

Doc. dr. Alena Huseinbegović
Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U GRAĐANSKIM STVARIMA U PRAVNOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE

Sažetak: Besplatna pravna pomoć je zakonskim odredbama uređen način ostvarivanja prava fizičkog lica na jednak pristup pravdi pred sudom i drugim organima, čije troškove u cijelosti ili djelimično snosi organ za pružanje besplatne pravne pomoći. U demokratskim društvima mogućnost efikasne zaštite ugroženih i povrijeđenih prava osoba jedan je od osnovnih uslova za ostvarivanje principa vladavine prava i prava na pravično suđenje, koje je garantovano mnogim međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima. Autorica u radu, primjenom komparativne metode, obrađuje institut besplatne pravne pomoći, te ističe odgovarajuće prijedloge *de lege ferenda*.

Ključne riječi: besplatna pravna pomoć, pravično suđenje, međunarodni izvori

1. Uvodna razmatranja

Pravna pomoć podrazumijeva efikasnu pravnu zaštitu, odnosno jednak pristup sudovima i drugim državnim organima bez diskriminacije. Ostvarivanje prava na pristup pravosuđu (engl. *access to justice*), kao temeljnog ljudskog prava, zavisi od dostupnosti pravne pomoći svim građanima, bez obzira na njihov materijalni i socijalni status.¹ S toga je postojanje efikasnog sistema besplatne pravne pomoći jedan od načina realizacije prava na pristup sudu, te jedan od osnovnih jemaca ostvarivanja ljudskih prava.² Niko ne smije finansijskim preprekama biti spriječen u svom nastojanju da ostvari ili odbrani svoje pravo pred bilo kojim sudom koji postupa u građanskim, trgovačkim,

¹ U komentarima i izvodima iz prakse Evropskog suda za ljudska prava (dalje: Sud), te u pravnoj literaturi, kao elementi prava na pravično suđenje navode se sljedeći: pravo na pristup sudu (*access to court*), pravo na suđenje u razumnom roku (*reasonable time*), pravo na pravnu pomoć (*legal aid and advice*), pravo na procesnu ravnopravnost (*equality of arms*, „jednakost oružja“), pravo na javno i kontradiktorno suđenje (*public hearing*), pravo na saslušanja (*fair hearing*), pravo na dokaz (*right to proof*), pravo na javno objavljivanje presude (*public pronouncement of judgments*), pravo na sud ustanovljen zakonom (*tribunal established by law*), pravo na nezavisnost i nepristrasnost u suđenju (*impartiality and independence*), pravo na efikasno izvršenje presuda (*effective enforcement*), te zabrana arbitrnog postupanja (*arbitrariness*). Detaljnije: Bubić, S., *Neki aspekti prava na pošteno suđenje u građanskim predmetima*, Pristup pravdi u Bosni i Hercegovini, besplatna pravna pomoć, poseban osvrt na Hercegovačko-neretvanski kanton, Centar za ljudska prava, Mostar, 2011, str. 86.

² Božić Krstanović, Lj. *et al.*, *Koliko jednakosti, Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i Zakona o suzbijanju diskriminacije, Izvještaj za 2012. godinu*, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek, Osijek, 2013, str. 15.

upravnim, socijalnim ili poreznim stvarima. Propuštanje reguliranja besplatne pravne pomoći za posljedicu bi imalo evidentno kršenje ljudskih prava, jer bi određenom krugu osoba, lošeg finansijskog statusa, bilo uskraćeno pravo na pravično suđenje, odnosno pravo na pristup sudu.³ Besplatna pravna pomoć, osim snošenja ili participiranja u predujmljivanju i snošenju troškova pravnog zastupanja, obuhvaća i pravo na pravnu pomoć u vezi s drugim troškovima (sudske takse, troškove fizičkog dolaska stranaka i svjedoka na sud, troškovi izvođenja dokaza, troškovi prijevoda i sl).⁴

U Bosni i Hercegovini (dalje: BiH) veliki broj ljudi ne mogu ostvariti pravo na slobodan pristup sudovima (ali i drugim organima) zbog lošeg imovnog stanja, posebno ako se ima u vidu da se stranke često suočavaju s kompliciranim, neizvjesnim, dugotrajnim i materijalno iscrpljujućim sudskim postupcima.⁵ U tom smislu, uvažavajući zahtjev jednakosti svih građana u ostvarivanju pravne zaštite, uviđa se nužnost uvođenja instituta za pružanje besplatne pravne pomoći dijelu stanovništva kojima je subjektivno pravo povrijeđeno ili ugroženo, a koji nisu u mogućnosti snositi troškove vođenja postupka.⁶

2. Međunarodni pravni izvori u oblasti besplatne pravne pomoći

Pravo na besplatnu pravnu pomoć zajamčeno je različitim međunarodnim dokumentima, od kojih je najvažniji Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i njeni protokoli (dalje: Konvencija).⁷ Odredba čl. 6. st. 3. tač. c. Konvencije propisuje minimalna prava u postupku, tj. osoba optužena za krivično djelo ima pravo da se brani sama ili uz pomoć branitelja kojeg sama izabere, kao i da dobije besplatnu pravnu pomoć ukoliko ne

³ Vidjeti presudu Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda Evropskog suda od 21. 2. 1975., Serija A, br. 18., str. 36. HARLAND, Ch; ROCHE, R; STRAUSS, E., *Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourgu*, Sarajevo, 2003., str. 128. (dalje: HARLAND).

⁴ Vidi: Ž. Kauzarić, „Načelo pružanja pravne pomoći neukoju stranci“, *Pravo i porezi*, Zagreb, br. 9/2007, str. 54.

⁵ U Bosni i Hercegovini oko 41,5% stanovništva živi u siromaštvu, čime se polovina njenih građana suočava sa nekim oblikom socijalne isključenosti, s tim da se gotovo jedna četvrtina stanovništva dodatno nalazi na ivici siromaštva. Vidi: UNDP Misija u BiH, Izvještaj o humanom razvoju za 2007. godinu: Socijalna uključenost u BiH i Strategija socijalne isključenosti za BiH, Vijeće ministara BiH, 2010. Navedeno prema: Demir, E., *Po kojoj cijeni? Sudski troškovi, pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Bosni i Hercegovini*, Ljudska prava i pravosuđe u Bosni i Hercegovini, Izvještaj o provedni preporuka u sektoru pravosuđa u BiH iz Univerzalnog periodičnog pregleda Vijeća za ljudska prava Ujedinjenih nacija, 2012-2013, Mreža pravde u Bosni i Hercegovini, 2012-2013, str. 47. U Bosni i Hercegovini oko 170.000 djece živi u siromaštvu (romske zajednice, raseljena djeca, porodice s troje ili više djece). Vidi: Oko 170 hiljada djece u BiH živi u siromaštvu, <http://slobodnadalmacija.hr/BiH/tabid/68/articleType/ArticleView/articleId/109432/Default.aspx> (preuzeto: 1.4.2015. godine).

⁶ Imajući u vidu dopušteni opseg članka, u radu ćemo se osvrnuti samo na neke pravne propise kojima je uređen, odnosno kojima se planira urediti sistem besplatne pravne pomoći u građanskim stvarima.

⁷ Konvencija je objavljena u „Službenom listu RBiH“, posebno izdanje – međunarodni ugovori 2, br. 5/96.

raspolaze sredstvima da plati branitelja, kako to nalažu interesi pravde. S obzirom da Konvencija izričito ne određuje pravo na besplatnu pravnu pomoć u građanskim stvarima, kao poseban izvor evropskog prava za građanske sporove primjenjuju se odluke Suda. U tom smislu, posebno ističemo slučaj Airey protiv Irske u kojem je Sud ustanovio da je odbijanjem pružanja besplatne pravne pomoći siromašnoj ženi koja je tražila razvod od nasilnog muža prekršio njezino pravo pristupa sudu zajamčeno čl. 6. st. 1. Konvencije.⁸ Sud je zaključio da je u konkretnom slučaju povrijeđeno pravo na pristup sudu jer stranka, bez stručnog zastupnika kojeg nije mogla priuštiti, nije imala gotovo nikakvog izgleda u parnici. Na ovaj način je pravo na besplatnu pravnu pomoć (za one koji pravnu pomoć ne mogu osigurati sami) u praksi Suda prošireno i na sporove građanske naravi, ako je zbog nedostatka pravne pomoći osoba bitno ograničena u sposobnosti da djelotvorno brani svoje pravo i interese.⁹ U skladu s tumačenjem prakse Suda države imaju konkretnu obavezu osigurati praktičan i efikasan pristup pravosuđu ili pružanjem besplatne pravne pomoći ili pojednostavljenjem postupka, kako bi osobe mogle same voditi svoje predmete, odnosno države moraju otkloniti sve ekonomske prepreke za osobe s ograničenim ekonomskim sredstvima u ostvarivanju ili odbrani njihovih prava.¹⁰ Prema odredbe čl. 6. st. 3. tač. c. Konvencije država može osigurati pomoć pravniku kada je takva pomoć neophodna za djelotvoran pristup sudu, bilo zbog toga što je pravno zastupanje obvezno, kao što je slučaj u domaćem zakonodavstvu određenih država ugovorenicama za različite vrste parnica, bilo zbog složenosti procedure ili slučaja. Osim toga, država može ako to smatra odgovarajućim i opravdanim, izabrati ukidanje obaveznog pravnog predstavljanja i osigurati pojednostavljenu proceduru, tako da efikasan pristup sudu više ne zahtijeva pravnu pomoć.¹¹

⁸ Presuda Suda Airey protiv Irske, od 9. 10. 1979. *Izvod iz sudske prakse Europskog Suda za ljudska prava Vijeća Europe*, Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 2001, str. 468 – 470.

⁹ Osim navedene odluke Suda, kao poseban međunarodni pravni izvor primijenjuju se i sljedeće sudske odluke: opća obaveza država potpisnica da osiguraju pravo jednakosti podnositelja pred zakonom – *Artico v. Italy* (od 13.5.1980., Serije A, br. 37); obaveza podnositelja zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć da se samo pozove na nedostatak materijalnih sredstava bez obaveze dokazivanja izvan svake sumnje – *Pakelli v. Federal Republic of Germany* (od 24.4.1983., Serije A, br. 64); postojanje povrede prava na besplatnu pravnu pomoć u slučaju kada advokatu koji je imenovan po službenoj dužnosti nije osigurano dovoljno vremena za pripremu – *Goddi v. Italy* (od 9.4.1983., Serije A, br. 76); obaveza država potpisnica da osiguraju besplatnu pravnu pomoć u svim stepenima postupka – *Granger v. U.K.* (od 28.3.1990., Serije A, br. 174) i *Boner v. U.K.* (28.10.1994., Serije A, br. 300-B); zahtjev države za povrat već odobrenih sredstava, utrošenih za branitelja po službenoj dužnosti ne predstavlja povredu prava na besplatnu pravnu pomoć – *Croissant v. Germany* (od 25.9.1992., Serije A, br. 237-B). Tako i detaljnije: Kauzlarić, Ž., *Besplatna pravna pomoć*, Pravo u gospodarstvu, časopis za gospodarsko-pravnu teoriju i praksu, Hrvatski savez udruge pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 2006, str. 403; <http://echr.coe.int/echr> (preuzeto 6.4.2015. godine)

¹⁰ Šire o tome: Kotlo, R., *Pravni okvir pristupa pravdi – Besplatne pravne pomoći u BiH, sa posebnim osvrtom na Hercegovačko-neretvanski kanton i evropske standarde*, Pristup pravdi u Bosni i Hercegovini, besplatna pravna pomoć, poseban osvrt na Hercegovačko – neretvanski kanton, Centar za ljudska prava, Mostar, 2011., str. 33 – 43.

¹¹ U jednoj neobjavljenoj odluci iz 1982. godine, Komisija je zaključila da, mada je prihvaćeno da bi namjerna radnja zahtijevala pomoć advokata, odbijanje pravne pomoći nije predstavljalo onemogućavanje pristupa sudu, pošto argument švedskih vlasti za to odbijanje, da podnositeljica

Haška konferencija za međunarodno privatno pravo¹² besplatnu pravnu pomoć određuje u kontekstu ujednačavanja prava na pristup pravosuđu za domaće državljane i strance. Kao posebno značajne konvencije, koje obavezuju BiH, ističu se: Konvencija o građanskom postupku (od 1.3.1954. godine),¹³ Konvencija o olakšanju međunarodnog pristupa sudovima (od 25.10.1980. godine).¹⁴ Prema čl. 20. Konvencije o građanskom postupku, državljanima svake od država ugovornica bit će pružena besplatna sudska pomoć kao i domaćim državljanima, saobrazno zakonima države u kojoj se traži besplatna sudska pomoć. Prema Konvenciji o olakšanju međunarodnog pristupa sudovima, pravo na besplatnu pravnu pomoć u građanskim i trgovačkim predmetima, osim državljana jedne od država ugovornica, imaju i osobe sa redovnim boravištem u nekoj od država ugovornica, pod istim uslovima kao da su i sami državljani te države.

Konvencija o pravima djeteta iz 1989. godine¹⁵ promovira pravo na posebnu zaštitu i pomoć države djetetu trajno lišenom porodične sredine, kao i mjere koje treba da preduzme vlast radi zaštite djeteta u sudskim i drugim postupcima.¹⁶

Pravo na pravično suđenje garantuje i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, sa pripadajućim međunarodnim Opcionim protokolima, kojim je predviđeno da su svi jednaki pred sudovima i da svako ima pravo da zakonom određen nadležan, nezavisan i nepristrasan sud odluči o osnovanosti svake krivične optužbe koja je protiv njega podignuta ili o sporu o njegovim pravima i obavezama građanske prirode.¹⁷

predstavke nije imala opravdan interes da se njen predmet obradi, nije bio proizvoljan. Tako: HARLAND, *op. cit.*, str. 394-396.

¹² Vidi: Akti i dokumenti 14 sesije (1980), tom IV, Sudska kooperacija (ISBN 90 12 04 344, 438 str.)

¹³ „Službeni list FNRJ“ - Dodatak, broj 6/62.

¹⁴ „Službeni list SFRJ“ - Međunarodni ugovori, broj 4/88. Pored prednje navedenih, postoje i sljedeće konvencije: Konvencija o nadležnosti izabranog foruma kod međunarodne kupoprodaje robe (1958), Konvencija o priznanju i izvršenju odluka koje se odnose na obavezu izdržavanja prema djeci (1958), Konvencija o ukidanju potrebe legalizacije stranih javnih isprava (1961), Konvencija o dostavljanju sudskih i vansudskih akata u građanskim i trgovačkim stvarima (1965), Konvencija o priznavanju odluka o razvodu i rastavi (1970), Konvencija o priznavanju i izvršenju stranih presuda u građanskoj i trgovačkoj materiji (1971), Konvencija o priznavanju i izvršenju odluka koje se odnose na izdržavanje (1973), Konvencija o pristupu pravosuđu na međunarodnom planu (1980), Konvencija o zaštiti djece i saradnji u materiji međunarodnog usvojenja (1993), Konvencija o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju i izvršenju odluka koje se odnose na odgovornost roditelja i mjere zaštite djece (1996). Tako: Muminović, E., *Procesno međunarodno privatno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, str. 7.

¹⁵ Navedeni dokument ratificiran je u Bosni i Hercegovini i sastavni je dio Aneksa I Ustava BiH – Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH.

¹⁶ Konvencije značajne za zaštitu djece, koje obavezuju Bosnu i Hercegovinu, su i: Konvencija o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece (Hag, 25.10.1980. godine - „Službeni list SFRJ“ - „međunarodni ugovori, broj 7/91), te Konvencija o ostvarivanju alimentacionih zahtjeva u inostranstvu (Njujork, 20.6.1956. godine - „Službeni list FNRJ“ - Dodatak, br. 2/60).

¹⁷ Čl. 14. (1) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (Usvojen na skupštini Ujedinjenih naroda 16. 12. 1966. godine - rezolucija br. 2200 A/XXI, a stupio na snagu 23. 3. 1976. godine, dalje: Pakt). SFRJ je ratifikovala Pakt zakonom od 30. 1. 1971. godine („Službeni list SFRJ“, br. 7/1971). Uz Pakt su usvojena i dva protokola i to: Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji je stupio na snagu 23. 3. 1976. godine i

Član 47. Povelje o osnovnim pravima EU (Nica, 17. decembar 2000) propisuje da će pravna pomoć biti dostupna osobama kojima nedostaju materijalna sredstva, sve dok je ta pomoć neophodna kako bi se osigurao efektivan pristup pravdi. Ostali dokumenti Vijeća Evrope kojima se uređuje pitanje pružanja pravne pomoći u EU su: Rezolucija (76) 5 o pružanju pravne pomoći u građanskim, komercijalnim i administrativnim stvarima, Rezolucija (78) 8 o pružanju pravne pomoći i savjeta, Preporuka (81) 7 Komiteta ministara državama članicama o mjerama koje omogućavaju pristup sudu, Preporuka (84) 5 Komiteta ministara državama članicama o načelima građanskog postupka za unaprijeđenje ostvarivanja pravde, Preporuka (93) 1 Komiteta ministara državama članicama o efektivnom pristupu pravdi za siromašne, Preporuka (2000) 21 o slobodi obavljanja advokature.¹⁸

U Evropskoj uniji je prisutno i pravo na pravnu pomoć van zemlje boravišta, koje je utvrđeno Evropskim sporazumom o dostavljanju molbi za pravnu pomoć.¹⁹ Ovaj sporazum propisuje da svaki pojedinac koji ima boravište na teritoriji jedne od zemalja potpisnica, a koji želi predati zahtjev za pravnu pomoć u građanskim, privrednim ili upravnim postupcima na teritoriji druge države potpisnice, može predati zahtjev u zemlji u kojoj boravi, a obaveza je te zemlje da zahtjev proslijedi onoj državi u kojoj se pravo ostvaruje.

Pored navedenog sporazuma, Konvencija o međunarodnom pristupu pravdi,²⁰ koja je potpisana u Hagu 1980. godine, predviđa dostavu zahtjeva za pravnu pomoć između potpisnica u formi koja je među njima dogovorena, te da državljani i građani s boravištem u zemlji koja je potpisnica Konvencije imaju pravo na pravnu pomoć u drugoj državi potpisnici pod istim uvjetima kao da imaju boravište u toj zemlji. Ovu konvenciju nisu ratificirale sve članice Unije. Bosna i Hercegovina je preuzela ovu konvenciju 1993. godine.²¹

Kako se pristup sudu smatra osnovnim ljudskim pravom, Evropska komisija predviđa dvije Direktive za pravnu pomoć, i to:

1. Direktiva 2000/43 (o provođenju načela jednakog postupanja prema svim osobama neovisno o rasnom i etničkom porijeklu) u kojoj se određuje potreba dijaloga između država članica i nevladinih organizacija, odnosno civilnog sektora, kada država zbog nedovoljnih finansijskih i ljudskih kapaciteta nije u mogućnosti zadovoljiti potrebe građana za besplatnom pravnom pomoći²² i

Drugi opcioni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji je stupio na snagu 11. 7. 1991. godine. SFRJ je oba protokola ratifikovala 2001. godine ("Službeni list SRJ"-Međunarodni ugovori, br. 4/2001).

¹⁸ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/ListeRecRes_en.asp

¹⁹ European Agreement on the Transmission of Applications for Legal Aid, Strazbourg 27.01.1977. godine, tekst objavljen u „Službeni glasnik BiH“ – Međunarodni ugovori, broj: 1/09; u BiH stupio na snagu 31.05.2009. godine. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/092.htm> (preuzeto 1.4.2015. godine).

²⁰ <http://www.hcch.net/upload/conventions/txt29en.pdf> (preuzeto 1.4.2015. godine).

²¹ Detaljnije: Kotlo, R., *op. cit.*, str. 35.

²² Council Directive 2000/43 of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin) objavljena u Official Journal of the European Communities, L 180/22 od 19.7.2000.

2. Direktiva 2002/8 (za olakšanje pristupa pravosuđu u međudržavnim sporovima uspostavljanjem minimalnih zajedničkih pravila za pravnu pomoć u takvim sporovima) koja se odnosi na slučajeve u kojima se pravo na besplatnu pravnu pomoć daje stranci koja ima prebivalište u jednoj državi članici, a parnični ili izvršni postupak vodi pred sudom u drugoj državi članici.²³

Osim toga, više drugih međunarodnih pravnih dokumenata o ljudskim pravima, koji su sastavni dio ustavnog sistema BiH, određuju obaveze pružanja besplatne pravne pomoći od strane državnih organa osobama koja se nađu na njenoj teritoriji (tražioci azila, izbjeglice, lica pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, apatridi, žrtve trgovine ljudima i dr).

3. Pravni okvir sistema besplatne pravne pomoći u BiH

Institut besplatne pravne pomoći u građanskim stvarima BiH uređen je brojnim propisima. Tako je pravo na besplatnu pravnu pomoć zajamčeno Ustavom BiH,²⁴ zakonima o parničnom postupku,²⁵ zakonima o advokaturi,²⁶ zakonima o besplatnoj pravnoj pomoći,²⁷ te drugim zakonskim i podzakonskim aktima.

²³ Council Directive 2002/8 of 27 January 2003 to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes) objavljen u Official Journal of the European Communities, L 26/41 od 31.1.2003. Vidi: Maršić, M., *Pravo na besplatnu pravnu pomoć u građanskim postupcima (de lege lata i de lege ferenda)* <http://hrcak.srce.hr/13279> (preuzeto: 4.4.2015. godine).

²⁴ U BiH, radi njene državnopravne složenosti, postoji trinaest ustava, i to: Ustav BiH, ustavi entiteta (Federacije BiH i Republike Srpske) i ustavi deset kantona u okviru Federacije BiH. Ustav BiH donesen je kao aneks 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, koji je parafiran u Daytonu (SAD) 25. novembra 1995. godine, a potpisan 14. decembra 1995. godine u Parizu. Navedeno prema: Pabrić, N., *Ustavno pravo*, Mostar, 2000, str. 47.

²⁵ U BiH primjenjuju se sljedeći zakoni o parničnom postupku.: Zakon o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj. 53/03, 75/05, 19/06 – dalje: ZPPFBiH), Zakon o parničnom postupku Republike Srpske („Službene novine Republike Srpske“, broj 58/08, 85/03, 74/05, 63/07, 119/09 – dalje: ZPPRS), Zakon o parničnom postupku u Brčko Distriktu BiH („Službene novine Brčko Distrikta BiH“, broj 8/09, 52/10 – dalje ZPPBDBiH) i Zakon o parničnom postupku red Sudom BiH („Službene novine BiH“, broj 36/04, b4/07, 58/13).

²⁶ Zakon o advokaturi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 40/02, 29/03 i 18/05 – dalje: ZAFBiH); Zakon o advokaturi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 30/07 – dalje: ZARS).

²⁷ U BiH u primjeni su sljedeći zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći: Republika Srpska - Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Srpske („Službene novine Republike Srpske“, br. 120/08 - ZoBPPRS); Brčko Distrikt - Zakon o kancelariji za pravnu pomoć Brčko Distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 19/07 - ZoBPPBDBiH); Kanton Sarajevo - Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 1/12); Tuzlanski kanton - Zakon o pružanju pravne pomoći („Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj 10/08); Zapadnohercegovački kanton - Zakon o županijskom Zavodu za pravnu pomoć („Službene novine ŽZH, broj 14/08); Zeničko-dobojski kanton - Zakonom o kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj 13/08) uspostavljen je Zavod za pravnu pomoć kao samostalna kantonalna upravna organizacija koja obavlja poslove davanja usluga isključivo osobama lošeg imovnog stanja. Pravilnik o načinu i

3.1. Ustav BiH

Prema čl. II. Ustava BiH, BiH i njeni entiteti dužni su svim osobama na teritoriji BiH osigurati najviši stepen međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. U BiH direktno se primjenjuju prava i slobode predviđeni u Konvenciji, pa tako i čl. 6. st. 3. tač. c. Konvencije, koji govori o besplatnoj pravnoj pomoći, a ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.²⁸ Pravo na pravično suđenje u građanskim stvarima, kao jedno od temeljnih prava i sloboda predviđenih Konvencijom, zavisi od dopustivosti pravne pomoći svim građanima bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, uključujući i slabiji imovinski status, zbog kojeg građani ne bi mogli ostvariti pravo na slobodan pristup sudu. Dakle, osiguranje jednakosti svih građana pred sudom vrši se i uvođenjem sistema besplatne pravne pomoći.

3.2. Zakoni o parničnom postupku

Odredbama čl. 400. ZPPFBiH propisano je da će sud osloboditi plaćanja troškova postupka stranku koja prema svom općem imovnom stanju ne može podmiriti te troškove bez štete po nužno izdržavanje svoje i svoje porodice.²⁹ Pod „općim imovnim stanjem“ podrazumijeva se strankin izvor prihoda ostvaren iz radnog odnosa ili drugih djelatnosti kojima se bavi, kao i drugi izvori prihoda koje ostvaruje u dužem vremenskom periodu (npr. dopunskim radom), te isti ili slični prihodi članova njezine porodice s kojima živi zajedno.³⁰

uslovima pružanja pravne pomoći („Službene novine Zeničko-dobojskog Kantona“, broj 9/09); Posavski kanton - Zakon o pružanju pravne pomoći Posavske Županije (Narodne novine Županije Posavske, broj 3/10); Unsko-sanski kanton - Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, broj 22/2012), Bosansko-podrinjski kanton - Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći („Službene novine BPK Goražde, broj 2/2013), Hercegovačko-neretvanski kanton - Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći („Službene novine HNK“, broj 7/13 – dalje ZoBPPHNK).

²⁸ Prema čl. II. st. 3. Ustava BiH sve osobe unutar teritorija BiH uživati će prava i slobode predviđene u Konvenciji: pravo na život; pravo da ne budu podvrgnute mučenju niti nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni; pravo da ne budu držane u ropstvu ili potčinjenosti, te obavljanju prisilnog ili obaveznog rada; pravo na slobodu i sigurnost; pravo na pravično suđenje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi s krivičnim postupkom; pravo na privatan i porodični život, dom i prepisku; pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti; slobodu izražavanja; slobodu mirnog okupljanja, slobodu udruživanja s drugima; pravo na brak i zasnivanje porodice; pravo na imovinu; pravo na obrazovanje; pravo na slobodu kretanja i prebivališta. U čl. II. st. 6. Ustava BiH propisano je da će BiH i svi sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima posredno upravljaju entiteti ili koji djeluju unutar entiteta primjenjivati i pridržavati se ljudskih prava i sloboda navedenih u čl. II. st. 2. Ustava BiH.

²⁹ S obzirom da su odredbe o oslobađanju plaćanja troškova postupka identične u zakonskim rješenjima u ZPPFBiH, ZPPRS i ZPPBDBiH, u članku ćemo analizirati samo rješenja u ZPPFBiH.

³⁰ Tako: Janković, M; Janković, Ž; Karamarković, H; Petrović, D., *Komentar Zakona o parničnom postupku*, Beograd, 1990, str. 213.

Oslobađanje od plaćanja troškova postupka je osobno pravo i važi samo za stranku kojoj je priznato i samo u parnici u kojoj je priznato,³¹ a odnosi se na oslobađanje od plaćanja taksa i oslobađanje od polaganja predujma za troškove svjedoka, vještaka, uviđaja, prevođenja i sudskih oglasa. Sud je ovlašten da oslobodi stranke od plaćanja svih troškova ili jednog dijela troškova postupka (ZPPFBiH, čl. 400. st. 2).³²

Prilikom donošenja odluke o oslobađanju od plaćanja troškova postupka sud će pažljivo ocijeniti sve okolnosti, a posebno će uzeti u obzir vrijednost predmeta spora, broj osoba koje stranka izdržava, i prihode koje imaju stranka i članovi njene porodice (ZPPFBiH, čl. 401). Stranka je dužna da uz prijedlog podnese dokaz o imovnom stanju, a kad je to potrebno sud može po službenoj dužnosti pribaviti potrebne podatke i obavještenja o imovnom stanju stranke koja traži oslobodenje, a može o tome saslušati i protivnu stranku (ZPPFBiH, čl. 402. st. 2. i 3).

Prema čl. 403. ZPPFBiH predujam za troškove od čijeg je plaćanja stranka oslobođenja isplatit će se iz sredstava suda. Prvostepeni sud, u toku postupka, može ukinuti rješenje o oslobađanju od plaćanja troškova postupka ako ustanovi da je stranka u stanju da snosi troškove postupka. U tom slučaju, sud treba odlučiti da li će stranka potpuno ili djelimično snositi i one troškove i takse od kojih je ranije bila oslobođenja, a prvenstveno se trebaju nadoknaditi iznosi isplaćeni iz sredstava suda (ZPPFBiH, čl. 404).

Takse i troškovi isplaćeni iz sredstava suda, odnosno troškovi kojih je stranka oslobođenja, čine dio parničnih troškova (ZPPFBiH, čl. 405. st. 1). Ako stranka koja je oslobođenja plaćanja troškova izgubi u parnici, učinjeni izdaci u toku postupka konačnu padaju na teret suda.³³ Ako se parnica okonča uspjehom oslobođene stranke, svi njeni troškovi koji su u toku parnice bili evidentirani na ime taksi, predujma ili stvarnih izdataka i nagrade zastupniku, naplaćuju se od njenog parničnog protivnika u korist sredstava suda. U slučaju kada protivnik stranke koja je oslobođena troškova postupka, nije u stanju da parnične troškove plati, sud može naknadno odrediti da te troškove, u cjelini ili djelimično, plati stranka koja je oslobođena od plaćanja troškova postupka iz onoga što joj je dosuđeno. Na ovaj način se ne dira u pravo ove stranke da za ono što je platila traži naknadu od protivnika (ZPPFBiH, čl. 405. st. 4). Prednje navedene odredbe

³¹ Ovo pravo nije nasljedno i sukcesori se njime ne mogu koristiti. Vidi: VSH, Gž-1288/56, objavljena kod: Crnić, I., *Parnični postupak u praksi – primjeri, sudska praksa, objašnjenja*, Zagreb, 1987, str. 269.

³² Sud može osloboditi od plaćanja taksa samo fizičku osobu, a ne pravnu osobu, koja npr. obavlja privrednu djelatnost. Vidi: VTSH, Pž-2959/96 od 3. 12. 1996. godine. Čizmić, J., *Komentar Zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine*, Privredna štampa, Sarajevo, 2009, str. 840.

³³ Međutim, stranka oslobođena plaćanja troškova nije oslobođena od konačnog snošenja troškova parničnom protivniku. Naime, ishod parnice je pokazao da njoj ne treba pružiti pravnu zaštitu i zato ona dužuje određeni iznos na ime naknade troškova, odmijeren po pravilima procesnog prava i utvrđen rješenjem o parničnim troškovima. Tako: Stanković, G., *Građansko procesno pravo, prva sveska, Parnično procesno pravo*, Pravni fakultet u Nišu, Niš, 2010, str. 319.

odnose se na pravnu pomoć koja se obavlja na teret javnih sredstava, odnosno budžeta suda, tako da predstavlja oblik besplatne pravne pomoći.³⁴

3.3. Zakoni o advokaturi

Odredbom čl. 3. ZAFBiH/RS propisano je da advokatska djelatnost, između ostalog, obuhvata: davanje pravnih savjeta, sastavljanje različitih podnesaka (tužbe, predstavke, zahtjevi, molbe, žalbe i sl), sastavljanje raznih isprava (ugovori, testamenti i sl), zastupanje stranaka u svim parničnim, upravnim i ostalim postupcima pred svim redovnim i drugim sudovima, drugim državnim organima, arbitražama te pravnim osobama, odbrana i zastupanje okrivljenog u krivičnom, prekršajnom i drugim postupcima u kojima se odlučuje o odgovornosti fizičkih i pravnih osoba i pružanje i drugih oblika pravne pomoći fizičkim i pravnim osobama kako bi se zaštitili njihova prava i interesi. Navedene oblike pravne pomoći mogu pružati samo advokati ili advokatski pripravnici, ako drugim zakonom nije drugačije određeno (ZAFBiH, čl. 8).³⁵ Prema čl. 36. ZARS advokata može zamijeniti drugi advokat ili advokatski pripravnik iz njegove kancelarije u izvršavanju pojedinačnih radnji u poslu pružanja pravne pomoći, osim ako se zastupana stranka tome izričito ne protivi.

Iako su u zakonima o besplatnoj pravnoj pomoći advokatske komore prepoznate kao pružaoci pravne pomoći, ova vrsta djelatnosti nije zaživjela u većem obimu. Kodeksi advokatske etike advokata u oba entiteta,³⁶ navode da je advokat dužan pružiti besplatnu pravnu pomoć socijalno ugroženim osobama i da ovu dužnost treba obaviti jednako savjesno i brižljivo, kao i kod pružanja pravne pomoći drugim strankama. Advokat je, također, dužan preuzeti zastupanje socijalno ugroženih osoba kada to odredi nadležni organ Komore (u Republici Srpskoj na trošak Advokatske komore).³⁷ Prema poglavlju XII. čl. 3. Kodeksa advokatske etike advokata u Federaciji BiH, u slučaju uspjeha u postupku advokat može od takve stranke tražiti nagradu za pružanje usluga, u mjeri u kojoj to zastupanje neće izgubiti svoje humano i socijalno obilježje, ali u svakom slučaju advokat smije tražiti onu nagradu koju je zastupana stranka ostvarila po osnovu njegova zastupanja na teret protivne stranke.

U literaturi se ističe da advokati u praksi uglavnom odbijaju zahtjeve za besplatnom pravnom pomoći, navodeći da su preopterećeni poslom, jer se radi o sporovima male materijalne vrijednosti, iako su u ovim predmetima često prisutna značajna kršenja ljudskih prava. Advokat može uskratiti pružanje

³⁴ Čehajić, LJ., *Besplatna pravna pomoć, Izvor prava na besplatnu pravnu pomoć*, Pravni savjetnik, Društvo za istraživanje i unapređenje lokalnog i regionalnog razvoja, Sarajevo, br. 1/2012, str. 112.

³⁵ Prema čl. 301. ZPPFBiH punomoćnik može biti advokat, advokatsko društvo ili zaposlenik službe za besplatnu pravnu pomoć, kao i, za pravne osobe, zaposlenik te pravne osobe, a za fizičke osobe bračni, odnosno vanbračni drug stranke ili srodnik stranke po krvi ili po tazbini.

³⁶ Kodeks advokatske etike advokata Federacije BiH je usvojen na Skupštini Advokatske komore Federacije BiH 17.9.2005. godine. Kodeks etike advokata Advokatske komore Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 68/05).

³⁷ Poglavlje XII. čl. 1-2. Kodeksa advokatske etike advokata Federacije BiH i poglavlje II. čl. 2. st. 8. Kodeksa etike advokata Advokatske komore Republike Srpske.

pravne pomoći kada vjeruje da takvu pomoć ne može sa uspjehom pružiti u odgovarajućem postupku, ako zahtjevi stranaka nisu realni, ako stranka neopravdano odbija ispuniti svoje materijalne obaveze prema prethodnom advokatu, ako je advokat bolestan ili iz drugih opravdanih razloga.³⁸

3.4. Zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći

U BiH ne postoji harmonizirani sistem besplatne pravne pomoći. Usprkos vešegodišnjim preporukama proizašlim iz analiza, izvještaja i strategija³⁹ pisanih s ciljem jačanja pravne države i borbe protiv siromaštva, u BiH još uvijek nije usvojen okvirni Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, kao osnovni garant za jednak pristup sudu i pravdi svim njenim građanima, čiji je Nacrt predložen u maju 2010 godine (dalje: Nacrt ZoBPP).⁴⁰

Međutim, poštujući Ustav i međunarodne pravne standarde, te vodeći računa o ugroženim i socijalno isključenim građanima, u pojedinim dijelovima Bosne i Hercegovine usvojeni su posebni zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći: u Brčko Distriktu – ZoBPPBDBiH, kojim je osnovana kancelarija za pravnu pomoć, u Republici Srpskoj – ZoBPPRS od 1. jula 2009. godine, kojim je formiran centar za besplatnu pravnu pomoć, dok na nivou Federaciji BiH nema jedinstvenog zakona koji regulira besplatnu pravnu pomoć, ali su u pojedinim kantonima doneseni posebni zakoni koji reguliraju pravnu pomoć (Tuzlanski, Zapadnohercegovački, Zeničko-dobojski, Posavski, Unsko-sanski, Bosansko-podrinjski, Hercegovačko-neretvanski i Kanton Sarajevo), a formirane su i institucije za pružanje besplatne pravne pomoći (zavodi ili kancelarije). Međutim, iako su zakoni doneseni radi istog cilja, a to je da se građanima slabijeg imovnog stanja omogući stručna pravna pomoć za ostvarivanje određenog prava, odnosno osigura ravnopravan pristup sudu i drugim tijelima državne vlasti, navedena zakonska rješenja nisu identična. Neujednačenost prakse i zakonskih rješenja, koji uvijek vode neravnopravnosti građana, uglavnom se odnose na definiranje pojma „slabo imovno stanje“, na način na koji se podnosi zahtjev za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, te na kriterije po kojima se ona odobrava.⁴¹ Osim toga, nepotpunost i različitost pravnih propisa predstavlja potencijalni izvor diskriminacije građana koji žive u različitim jurisdikcijama u BiH. Vidimo da se BiH odlučila za svojevrsno decentralizirano i partikularno pravno uređenje instituta pružanja besplatne

³⁸ Demir, E., *op. cit.*, str. 51.

³⁹ Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine je usvojilo Strategiju za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini čiji je osnovni cilj izgradnja djelotvornijeg i koordiniranog sistema pravde u BiH, odgovornog prema svim građanima BiH i potpuno usklađivanje s europskim standardima. Više o tome: Čulanić, N; Kotlo, R; Stipanović, I., *Pristup pravdi – Besplatna pravna pomoć u HNK: uloga i (moguća) suradnja pravosuđa, organa uprave, institucija ombudsmena i nevladinog sektora*, Pristup pravdi u Bosni i Hercegovini, besplatna pravna pomoć, poseban osvrt na Hercegovačko – neretvanski kanton, Centar za ljudska prava, Mostar, 2011., str. 55. – 65.

⁴⁰ http://www.pravobih.com/index.php?option=com_content&view=article&id=354&catid=1&Itemid=53 (preuzeto 6.4.2015. godine)

⁴¹ Detaljnije: Bejtović, A., *Besplatna pravna pomoć u Bosni i Hercegovini*, Pravna misao, Sarajevo, br. 9-10/2010, str. 67.

pravne pomoći, što nije najoptimalniji način i oblik pružanja pravne zaštite.⁴² Slijedom navedenog, usvajanje okvirnog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći na državnom nivou, dovelo bi do usklađivanja navedenih kriterija, odnosno ostvarenja ustavnog načela jednakosti pred sudom, te načela zakonitosti koje zahtijeva da se na sve građane, na cijelom teritoriju BiH, zakoni primijenjuju na identičan način.

Prema čl. 25. Nacrta ZoBPP, pravnu pomoć u BiH mogu pružati: advokatske komore u BiH,⁴³ institucionalni organi koji mogu biti u obliku kancelarija, zavoda, odbora ili centara za pravnu pomoć koje formiraju nadležni organi za pružanje pravne pomoći i nevladine organizacije.⁴⁴

Pravo zastupanja korisnika besplatne pravne pomoći u upravnom, prekršajnom, parničnom, vanparničnom i izvršnom postupku imaju: advokati – članovi advokatskih komora u Bosni i Hercegovini,⁴⁵ zaposlenici institucionalnih organa i nevladinih organizacija pod uvjetom da su diplomirani pravnici koji imaju položen pravosudni ispit i najmanje tri godine radnog iskustva na pravnim poslovima nakon položenog pravosudnog ispita, što je cjelishodno zakonsko rješenje, imajući u vidu da zastupanje po kvalificiranom punomoćniku doprinosi kakvoći pravne usluge, ubrzava rad sudova, te smanjuje troškove postupka (Nactr ZoBPP, čl. 26).⁴⁶

⁴² Čizmić, J., *Pružanje besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini s osvrtom na iskustva Republike Hrvatske*, Pristup pravdi u Bosni i Hercegovini, Besplatna pravna pomoć, Poseban osvrt na Hercegovačko-neretvanski kanton, Centar za ljudska prava u Mostaru, Mostar, 2011, str. 27.

⁴³ U austrijskom pravu pružanje usluga besplatne pravne pomoći pripada advokatima koje imenuje Advokatska komora, dok su Engleska i Wales razvile čitav niz općih i specijaliziranih jedinica za pružanje pravne pomoći, a u cilju potpunog iskorištavanja kapaciteta oformile su Pravni servis koji objedinjuje, koordinira i usklađuje rad svih savjetodavnih ureda za građane, pravnih centara i lokalnih vijeća uspostavljenih za tu svrhu. Dealjnije: Bejtović, A., *op. cit.*, str. 60.

⁴⁴ U Bosni i Hercegovini postoji mreža centara za besplatnu pravnu pomoć tj. Udruga Vaša prava koju financira UNHCR. Centri djeluju u slijedećim gradovima: Banja Luka, Bihać, Bijeljina, Bosanski Petrovac, Dobojo, Goražde, Livno, Mostar, Prijedor, Sarajevo, Srebrenica, Travnik, Trebinje, Tuzla, Zvornik. Ministarstvo sigurnosti BiH i udruženje Vaša prava su 2004. godine potpisali Protokol o pružanju besplatne pravne pomoći. Ovim dokumentom, kojim je definirana dalja saradnja Udruženja i Ministarstva, regulirano je da Vaša prava pružaju besplatnu pravnu pomoć. Udruženje Vaša prava će, na osnovu potpisanog Protokola o pružanju besplatne pravne pomoći, svim korisnicima usluga pružati besplatnu pravnu pomoć, nezavisno od utjecaja ma kojeg državnog organa vlasti, dok ima finansijskih sredstava za implementaciju Protokola

⁴⁵ Prema čl. 26. st. 2. Nacrta ZoBPP, pravo zastupanja u krivičnom postupku, u dijelu kojim se pravo na odbranu obezbjeđuje postavljanjem branioca, zbog slabog imovnog stanja osumnjičenog ili optuženog, imaju advokati – članovi advokatskih komora u Bosni i Hercegovini.

⁴⁶ Prema čl. 24. ZoBPPHNK besplatnu pravnu pomoć mogu pružati advokati koji su članovi advokatskih komora u Bosni i Hercegovini, udruženja i fondacije registrovane za pružanje besplatne pravne pomoći i drugi subjekti u skladu sa drugim zakonima. Prema čl. 25. ZoBPPHNK, pravo zastupanja korisnika besplatne pravne pomoći imaju: službenici nadležnog organa, pod uslovima propisanim Zakonom, službenici udruženja i fondacija registrovanih za pružanje besplatne pravne pomoći i drugih subjekata u skladu s uvjetima propisanim procesnim zakonima koji se odnosi na punomoćnike stranke, te odvjetnici – članovi odvjetničkih komora u Bosni i Hercegovini. Pravni zastupnik nadležnog organa ovlašten je samostalno pružati besplatnu pravnu pomoć. Pored općih i posebnih uslova propisanih za državne službenike, pravni zastupnik mora

Kriteriji koje fizičko lice treba ispuniti da bi steklo status korisnika besplatne pravne pomoći su: finansijski kriterij, kriterij očigledne osnovanosti i kriterij obaveznosti po zakonima i međunarodnim konvencijama (Nacrt ZoBPP, čl. 10).⁴⁷ Pravo na besplatnu pravnu pomoć po finansijskom kriteriju ostvaruju sljedeća lica: primaoci socijalne pomoći; nezaposleni, bez drugih redovnih primanja ili prihoda; osobe lošeg imovnog stanja; djeca bez roditeljskog staranja;⁴⁸ osobe kojima je u drugom predmetu utvrđeno pravo na dodjelu pravne pomoći; osobe kojima je oduzeta poslovna sposobnost i duševno oboljele osobe smještene u zdravstvenu ustanovu; te korisnici prava na starosnu i invalidsku penziju.⁴⁹ Prema kriteriju očigledne neosnovanosti pravna pomoć neće se odobriti podnositelju zahtjeva: ako se iz dokaza i činjenica na kojima se temelji zahtjev može zaključiti da je takav zahtjev neosnovan, ako se radi o neopravdanom vođenju postupka i ako se radi o zloupotrebi prava na pravnu pomoć. Pravna pomoć pruža se i licima koji na nju imaju pravo po zakonima les specialis ili po međunarodnim konvencijama koje obavezuju BiH, a kojima se

ispunjavati i posebne uvjete propisane Zakonom – položen pravosudni ispit i najmanje tri godine radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita.

⁴⁷ Prema izvještaju o aktivnostima Helsinškog komiteta za ljudska prava, najveći broj novozaprimljenih zahtjeva za pravnu pomoć odnosi se na predmete pokrenute zbog kršenje prava iz radnih odnosa (otkazi ugovora o radu, neisplaćivanje zaradenih plaća, uplata doprinosa, neisplata otpremnina i sl). Tu su još siromašni, dugotrajno nezaposleni građani koji nakon što dobiju odbijenicu aplikacije za posao, žele da preispitaju pravilnost provedenog postupka u kojem posao uvijek dobije neko drugi, te samohrane majke, penzioneri, lica sa posebnim potrebama, invalidi, žrtve nasilja u porodici itd. Tako: Bejtović, A., *op. cit.*, str. 70.

⁴⁸ U Bosni i Hercegovini postoji preko 3000 djece bez roditeljskog staranja.

⁴⁹ Odredbom čl. 11. st. 2. Nacrta ZoBPP određeno je da Federacija BiH, kantoni u Federaciji BiH, Republika Srpska i Brčko Distrikt BiH, svojim zakonima uređuju šta se smatra minimumom socijalnog statusa kandidata za pravnu pomoć, s tim da taj minimum ne može biti veći od najniže prosječne neto plaće ostvarene na nivou BiH u prethodnoj fiskalnoj godini. Osnov za utvrđivanje prava kandidata za pravnu pomoć zbog lošeg imovnog stanja kandidata su svi prihodi i primanja koja se ne smatraju prihodom, primanja na koja podnosilac zahtjeva i članovi njegovog porodičnog domaćinstva ne plaćaju porez i imovina koja je u vlasništvu podnosioca zahtjeva i članova njegovog porodičnog domaćinstva, ako ovim zakonskim odredbama nije drugačije određeno (Nacrt ZoBPP, čl. 12). Prema čl. 13. Nacrta ZoBPP primanja koja se smatraju prihodom su: primanja po osnovu plate, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava i prometa imovine i imovinskih prava, kapitala, osiguranja i drugih primitaka propisanih zakonima o porezu na dohodak i dohodak koje podnositelj zahtjeva i članovi njegovog porodičnog domaćinstva primaju u periodu od šest mjeseci prije mjeseca u kojem je zahtjev podnesen, kao i vanredni prihodi i imovina (nasljedstvo, pokloni, otpremnina, nagrade i drugi prihodi koje je primio podnositelj zahtjeva ili član njegovog porodičnog domaćinstva makar jednom u periodu od šest mjeseci prije podnošenja zahtjeva). Prilikom utvrđivanja osnova za ostvarivanje prava na pravnu pomoć od ukupnog obračunskog prihoda oduzimaju se izdaci i obaveze (mjesečna zakupnina za stan u kojem živi podnosilac zahtjeva sa članovima svog porodičnog domaćinstva i ostali nužni troškovi za stanovanje, kreditne rate odobrene za rješavanje stambenog pitanja, izdaci za poljoprivredno dobro od kojeg se izdržava podnosilac zahtjeva sa članovima svog porodičnog domaćinstva, te nužni troškovi života podnosioca zahtjeva i njegovog porodičnog domaćinstva – hrana, ogrijev, školovanje, komunalne usluge, zdravstvene usluge i dr). Ako se utvrdi da obaveze podnosioca zahtjeva premašuju ukupne prihode ili prihodi neznatno premašuju obaveze, smatra se da je osoba lošeg imovnog stanja i da njenom zahtjevu za besplatnu pravnu pomoć treba udovoljiti (v. čl. 14. i 15. st. 2. Nacrta ZoBPP).

obezbjeduje efikasna pravna zaštita najranjivijim socijalno ugroženim grupama stanovništva.

Pod pružanjem besplatne pravne pomoći u građanskim stvarima podrazumijeva se: davanje opštih informacija u vezi s pravima i obavezama korisnika usluga, davanje pravnih savjeta, pomoć u popunjavanju obrazaca (zahtjevi, molbe, žalbe, predstavke, tužbe, itd.), pravno zastupanje korisnika usluga u svim upravnim, parničnim i drugim postupcima pred svim državnim organima, redovnim i drugim sudovima, sačinjavanje apelacija, pravo u postupcima mirnog rješavanja spora (Nacrt ZoBPP, čl. 5).⁵⁰ Za razliku od našeg prava, praksa u pojedinim zemljama Evrope⁵¹ i regiona,⁵² i postojeći trendovi ukazuju na podjelu besplatne pravne pomoći na primarnu i sekundarnu, na način da su detaljno određeni oblici primarne i sekundarne pravne zaštite, pretpostavke za njihovo ostvarenje, kao i pružaoci pravne zaštite. Primarna pravna pomoć, u pravilu, obuhvata davanja opštih pravnih informacija, pravnih savjeta, sastavljanja isprave i podneska, kao i pravnu pomoć u vansudskom mirnom rješavanju sporova. Dakle, postupak primarne pravne pomoći ima za cilj da se

⁵⁰ Kantonalni zavodi za besplatnu pravnu pomoć kao samostalne upravne organizacije pružaju sljedeće usluge isključivo osobama slabog imovnog stanja: davanje pravnih savjeta, pružanje pomoći kod ispunjavanja obrazaca, sastavljanje podnesaka (tužbe, molbe, zahtjevi, predstavke, prigovori, žalbe i sl), zastupanje stranaka pred općinskim i kantonalnim sudovima, tužilaštvima, kao i drugim institucijama sa područja njihovih kantona, a samo izuzetno i pred institucijama u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine. Vidi: A. Bejtović: *op. cit.*, str. 67.

⁵¹ U pravnom sistemu Holandije predviđen je mješoviti sistem besplatne pravne pomoći (primarna i sekundarna pravna pomoć). Primarnu pravnu pomoć pružaju tzv. šalteri za pravnu pomoć, dok sekundarnu pravnu pomoć u komplikovanijim predmetima pružaju advokati. Da bi mogao pružiti pravnu pomoć klijentu, registrovani advokat, u ime svog klijenta, mora podnijeti aplikaciju Odboru za pravnu pomoć, radi dobijanja certifikata kojom se klijentu odobrava pravna pomoć. Tako: Slijepčević, T., *op. cit.*, str. 26.

U Belgiji, također, pravna pomoć je podijeljena na primarnu i sekundarnu, a može biti potpuno ili djelimično besplatna i uživaju je svi građani koji mogu dokazati slab imovinski status. Primarna pomoć podrazumijeva informisanje, upućivanje i davanje pravnih savjeta fizičkim i pravnim licima, a sekundarna pravna pomoć uključuje detaljno analiziranje predmeta i pravno zastupanje pred sudovima i drugim institucijama. www.ptla.org/international (preuzeto 6.4.2015. godine). Prema čl. 2. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Litve, koji je Sabor donio 28.3.2000 godine, besplatna pravna pomoć se dijeli na primarnu i sekundarnu. Primarna pravna pomoć obuhvata pravne informacije, pravne savjete, pomoć pri sastavljanju dokumenata, te mjere za postizanje poravnjanja (nagodbe), dok sekundarna pravna pomoć uključuje još i sastavljanje podnesaka, odbranu i zastupanje pred sudovima i upravnim tijelima, uključujući i postupke izvršenja, te pokriće sudskih taksi. Vidi: Maršić, M. *op. cit.*, str. 139.

⁵² Prema čl. 6. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Hrvatske („Narodne novine“, broj 143/13-dalje ZoBPPH) primarnu pravnu pomoć, koja se sastoji u davanju općih pravnih informacija, pravnih savjeta i sastavljanja podnesaka, pružaju uredi, ovlaštene udruge i pravne klinike. Sekundarnu pravnu pomoć (pravni savjet, sastavljanje podnesaka u postupku zaštite prava radnika pred poslodavcem, sastavljanje podnesaka u sudskim postupcima, zastupanje u sudskim postupcima i pravnu pomoć u mirnom rješanju spora) pružaju advokati (v. čl. 6. i 12. st. 1. ZoBPPH). Prema čl. 6. Nacrta o besplatnoj pravnoj pomoći Srbije, besplatna pravna pomoć se pruža kao primarna i sekundarna pravna pomoć. Primarna pravna pomoć obuhvata davanje opštih pravnih informacija, početnog pravnog savjeta i pravnog savjeta, kao i sastavljanje isprave i podnesaka, dok sekundarna pravna pomoć obuhvata zastupanje, odbranu i provođenje postupka medijacije.

utvrdi koja vrsta pravne pomoći je najprikladnija, postoje li mogućnost uspjeha u konkretnom slučaju, vrijeme koje je potrebno za njegovo rješavanje, troškovi naknadnih procedura i eventualno troškovi koje bi sam klijent trebao da snosi (ograničeno oslobađanje od plaćanja troškova postupka). Na osnovu ovih informacija klijent bi trebao odlučiti da li da nastavi sa postupkom zaštite svojih prava. Ukoliko se utvrdi da su problemi i zahtjevi klijenata komplikovaniji i zahtjevaju više vremena, te da službe za primarnu pravnu pomoć na njih ne mogu adekvatno odgovoriti, klijeniti bi bili upućeni na sekundarnu pravnu pomoć, koja obuhvaća zastupanje pred sudovima, sastavljanje podnesaka u sudskim postupcima i sprovođenje postupka medijacije. Sekundarnu pravnu pomoć mogu pružati advokati, medijatori i eventualno pravnici sa položenim pravosudnim ispitom i najmanje dvije godine radnog iskustva nakon položenog ispita.⁵³ Uvođenjem mješovitnog sistema besplatne pravne pomoći, odnosno podjele na primarnu i sekundarnu pravnu pomoć reducirali bi se troškovi koji iziskuje pružanje sekundarne pravne pomoći, jer bi se rješavanje jednostavnijih zahtjeva i pružanje osnovnih informacija klijentima moglo obaviti u primarnoj pravnoj pomoći, koja ima svojevrsnu selektivnu ulogu i na taj način rasterećuje sudove i druge državne organe.⁵⁴ Kriteriji imovinskog cenzusa koje treba ispuniti za odobravanje primarne pravne pomoći trebaju biti blaži od uvjeta za odobravanje sekundarne pravne pomoći. Pravna pomoć trebala bi se odobriti u svim slučajevima kada korisnici traže samo pravni savjet, bez provođenja složene procedure, utvrđivanja imovinskog stanja korisnika i prirode pravnih problema.⁵⁵ Pružanjem pravnih savjeta građanima prije početka postupka trebao bi se smanjiti broj slučajeva koji se pokreću zbog neukosti građana o njihovim pravima, obavezama i mogućnostima uspjeha u određenoj stvari. Postupak za ostvarivanje besplatne pravne pomoći potrebno je značajno pojednostaviti kako bi pravna pomoć bila dostupna većem broju korisnika slabog imovnog stanja.⁵⁶

4. Zaključna razmatranja

U Bosni i Hercegovini sistem pružanja besplatne pravne pomoći nije harmoniziran, usklađen i funkcionalan. U cilju uvođenja kvalitetnog i sveobuhvatnog sistema besplatne pravne pomoći, koji će na najbolji način odgovoriti na potrebe i zahtjeve ciljane populacije u BiH, potrebno je osigurati sljedeće:

⁵³ Slijepčević, T., *Komparativna analiza sistema besplatne pravne pomoći: opcije za Bosnu i Hercegovinu*, Reforma sektora pravde u Bosni i Hercegovini, Preporuke civilnog društva, Informatizacija pravosuđa, Besplatna pravna pomoć, Alternativno rješavanje sporova, EU integracije, Asocijacija za demokratske inicijative Sarajevo, Sarajevo, 2011, str. 34.

⁵⁴ Prema podacima Eurostata, stopa rizika od siromaštva za zemlje EU-27 u 2011 godini iznosi 16,9%. Najniža stopa siromaštva zabilježena je u Češkoj - 9,8% i Nizozemskoj - 11%, dok su najveće stope siromaštva, preko 20%, zabilježene u Grčkoj, Bugarskoj, Španjolskoj, Rumunjskoj i Hrvatskoj. Tako: Eurostat, 2013-02-26

⁵⁵ Prema čl. 5. st. 2. ZoBPPHNK prava na opće informacije o pravima i obavezama i pomoć u popunjavanju obrazaca za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć imaju sva lica bez obzira na ispunjavanje uslova propisanih ovim Zakonom.

⁵⁶ Božić Krstanović, L.J. et.al, *op. cit*, str. 26.

1. donošenje Okvirnog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u skladu s kojim će Federacija BiH, kantoni Federacije BiH, Republika Srpska i Brčko Distrikt BiH donijeti, odnosno uskladiti važeća zakonska rješenja;
2. sistem besplatne pravne pomoći podijeliti na primarnu i sekundarnu pravnu zaštitu;
3. povećati efikasnost pravosuđa kroz pravno savjetovanje i stručno i zakonito zastupanje siromašnih građana, te razmatranje vansudskih metoda rješavanja građanskih sporova;
4. jednak pristup pravdi za sve građane u skladu sa domaćim i međunarodnim pravnim standardima (potrebno je slijediti i koristiti praksu zemalja EU, koje imaju najrazvijeniju kulturu poticanja pravne pomoći).⁵⁷
5. minimum prostornih kapaciteta;
6. finansijske resursa za organe koje pružaju usluge besplatne pravne pomoći, uzimajući u obzir broj potrebnih pružaoca besplatne pravne pomoći u odnosu na broj stanovnika;
7. kontrolu i unapređivanje kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći,⁵⁸
8. podsticanje koordinacije u radu pružalaca usluga;
9. kontinuirano djelovanje u polju jačanja svijesti građana o njihovim pravima i mogućnostima koje propisuju zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći (putem medija koji su dostupni većini potencijalnih korisnika - nacionalne i lokalne televizije, radio stanice s nacionalnim i lokalnim

⁵⁷ U Evropskoj uniji svaka osoba može aplicirati za pravnu pomoć ukoliko se nalazi u sporu sa drugom osobom, bilo u svojoj zemlji ili inostranstvu, a nije u mogućnosti da sebi priušti pravni savjet ili zastupanje na sudu. Kriteriji za dodjeljivanje pravne pomoći razlikuju se od zemlje do zemlje, a najzanimljiviji je primjer Letonije, koja nastoji da obezbjedi pravnu pomoć što većem broju ljudi. Zakon o državno-garantovanoj pomoći koji je na snazi od 2005. godine propisuje da svaka osoba ima pravo na pravnu pomoć u postupku pred sudom, bez obzira na materijalna primanja, državljanstvo, mjesto boravka, vjeroispovjest, rasu, pol i drugo. To bi u praksi značilo da pravnu pomoć u Letoniji mogu koristiti sve osobe koje legalno borave u toj zemlji, bez obzira odakle dolaze. Jedini uvjet za odobravanje pravne pomoći jeste da je ona stvarno potrebna. Ovako široko postavljen krug korisnika pravne pomoći, prije svega, zavisi od finansijskih sredstava kojima jedna država raspolaže, tako da navedena praksa u Letoniji ne bi bila primjenjiva u mnogim drugim zemljama, pa ni u BiH. Ipak, pretpostavka je da će ovakvom sistemu pravne pomoći vremenom težiti sve više zemalja. Vidjeti: Slijepčević, T., *op. cit.*, str. 25. O preporukama za unaprijeđenje sistema besplatne pravne pomoći vidjeti: Božić Krstanović, L.J. *et al, op. cit.*, str. 46-49.

⁵⁸ Vlada Bosne i Hercegovine se često susreće sa problemom kako da ravnomjerno rasporedi budžetska sredstva na sve programe, usluge i aktivnosti koje je u obavezi da ispuni. U tom smislu, potrebno je da pronade alternativne načine finansiranja i povećanja budžetskih sredstava. Kao potencijalni kandidat za članstvo u EU, Bosna i Hercegovina ima na raspolaganju dvije komponente IPA finansiranja. Prva komponenta pod nazivom „Podrška u tranziciji i institucionalna izgradnja“ namijenjena je unaprijeđenju državnih institucija u procesu ispunjenja zahtjeva koje postavlja EU. Naime, novčana sredstva koja su dostupna na ovaj način mogu se koristiti kao alternativni izvor finansiranja sistema besplatne pravne pomoći. Osim toga, udruživanje državnih sredstava i sredstava koje nevladine organizacije primaju putem donacija u svrhu pružanja pravne pomoći omogućilo bi da se ukupna novčana sredstva za besplatnu pravnu pomoć povećaju i da se pravni savjeti i usluge na adekvatan način pruže što većem broju osoba. Slijepčević, T., *op. cit.*, str. 33.

koncesijama, štampa, postavljanje informacija na web stranicama ministarstava, nevladinih organizacija, advokatskih komora i ostalih državnih institucija koje su od značaja za pružanje besplatne pravne pomoći i sl);

10. uspostaviti bazu podataka u cilju kontinuirane analize potreba, stanja i trendova u oblasti besplatne pravne pomoći i time stvoriti uvjete za efikasnije kreiranje politika djelovanja u ovoj oblasti.⁵⁹
11. informatički povezati urede za odobravanje pravne pomoći s državnim organima radi lakše i brže provjere propisanih uvjeta za odobravanje pravne pomoći.

Kvalitetan i transparentan sistem besplatne pravne pomoći, bez odugovlačenja i sa što manje roškova, trebao bi doprinijeti povjerenju građana u pravnu državu i vladavinu zakona, odnosno efikasnije pravosuđe uopšte.

⁵⁹ Potrebno je propisati uvođenje centralne evidencije ili registra o besplatnoj pravnoj pomoći koji će sadržavati podatke o broju datih pravnih savjeta, primljenih zahtjeva, odobrenih zahtjeva, riješenih i neriješenih predmeta po vrstama postupka, o utrošku sredstava, broju pružala pravne pomoći i sl. Tako: Slijepčević, T., *op. cit.*, str. 32.

Assistant professor Alena Huseinbegovic
Faculty of law of Dzemal Bijedic University of Mostar

FREE LEGAL AID IN CIVIL MATTERS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA LEGAL SYSTEM

Summary: Free legal aid represents by legal provisions stipulated way natural persons can exercise their right to equal access to justice before the courts and other authorities, where their costs in total or in part are borne by the authority in charge of provision of free legal aid. The possibility to protect the jeopardized and violated rights in democratic societies is one of the main conditions to exercise principle of the rule of law and right to fair trial, guaranteed by many international instruments on human rights. The author in her paper by using the comparative method analyses the institute of free legal aid and emphasizes certain *de lege ferenda* suggestions.

Key words: free legal aid, fair trial, international sources