogućavala svakoj osobi koja je potpuno poslovno sposobna, osim osoba koje se bave nadriparstvom, da bude punomoćnik stranke (dosadašnji čl. 90. st. 1., ZPP). Dakle, punomoćnik osim odvjetnika može od 1. prosinca 2003. godine biti samo bliski srodnik ili zaposlenik pravne osobe (tzv. pravnik u gospodarstvu ili korporacijski pravnik) u građanskim parnicama i drugim postupcima na koje se primjenjuje ZPP. U upravnim postupcima, međutim, sukladno Zakonu o općem upravnom postupku (dalje: ZUP),¹³ punomoćnik i dalje može biti svaka osoba koja je potpuno poslovno sposobna, osim ako se bavi nadriparstvom (čl. 58. st. 1., ZUP).

Nadriparstvo, kao razlog isključenja bliskog srodnika iz kruga mogućih punomoćnika, ali i kao šira djelatnost neovlaštenog pružanja pravne pomoći, kriminalizirana je odredbom čl. 310. Kaznenog zakona (dalje: KZ).¹⁴ Novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine kaznit će se tko se neovlašteno bavi pružanjem pravne pomoći, a ista je kazna propisana i za osobu koja drugom neovlašteno pruži pravnu pomoć za unaprijed dogovorenu ili nakon toga primljenu nagradu. Pojam «neovlašteno» sukladno čl. 89.a ZPP-a sada obuhvaća svako zastupanje stranke od strane drugih subjekata osim onih navedenih u dotičnom članku. Međutim, postavlja se pitanje koje su daljnje odrednice identifikacije nadriparstva jer pravna pomoć, osim zastupanja stranke, uključuje i čitav niz drugih radnji, poput davanja pravnih mišljenja i savjeta, sastavljanja raznih isprava (ugovora, izjava, oporuka, i sl.), pripremanja i sastavljanja podnesaka (tužbi, žalbi i sl.), itd.

¹³ Zakon o općem upravnom postupku, Službeni list SFRJ br. 47/86., te Narodne novine br. 53/91., 58/93. i 103/96.

¹⁴ Kazneni zakon, Narodne novine br. 110/97., 27/98., 50/00., 129/00. i 51/01.

Sukladno Zakonu o odvjetništvu (dalje: ZO)¹⁵, pružanjem pravne pomoći kao zanimanjem smiju se baviti samo odvjetnici, ako zakonom nije drugačije određeno (čl. 5, ZO).¹⁶ Zakon dalje precizira da profesori i docenti pravnih predmeta na sveučilištima u RH smiju za nagradu davati pravne savjete i mišljenja, pod čime se ne podrazumijeva sastavljanje isprava ni sastavljanje tužbi, žalbi, prijedloga, zahtjeva, molbi i drugih podnesaka. O takvoj svojoj nakani profesori i docenti moraju obavijestiti Odvjetničku komoru (dalje: Komora) koja, pak, nema ovlasti uskraćivanja ovog prava, već isključivo vodi evidenciju pružatelja pravnih mišljenja i savjeta.

Imajući, dakle, u vidu sve gore navedene relevantne odredbe pozitivne zakonske regulative u RH uočavamo nekoliko nejasnoća i interpretativnih problema. ZO ograničava pružanje pravne pomoći na odvjetnike kada se ta djelatnost obavlja *kao zanimanje*. Naslov čl. 5. ZO-a, međutim, glasi «Pružanje pravne pomoći za nagradu». Kakav je status osobe koja je *stalno zaposlena* u nekoj neprofitnoj organizaciji i čiji se sadržaj radnih zadataka, djelomično ili u potpunosti, sastoji od pružanja pravne pomoći bilo članovima bilo drugim korisnicima usluga dotične neprofitne organizacije, a pravnu pomoć neprofitna organizacija daje *besplatno* svojim korisnicima (*beneficiaries*)? Jasno je da ta osoba ne može zastupati stranku na sudu, s iznimkom zastupanja same neprofitne organizacije u kojoj je zaposlena. Međutim, bavi li se takva osoba nadriparstvom kada sastavlja ugovor ili žalbu, iako svoje usluge ne naplaćuje jer se neprofitna organizacija financira iz drugog izvora (u praksi najčešće stranim donacijama)? Nadalje, bavi li se nadriparstvom osoba koja u okviru neprofitne organizacije radi *volonterski* te pruža pravnu pomoć, a za svoj rad ne dobiva nikakvu nagradu ni naknadu ni od same NPO? ZO koji uređuje pružanje pravne pomoći ne pruža jasan odgovor, a KZ sugerira potvrđan odgovor. Zaposlenik ili volonter NPO doista pruža pravnu pomoć na stalnoj osnovi, a nedavno ukinuta široka odredba ZPP-a o punomoćnicima više ne podržava benevolentnu interpretaciju navedenih odredbi ZO-a i KZ-a.

Zanimljivo je naglasiti dva slučaja-iznimke koje propisuje ZPP. Prvi se odnosi na slučajeve postavljanja punomoćnika bez naknade. ZPP kao pravilo predviđa postavljanje odvjetnika, ali ako u sjedištu suda nema dovoljno odvjetnika, «za punomoćnika se može postaviti *i druga osoba s pravnom spremom, sposobna da dade potrebnu pravnu pomoć.*» (čl. 174. st. 3., ZPP). Valja stoga uočiti kako sam ZPP poznaje iznimku od općeg pravila o zastupanju pred sudom, i to iznimku vezanu *uz imovinsko stanje stranke* uvodeći kategoriju «osobe s pravnom spremom sposobnom pružiti pravnu pomoć.» Čini se da bi pravnici iz pojedinih NPO mogli biti na sudskom popisu potencijalnih punomoćnika,

¹⁵ Zakon o odvjetništvu, Narodne novine br. 9/94.

¹⁶ Druge osobe koje mogu pružati pravnu pomoć u posebnim zakonima preciziranom obimu su, primjerice, javni bilježnici (Zakon o javnom bilježništvu, Narodne novine br. 78/93. i 29/94.) i revizori (Zakon o reviziji, Narodne novine br. 90/92.).

posebice kada su u pitanju neke specifične kategorije stranaka (prognanici, izbjeglice, azilanti, žene, i sl.) kojima su ti isti pravnici već pružali pravnu pomoć prije samog sudskog postupka. Drugi slučaj odnosi se na zastupanje radnika i poslodavaca u sporovima iz radnog odnosa. Sukladno novom čl. 434.a ZPP-a radnika odnosno poslodavca može «kao punomoćnik zastupati osoba koja je u radnom odnosu u sindikatu/udruzi poslodavaca čiji je on član ili u udruzi sindikata/udruzi poslodavaca u koju je udružen sindikat/udruga poslodavaca čiji je on član.» Važno je, dakle, da radnik/poslodavac bude član dotične udruge kako bi ga zaposlenik mogao zastupati. Moguće je stoga da se *de lege ferenda* predvidi proširenje primjene ovih odredbi na neke specifične NPO vezano za zaštitu ljudskih prava.

Nadalje, pitamo se smiju li profesori i docenti pravnih predmeta pružati *besplatno* druge oblike pravne pomoći? Naime, ZO nakon određivanja mogućnosti davanja pravnih savjeta i mišljenja u sljedećoj rečenici navodi kako oni *nisu ovlašteni* pružati druge oblike pravne pomoći. Ipak, sistematsko i teleološko tumačenje ove rečenice (naslov članka, prethodna odredba), suprotno doslovnom jezičnom tumačenju (izostanak izričitih riječi «za nagradu»), dovode do zaključka da je odricanje ovlaštenja pružanja drugih oblika pravne pomoći vezano isključivo za *lukrativno* svojstvo. S druge strane, ranije spomenuta odredba KZ-a omogućava i suprotno tumačenje.

I konačno, navedene odredbe KZ-a moguće je tumačiti kao kriminalizaciju *svakog* jednokratnog naplatnog pružanja pravne pomoći.¹⁷ KZ, naime u st.1. čl. 310. sadrži formulaciju «*neovlašteno bavi*» koja upućuje da je kriminalizirano *višekratno* i *kontinuirano* neovlašteno besplatno pružanje pravne pomoći, dok st. 2. koristi riječi «*neovlašteno pruži* pravnu pomoć za unaprijed dogovorenu ili nakon toga primljenu nagradu» koje pak upućuju na *jednokratno* naplatno pruženu pravnu pomoć. U praksi je ovaj izričaj tumačen kao olakšanje tereta dokazivanja, dovoljno je da se dokaže jednom ugovorena ili primljena nagrada da se utvrdi neovlašteno pružanje pravne pomoći.¹⁸

Ustavni sud RH bio je u prilici razmotriti ustavnost odredbe čl. 5. ZO-a.¹⁹ Tom prilikom nije prihvatio prijedlog za ocjenu njene ustavnosti smatrajući neutemeljenom tvrdnju podnositelja prijedloga da ona dovodi do «staleškog uzdizanja» unutar struke te naveo kako je «smisao i cilj odvjetništva prvenstveno

¹⁷ Na temelju te odredbe može se pokrenuti kazneni postupak protiv, primjerice, pravnika koji nije odvjetnik, a koji pruži pravnu pomoć vezanu za održavanje nebodera u kojem i sam stanuje te za tu jednokratnu uslugu primi određenu novčanu nagradu od drugih stanara.

¹⁸ Slično stajalište zauzima i Čizmić te navodi da se i jednokratno besplatno pružanje pravne pomoći može smatrati nadripisarstvom ako se dokaže namjera bavljenja pružanjem pravne pomoći. Jozo Čizmić, «Neka zapažanja o pravnoj pomoći nastavnika pravnih fakulteta u Republici Hrvatskoj», u: *Pravo i porezi*, vol. X, br. 9/2001, str. 40.

¹⁹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-1085/1997, U-I-23/1999 i U-I-824/1999, Narodne novine br. 51/00. i Ispravak, Narodne novine br. 56/00. Podnositelj prijedloga je, između ostalih, bila i Udruga pravnika u gospodarstvu Zagreb.

u pružanju stručne pravne pomoći onima kojima je to potrebno», odnosno da je «pravna pomoć kao strogo definirano zanimanje odvjetnika, bitan činitelj pravne sigurnosti demokratske i pravne države Republike Hrvatske, te predstavlja jedan od vidova djelovanja pravosuđa i uprave.» Prethodno iznesene nejasnoće i moguće dvosmislenosti u tumačenju nisu bile predmet ustavnosudskog postupka.

U praksi položaj zaposlenika ili volontera NPO nisu dovodila u pitanje nadležna ili zainteresirana tijela (ovdje prvenstveno mislimo na Komoru) s obzirom da je većina slučajeva s kojima se oni susreću male ekonomske isplativosti i/ili se odnosi na ugrožene skupine stanovništva sa specifičnim pravnim problemima vezanim za njihov osobni status (prognanici, nacionalne manjine, žene, itd.). Besplatno pružanje određenih oblika pravne pomoći (savjetovanje, davanje mišljenja, izuzetno čak i pomoć u izradi isprava odnosno podnesaka, ali ne i zastupanje pred državnim tijelima) moguće je braniti i u kontekstu slobode mišljenja i izražavanja misli. Ipak, problem nadripisarstva ne bi smio imati temelj isključivo u ekonomskom interesu, već prije svega u interesu osiguranja kvalitete pružene pravne pomoći. Dosadašnja praksa o tome nije iskristalizirala jasan stav.²⁰ Pitanje besplatnog pružanja ostalih oblika pravne pomoći od sveučilišnih nastavnika pravnih znanosti u praksi, također, ne bi smjelo dolaziti u pitanje s obzirom da ni ovdje ekonomski interesi cehovske organizacije nisu u većoj mjeri ugroženi. Uz to, u mnogim je slučajevima jasna paradoksalnost pokušaja dovođenja u sumnju njihove stručnosti.

2.b) Besplatno ili «jeftinije» pružanje pravne pomoći odvjetnika

Povreda prava na pristup pravosuđu zbog visokih troškova postupka i nemogućnosti dobivanja besplatne pravne pomoći u građanskom postupku prvi je put utvrđena u okviru Vijeća Europe i primjene Europske konvencije 1979. godine.²¹ Europski sud je ujedno naglasio da ta odluka ne znači da je država dužna osigurati besplatnu pravnu pomoć u svim građanskim postupcima, već potreba besplatne pravne pomoći ovisi o okolnostima svakog pojedinog slučaja. Vijeće Europe je, osim toga, donijelo čitav niz rezolucija i preporuka koje se

²⁰ Prema podacima Srpskog demokratskog foruma i Ureda Pučkog pravobranitelja RH iznesenim na okruglom stolu «Besplatno pružanje pravne pomoći organizacija za zaštitu ljudskih prava u RH», održanom u Zagrebu 16. ožujka 2003. godine, u praksi su reprezentativna dva slučaja utvrđenja nadripisarstva. Ministarstvo pravosuđa je, tako, smatralo da osobe, zaposlenici NPO, koje temeljem valjane punomoći pribavljaju izvratke iz državnih matica za druge «nisu ovlaštene pružati pravnu pomoć jer nisu odvjetnici». U drugom je slučaju Vrhovni sud RH nadripisarom proglasio zaposlenika NPO za zaštitu ljudskih prava, nesumnjivo pravnog stručnjaka, nekadašnjeg suca koji nije bio odvjetnik. Osoba je pružala pravnu pomoć bez lukrativnog svojstva te isključivo osobama u teškim socijalnim uvjetima. Zaključeno je stoga da nije jasno na temelju kojih kriterija zainteresirane osobe, Komora ili državna tijela odlučuju u kojim slučajevima pokrenuti kazneni progon radi nadripisarstva.

²¹ Slučaj Airey v. Ireland, A32, odluka od 9. listopada 1979. godine.

odnose na pružanje pravne pomoći i savjetovanje.²² Sve one ističu da je za ostvarenje prava na pristup sudovima i pravično suđenje važno poduzeti sve potrebne korake kako bi se uklonile ekonomske prepreke za sudjelovanje u pravnom postupku. Između ostalog, određeno je da se pravo na besplatnu pravnu pomoć ne smije smatrati darom siromašnima već obvezom zajednice, da osiguranje pravne pomoći mora biti jednako za strance i domaće državljane, te se potiču vlade da ustanove sustav besplatne pravne pomoći za siromašne, odnosno sustav pravnog savjetovanja za socijalno isključene kojima je potrebna neodgodiva pomoć. Takav sustav, neovisno je li ga ustanovila izravno država ili odvjetnička komora na temelju zakonske obveze, ne predstavlja prisilni ili obvezni rad za odvjetnike koji moraju pružiti besplatnu pravnu pomoć (bez nagrade i naknade stvarnih troškova).²³

Ustav RH ne spominje izričito pravo na besplatnu pravnu pomoć. No, s obzirom da su sloboda, jednakost i socijalna pravda «najviše vrednote ustavnog poretka i temelj za tumačenje Ustava» (čl. 3., Ustav RH), država je nesumnjivo dužna osigurati da socijalni i ekonomski položaj stanovništva ne utječe na mogućnost ostvarenja temeljnih ljudskih prava zajamčenih Ustavom, tj. na oživotvorenje prava na pristup sudu u užem smislu.

Iz dosadašnje rasprave, *supra* 2.a), proizlazi da NPO mogu pružati isključivo besplatnu pravnu pomoć, a i tada uz istaknuta ograničenja i dvojbe. Odvjetnici od 1. prosinca 2003. godine imaju gotovo ekskluzivnu ovlast zastupanja stranaka pred sudovima u građansko-pravnim sporovima te u drugim postupcima na koje se primjenjuje ZPP, a jasno je da će NPO u mnogim situacijama trebati odvjetničke usluge kako bi mogle pružiti adekvatnu pravnu pomoć svojim korisnicima. Stoga je zanimljivo razmotriti mogućnost za korisnike ekonomski povoljnijih uvjeta pružanja pravne pomoći.

Sukladno ZPP-u, osobe koje nisu u mogućnosti predujmiti odnosno snositi troškove postupka pa su oslobođene snošenja svih troškova postupka imaju pravo, na vlastiti zahtjev, i na pravnu pomoć bez naknade, što uključuje oslobođenje od plaćanja nagrade, ali i stvarnih izdataka punomoćnika (čl. 174. st.1. i 2., ZPP). Punomoćnika tada postavlja sud. ZUP ne sadrži slične odredbe budući da se, u pravilu, postupak pred upravnim tijelom odvija pisanim putem, bez javnih rasprava, a većina postupovnih radnji ne zahtijeva angažiranje posebnog punomoćnika.²⁴ Međutim, isto pitanje regulira i ZO čije se odredbe o

²² Ovdje prije svega mislimo na Rezoluciju (78) 8 o pravnoj pomoći i savjetovanju, usvojenu 2. ožujka 1978. godine; Preporuku (93) 1 o učinkovitom pristupu zakonu i sudovima za siromašne, usvojenu 8. siječnja 1993. godine; i Preporuku 1355 (1998) o borbi protiv socijalne isključivosti i jačanju socijalne kohezije u Europi.

²³ Slučaj *Van der Musselle v. Belgium*, A70, odluka od 23. studenog 1983. godine. Sud je također utvrdio da odvjetnički vježbenik radeći bez nagrade i naknade troškova ima i određenu korist, tj. da stječe iskustvo i ugled jednako kao da radi na plaćenim slučajevima.

²⁴ Uz to, čl. 14., ZUP, sadrži i obvezu organa koji vodi postupak da skrbi kako neznanje i neukost stranke i drugih osoba koje sudjeluju u postupku ne budu na štetu prava što im po zakonu pripadaju. Sličnu odredbu sadrži i čl. 11., ZPP, ali se u praksi ona rijetko primjenjuje.

ovom pitanju u praksi jedino i primjenjuju. Tako ZO u čl. 21. navodi kako je Komora dužna osigurati besplatno pružanje pravne pomoći žrtvama Domovinskog rata i socijalno ugroženim osobama u pravnim stvarima u kojima te osobe ostvaruju prava koja su u svezi s njihovim položajem, kao i u drugim slučajevima predviđenim općim aktima Komore. Drugi opći akti Komore koji se odnose na pružanje besplatne pravne pomoći, Statut Hrvatske odvjetničke komore²⁵ i Kodeks odvjetničke etike,²⁶ ne navode daljnje kategorije osoba ili slučajeve u kojima bi se ona imala pružiti. Tako Statut samo određuje da odluku o dodjeljivanju besplatnog punomoćnika donosi Predsjednik Komore, dok Kodeks u točkama 35. do 39. pobliže regulira ovo pravo. Odvjetnici su, sukladno tome, dužni prihvatiti besplatno zastupanje ovih kategorija stranaka kada im to odredi nadležno tijelo Komore, ali u slučaju uspjeha u besplatnom zastupanju odvjetnik može od zastupanih osoba tražiti nagradu za pružene usluge u mjeri u kojoj zastupanje ne gubi svoje socijalno i humano obilježje, no u svakom slučaju smije tražiti onu nagradu koju je zastupana stranka ostvarila po osnovi njegova zastupanja na teret protivne stranke.²⁷

Iz izloženog je vidljivo da je u praksi skupina stranaka koje ostvaruju besplatnu pravnu pomoć odvjetnika vrlo uska jer uključuje isključivo *žrtve Domovinskog rata i socijalno ugrožene osobe*, a i tada isključivo *u pravnim stvarima u kojima te osobe ostvaruju prava koja su u svezi s njihovim položajem*. Osim toga, takva «besplatna pravna pomoć» uključuje samo oslobođenje od *nagrade odvjetniku*, a ne i oslobođenje od *stvarnih izdataka*, dakle, troškova koje je odvjetnik imao tijekom zastupanja, a koje ZPP uključuje u besplatnu uslugu određujući mogućnost da sud koji vodi postupak imenuje besplatnog punomoćnika. Uz to, odvjetnici će, uz spomenuta ograničenja, ipak moći tražiti nagradu od besplatno zastupanih osoba u slučaju uspješnog zastupanja. I konačno, Komora u praksi traži da se uz zahtjev za ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć dostavi i preslika domovnice, čime ograničava pružanje besplatne pravne pomoći isključivo na *hrvatske državljane*. Ovakva je praksa vrlo sumnjive ustavnosti u odnosu na načelo jednakosti hrvatskih državljana i stranaca (čl. 14. i 26., Ustav RH), a u svakom je slučaju protivna ranije spomenutim međunarodnim standardima kao i duhu Zakona o azilu.²⁸ Naime, taj Zakon izriječno spominje pravo pristupa sudovima i pravo na pravnu

²⁵ Statut Hrvatske odvjetničke komore, Narodne novine br. 25/95. i 92/99.

²⁶ Kodeks odvjetničke etike od 18. veljače 1995. godine s izmjenama i dopunama od 12. lipnja 1999. godine. <http://www.odvj-komora.hr/WebStuff/Kodeks.html>, 3. ožujak 2004.

²⁷ Ove su odredbe derogirale Tbr. 43. st. 3. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, Narodne novine br. 69/93., koji određuje da odvjetnik, kojeg Odvjetnička komora Hrvatske imenuje kao zastupnika ili branitelja stranke iz socijalnih razloga nema pravo od stranke tražiti nagradu za zastupanje.

²⁸ Zakon o azilu, Narodne novine br. 103/03. Zakon stupa na snagu 1. srpnja 2004. godine. Vidi, primjerice, čl. 10.; čl. 20. st. 1. t. 6; čl. 24. t. 8. i čl. 33.

pomoć, kako tražiteljima azila tako i azilantima, a uvodi i pravo na «besplatnu pravnu pomoć od strane predstavnika Hrvatskog Crvenog križa, Hrvatskog Caritasa, UNHCR-a i predstavnika drugih organizacija koje se bave zaštitom prava izbjeglica.»²⁹ Zanimljivo je naglasiti kako je takvim organizacijama potrebna prethodna suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova (dalje: MUP). Međutim, nisu određeni kriteriji kojima se MUP ima rukovoditi prilikom davanja ili odbijanja suglasnosti te nije jasno hoće li oni uključivati i ocjenu osposobljenosti za *kvalitetno pružanje pravne pomoći*.

Nadalje, prema čl. 18. ZO-a, odvjetnici imaju pravo na nagradu za svoj rad te na naknadu troškova u svezi s obavljenim radom sukladno tarifi koju utvrđuje i donosi Komora. Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika poznaje mogućnost snižavanja cijene odvjetničkih usluga. Tako Tbr. 37 u točki 2. određuje da se u jednostavnim predmetima, uzimajući u obzir sve okolnosti obavljenog posla i koristi koje ima stranka, pojedine tarifne stavke mogu sniziti za 25%, ali ne u poslovima za koje je već po Tarifi određena nagrada u visini od 50% ili manje.³⁰ Međutim, Kodeks odvjetničke etike u točki 18. al. 9., primjerice nabrajajući nelojalnosti u poslovanju odvjetnika koje se protive časti i ugledu odvjetničke profesije, navodi i *ponude jeftinog zastupanja*, kao i suradnju s osobama koje se bave nadripisarstvom odnosno koje su sumnjive zbog nadripisarstva. Ovakve djelatnosti ("traženje ili pribavljanje stranaka na nedostojan način ili potpomaganje nadripisarstva time što potpisuje podneske nadripisara") čl. 111. t.11. Statuta Komore smatra težim povredama dužnosti i ugleda odvjetništva, podložnim disciplinskom postupku i disciplinskim sankcijama (novčana kazna, a u najtežim slučajevima, gubitak prava na obavljanje odvjetništva). Redovito, dakle, odvjetnicima nije dopušteno *nuditi jeftino zastupanje*, što uključuje i *prethodno* odobravanje popusta, već je popust dopušteno odobriti po završetku postupka i to u opravdanim slučajevima, a osobito ako je tražbina neutjeriva (t. 145., Kodeks). No, ista točka preporučuje odobravanja takvog popusta ako se stranka nalazi u teškom imovinskom položaju. Kodeks, međutim, ne navodi najveći dopušteni iznos naknadno odobrenog popusta bilo zbog teškog imovinskog položaja ili zbog drugih opravdanih okolnosti. Ograničenje popusta postavljeno na 25% od cijene odvjetničkih usluga odnosi se samo na jednostavne slučajeve pa se čini da bi odvjetnici, primjerice, zbog teškog imovinskog položaja stranke, mogli još više sniziti cijenu svoje usluge, pa čak pružiti i u potpunosti besplatnu uslugu. Ovo tim više što dodatne, *opravdane* okolnosti propisuje Kodeks odvjetničke etike, donesen nakon Tarife i od višeg tijela (Skupštine Komore). Odvjetnici ujedno

²⁹ Zakon o azilu, čl. 22. st. 3.

³⁰ Pravilnik o visini nagrade za obranu po službenoj dužnosti, Narodne novine br. 29/94., također sadrži odredbe o snižavanju cijene pružene pravne pomoći za 50% u slučajevima obrane po službenoj dužnosti.

moraju voditi računa da takvim radom ne krše zabranu oglašavanja i pribavljanja stranaka nelojalnim poslovanjem. U svakom slučaju, navedeni propisi ne stvaraju transparentnu i jasnu sliku uvjeta koje stranka mora ostvariti za stjecanje prava na sponzoriranu pravnu pomoć te ostavljaju mnogo prostora za arbitrarno tumačenje i primjenu.

Ovdje još valja iznijeti kako, sukladno čl. 19. ZO-a, u imovinsko-pravnim stvarima odvjetnici mogu sa strankom pismeno ugovoriti nagradu za rad u razmjeru s uspjehom u postupku odnosno u pravnim radnjama koje će za stranku poduzeti, sukladno odvjetničkoj tarifi. Osim toga, sukladno Tbr. 38, pružanje pravne pomoći odvjetnik može ugovoriti³¹ s pravnom osobom u paušalnom iznosu, osim za radnje zastupanja pred sudovima i državnim organima. Obje su mogućnosti zanimljive kako za korisnike usluga NPO, tako i za same NPO.

3. Neprofitne organizacije u RH i potreba za pravnom pomoći

Odredivši pojam i subjekte koji se smatraju neprofitnim organizacijama u RH te općenito utvrdivši mogućnosti pružanja pravne pomoći, prelazimo na analizu pravnih problema s kojima se suočavaju NPO u RH. S obzirom na sadržaj mogućih slučajeva koji uključuju NPO, utvrdili smo sljedeće tematske skupine: a) statusna pitanja NPO; b) sporovi unutar NPO, napose odnosi s članstvom; c) odnosi s trećim osobama, odnosno nespecifični pravni odnosi; i d) pružanje pravne pomoći članovima ili drugim korisnicima.

3.a) Statusna pitanja NPO

Sa statusnim se pitanjima susreću sve NPO bilo u fazi osnivanja, bilo kasnije tijekom svoga rada, odnosno u vrijeme svog prestanka. Ova skupina uključuje potrebu za savjetovanjem potencijalnih osnivača, pripremanje osnivačkih dokumenata (zapisnika, odluka, statuta), registracijski postupak, izradu potrebnih pravilnika i drugih općih akata, eventualne promjene statusa tijekom postojanja, uključujući osnivanje podružnica, udruživanje s drugim NPO u krovne organizacije i institucionalnu suradnju s drugim NPO ili profitnim sektorom, te odnose tijekom likvidacije odnosno stečaja. Ovdje spadaju i svakodobne promjene statuta (promjena imena, tijela NPO ili proširenje djelatnosti na do sada neregistrirane djelatnosti). Obavljanje specifične djelatnosti zahtijeva poznavanje posebnih zakona koje ih reguliraju (socijalna skrb, predškolsko obrazovanje, znanost) te pribavljanje potrebnih potvrda i dozvola. Konačno, tu je i izuzetno važna skupina pitanja vezanih za porezopravni status NPO.

³¹ Takav ugovor mora biti u pisanom obliku, mora sadržavati opis radova ili poslova koje će odvjetnik za stranku obavljati te ga odvjetnik mora prijaviti Komori.

Velika se većina pitanja iz ove skupine u praksi rješava bez odvjetničkih usluga s obzirom da potrebna pravna pomoć uglavnom nosi zanemarivu zaradu, ne uključuje zastupanje pred sudom te se svodi na savjetovanje i korištenje obrazaca. U pitanjima osnivanja zaklade također nije potrebna odvjetnička pomoć s obzirom da državna tijela imaju presudnu nadzornu ulogu tijekom osnivanja, a zadržavaju i značajan uvid u rad zaklada tijekom njihova djelovanja.³² Veću važnost mogu imati statusna pitanja ustanova (primjerice, Hrvatsko narodno kazalište, klinički bolnički centri, sveučilišta) odnosno pojedinih udruga koje raspolažu s velikom imovinom (primjerice, nogometni klubovi), što može rezultirati potrebnom angažiranjem odvjetnika. Općenito uzevši, pravna pitanja iz ove skupine rješavaju zakonski zastupnici NPO odnosno osobe zaposlene u pojedinoj NPO, uključujući i savjetnike u posebnim NPO osnovanim radi pružanja podrške razvoju civilnog društva.

3.b) Sporovi unutar NPO i odnosi s članovima

Sporovi unutar NPO često se odnose na tumačenje statuta, valjanost odluka pojedinih tijela, sumnje na propust ili zlouporabu funkcije te na prava i obveze članova. Neki od tih sporova rješavaju se uz savjetovanje s trećim osobama, izuzetno rijetko odvjetnicima. Postupak i način rješavanja sporova određen je statutom (ili drugim temeljnim aktom NPO). U krajnjoj instanci za rješavanje spora između članova i udruge nadležan je županijski sud (čl. 26, Zakon o udrugama³³) pa u tom slučaju dolazi u obzir imenovanje punomoćnika. Udrugu može zastupati njen zakonski zastupnik, tj. osoba ovlaštena sukladno odredbama statuta, ali i zaposlenik udruge, a članovi mogu ovlastiti punomoćnika sukladno odredbama ZPP-a. Identična je situacija u svim drugim slučajevima u kojima spor nije uspješno riješen unutar same NPO na temelju njenih općih akata te je potrebno posredovanje državnih tijela, napose sudova.

3.c) Odnosi s trećim osobama, «nespecifični pravni odnosi»

NPO poput svih drugih pravnih subjekata stupaju u veliki broj najraznovrsnijih odnosa u kojima prava i obveze koje stječu ne ovise o njihovom neprofitnom statusu. U tim, nazovimo ih, «običnim, nespecifičnim» pravnim

³² Zakon o zakladama i fondacijama, Narodne novine br. 36/95. i 64/01., određuje imenovanje prvog upravitelja; nadzor nad njegovim radom, posebice nad prikupljanjem osnivačke imovine; davanje suglasnosti na statut te predviđa donošenje čak pet rješenja prije odobravanja početka rada zaklade. Komplikiranost postupka osnivanja zaklade i općenito paternalistički položaj države u odnosu na zaklade duže su vrijeme predmet kritike stručne javnosti. Vidi G. Bežovan, M. Dika i M. Ivanović, *Zaklade - djelatnost i osnivanje*, Centar za razvoj neprofitnih organizacija, Zagreb, 1999.

³³ Vidi i M. Dika et al., op. cit., str. 91-94.

odnosima NPO nastupaju kao i drugi pravni subjekti uz potrebu za pravnom pomoći opsegom i sadržajem ovisnom o samom pravnom odnosu. NPO, tako, sklapaju ugovore o zakupu poslovnog prostora, naručuju ili pružaju različite usluge, sklapaju ugovore o radu, kupuju ili prodaju, itd. Jasno je da je zaposlenik udruge ovlašten sastavljati isprave i podneske te zastupati udrugu pred državnim tijelima, no u određenim će slučajevima biti uputno obraćanje odvjetniku. Moguće je da NPO sklopi ugovor s odvjetničkim uredom za dogovoreni paušalni iznos. Veliki se broj udruga bavi društveno korisnim djelatnostima (humanitarni rad, organiziranje slobodnog vremena mladeži, zaštita ljudskih prava, kultura, itd.), a država odnosno jedinice lokalne samouprave im stoga priznaju određene povlastice (izravno financiranje, porezne olakšice, povoljnija cijena zakupa gradskih/općinskih prostora). Također je moguće da odvjetnici, sukladno ranije iznesenim odredbama odvjetničke Tarife i Kodeksa, odobre pojedinim NPO naknadni popust na svoje nagrade. Pravnu pomoć u odnosu na ovu skupinu pravnih pitanja NPO djelomično pružaju i NPO specijalizirane za podršku razvoja civilnog sektora.

3.d) Pružanje pravne pomoći članovima ili drugim korisnicima

Najzanimljivije je pitanje ovlaštenja NPO na pružanje pravne pomoći svojim članovima odnosno trećim osobama. Valja uzeti u obzir analizirane odredbe ZPP-a, ZO-a i KZ-a. NPO ne mogu zastupati stranke pred sudom; to ovlaštenje pripada isključivo odvjetnicima. Ovdje valja razlikovati stranačku legitimaciju jedne NPO, njen *ius standi*, od mogućnosti zastupanja treće osobe. Tako se NPO može pojaviti pred državnim ili međunarodnim tijelima (Europski sud za ljudska prava) kao *žrtva* povrede ljudskih prava, ali u RH ne može *zastupati* drugu osobu koja je žrtva takve povrede.³⁴ U postupku pred sudom NPO mogu pružiti stručnu pomoć (vještačenje) odnosno članovi NPO mogu biti pozvani svjedočiti. Jedina mogućnost sudjelovanja NPO u postupku povrede prava njenih članova ili trećih osoba, a da ujedno sama nije žrtva povrede, jest u ulozi pratioca stranke.³⁵

³⁴ NPO se mogu javiti kao tužitelji jedino u slučaju da su povrijeđena njima imanentna kolektivna prava (primjerice, sloboda udruživanja, sloboda misli i savjesti i vjeroispovijesti). Vidi, primjerice, odluke Europskog suda za ljudska prava, *Sigurdur A. Sigurjonsson v. Island*, odluka od 30. lipnja 1993.; slučaj *Freedom and Democracy Party v. Turkey*, odluka od 8. prosinca 1999. Pred Europskim sudom NPO, nadalje, imaju potencijalno važnu ulogu kao *amicus curiae*. Naime, izmijenjeni članak 36. stavak 2. Europske konvencije eksplicitno utvrđuje da predsjednik Suda može pozvati «... svaku zainteresiranu osobu, koja nije podnositelj zahtjeva, da podnese pisana očitovanja ili da sudjeluje u raspravi.»

³⁵ Postoji još i teoretska mogućnost da se NPO u postupak uključi u svojstvu umješača, sukladno čl. 206.-209.a, ZPP. Međutim, da bi stekla takvo svojstvo, NPO bi morala dokazati da ima pravni (naglašavamo, pravni!) interes da u parnici koja teče među drugim osobama jedna od stranaka uspije. Takva je situacija u praksi rijetka.

Ostali oblici pružanja pravne pomoći vraćaju nas pitanju ovlaštenosti kontinuiranog pružanja pravne pomoći. NPO u svakom slučaju ne smije naplaćivati pružanje pravne pomoći. U RH pravnici koji nisu odvjetnici učestalo pružaju u okviru NPO razne oblike pravne pomoći. Kao što je ranije rečeno, državna tijela i Komora takvu praksu ne dovode ozbiljno u pitanje. Činjenica je, međutim, da odredbe ZO-a i KZ-a omogućavaju tumačenje koje takvo djelovanje stavlja u «sivu zonu» legalnosti.

4. Case-study I: RI-Centar, Rijeka

Regionalni centar za razvoj neprofitnih organizacija, Rijeka, skraćenog naziva RI-Centar, osnovan je sredinom 2000. godine u sklopu CERANEO-ovog projekta potpore razvoja civilnog društva. RI-Centar djeluje kao udruga čije su temeljne djelatnosti vezane uz pružanje raznih oblika podrške ostalim NPO u regiji. Neki od važnijih projekata RI-Centra uključuju tzv. inkubator za udruge (potpora novim udrugama koje nemaju vlastite prostorije i resurse u vidu tjednog korištenja prostora, telefona, kompjutera, fotokopirnog stroja), volonterski centar (baza podataka volontera, edukacija i povezivanje s NPO koja traži volontere), izradu povelje suradnje između lokalnih vlasti i neprofitnog sektora, trosektorsku suradnju, organiziranje godišnjeg foruma udruga iz regije (tzv. FURka), edukacije, inicijativu za osnivanje zaklade lokalne zajednice i sl. Udruga se pretežnim djelom financira iz stranih donacija, a djelomično i dotacijama iz državnog odnosno gradskog proračuna. U sklopu RI-Centra djeluje pravno i računovodstveno savjetovalište za NPO.

Pravno savjetovalište započelo je s radom u listopadu 2000. godine na volonterskoj osnovi. Narednih je godina Međunarodni centar za neprofitno pravo (ICNL) financiran putem USAID-a dodijelio namjenska sredstva RI-Centru za održavanje pravnog savjetovališta (materijalni troškovi, troškovi održavanja prostora i ukupna nagrada u visini ¼ prosječne plaće u RH). U savjetovalištu su u pojedinim razdobljima do sada radila dva diplomirana pravnika i dva studenta četvrte godine Pravnog fakulteta u Rijeci, nakon odslušanog i položenog predmeta «Pravo neprofitnih organizacija», a pod nadzorom predmetnog nastavnika.

NPO dobivaju usluge besplatno, a savjeti se pružaju tri sata tjedno uz moguće kontaktiranje telefonom i elektroničkom poštom. Tijekom više od tri godine postojanja pravnom se savjetovalištu obratilo nešto manje od 250 NPO odnosno osnivača budućih NPO, kao i 40-ak fizičkih osoba koje su pogrešno smatrale da se radi o besplatnom pružanju opće pravne pomoći. Daleko najveći broj slučajeva odnosio se na prvu i drugu gore izdvojenu skupinu statusnih pitanja i sporova unutar NPO. Savjetnici RI-Centra su većinu slučajeva u cijelosti mogli sami riješiti. Zbog zakonskih ograničenja, savjetnici RI-Centra nikada nisu zastupali stranke pred bilo kojim državnim tijelom, ali su izradili više nacрта isprava i podnesaka u jednostavnijim slučajevima te savjetovali stranke ukazujući im na nužnost angažiranja odvjetnika.

Važnost ovakvih savjetovališta, po našem je mišljenju, velika. Prvo, učestale promjene postojećih propisa (spomenimo samo, u kontekstu NPO, promjene

poreznih zakona) otežavaju laicima praćenje i shvaćanje za njih relevantne regulative. Problemi s kojima se susreću NPO najčešće zahtijevaju kompetentno savjetovanje, a tek rjeđe odvjetničke usluge. Drugo, građani koji su u trogodišnjem razdoblju posjetili RI-Centar mahom su bile osobe lošeg imovinskog stanja, čije se pravne dvojbe često nisu odnosile na ostvarivanje prava vezanih za njihov socijalni položaj. Iako im je pravna pomoć pružana samo u vrlo uskom opsegu, ova pojava ukazuje na potrebu proširenja mogućnosti pružanja besplatne ili «jeftinije» pravne pomoći.

5. Case-study II: Pravna klinika Pravnog fakulteta u Rijeci

Od akademske godine 1996./1997. na četvrtoj se godini pravnog studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci izvodi izborni predmet "Klinika za građansko pravo". Izvođenje predmeta organizirano je uz materijalnu potporu Američke odvjetničke komore (ABA/CEELI) čijim je sredstvima opremljena posebna učionica, nabavljena kompjutorska oprema i osigurana dodatna mjesečna potpora nastavnika nositelja predmeta. Mogućnost upisa vezuje se uz prethodno položeno građansko materijalno i/ili procesno pravo, a rang lista sastavlja se na temelju uspjeha na ispitu. Godišnje predmet upisuje 20-25 studenata.

Po uzoru na angloameričke *legal clinics*, odnosno talijanske *laboratori giuridici*, ovaj predmet omogućava povezivanje studija i prakse pružajući studentima raznoliko praktično iskustvo. Nastava se sastoji od nekoliko zasebnih dijelova, a osim nastavnika u njenom izvođenju sudjeluju odvjetnici, suci, po potrebi državni odvjetnici odnosno javni bilježnici. Studenti zajednički prolaze jedan ili više zamišljenih slučajeva prolazeći, uz stručno vodstvo, sve faze redovitog postupka koji bi se vodio u dotičnom slučaju. Osim toga, manje grupe od 3 - 4 studenata imaju zadatak samostalno riješiti posebno dodijeljeni slučaj, sastaviti spis i prezentirati ga plenumu. Istovremeno, svaki je student dodijeljen jednom od odvjetnika (državnih odvjetnika, javnih bilježnika) koji su prihvatili takvu suradnju te je dužan provesti u dotičnom uredu određeni broj sati obavljajući zadatke koje mu povjeri principal.

Konkretnog pružanja pravne pomoći građanima nije bilo, napose zbog nepostojećih zakonskih odredbi koje bi definirale takvu djelatnost. Sudjelovanje studenata četvrte godine u radu RI-Centra organizirano je izvan nastave i isključivo na temelju osobnog interesa i članstva u udruzi. Međutim, tijekom akademske godine 2002./2003. dio studenata Klinike preuzeo je ponuđene slučajeve vezane uz pravo neprofitnih organizacija te u vrlo malom opsegu ipak sudjelovao u radu pravnog savjetovaništa RI-Centra. Sedam godina rada Klinike pokazalo je da među studentima postoji velik interes za ovakvim vidom nastave. Ocjena studentskih radova pokazala je visok stupanj kvalitete. Osim zakonskih odredbi, konkretne prepreke pružanju pravne pomoći građanima u okviru pravne klinike svode se na organizacijske i financijske okolnosti. Obje skupine okolnosti su relativno lako rješive s obzirom na interes, kako Fakulteta, tako i stranih

donatora, a mogući su i drugi izvori financiranja (zaklade, lokalna zajednica). Nema razloga sumnjati da će ovu djelatnost i nadalje pomagati Komora te državna pravosudna tijela. U svakom je slučaju za daljnji razvoj potencijala pravnih klinika u pružanju pravne pomoći presudna izmjena zakonskih propisa.

6. Mogućnosti povećanja doprinosa NPO pružanju pravne pomoći u RH

Doprinos NPO pružanju pravne pomoći u RH ovisi o dva ranije istaknuta elementa: ovlaštenju za pružanje pravne pomoći i cijeni pružene pravne pomoći. Naravno, oba elementa ovise o općoj društvenoj svijesti koja logično prethodi svakoj promjeni. Izdvajamo nekoliko prijedloga kojima bi se, po našem mišljenju, na adekvatan način povećao udio doprinosa NPO u pružanju pravne pomoći u RH, a zatim ih ukratko obrazložimo.

- Izmjena i pojašnjenje zakonskih odredbi vezanih za ovlast pružanja pravne pomoći,
- Izmjena čl. 89.a ZPP-a omogućavanjem da punomoćnik stranke, osim navedenih osoba, bude i predstavnik NPO koja se bavi promicanjem prava koja su predmet spora,
- Reguliranje djelovanja pravnih klinika,
- Zakonsko određivanje skupine subjekata koji imaju pravo na besplatnu ili "jeftiniju" pravnu pomoć,
- Uvrštavanje zaštite temeljnih ljudskih prava (poput slučajeva diskriminacije ili slučajeva proizašlih iz nasilja u obitelji) među razloge odobravanja popusta, uz povećanje postotka mogućeg umanjenja cijene odvjetničkih usluga,
- Preciziranje i usklađivanje odredbi odvjetničke Tarife i Kodeksa odvjetničke komore o mogućnosti odobravanja popusta na odvjetničke usluge,
- Osnivanje pravnih savjetovališta za povrede temeljnih ljudskih prava, diskriminacije na temelju osobnih svojstava, slučajeve nasilja u obitelji, i sl. uz suradnju Odvjetničke komore i NPO.

Smatramo da je, unatoč dosadašnjem restriktivnom i za osobe koje nisu odvjetnici povoljnom tumačenju propisa o pružanju pravne pomoći za nagradu (ZO), te napose o nadripisarstvu (KZ), potrebno izmijeniti zakonske odredbe i razjasniti dvojbe koje smo ranije istaknuli. Uzor se može naći u spomenutoj odredbi čl. 174. st. 3. ZPP-a, o imenovanju besplatnog punomoćnika u osobi «s pravnom spremom» odnosno u odredbi čl. 244. st. 1. KZ-a o nadriliječništvu koja, opisujući biće tog kaznenog djela, navodi nepostojanje «propisane stručne spreme». Time se izbjegava nejasni sadržaj pojma «neovlašteno pružanje pravne pomoći» iz čl. 310. KZ-a o nadripisarstvu, koji pojam, pokazali smo, nije u dostatnoj mjeri preciziran ni čl. 5. ZO-a. Osim toga, čl. 244. st. 2. KZ-a, razlikuje besplatno nadriliječništvo od nadriliječništva «za nagradu ili zbog zarade» tretirajući potonje kao kvalificirano kazneno djelo. Smatramo da slično razlikovanje sankcija valja uvesti i za nadripisarstvo.

Prilikom izmjene zakonskih odredbi treba imati na umu raširenu, opće poznatu i prešutno prihvaćenu praksu velikog broja NPO u RH čiji zaposlenici, doduše besplatno, ali kontinuirano, pružaju različite oblike pravne pomoći. Pri tome bi valjalo utvrditi razlikovanje opsega pružene pravne pomoći. Dok zastupanje pred sudovima, posebno na županijskoj i višoj razini, treba prepustiti isključivo odvjetnicima, sastavljanje pojedinih isprava i podnesaka na nižim razinama, a posebice različite uvodno navedene difuzne oblike pravnih usluga izrijeckom dopustiti i ostalim subjektima (pravnim klinikama, NPO).

Nadalje, valja razmisliti o uključivanju predstavnika NPO koje se bave promicanjem specifičnih ljudskih prava u krug osoba ovlaštenih punomoćnika u postupcima na koje se primjenjuje ZPP. Pri tome imamo na umu u RH respektabilne NPO, poput HPC-a, HHO-a ili B.a.B.a., koje raspolazu s posebno stručnim kadrovima. Izbor pojedinih NPO koje bi imale takve ovlasti moguće je urediti po uzoru na spomenute odredbe Zakona o azilu koje nalažu prethodnu suglasnost MUP-a za pružanje besplatne pravne pomoći tražiteljima azila. Smatramo da bi u ovom slučaju bilo primjerenije odrediti nadležnost Ministarstva pravosuđa koje može utvrditi kvalificiranost pojedine NPO za pružanje pravne pomoći, kao i vršiti naknadni periodični nadzor nad nastavkom ispunjavanja uvjeta osposobljenosti za kvalitetno pravno zastupanje.

U sklopu zakonskih izmjena valjalo bi svakako izdvojiti i zasebno regulirati, kako u ZPP-u tako i u ZO-u, pitanje djelovanja pravnih klinika. U praksi je postojeće propise eventualno moguće tumačiti *in favorem* pravnih klinika u okviru kojih bi studenti pružali pravnu pomoć. No, radi se o suviše važnom pitanju i tu ne smije biti nikakve dvojbe. Opseg pravne pomoći koju bi studenti mogli pružati, po našem bi mišljenju, trebao uključivati i zastupanje stranaka pred sudom, a zakon mora predvidjeti pretpostavke i stručni nadzor nastavnika ili, čak, odvjetnika. Za te slučajeve valja urediti mogućnost pružanja u cijelosti ili djelomično besplatne pravne pomoći.

Proširenje kruga zakonski definiranih subjekata koji imaju pravo na besplatnu ili jeftiniju pravnu pomoć odvjetnika pridonijelo bi većoj razini dostupnosti pravosuđa građanstvu. U svakom bi slučaju zakon, a ne opći akti Komore, morao propisivati uvjete za ostvarivanje prava na besplatnu ili dijelom sponzoriranu pravnu pomoć. Kriteriji moraju osigurati jasnoću, isključiti arbitrarnost te osigurati jednaku kvalitetu naplatne i besplatne pravne pomoći. Valjalo bi također propisati mogućnost da odvjetnici u određenim slučajevima po vlastitom izboru zastupaju stranke *pro bono*. Struka ističe³⁶ da bi ovakvo rješenje bilo uputno za pokretanje tzv. strateških postupaka, tj. postupaka koji mogu dovesti do promjene određenog zakona ili prakse za koje odvjetnik smatra da predstavljaju povredu ljudskih prava. Svakako valja prekinuti s praksom pružanja besplatne pravne pomoći samo hrvatskim državljanima.

³⁶ Stav iznijet na okruglom stolu «Besplatno pružanje pravne pomoći organizacija za zaštitu ljudskih prava u RH» održanom u Zagrebu, 16. ožujka 2003. godine, ispred HHO-a, L. Kušan, odvjetnica iz Zagreba.

Komoru bi također trebalo senzibilizirati za specifične potrebe u zaštiti temeljnih ljudskih prava. Zakonski okvir za osnivanje pravnih savjetovaništa po teritorijalnom i funkcionalnom principu mogao bi zadovoljiti posebne potrebe pojedinih regija RH (primjerice, područja posebne državne skrbi, prometno izoliranih krajeva) i, još važnije, pojedine kritične pojave u hrvatskom društvu (rasizam, nasilje u obitelji, ženska prava i prava seksualnih manjina, itd.). Takva bi savjetovaništa morala djelovati na temelju institucionalne suradnje između odvjetničkih zborova ili pojedinih odvjetničkih ureda i zainteresiranih NPO. Eventualno dobivena suglasnost Ministarstva pravosuđa za zastupanje u postupcima na koje se primjenjuje ZPP za dotičnu bi NPO predstavljala dodatnu preporuku, ali takva se suglasnost nikako ne bi smjela tražiti kao uvjet suradnje s odvjetničkim zborom ili uredom. Pomoć koju NPO mogu pružiti odvjetnicima u mnogim je slučajevima od velike važnosti za uspješno pružanje pravne pomoći. Za pravna je savjetovaništa moguće osigurati posebno financiranje putem dotacija iz državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne i područne samouprave, posebnih namjenskih fondova ili zaklada. Tome bi svakako doprinijelo i ranije spomenuto proširenje kruga subjekata koji imaju pravo na popust na odvjetničke usluge, kao i općim aktima Komore predviđeno veće maksimalno dopušteno umanjenje odvjetničke nagrade.

Ostvarenje prava na pristup sudu primarno je obveza države. Ipak, odredba čl. 174. ZPP-a, koja za stranku oslobođenu plaćanja troškova predviđa i mogućnost postavljanja punomoćnika, ne primjenjuje se u praksi jer zahtijeva izravno financiranje iz državnog proračuna. Država bi, sukladno spomenutim međunarodnim standardima, morala predvidjeti i državne službe za besplatnu pravnu pomoć. Takve bi službe morale biti ustrojene neovisno o prihvaćanju i uvođenju gore predloženih promjena, a njihova bi se misija trebala međusobno nadopunjavati.

Zaključak

Analizom postojećeg zakonskog okvira pružanja pravne pomoći u RH utvrdili smo da postoji čitav niz nejasnoća i "sivih područja" koja omogućavaju različito tumačenje zakonskih odredbi. Pokazali smo također da je država u praksi svoju obvezu ostvarenja značajnog aspekta prava pristupa sudovima - sponzorirano pružanje pravne pomoći - prebacila na Hrvatsku odvjetničku komoru, dakle, profesionalnu udrugu javnog prava. Neprofitne se organizacije u RH, međutim, u praksi vrlo dobro snalaze i redovito pružaju razne oblike pravne pomoći svojim članovima ili trećim osobama. Ta pomoć, naravno, nema lukrativni značaj; korisnici dobivaju usluge besplatno. NPO ovu djelatnost najčešće financiraju iz stranih ili domaćih donacija, uključujući donirani rad pojedinih odvjetnika, te neznatno uz pomoć dotacija. Odnos profitne i neprofitne djelatnosti, Komore i NPO, ne bi smio biti konkurentnog već partnerskog karaktera. Ostvarenje prava na pristup sudu, ali i rasterećenje odvjetništva ostvarivi su uz veće oslanjanje na NPO u kojima rade vrsni pravnici, neki s položenim pravosudnim ispitom, neki s iskustvom iz pravosuđa. NPO, osim toga, imaju veći utjecaj u zajednici, mogućnost pristupa medijima i javnosti te osiguravaju suradnju s međunarodnim

organizacijama. Zastupanje stranka pred sudom, sukladno ZPP-u, s manjim je iznimkama ekskluzivno odvjetničko pravo. Međutim, NPO u RH imaju značajnih potencijala u odnosu na pružanje pravne pomoći, pri čemu ističemo pravne klinike pri pravnim fakultetima te pravna savjetovaništa. Njihovo je aktiviranje moguće tek uz izmjene pozitivnog zakonodavstva ili, eventualno, na temelju jasnog i jednoznačnog stajališta sudske prakse i Komore. Zastupamo tezu da u ovoj materiji valja izbjeći pravnu nesigurnost i ukazati zakonodavcu na potrebu i pravac izmjene i dopune zakonskih odredbi. Ministarstvo pravosuđa najavilo je izradu nacrtu jedinstvenog Zakona o pružanju pravne pomoći kojim bi se na cjelovit način trebalo regulirati ovu materiju. Nadati se je da će u tu svrhu biti pokrenuta široka javna rasprava koja bi doprinijela kvalitetnom rješenju i uključivanju/aktiviranju istaknutih, a do sada zanemarenih resursa.

Summary

LEGAL AID AND NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN CROATIA

- with a Special View to Experiences of the Ri-Center and Legal Clinics of the Law Faculty in Rijeka -

This article's purpose is to explore possibilities of providing (free) legal aid in the context of non-profit organizations. The first part of the article briefly defines notion of "non-profit organizations" since they are a crucial element in further elaboration of the topic. The second part presents existing legal framework for providing legal aid. Issue of entitlement for providing legal aid is discussed and the newest revision of the Civil Procedure Code on legal representation is presented. The relevant provisions drastically reduce a number of potential representatives. Furthermore, the possibility of receiving free or "cheaper" legal services from attorneys is discussed. The third part examines legal problems of non-profit organizations. The next two parts discuss experiences of providing legal aid by non-profit organizations themselves, i.e., by Ri-Centar and by Law Faculty in Rijeka in the framework of an elective, fourth year course, Legal Clinics in Civil Law. The final part presents a number of proposals whose common aim is to facilitate and increase a possible contribution of non-profit organizations in satisfying undoubtedly enormous need for specific but also free (or, at least, "cheaper") legal aid in the Republic of Croatia.

Key words: legal aid, non-profit organizations, non-governmental organizations, free legal aid, Ri-Center, Legal Clinics in Civil Law.

Zusammenfassung

**RECHTSHILFE UND NONPROFIT ORGANISATIONEN IN
DER REPUBLIK KROATIEN**

**- Erfahrungen des RI-CENTARS und der Klinik der
Rechtswissenschaftlichen Fakultät Rijeka -**

Absicht dieser Arbeit ist es zu untersuchen, welche Möglichkeiten für Nonprofit Organisationen bestehen (kostenlose) Rechtshilfe zu leisten. Im ersten Teil der Arbeit wird kurz der Begriff Nonprofit Organisationen definiert, da er als Disposition bei der weiteren Betrachtung des Themas benutzt wird. Im zweiten Teil wird der bestehende gesetzliche Rahmen zur Leistung von Rechtshilfe aufgezeigt. Es wird die Frage der Befugnis zur rechtlichen Hilfeleistung diskutiert und auf die neuesten Änderungen der Bestimmungen des Gesetzes zum Gerichtsverfahren über den Bevollmächtigten hingewiesen, das den Kreis der möglichen Befugten für diese Form der rechtlichen Hilfeleistung drastisch begrenzt. Hier wird auch die Möglichkeit kostenlose oder «billigere» Rechtshilfe seitens eines Advokaten zu erhalten, betrachtet. Der dritte Teil beschäftigt sich mit den Rechtsproblemen einiger Nonprofit Organisationen. Die folgenden zwei Teile beziehen sich auf die bisherigen Erfahrungen über rechtliche Hilfeleistung seitens der Organisationen selbst und zwar des RI-Centars und zweitens der rechtswissenschaftlichen Fakultät im Rahmen der Klinik für Zivilrecht, einem Wahlfach des vierten Studienjahrs. Im letzten Teil werden Vorschläge angeführt, die das gemeinsame Ziel haben, den möglichen Anteil der Nonprofit Organisationen an der rechtlichen Hilfeleistung zu erleichtern und zu vergrößern, da an dieser spezifischen und «billigen» Hilfe in der Republik Kroatien zweifelsohne großer Bedarf besteht.

Schlüsselwörter: *Rechtshilfe, Nonprofit Organisationen, nongovernment Organisationen, kostenlose Rechtshilfe, RI-Centar, Klinik für Zivilrecht.*

Sommario

**ASSISTENZA LEGALE E ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE
NELLA REPUBBLICA DI CROAZIA**

**– con uno sguardo particolare alle esperienze del Centro-RI e delle
Cliniche della Facoltà di giurisprudenza in Rijeka –**

Lo scopo di questo lavoro è esplorare le possibilità di fornire (gratuita) assistenza legale nel contesto delle organizzazioni non lucrative. La prima parte del lavoro definisce sinteticamente la nozione di organizzazioni non lucrative poiché sono un elemento cruciale nella successiva elaborazione dell'argomento. La seconda parte presenta il quadro giuridico esistente per fornire assistenza legale. È discussa la questione dell'esercizio del diritto a fornire assistenza legale

ed è presentata la nuova revisione della Legge sul processo civile per la rappresentanza legale. La terza parte esamina i problemi giuridici delle organizzazioni non lucrative. Le successive due parti trattano le esperienze del fornire assistenza legale delle stesse organizzazioni non lucrative, cioè dal Centro-RI e dalla Facoltà di giurisprudenza in Rijeka nel contesto di un corso elettivo del quarto anno degli studi, Clinica di diritto civile. L'ultima parte presenta una serie di proposte il cui obiettivo comune è di agevolare e accrescere il possibile contributo delle organizzazioni non lucrative nella soddisfazione dell'indubbiamente enorme bisogno di specifica, ma anche gratuita (o relativamente "economica") assistenza legale nella Repubblica di Croazia.

Parole chiave: *assistenza legale, organizzazioni non lucrative, organizzazioni non governative, assistenza legale gratuita, Centro-RI, Clinica di diritto civile.*