

LIBER AMICORUM ALDO RADOLOVIĆ

Zbornik radova
u čast prof. dr. sc. Aldu Radoloviću

Uredili:

Zvonimir Slakoper
Maja Bukovac Puvača
Gabrijela Mihelčić

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

Zbornik radova u čast prof. dr. sc. Aldu Radoloviću

LIBER AMICORUM ALDO RADOLOVIĆ

Uredili:

Zvonimir Slakoper

Maja Bukovac Puvača

Gabrijela Mihelčić

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

Zbornik radova u čast prof. dr. sc. Aldu Radoloviću

LIBER AMICORUM ALDO RADOLOVIĆ

Nakladnik:

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

Za nakladnika:

prof. dr. sc. Vesna Crnić-Grotić, dekanica

Zavod za nakladničku djelatnost:

prof. dr. sc. Miomir Matulović, predstojnik

Urednici:

prof. dr. sc. Zvonimir Slakoper

prof. dr. sc. Maja Bukovac Puvača

izv. prof. dr. sc. Gabrijela Mihelčić

Tehnički urednici:

izv. prof. dr. sc. Loris Belanić

dr. sc. Mariza Menger

Lektorica:

dr. sc. Dejana Golenko

Tisak:

Grafika Helvetica d.o.o., Rijeka

ISBN: 978-953-8034-22-0

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Sveučilišne knjižnice Rijeka
pod brojem 140415082.

LIBER AMICORUM ALDO RADOLOVIĆ

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

2018.

ODVJETNIČKO PRUŽANJE PRAVNIH USLUGA *PRO BONO* – ETIČKI PROBLEM ILI INTERPRETATIVNI IZAZOV

Doc. dr. sc. Zvonimir Jelinić*

UDK: 347.965.7

Ur.: 1. ožujka 2018.

Pregledni znanstveni rad

Sažetak

Pravne usluge u svakoj modernoj državi imaju odlučnu ulogu u procesima ostvarivanja zaštite subjektivnih prava te posljedično, realizaciji temeljne vrijednosti pravnih sustava modernih država – vladavine prava. Ipak, znanje o pravu ne predstavlja nešto što građani univerzalno posjeduju, već upravo suprotno – većina građana o pravu i načinima ostvarivanja pravne zaštite nema kvalitetnih saznanja pa se nužno obraćaju odvjetnicima. Odvjetnici neprestano dolaze u doticaj s pravnim problemima različite naravi što ih čini iskustvenima u primjeni prava i pronalasku odgovarajućih metoda za rješavanje pravnih problema, a osim toga, riječ je o profesionalcima u koje građani mogu imati visoki stupanj povjerenja s obzirom na to da postoji niz etičkih pravila kojih su se odvjetnici dužni pridržavati, a čija je primarna intencija očuvanje dostojanstva, ugleda i časti profesije.

Autor u radu želi problematizirati važeći normativni okvir za odvjetnike koji se interpretira na način da je odvjetnicima zabranjeno primarnu pravnu pomoć pružati bez naplate ili jeftinije nego što propisuje Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, a prema vlastitom nahođenju i individualnoj ocjeni pravnih potreba i materijalnog stanja stranke. Razmatranje iznesenog problema nas upućuje na analizu ustavne pozicije odvjetništva u Republici Hrvatskoj, narav pro bono pravnih usluga te razmatranje sadržaja i dosega postojećih etičkih pravila za odvjetnike. Vjerujemo da će analize u radu podržati shvaćanje prema kojemu se čak i sadašnja, naizgled restriktivna etička pravila mogu tumačiti na način da odvjetnicima nije zabranjeno pravnu pomoć u vidu pravnog savjetovanja, pomoći u sastavljanju isprava i različitih podnesaka pružati na pro bono osnovi, dakle bez straha od disciplinskih sankcija, ako bi pružanje takve pomoći bilo opravdano i nužno radi zaštite prava i interesa građana i pojedinih pravnih osoba.

Ključne riječi: *pro bono, odvjetništvo, pravne usluge, pravila odvjetničke etike, Kodeks, nelojalna konkurencija, besplatna pravna pomoć.*

“The first thing we do, let's kill all the lawyers.”

William Shakespeare
(citat iz drame Henry VI, dio 2, čin IV)

1. Uvod

Problem pružanja pravne pomoći *pro bono* u Republici Hrvatskoj prilično dobro ilustrira događaj koji su prije dvije godine prenijeli hrvatski mediji. Tada je u medijima prenesena informacija o namjeri Hrvatske odvjetničke komore da ispita angažman nekolicine hrvatskih odvjetnika koji su besplatno savjetovali Vladu Republike Hrvatske *vis-à-vis* slučaja jednoga bivšeg ministra. Slijedom brze reakcije nadležnog tijela Komore, odvjetnici su bili upozoreni na neetičnost takvog postupanja. Vladi Republike Hrvatske prozvani odvjetnici su u konačnici ispostavili račun za usluge savjetovanja što je cijeli slučaj stavilo *ad acta*.

Upitan za davanje izjave u povodu najave o provođenju postupka protiv odvjetnika koji su savjetovali Vladu RH, disciplinski tužitelj Komore je, kako prenose mediji, dao izjavu sljedećeg sadržaja:

Odvjetnik može raditi pro bono u dva slučaja. Prvo, kada Hrvatska odvjetnička komora primi zahtjev osoba slabog imovinskog stanja te članova obitelji branitelja iz Domovinskog rata koji traže da im Komora dodijeli odvjetnika koji će ih besplatno zastupati. Odvjetnička komora im tada na osnovi priložene dokumentacije dodijeli odvjetnika koji će im pružiti besplatnu pravnu pomoć. Drugi slučaj, po Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, omogućuje da određena upravna tijela pri županijama izdaju takozvane uputnice s kojima osobe temeljem socijalnih kriterija imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć. U tom slučaju one biraju odvjetnika, dakle osobe koje dobiju tu uputnicu mogu otići odvjetniku kojem žele, a on je dužan preuzeti takav slučaj.¹

Informacije dostupne na web stranici Hrvatske odvjetničke komore su komplementarne s citiranom izjavom. Tamo se konstatira da se besplatna pravna pomoć osigurava imenovanjem punomoćnika za zastupanje bez prava na nagradu, navodi se koje je dokumente potrebno Komori dostaviti uz zamolbu za imenovanje punomoćnika te se posebno naglašava kako se HOK ne bavi davanjem pravnih savjeta, kao i da se besplatna pravna pomoć koju osigurava Komora ne odnosi na davanje pravnih savjeta.²

Normativna osnova za pružanje besplatne pravne pomoći Hrvatske odvjetničke komore nalazi se u Zakonu o odvjetništvu (dalje u tekstu: Zakon o odvjetništvu ili ZO).³ U članku 21. ZO-a propisano je da 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

* Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku

1 Preneseno s web adrese: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/prodanovic-i-slovakovic-bi-mogli-be-splatno-raditi-za-vladu-kad-bi-bila-socijalni-slucaj-20160216> (funkcionalnost ove i svih drugih web poveznica u radu provjerena je zaključno s 28. veljače 2018. godine, pa stoga u daljnjim referencama neće biti posebno istican datum posjeta adresi).

2 Na web stranici Komore posvećenoj apliciranju za besplatnu pravnu pomoć dostupni su i formulari – zamolbe za imenovanje besplatnog punomoćnika za djecu i odrasle osobe. V. web stranicu na adresi: <http://www.hok-cba.hr/hr/besplatna-pravna-pomo%C4%87>.

3 Zakon o odvjetništvu (Narodne novine, br. 9/1994, 117/2008, 50/2009, 75/2009, 18/2011).

drugim slučajevima predviđenim općim aktima Komore. Na tu se odredbu nadovezuje niz odredbi iz Kodeksa odvjetničke etike (Kodeks)⁴ koje su grupirane u posebnu, treću glavu kodifikacije sa sljedećim naslovom: „Besplatna pravna pomoć socijalno ugroženim osobama i žrtvama Domovinskog rata“. Budući da je riječ o odredbama koje su važne za daljnje analize problema, važno je ključne odredbe Kodeksa o besplatnoj pravnoj pomoći prenijeti u cijelosti (pravila br. 35-39 Kodeksa):

35. *Besplatno pružanje pravne pomoći socijalno ugroženim osobama i žrtvama Domovinskog rata časna je dužnost odvjetnika koju odvjetnik treba obaviti jednako savjesno i brižljivo kao i pružanje pravne pomoći drugim strankama.*

36. *Odvjetnik je dužan preuzeti zastupanje socijalno ugroženih osoba i žrtava Domovinskog rata u građanskim i krivičnim predmetima kada to odredi nadležno tijelo Komore.*

37. *Odvjetnik je dužan pružiti besplatnu pravnu pomoć socijalno ugroženim osobama i žrtvama Domovinskog rata u pravnim stvarima u kojima te osobe ostvaruju prava koja su u svezi s njihovim položajem, kada mu pružanje te pravne pomoći povjeri Komora u skladu s općim aktom.*

38. *U slučaju uspjeha u besplatnom zastupanju socijalno ugroženih osoba ili žrtava Domovinskog rata, odvjetnik može od zastupanih osoba tražiti nagradu za pružene usluge u mjeri u kojoj to zastupanje neće izgubiti svoje socijalno i humano obilježje. Odvjetnik u svakom slučaju smije tražiti onu nagradu koju je zastupana stranka ostvarila po osnovi njegova zastupanja na teret protivne stranke.*

39. *Odvjetnik koji kao zastupnik socijalno ugrožene osobe i žrtve Domovinskog rata zahtijeva od nje ili, u vezi s njihovim zastupanjem, od treće osobe, po bilo kojoj osnovi, nagradu prije svršetka zastupanja, čini težu povredu odvjetničke dužnosti i ugleda odvjetništva.*

Niz konkretnih pitanja, na koja samo naizgled postoje jednostavni odgovori, može se izlučiti iz citiranih odredbi Kodeksa i Zakona o odvjetništvu. Primjerice;

- a. Proizlazi li iz citiranih propisa doista da je pružanje besplatne pravne pomoći ograničeno samo na poslove zastupanja ili ono obuhvaća i poslove pravnog informiranja i savjetovanja, sastavljanja podnesaka i zastupanja u postupcima pred javnopravnim tijelima te druge vidove tzv. primarne pravne pomoći?⁵
- b. U vezi s odredbom iz pravila točke 18. Kodeksa u kojoj se navode pojavi oblici nelojalnosti u poslovanju, možemo se zapitati je li doista svaka ponuda jeftinijeg zastupanja nelojalnost u poslovanju, uz čemu se ona ogleda kada je u pitanju pružanje pravne pomoći *pro bono* te krše li se pravila odvjetničke etike ako odvjetnik stranci koja mu se obrati, u slučaju individualne odvjetničke procjene

⁴ Kodeks odvjetničke etike (Narodne novine, br. 64/2007, 72/2008).

⁵ Distinkcija između termina primarna i sekundarna pravna pomoć prvi put u hrvatski pravni sustav uvedena je prvim, sada nevažećim Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. (Narodne novine, br. 62/2008.).

da je riječ o stranci u ozbiljnim financijskim neprilikama, uslugu uopće ne naplati ili cijenu usluge obračuna jeftinije od minimuma propisanog Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika?⁶

- c. Koja je svrha odvjetničkih usluga *pro bono* te može li sustavno i ekstenzivno pružanje pravnih usluga *pro bono* sanirati eventualne nedostatke sustava besplatne pravne pomoći kojeg administrira i financira država?
- d. U vezi s prethodnim pitanjem, može li se ustavno jamstvo o samostalnosti i neovisnosti odvjetništva (koje se osobito konkretizira kroz pravo na samoregulaciju djelatnosti) koristiti kao poligon za razradu (ne)etičkih restrikcija u pružanju pravne pomoći *pro bono*, a pod krinkom potrebe da se suzbije nelojalna konkurencija u okviru *samog* odvjetništva, odnosno je li zabrana pružanja pravne pomoći *pro bono* po individualnoj ocjeni odvjetnika komplementarna s odredbom hrvatskoga Ustava iz članka 27., koji određuje da odvjetništvo kao samostalna i neovisna služba osigurava svakomu pravnu pomoć, u skladu sa zakonom?

Odgovorima na pojedina pitanja pristupit ćemo kroz zasebna poglavlja redoslijedom suprotnim od redoslijeda *supra* naznačenih pitanja (od pitanja pod d. prema a.). Osim što ćemo provjeriti može li se *doista* pružanje pravne pomoći *pro bono* okarakterizirati kao neetično, štoviše potencijalno kažnjivo postupanje, razmotrit ćemo i je li potrebno postojeća pravila etike mijenjati ili samo reinterpretirati kako bi se *pro bono* rad odvjetnika afirmirao među odvjetničkim staležom te i postao prihvatljiva i poželjna nadopuna standardnom i naplatnom odvjetničkom poslu te ujedno kvalitetna nadogradnja sustava besplatne pravne pomoći u građanskim stvarima.

2. Obvezatno odvjetničko zastupanje, pravna pomoć *pro bono* i pravo na samoregulaciju u kontekstu ustavnog jamstva o samostalnosti i neovisnosti odvjetništva

U Božićni Ustav iz 1990. ugrađena je odredba prema kojoj je odvjetništvo samostalna i neovisna služba koja građanima osigurava pravnu pomoć (riječ građanima je izmjenama Ustava iz 2001. godine zamijenjena s neodređenom zamjenicom „svakome“, vjerojatno kako bi se naglasila širina obuhvata osoba kojima odvjetništvo pruža pravnu pomoć). Uz pretpostavku da je primarna intencija ustavnog jamstva bila naglasiti pravo odvjetništva na (samo)regulaciju odvjetničke djelatnosti, s vremenom se ustavno jamstvo počelo rabiti i kao polazna točka za argumentaciju, prema kojoj jamstvo samostalnosti i neovisnosti odvjetništva pretpostavlja (apsolutni) odvjetnički monopol u pružanju pravne pomoći. O čemu je riječ?

Problematika odvjetničkog monopola ima dva pojavna oblika; zakonski normiran, obvezatan angažman odvjetnika u poslovima zastupanja u sudskim postupcima te drugi

⁶ Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, br. 142/2012, 103/2014, 118/2014, 107/2015.) u točki 37. uređuje mogućnost povisivanja i snižavanja pojedinih, inače fiksnih tarifnih stavaka.

oblik koji obvezatan angažman odvjetnika pretpostavlja u svim poslovima pružanja pravne pomoći.

Obvezatno zastupanje od strane odvjetnika, tzv. pravo na formalnu obranu je u materiji kaznenog procesnog prava uvriježeni standard s obzirom na to da Konvencija o ljudskim pravima i praksa Europskog suda za ljudska prava jasno progovaraju o pravu na branitelja i pravu na učinkovitu pravnu pomoć u stvarima u kojima su ljudska prava i slobode ozbiljno ugroženi.⁷ S druge strane, u građanskim stvarima praksa Europskog suda za ljudska prava obvezatni angažman odvjetnika ne prepoznaje kao ključni element jamstva prava na pošteno suđenje, ali radi unaprjeđenja i ubrzanja parničnih postupaka, odnosno zbog potrebe da se osigura viša razina kvalitete u zastupanju stranaka, naš je zakonodavac u noveli Zakona o parničnom postupku iz 2003. godine⁸ optirao za restriktivan pristup materiji zastupanja, pa je u temeljni parnični propis uvedeno pravilo prema kojemu stranku u parničnom postupku može zastupati samo odvjetnik.⁹ Spomenuto pravilo nije apsolutno. Osim prava na samozastupanje, Zakon o parničnom postupku¹⁰ odvjetnički monopol relativizira tako da određuje kako stranku kao punomoćnik može zastupati srodnik po krvi u pravoj liniji, brat, sestra ili bračni drug – ako je potpuno poslovno sposoban i ako se ne bavi nadripisarstvom,¹¹ odnosno da radnika u parnicama iz radnih odnosa kao punomoćnik može zastupati zaposlenik sindikata čiji je radnik član. Bez obzira na to što je na našim prostorima svojevrsna tradicija da se građani u potrazi za besplatnim pravnim savjetovanjem i pomoći obraćaju sebi bliskim osobama, teško je pretpostaviti da sve osobe u potrebi za pravnom pomoći, a slabe platežne moći, imaju bliske srodnike i/ili bračne drugove spremne voditi spor u njihovo ime, odnosno da tek mali broj građana može iskoristiti mogućnost koju predmetna(e) odredba(e) pruža(ju).

7 V. čl. 5 i 65. st. 4. Zakona o kaznenom postupku, skr. ZKP (Narodne novine, br. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014, 70/2017.) u vezi s čl. 6. st. 3(c) Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf). Također, u kontekstu obvezne obrane i imenovanja branitelja po službenoj dužnosti posebno se ističe odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Artico protiv Italije* iz 1980. godine (zahtjev br. 6694/74), u kojoj je Sud zaključio da Konvencija govori o pravnoj pomoći, a nikako pukom formalnom imenovanju branitelja, budući da samo imenovanje ne osigurava učinkovitu i djelotvornu pravnu pomoć. Opširnije o pravu na pravnu pomoć u kaznenim stvarima, v. u; Pavlović, Š., Zakon o kaznenom postupku, 2. izd., Libertin naknada, Rijeka, 2014., str. 14-24, 163-173.

8 Riječ je o do sada najopširnijoj i čini se, prilično zakašnjeloj noveli temeljnih hrvatskog parničnog propisa (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, Narodne novine, br. 117/2003.).

9 V. čl. 45. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (Narodne novine br. 117/2003.).

10 Zakon o parničnom postupku (Službeni list SFRJ, br. 4/1977, 36/1977, 36/1980, 6/1980, 69/1982, 43/1982, 58/1984, 74/1987, 57/1989, 20/1990, 27/1990, 35/1991, Narodne novine br. 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 96/2008, 84/2008, 123/2008, 57/2011, 25/2013, 89/2014.).

11 Donekle analogna kaznenom djelu nadriliječništva, odredba koja vjerojatno najbolje ocrtava interes države za pružanje pravne pomoći odredba je članka 313. Kaznenog zakona (Narodne novine, br. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017.) koji propisuje strogu kaznu za sve osobe koje neovlašteno bave pružanjem pravne pomoći i za takvu djelatnost prime naknadu.

Pitanje općeg odvjetničkog ekskluziviteta u pružanju pravne pomoći bilo je predmet razmatranja u jednoj poznatoj odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske. Tako je u prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Hrvatska odvjetnička komora kao podnositeljica prijedloga isticala da bi se sustav besplatne pravne pomoći trebao oslanjati isključivo na pravnu pomoć koju pružaju odvjetnici.¹² Svako drugo rješenje, smatrali su tada u Komori, bilo bi protivno načelima samostalnosti i neovisnosti, monotipnosti, univerzalnosti, odvjetničkog inkompatibiliteta i ograničenog ekskluziviteta, posebno uzimajući u obzir da jedino odvjetništvo može osiguravati stručnu, etičnu, samostalnu i neovisnu pravnu pomoć koja jamči nadzor pravosudnog sustava u okvirima vladavine prava.¹³ Davanjem ovlasti drugim subjektima da pružaju pravnu pomoć, kao što je to učinjeno Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008.¹⁴ dokida se neovisnost i samostalnost odvjetništva te se time postupka suprotno Temeljnim načelima Ujedinjenih naroda o ulozi odvjetništva,¹⁵ Ustavu i Zakonu o odvjetništvu, smatrali su tada u Komori.

Očekivano, način na koji je samostalnost i neovisnost odvjetništva tada percipirala Hrvatska odvjetnička komora nije naišao na razumijevanje Ustavnog suda Republike Hrvatske. U jednom od svojih centralnih promišljanja Ustavni sud je, među inim, konstatirao sljedeće:

Ustav definira odvjetništvo kao samostalnu i neovisnu službu koja svakome osigurava pravnu pomoć u skladu sa zakonom. Ta ustavna odredba priznaje središnju važnost odvjetništva u pružanju pravne pomoći građanima i pravnim osobama te sadrži jamstva relativne samostalnosti i neovisnosti odvjetništva kao društveno korisne službe. Ona, međutim, odvjetništvu ne daje apsolutni monopol i ekskluzivitet u pružanju pravne pomoći. I prije donošenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći hrvatsko je pravo omogućavalo da u raznim aspektima pružanja besplatne pravne pomoći sudjeluju i druge profesije i službe, pa čak i osobe bez specifičnog pravnog obrazovanja. Stoga, premda bi se mogao smatrati neustavnim sustav pružanja pravne zaštite koji bi odvjetništvo sasvim marginalizirao ili ugrozio mogućnost slobodnog obavljanja odvjetničke profesije, ne može se smatrati da je suprotno načelima vladavine prava i ustavnoj definiciji odvjetništva svako uređenje koje bi u sustav pružanja pravne pomoći uključivalo i osobe koje nisu odvjetnici.¹⁶

Priznavši pravo države da sustav i pružanje besplatne pravne pomoći regulira na način koji vlasti dopušta da putem zakonodavnih intervencija odgovori na društvene potrebe,

12 V. toč. 17. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-722/2009. od 6. travnja 2011. godine.

13 Ibid.

14 Konkretno, Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. godine (Narodne novine, br. 62/2008.) propisano je da pružatelji pravne pomoći osim odvjetnika mogu biti ovlaštene udruge, uredi državne uprave u županijama i Ured Grada Zagreba te visoka učilišta kroz formu pravnih klinika.

15 Basic Principles on the Role of Lawyers, Havana, 1990. (dokument dostupan na sljedećoj poveznici: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfLawyers.aspx>).

16 Toč. 17.1. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-722/2009. od 6. travnja 2011. godine.

Ustavni sud je ustavno jamstvo samostalnosti i neovisnosti odvjetništva sveo u prvotne zakonske okvire. Naime, Zakon o odvjetništvu jasno određuje da se samostalnost i neovisnost odvjetništva osobito ostvaruje kroz individualnu slobodu odvjetnika u obavljanju posla te kroz pravo na samoregulaciju djelatnosti koja po naravi stvari, osim nametanja pravila o stručnosti, odgovornosti, diskrecije u radu te nametanja obveze primjene pravila o minimalnim nagradama, uključuje i nadzor nad radom pružatelja pravnih usluga.¹⁷ Iako je u jednom predmetu s međunarodnim elementom u kojemu je bila riječ o registraciji podružnice stranog društva za pružanje pravnih usluga Ustavni sud pravo na samoregulaciju djelatnosti restriktivno tumačio, a u kontekstu prava nadzora nad pružateljima pravnih usluga,¹⁸ opstoji da je pravo na samoregulaciju djelatnosti u vidu propisivanja organizacijske strukture Hrvatske odvjetničke komore, procedure utvrđivanja disciplinske odgovornosti i pravila odvjetničke etike, uz iznimku ovlasti za potpuno samostalno donošenje propisa o vrednovanju i načinu obračuna odvjetničkih nagrada i troškova, čvrsto ostalo u rukama odvjetničke organizacije.¹⁹

Pravila odvjetničke etike tijekom prošlih desetljeća došla su u fokus i postala predmetom niza akademskih debata. Nije samo riječ o rastućem broju dostupne literature na temu pravila odvjetničke etike, već i nizu drugih pojava; uvođenju kolegija o etici u pružanju pravne pomoći u studentske programe pravnih fakulteta, osnivanju međunarodnih krovnih organizacija licenciranih pružatelja pravne pomoći, pokretanju različitih istraživačkih projekata i sl. Čak i površna pretraga interneta omogućava zainteresiranim osobama dobivanje saznanja o spomenutim trendovima i rastućem interesu za razvoj i primjenu pravila profesionalne etike.

U biti, pravila odvjetničke etike su filozofske studije o moralnim problemima koji se učestalo pojavljuju pri obavljanju profesije.²⁰ U etičkim kodifikacijama načela sustavno konceptualiziraju probleme koji su se tijekom vremena pojavljivali u odvjetničkoj praksi,

17 Čl. 2. Zakona o odvjetništvu glasi: Samostalnost i neovisnost odvjetništva ostvaruje se osobito:

- samostalnim i neovisnim obavljanjem odvjetničkog posla kao slobodne djelatnosti,
- ustrojem odvjetništva u Hrvatsku odvjetničku komoru (u daljnjem tekstu: Komora) kao samostalnu i neovisnu organizaciju odvjetnika na teritoriju Republike Hrvatske,
- donošenjem statuta i drugih općih akata Komore,
- odlučivanjem o stjecanju i prestanku prava na obavljanje odvjetništva.

18 Riječ je o odluci koja je u vrijeme kada je donesena imala određene reperkusije po tadašnje hrvatsko tržište pravnih usluga. O svemu detaljnije u: Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-III-1337/2008. od 20. svibnja 2009.

19 Odredba Zakona o odvjetništvu o ovlasti Hrvatske odvjetničke komore da samostalno, bez interferencije tijela vlasti, utvrđuje Tarifu o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika u fazi je pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji morala biti izmijenjena i usklađena sa zahtjevima koji proizlaze iz europskih pravila o tržišnom natjecanju. U tom kontekstu, kao posebno važnu potrebno je izdvojiti presudu Suda EU u predmetu *Arduino*, presuda od 19. veljače 2002. (C-35/99). Spomenuta odluka dostupna je na sljedećoj poveznici: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dda423dd4dbc644b60839aa-0b589a3270e.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNb390?text=&docid=46723&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=766193>.

20 V. Davis, M., Elliston, F. A., *Ethics and the Legal Profession*, New York, Prometheus Books, 1986., str. 12.

preciziraju se standardi ponašanja i pružaju se upute o poželjnom ili obligatornom postupanju u slučaju moralnih dvojbi.²¹ *Nicolson* i *Webb* donose tumačenje prema kojemu su kodeksi etike za odvjetnike modelirani na pretjerano formalistički način, propisujući skupinu pravila koja se trebaju primjenjivati kategorički, dakle bezuvjetno i nepopustljivo, općenito bez jasnog upućivanja na širi kontekst u kojemu pravila odvjetničke etike trebaju proizvoditi učinke, pritom bez jasnih analiza eventualnih posljedica primjene takvih pravila.²² S tim u vezi, čini se da *Herring* u prologu novog izdanja svoje knjige o pravnoj etici namijenjene studentima prava pravilno detektira da je odvjetnicima potreban jedan novi vid percepcije i interpretacije ograničenja koja su postavljena etičkim pravilima, ako odvjetnici žele vratiti povjerenje javnosti u svoju profesiju.²³

Doista, ako uzmemo u obzir intenzitet razvoja prava na pristup pravosuđu te njegova najvažnijeg elementa – prava na pravnu pomoć, kada je to nužno radi zaštite građanskih prava, bilo kakve restriktivne interpretacije i zabrane pružanja pravne pomoći *pro bono publico* možemo okarakterizirati kao prilično zaostale i nekonzistentne s ulogom i izazovima s kojima se odvjetništvo suočava u modernim demokratskim državama.

Navod iz uvodnih riječi tadašnjeg predsjednika Odvjetničke komore, *Maria Kosa*, na obilježavanju 125. obljetnice nezavisnog odvjetništva u Hrvata, veoma dobro naglašava o čemu je riječ kada govorimo o današnjim izazovima odvjetničkog zvanja.

*Jedan je od temeljnih problema naše civilizacije odnos prema slobodi i pravu čovjeka, odnos prema zaštiti ljudskih prava. Vidimo ovih dana da se time bave mnoge svjetske organizacije, države, Ujedinjeni narodi, ali odsada, a tako će biti i ubuduće, na konkretnom planu, u obrani pojedinaca i njihovih prava, možemo reći da je jedan od najjačih institucionaliziranih oblika pomoći i zaštite upravo odvjetništvo. Kao organizacija, kao pojedinac, kao odvjetnik, zastupnik, branitelj ljudi kojima su ta prava i slobode dovedene u pitanje. Na koncu, poznato je da je odvjetničko zvanje tijekom svoje duge povijesti dalo odličnike, velike borce za slobodu i ljudska prava, i to više nego i jedno drugo zvanje.*²⁴

Premda je zastupanje pred sudovima najeksponiraniji oblik borbe za zaštitu ljudskih prava, moramo uzeti u obzir da se takva borba ne odvija samo pred sudovima ili drugim državnim tijelima koja su ovlaštena donositi odluke o nečijim pravima i obvezama. Iako u ustavnopravnom (članka 29. st. 1. Ustava) i konvencijskom (procesnom) kontekstu (čl. 6. st. 1.) možemo konstatirati da se pravo na pošteno suđenje pretežno ostvaruje ili vrijeđa u postupcima pred državnim tijelima sudske vlasti, pravo na pristup pravosuđu i pravo na besplatnu pravnu pomoć (kao njegove neodvojive i najvažnije komponente) nužno je promatrati u širem kontekstu s obzirom na to da se pravna pomoć u građanskim

²¹ Ibid.

²² V. Nicolson, D., Webb, J., *Professional Legal Ethics*, Oxford University Press, 1999. (citat na bazi izdanja iz 2005.), str. 278.

²³ V. Herring, J., *Legal Ethics*, 2nd edition, Oxford University Press, 2017.

²⁴ Kos, M., 125. Obljetnica nezavisnog odvjetništva u Hrvata: uvodna riječ, *Odvjetnik*, 66/5-6:1993., str. 5.

stvarima često ne pruža u vidu zastupanja. Davanje pouzdanih pravnih informacija, pravnih savjeta i mišljenja, sastavljanje različitih isprava i podnesaka, prijedloga, zahtjeva, molbi, pravna pomoć u mirnom rješanju spora i slične vidove pravne pomoći ne treba smatrati inferiornima u odnosu na zastupanje ako oni mogu polučiti rezultate bez angažiranja pravosudnog aparata.²⁵ U krajnjoj liniji, davno je prepoznato da se pravni problemi koji nisu adresirani na vrijeme negativno odražavaju na opterećenost pravosudnog aparata, trošak rješavanja predmeta, emocionalni stres pojedinaca te općenito na prilike u društvu.

Ako pogledamo na koji način najpoznatiji svjetski rječnici prava definiraju *pro bono* pravne usluge vidjet ćemo da se tumačenje termina ne ograničava na poslove zastupanja, već da koncept obuhvaća različite oblike nenaplatnog pružanja pravne pomoći, kao i druge aktivnosti koje iziskuju poznavanje prava, primjerice sudjelovanje u reformama zakonodavstva, participaciju u radu nevladinih organizacija koje pružaju usluge siromašnim građanima i drugim nevladinim organizacijama i zakladama, pomoć prijateljima i zaposlenicima odvjetnika bez očekivanja da će se za pružene usluge moći ostvariti bilo kakav oblik kompenzacije.²⁶ U tom smislu, odvjetnički rad *pro bono* ne povezuje se isključivo s pružanjem pravne pomoći građanima u potrebi, već općenito s promocijom javnog interesa (*pro publico*) i osnaživanjem onih društvenih aktera koji mogu utjecati na mijene u zakonodavstvu i općenito promjene u političkim, društvenim i akademskim pogledima i stajalištima.²⁷

Latham & Watkins, globalno prisutna odvjetnička kuća koja već neko vrijeme izdaje korisnu i opsežnu publikaciju - *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdictions*,²⁸ odvjetnički rad *pro bono* razmatra u kontekstu međunarodnog i europskog prava. Pritom se posebno ističe da se *pro bono* prakse i mogućnosti mogu dovesti u vezu s problemom zaštite ljudskih prava i različitim vrstama pravnih disciplina, poput prava okoliša, azila i imigracija, radnog prava, međunarodnog kaznenog sudovanja i slično. U odnosu na pojedine jurisdikcije izvještaj otkriva dvije okolnosti; prvu, da se *pro bono* oblik pružanja pravne pomoći neprekidno razvija u svim državama, i onima u kojima je proračunski financiran sustav besplatne pravne pomoći slabije razvijen i u državama u kojima postoji jasan normativni okvir i znatno financijsko izdvajanje za funkcioniranje sustava te drugu koja govori u prilog tomu da o *pro bono* radu odvjetnika

25 Na tipologiju pravne pomoći nailazimo u čl. 5. Zakona o odvjetništvu te člancima 9. i 12. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2013. godine (Narodne novine, br. 143/2013.).

26 V. Webster's New World Law Dictionary, Wiley, 2006., str. 206, Black's Law Dictionary, 9th ed., West, 2009., str. 1323.

27 Opširnije o obuhvatu rada *pro bono*, načinu povezivanja društvenih skupina u potrebi i odvjetničkih kancelarija koje pružaju *pro bono* usluge može se pročitati na web stranicama organizacije koja se u proteklom vremenu znatno angažirala u promociji odvjetničkog rada *pro bono publico* diljem svijeta – PilNet, The Global Network for Public Interest Law (<http://www.pilnet.org/public-interest-law-programs/pro-bono-law.html>).

28 Predmetni izvještaj s nadnevkom ožujak 2016. godine dostupan je na sljedećoj web poveznici: <https://www.lw.com/admin/Upload/Documents/Global%20Pro%20Bono%20Survey/A-Survey-of-Pro-Bono-Practices-and-Opportunities.pdf>.

ne možemo govoriti kao konceptu nekog oblika anglosaksonske ekscentričnosti.²⁹ Riječ je o praksi pružanja pravne pomoći koja postaje prihvaćena diljem svijeta jer otpadaju ili se reinterpreteraju regulatorna ograničenja koja zabranjuju nenaplatno pružanje pravne pomoći, odnosno praksi koju odvjetničke organizacije, odvjetnička društva i individualni odvjetnici sve više prepoznaju u kontekstu vlastite odgovornosti za pravilno funkcioniranje pravnih sustava koji načelno proklamiraju vladavinu i zaštitu ljudskih prava.³⁰

Poštovanje ljudskih prava vrijednost je koja se uglavnom ističe i stavlja uz bok drugim temeljnim vrijednostima modernog društva; demokraciji, ravnopravnosti, slobodi, sigurnosti i vladavini prava. Stoga kada govorimo o odvjetničkom radu *pro bono* (*publico*) mi *zapravo* govorimo o najvažnijem instrumentu za ostvarivanje ljudskih prava i promociju drugih temeljnih vrijednosti društva, dakle djelovanju koje je u javnom interesu i koje izravno podržava temeljne vrednote Ustavnog poretka Republike Hrvatske.³¹ U tom smislu, osim što ustavna odredba o samostalnosti i neovisnosti odvjetništva nije apsolutna, ona ne može služiti kao podloga za samoregulaciju odvjetničke djelatnosti i promulgaciju pravila koja bi odvjetnicima zabranjivala da pravnu pomoć *pro bono* pružaju onim osobama koje u stvarnom životu nemaju

29 Većina izvještaja odnosi se na podatke iz pojedinih jurisdikcija (str. 19-716).

30 Posebno je zanimljiv dio izvještaja (*A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdictions*, bilj. 29) koji donosi podatke o stanju *pro bono* praksi u Njemačkoj (str. 217-226). U izvještaju se, među inim, navodi da se kao jedna od glavnih prepreka promociji i razvoju odvjetničkog rada *pro bono* ističe regulatorno ograničenje iz § 49b Federalnog zakona o odvjetništvu (*Bundesrechtsanwaltsordnung*, skr. BRAO) prema kojemu je zabranjeno ugovaranje nagrade u iznosu nižem nego što je određeno u Zakonu o odvjetničkim nagradama (*Rechtsanwaltsvergütungsgesetz*); *Es ist unzulässig, geringere Gebühren und Auslagen zu vereinbaren oder zu fordern, als das Rechtsanwaltsvergütungsgesetz vorsieht, soweit dieses nichts anderes bestimmt. Im Einzelfall darf der Rechtsanwalt besonderen Umständen in der Person des Auftraggebers, insbesondere dessen Bedürftigkeit, Rechnung tragen durch Ermäßigung oder Erlass von Gebühren oder Auslagen nach Erledigung des Auftrags*. Spomenuta je odredba u proteklom vremenu privukla pozornost mnogih aktera *pro bono* zajednice koji se većinom slažu u tomu da postojeće ograničenje ugovaranja nagrade u iznosu nižem nego što je propisano ne može biti primjenjivo na odvjetnički rad *pro bono* s obzirom na to da bi bilo kakva zabrana bila nerazumna i nesukladna s potrebom da se promovira javni interes. Način na koji odredba § 49b BRAO korespondira s Ustavom Savezne Republike Njemačke (*Grundgesetz*) raspravio je njemački Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*) u svojoj odluci iz 2006. godine u slučaju jedne obrane u kaznenom postupku, odluka objavljena kao BVerfG NJW 2006, 1502-1503). Isto tako, nužno je napomenuti da je u Njemačkoj 2006. godine posebnim zakonom reformiran sustav nagrađivanja odvjetnika u dijelu koji se odnosi na pravno savjetovanje i druge izvansudske poslove (*Kostenrechtsmodernisierungsgesetz*), tako da se danas cijena pravnih usluga u Njemačkoj, osim za poslove zastupanja, može slobodno ugovarati. Nove interpretacije i zakonodavne zahvate u Njemačkoj prati razvoj različitih *pro bono* projekata poput Pro bono Deutschland e.V. (<http://www.pro-bono-deutschland.org/en/>) ili Proboneo gGmbH (<https://www.probono.de/>). Svakako treba spomenuti i intenzivan razvoj kliničkih projekata pri pravnim fakultetima u kojima studenti pod supervizijom odvjetnika pružaju pravnu pomoć građanima u potrebi (u. npr. <https://www.legalclinics.uni-freiburg.de/>, <https://www.jura.uni-hannover.de/legalclinic>, <http://www.uni-regensburg.de/rechtswissenschaft/oeffentliches-recht/graser/refugee-law-clinic/index.html>).

31 Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštovanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav, najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava (čl. 3. Ustava Republike Hrvatske).

mogućnosti dobiti pravnu pomoć dobiti pravovremeno ili dobiti kroz postojeće kanale proračunski subvencionirane pravne pomoći, odnosno kao normativna podloga koja onemogućava odvjetnike da svojim profesionalnim angažmanom sudjeluju u promociji temeljnih vrednota hrvatskoga političkog i pravnog sustava.³²

3. Pro bono rad odvjetnika i hrvatski sustav besplatne pravne pomoći

S proračunski subvencioniranom pravnom pomoći u dijelu tzv. primarne pravne pomoći u proteklom razdoblju u Republici Hrvatskoj bilo je dosta problema.

Hrvatski sustav besplatne pravne pomoći u građanskim i upravnim stvarima počiva na odredbama posebnoga zakonskog teksta – Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP).³³ Riječ je o tekstu koji je znatno unaprjeđeniji od staroga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008.³⁴, koji je zbog cijelog niza nedorečenosti, čak i nakon što je bio izmijenjen i dopunjen u skladu s odlukom Ustavnog suda,³⁵ morao biti zamijenjen novim tekstom.³⁶

Sustav pravne pomoći koji počiva na ZBPP-u obilježava diferencijacija na dvije skupine pružatelja dvije različite vrste pravne pomoći, tzv. primarnu pravnu pomoć koja se ponajprije odnosi na pravno savjetovanje koje na bazi prethodne registracije i sustava projektnog financiranja pružaju ovlaštene udruge i pravne klinike te sekundarnu pravnu pomoć, koja se primarno sastoji u zastupanju u sudskim postupcima i koju pružaju odvjetnici.³⁷ Sekundarnu pravnu pomoć odobravaju nadležni uredi državne uprave koji utvrđuju imovno stanje podnositelja zahtjeva, iako moramo napomenuti da su u tom pogledu propisane određene iznimke.³⁸ Za razliku od detaljne provjere imovnog stanja koju uredi provode pri odobravanju sekundarne pravne pomoći, primarna pravna pomoć može se pružiti u svakoj pravnoj stvari, ako su materijalne prilike podnositelja zahtjeva takve, da bi plaćanje stručne pravne pomoći moglo ugroziti uzdržavanje podnositelja zahtjeva i članova kućanstva. Takav zakonski režim otvara prostor da pružatelji primarne pravne pomoći samostalno, izravnim kontaktom sa strankom i na bazi podataka koje pruži sama stranka odluče o pružanju primarne pravne pomoći.³⁹

32 Osim toga, ne smijemo izgubiti iz vida da neodređena zamjenica *svakome* iz čl. 27. Ustava Republike Hrvatske po naravi stvari obuhvaća osobe koje imaju i one koje nemaju sredstava platiti odvjetničke usluge.

33 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (Narodne novine, br. 143/2013.).

34 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (Narodne novine, br. 62/2008.).

35 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (Narodne novine br. 81/2011).

36 Opširnije o svemu u obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz studenog 2013. godine, P.Z.E. br. 441 (str. 21 i d.). Prijedlog je dostupan na poveznici: <http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-besplatnoj-pravnoj-pomo>.

37 V. čl. 6-13. ZBPP.

38 V. čl. 13-18. ZBPP.

39 Osim materijalnih prilika ZBPP kao pretpostavke za ostvarivanje primarne pravne pomoći navodi i nepoznavanje prava i pravnih mogućnosti, činjenicu da podnositelju zahtjeva pravna pomoć nije osigurana na temelju posebnih propisa te da iz podnesenog zahtjeva ne proizlazi njegova očita neosnovanost (čl. 10.

Učinkoviti sustav primarne pravne pomoći ključ je uspješnog sustava besplatne pravne pomoći u građanskim stvarima. To je očito prepoznao i predlagatelj zakona kada je u obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, među inim, konstatirao sljedeće:

sustav besplatne pravne pomoći je potrebno unaprijediti sa stanovišta ciljanih skupina kojima je namijenjen, osobito sa stanovišta potreba socijalno ugroženih osoba za pravnim informiranjem i savjetovanjem (tzv. primarnom pravnom pomoći). Budući da je zadatak primarne pravne pomoći upućivanje građana u osnovna prava i načine ostvarivanja njihove zaštite bez pokretanja postupaka pred tijelima sudbene i druge državne vlasti, cijeli sustav besplatne pravne pomoći moguće je unaprijediti i sa stanovišta rasterećenja, odnosno smanjenog opterećenja pravosuđa. Da bi se primarna pravna pomoć osigurala širokom krugu korisnika potrebno je pojednostaviti postupak njezinog odobravanja na način da izravnim obraćanjem pružateljima pravne pomoći, pružatelji primarne pravne pomoći sami provjere ispunjavaju li podnositelji zahtjeva zakonske uvjete za ostvarenje prava na primarnu pravnu pomoć.⁴⁰

Nažalost, raskorak između rješenja koja predviđa normativni okvir i načina na koji se on primjenjuje u praksi može biti drastičan. Sustav projektnog financiranja kojeg predviđa ZBPP⁴¹ ne samo da nije bio odgovarajuće implementiran i administriran, već je izostala i adekvatna financijska podrška iz državnog proračuna. To je rezultiralo situacijom u kojoj su neki pružatelji bili prisiljeni svoje aktivnosti u pružanju pravne pomoći reducirati i prilagoditi postojećim okolnostima. Takvo se stanje odrazilo na dostupnost pravne pomoći koja se u velikom broju slučajeva svodi na pravno savjetovanje i informiranje. Iako postoje naznake da će sustav projektnog financiranja koji predviđa ZBPP u narednom razdoblju funkcionirati bolje nego prethodnih godina, opstoji činjenica da postoji još puno prostora za njegovu nadogradnju. Jedan vid nadogradnje svakog deficitarnog sustava besplatne pravne pomoći omogućavanje je odvjetničkim kancelarijama koje se žele aktivirati u *pro bono* sektoru da primarnu pravnu pomoć pružaju pod uvjetima istovjetnima za registrirane pružatelje primarne pravne pomoći, dakle uz samostalnu i okvirnu provjeru materijalnih prilika stranke koja im se obraća te vlastitu prosudbu o tomu zavrjeđuje li neki slučaj njihovu pozornost i angažman. S obzirom na to da, strogo tehnički gledano, sekundarna pravna pomoć, koju su ovlašteni pružati samo odvjetnici, obuhvaća i pravno savjetovanje,⁴² puka logika upućuje na zaključak da je riječ o tipu pravne pomoći koji bi odvjetnici mogli pružati bez posebnog odobrenja nadležnog državnog ureda i Komore, na vlastitu inicijativu i prema vlastitoj ocjeni imovnog stanja stranke s obzirom na to da pružanje tog tipa pravne pomoći, kao što smo mogli vidjeti, ne podliježe prethodnim strogim provjerama materijalnog stanja stranaka.

ZBPP).

⁴⁰ Konačni prijedlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz studenog 2013. godine, P.Z.E. br. 441., str. 21-22.

⁴¹ V. čl. 35-36. ZBPP.

⁴² V. čl. 12. ZBPP.

Dobro uređen sustav besplatne pravne pomoći mora obuhvaćati različite vrste pravne pomoći, dakle i one koje građanima nisu dostupne izvan okvira redovnog uređenja.⁴³ Da bi se pravna pomoć pružila najširem krugu tražitelja, mora postojati volja titulara pravne pomoći za njenim nenaplatnim pružanjem i izvan redovnog uređenja⁴⁴. Pritom ne smiju postojati nerazumne zapreke takvom djelovanju. Stoga valja zaključiti da etičke regule koje se tumače kao prohibitivne za nenaplatno pružanje pravne pomoći radi zaštite integriteta pravne profesije ne mogu imati primat nad zaštitom temeljnih vrijednosti modernog i demokratskog pravnog poretka.

4. Pro bono rad odvjetnika i pravila odvjetničke etike

Nema sumnje da su etička pravila i druga ograničenja u obavljanju svake profesije nužna kako bi se osiguralo pravilno djelovanje tržišta pravnih usluga, nadzor nad radom pripadnika ceha, uspostavile jasne granice odgovornosti u radu, proklamirala kvaliteta usluga te općenito pružila jamstva korisnicima usluga da svi pripadnici profesije prate strogo postavljene minimalne standarde u svome djelovanju, sve radi dugoročnog očuvanja dostojanstva i ugleda svoje profesije. U praksi, kodeksi predstavljaju kombinatoriku pravila kojima se dopuštaju ili zabranjuju određena ponašanja. Dakako, kodeksi nacionalnih profesionalnih organizacija nerijetko se razlikuju, pa je tako moguće da je neko ponašanje, poput ugovaranja nagrade u razmjeru s uspjehom u sporu u nekim državama dopušteno, dok će druge države i profesionalne organizacije takvo ponašanje strogo zabranjivati.⁴⁵

Hrvatska pravila etike za odvjetnike pozivaju na dosljednu primjenu Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (skr. Tarifa).⁴⁶ Uvid u Tarifu otkriva da je riječ o propisu koji precizno vrednuje niz odvjetničkih usluga u različitim vrstama postupaka te istodobno pruža obračunsku metodu za niz poslova izvansudskog karaktera; sastavljanje isprava, pravne savjete i mišljenja, razmatranje spisa, sastavljanje obavijesti, dopisa i opomena i sl.⁴⁷ Dok se logika preciznog određenja i vrednovanja odvjetničkih radnji u različitim vrstama postupaka lako opravdava s potrebom dosljedne primjene pravila o snalažanju troškova postupka po načelu *causae*, što svoje reperkusije može imati na strategije parničenja i općenito dostupnost stručne pravne zaštite u situacijama kada je vrijednost predmeta spora neatraktivna za odvjetnike,⁴⁸ istu je logiku teško primijeniti na situacije kada se pružanje pravne pomoći dovršava pružanjem usluga

43 Preložnjak, B., Liberalne teorije pravednosti i sustavi besplatne pravne pomoći, doktorska disertacija, Zagreb, 2013., str. 268.

44 Ibid.

45 Opširnije o svemu *u* u Hodges, C., Vogenauer, S., Tulibacka, M., The Costs and Funding of Civil Litigation. A Comparative perspective, Hart/Beck, 2010., str. 111-184.

46 V. toč. 139. Kodeksa. Tarifa svoju zakonsku bazu ima u čl. 18. Zakona o odvjetništvu. Tamo se regulira ovlast donošenja tarife te istovjetno Kodeksu, konstatira da odvjetnici imaju pravo na nagradu za svoj rad te na naknadu troškova u svezi s obavljenim radom sukladno Tarifi. Tarifa i njezine izmjene objavljene su u Narodnim novinama br. 142/2012, 103/2014, 118/2014, 107/2015.

47 V. Tbr. 29-35. Tarife.

48 O tome *u* Murray, P.L., Stürner, R., German Civil Justice, Carolina Academic Press, 2004., str. 9-11.

izvansudskog karaktera. Štoviše, pregled odredbi Kodeksa upućuje na zaključak da se obvezatna primjena tarifnog modela vrednovanja usluga odnosi isključivo na zastupanje u različitim predmetima i postupcima, a ne i na druge redovite odvjetničke poslove koji, osim sastavljanja isprava i dopisa, ulaze u obuhvat primarne pravne pomoći.⁴⁹

Iz tog razloga, konstataciju iz citirane izjave s početka rada (v. bilj. 2), prema kojoj odvjetnici ne smiju pružati pravnu pomoć *pro bono* osim pravne pomoći u vidu zastupanja uz prethodno ovlaštenje Komore, treba ponajprije staviti u kontekst glave III. Kodeksa, koja regulira besplatno pružanje pravne pomoći socijalno ugroženim osobama i žrtvama Domovinskog rata. Ovdje moramo naglasiti da nije sasvim jasno zašto bi se prva i načelna odredba glave III. Kodeksa, prema kojoj je besplatno pružanje pravne pomoći socijalno ugroženim osobama i žrtvama Domovinskog rata časna dužnost odvjetnika, trebala tumačiti kao obveza koja se isključivo odnosi na poslove zastupanja, a ne i na druge poslove i usluge koji su odlučni za pravilno funkcioniranje pravnog sustava i sustava besplatne pravne pomoći, poput poslova pravnog savjetovanja, sastavljanja isprava te općenito sudjelovanja u pružanja pomoći koje doprinosi općem dobru i smanjenju nejednakosti u društvu.

Nadalje, postavlja se pitanje može li se propisivanje minimalne cijene pravnih usluga za različite pravne poslove, kao što to čini Tarifa, opravdavati potrebom da se spriječi razvoj nelojalne konkurencije te paralelno djeluje u cilju osiguranja kvalitete pravnih usluga?

Nelojalna konkurencija je ekonomski i pravni pojam koji web izdanje Hrvatske enciklopedije opisuje kao djelovanje protivno dobrim poslovnim običajima, pritom navodeći i neke pojavne oblike nelojalne konkurencije, poput reklamiranja, oglašavanja ili ponude roba i usluga navođenjem podataka kojima se iskorištava ugled drugoga trgovca, protupravnog pribavljanja ili bespravnog iskorištavanja poslovne tajne drugoga trgovca, prodaje proizvoda s oznakama ili podacima koji su zbunjujući itd.⁵⁰ Izričaj Kodeksa odvjetničke etike blizak je spomenutoj definiciji, pa se navodi kako se protiviti časti i ugledu odvjetništva svaka nelojalnost u poslovanju, a osobito pribavljanje stranaka putem ponuda, posrednika ili reklama, suradnja s nadripisarima, obećavanje provizije ili nagrade drugima za pribavljanje stranaka, javni istupi, javljanje u tisku i slično s naglašenim isticanjem svog svojstva odvjetnika te, među inim, i ponude jeftinijeg zastupanja.⁵¹

Minimalna cijena odvjetničkih usluga pitanje je koje je Sud Europske unije raspravljao u predmetima *Arduino*⁵² i *Cippola*⁵³. Iako se u njima problematika minimalnih cijena

49 V. glavu III. i XII. u vezi s toč. 9., 14. i 18. Kodeksa odvjetničke etike.

50 Poveznica na definiciju nalazi se na adresi: <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=43324>.

51 V. toč. 18. Kodeksa.

52 Odluka od 19. veljače 2002. (odluka je dostupna na poveznici: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46723&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=440319>).

53 Odluka od 5. prosinca 2006. (odluka je dostupna na poveznici: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46723&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=440319>).

i tarifnih propisa raspravljala u kontekstu primjene pravila o zaštiti tržišnog natjecanja koja zabranjuju fiksiranje cijena, Sud se u svojim odlukama osvrnuo na različite aspekte problematike minimalnih cijena. Tako je u odluci u predmetu *Cippola* komentirao odnos cijene i kvalitete usluga te zaključio da propisi koji reguliraju minimalnu cijenu pravnih usluga ne mogu spriječiti odvjetnike da pružaju usluge loše kvalitete, međutim da mogu postojati tržišna stanja (poput onoga u Italiji, gdje radi iznimno velik broj odvjetnika) koja u određenim situacijama mogu opravdati postojanje takvih mjera koje se u svim pojedinačnim situacijama trebaju dodatno analizirati.⁵⁴ Europska komisija smatra da ne postoji kauzalna veza između određivanja minimalne cijene usluga i visokih standarda kvalitete te da pravila o minimalnim standardima za pristup u profesiju, etička pravila, prijetnje disciplinskim sankcijama i pravila o profesionalnoj odgovornosti za štetu u stvarnosti osiguravaju kvalitetu usluga, posredno zaštitu stranaka te pravilno funkcioniranje pravosuđa.⁵⁵

Hrvatska tarifna pravila i pravila odvjetničke etike imaju za cilj uspostaviti tržišnu strukturu koja neće dovesti do „rata cijenama“ između odvjetničkih kancelarija. Očigledno, fokus je na regulaciji cijene poslova zastupanja u parnicama, poslova čiju je cijenu iz niza razloga poželjno imati uređenu. Također, ispada da Kodeks ne određuje da bi neloyalnost u poslovanju bilo i pružanje besplatnoga pravnog savjetovanja odnosno pružanje pomoći u sastavljanju isprava i podnesaka u postupcima pred javnopravnim tijelima, što upućuje na zaključak da ne postoji izričita zabrana sudjelovanja odvjetnika u segmentu primarne pravne pomoći koji je, nažalost, u nas još uvijek prilično deficitaran s obzirom na to da veliki broj građana saznanja o svojim pravima i obvezama ne može dobiti od državnih tijela. Osim toga, u prilog zaključku da sadašnja pravila etike ne zabranjuju odvjetnicima pružanje primarne pravne pomoći *pro bono* možemo izdvojiti odredbu Statuta Hrvatske odvjetničke komore, koji u težu povredu ugleda i dužnosti odvjetnika ubraja situaciju kada odvjetnik od stranke koju je bio dužan zastupati besplatno traži i prima nagradu ili ako traži od stranke nagradu u iznosu većem nego što je propisano Tarifom,⁵⁶ ali ne i situaciju kada bi odvjetnik po individualnoj ocjeni besplatno pružao druge oblike pravne pomoći.

Ne treba očekivati da su svi odvjetnici spremni raditi nenaplatno i pružati pravnu pomoć *pro bono*, jednako kao što je nerealno očekivati da bi stranke koje prime besplatnu pravnu pomoć, primljenu uslugu mogle kupiti na nekom drugom mjestu.⁵⁷ U tom smislu, pravna pomoć *pro bono* – siromašnima i osobama koje skrbe o promociji vrijednosti koje su imanentne odvjetničkoj profesiji ne može biti okarakterizirana kao usluga koja je podložna nekom obliku cjenovne konkurencije jer se takve usluge ne vrednuju novčano. S druge strane, ako bi odvjetnici nenaplatno pružali pravnu pomoć

54 V. toč 67-70. odluke u predmetu *Cipolla*.

55 V. toč 63. odluke u predmetu *Cipolla*.

56 V. čl. 96. toč. 8. Statuta Hrvatske odvjetničke komore (Narodne novine br. 115/2013).

57 V. Pro Bono Legal Services in Germany – An Overview, str. 9 (ime autora nije navedeno). Tekst je dostupan na sljedećoj poveznici: http://www.beck.de/rsw/upload/NJW/Pro_Bono_Legal_Services_in_Germany_-_An_Overview.pdf.

osobama koje takvu pomoć mogu platiti, moguće radi osobne samopromocije, tada bi se takvo djelovanje lako moglo podvesti pod povredu pravila o nelojalnosti u poslovanju i takve bi prakse uvijek trebalo odgovarajuće sankcionirati.

Sprječavanje nelojalne konkurencije, osiguravanje kvalitete usluga te dosljedno poštovanje pravila etike radi očuvanja integriteta profesije, sasvim se sigurno može postići drugim, prikladnijim mjerama, nikako zabranama koje onemogućavaju one odvjetnike koji imaju sluha za probleme u društvu da svoje usluge pojedinim strankama, u određenim situacijama te poželjno organiziranim uvjetima, pružaju besplatno. Drugim riječima, pravila etike koja producira odvjetnička organizacija u okviru ustavnog prava na samoregulaciju, moraju osim interesa skupine, skrbiti i o općedruštvenom interesu koji se u kontekstu besplatne pravne pomoći ogleda u ostvarenju jednakosti svih pred zakonom i osiguranju nadasve djelotvorne pravne zaštite.

Apropos sustava imenovanja besplatnog punomoćnika od strane Hrvatske odvjetničke komore, nema sumnje da je riječ o iznimno korisnom „pojačanju“ sustava besplatne pravne pomoći koju financira država. Statut HOK-a određuje da je donošenje rješenja o imenovanju punomoćnika za pružanje besplatne pravne pomoći u rukama predsjednika Komore. U tom smislu možemo govoriti o centraliziranom sustavu koji čelnim ljudima Komore omogućava detaljan uvid u potrebe građana i precizno vođenje evidencija. Međutim, činjenica da je besplatno pružanje pomoći rezervirano samo za hrvatske državljane (zahtjevu se mora priložiti domovnica), kao i da se pravna pomoć koju osigurava Komora odnosi isključivo na poslove zastupanja, otkriva da postoji još puno prostora za napredak i razvoj novih modela pružanja pomoći građanima i pravnim osobama koje se zalažu za zaštitu ljudskih prava i promociju vladavine prava.

Organizacija dana „otvorenih vrata“ tijekom kojih bi odvjetnici koji pokazuju interes za djelovanjem *pro bono publico* u prostorima područnih zborova primali stranke i pružali besplatnu pravnu pomoć (kao što je to nekoć bilo pri sudovima), izrada web sučelja putem kojega bi se koordinirale aktivnosti odvjetnika i filtrirali zahtjevi stranaka, povezivanje s kliničkim programima na pravnim fakultetima i slični programi, svakako bi doprinijeli da se *pro bono* rad odvjetnika, pored već postojećeg rada u vidu zastupanja, afirmira i u segmentu primarne pravne pomoći i pomoći u sastavljanju isprava.

5. Zaključak

Poznati citat iz drame Williama Shakespearea naveden u zaglavlju ovog rada govori o važnosti odvjetnika kao profesionalaca koji su brana vlastima koje žele narušiti vrijednosti moderne pravne države, odnosno o važnosti odvjetnika kao zaštitnika ljudi kojima su prava dovedena u pitanje, a pravo ne razumiju i o njegovim implikacijama na vlastita stanja, prava i obveze nemaju jasnu percepciju. Ako bi različiti oblici pravne pomoći bili nedostupni, od zastupanja do pravnog savjetovanja, izostala bi zaštita prava mnogih građana čiji bi se problemi s vremenom počeli različito prelijevati na društvene odnose i kvalitetu suživota. S obzirom na to da je svijest o nesagledivim posljedicama odsustva besplatne pravne pomoći u svijetu prava danas sveprisutna, odgovorne političke vlasti i

odvjetničke organizacije samostalno ili u suradnji nastoje uspostaviti funkcionalni okvir za sustav besplatne pravne pomoći za ekonomski ugrožene kategorije osoba.

Iako nije riječ o zakonski definiranom pojmu, u našem pravnom krugu odvjetnički rad *pro bono* predstavlja stoljetnu tradiciju. Zamolbe za različitim vidovima pružanja pravne pomoći koje odvjetnicima dolaze od njima bliskim osoba, rođaka, prijatelja, znanaca i kolega nešto su s čime se svaki odvjetnik u životu u nekom trenutku susreo. Takav *pro bono* rad je u prošlosti, sasvim sigurno, znatno doprinosio nadogradnji sustava besplatne pravne pomoći koje financira država.

Interpretacija pravila odvjetničke etike na način da ista zabranjuju odvjetnicima pružanje pravne pomoći bez obvezatnog vrednovanja usluga sukladno tarifnom propisu u dubokoj je suprotnosti s društvenom ulogom odvjetnika, čiji je moralni zadatak skrbiti o temeljnim vrednotama hrvatskoga ustavnog poretka - jednakosti, ravnopravnosti, socijalnoj pravdi, nepovredivosti vlasništva, poštovanju prava čovjeka i vladavini prava.

Pravno savjetovanje, informiranje, pomoć u sastavljanju isprava, mirnom rješenju spora, sastavljanje podnesaka u postupcima pred javnopravnim tijelima i sl. poslovi su koji su ključni za pravilno odvijanje pravnog života, a čiji se pozitivni učinci mogu odražavati na različite načine; manji broj postupaka pred sudovima, viši stupanj društvene harmonije, promociju solidarnosti i općenito društvo s manje neriješenih pravnih problema.

Pravni posao zastupanja u sudskim postupcima ne treba poistovjećivati s drugim oblicima pravne pomoći, jednako kao što se sprječavanje nelojalne konkurencije na tržištu pravnih usluga ne može postići zabranjivanjem i sankcioniranjem pružanja pravne pomoći *pro bono*, oblika besplatne pravne pomoći koji ni na koji način ne obilježava postojanje konkurencije. Iracionalno je očekivati da bi osobe koje pravnu pomoć nisu ostvarile *pro bono* na drugom mjestu platile u visini propisanih iznosa.

Pravila etike često se razumijevaju kao moralna paradigma skupine koja ih proklamira i osobito je važno da se pri njihovu tumačenju u obzir uzima javni interes i društveni kontekst u kojemu se ona primjenjuju. U protivnom, ona mogu postati mrtvo slovo na papiru, skup pravila koja se ne primjenjuju jer nisu u skladu s društvenim i tržišnim okolnostima, koje redovito utječu na shvaćanje i praktičnu primjenjivost određenih pravila.

U konačnici, ne smijemo izgubiti iz vida da *sam* Kodeks odvjetničke etike poziva odvjetnike da svojim ponašanjem služe kao primjer humanosti, poštovanja ljudskoga dostojanstva i progresivnih nastojanja u priznavanju i ostvarivanju temeljnih ljudskih prava i sloboda, što je u potpunosti komplementarno s pružanjem pravnih usluga *pro bono* koje obilježava naglašeni humani i etički karakter.

Summary

In this paper, the author discusses the status of pro bono practices in Croatian justice system. He starts his analysis by acknowledging the fact that most citizens know nothing about the law and the way the justice system operates. What people usually do when they need legal service is that they hire a lawyer. However, what happens if they are unable to pay the lawyer's fees and costs and cannot qualify for the state-funded legal aid system? For those individuals resorting to legal clinics or NGOs might be an option, but we must bear in mind that both are very limited by the law in what they can do as well as that lawyers almost always have the best knowledge on the most appropriate methods of solving different legal problems.

The ethical rules of Croatian lawyers forbid them to engage in pro bono work without obtaining a prior authorization of the Croatian Bar Association which is provided on case to case basis. Namely, the Bar Association is of opinion that any departure from mandatory fees regime should be viewed as unfair competition practice which can harm those lawyers that duly follow imposed scale of fees.

This paper stems to support the understanding that any kind of restrictive interpretation of the ethical rules for lawyers is not only outdated and obsolete worldwide, but also contrary to the guarantee of access to justice which is often proclaimed as one of the basic principles of the rule of law.

Keywords: *pro bono, legal services, lawyers' ethics, unfair competition, scale of fees, free legal aid.*