

Dr. sc. Laura Valković\*  
Marijana Konforta\*\*

## PRAKTIČNA IMPLEMENTACIJA DIREKTIVA O PRAVU NA PRISTUP BRANITELJU I PRAVNOJ POMOĆI U HRVATSKOM ODVJETNIŠTVU\*\*\*

*Predmet ovog rada jest pravo na branitelja, i to pravo na branitelja na teret države (formalna obrana siromašnih okrivljenika) kao njegov element te kako proizlazi iz Direktive (EU) 2016/1919 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pravnoj pomoći za osumnjivčike i okrivljenike u kaznenom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga i Direktive 2013/48/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima tijekom trajanja oduzimanja slobode. Kroz analizu mjerodavne prakse Europskog suda za ljudska prava cilj je pokazati u kojoj mjeri praksa pristupa branitelju i hrvatsko odvjetništvo odgovaraju zahtjevima direktiva. Spomenuta praktična implementacija direktiva o pravu na pristup branitelju i pravnoj pomoći u hrvatskom odvjetništvu predstavlja posebni dio rada. U tom se dijelu rada analiziraju obveze koje iz direktiva proizlaze za odvjetništvo, a poseban se naglasak stavlja na cjeloživotno obrazovanje odvjetnika, njihovu organizaciju putem braniteljskih lista unutar odvjetničkih zborova, kao i na učinkovit sustav disciplinske odgovornosti odvjetnika.*

*Ključne riječi: pravo na branitelja, odvjetništvo, Direktiva (EU) 2016/1919, besplatna pravna pomoć*

---

\* Dr. sc. Laura Valković, odvjetnica u Zagrebu

\*\* Marijana Konforta, stručna suradnica, Hrvatska odvjetnička komora

\*\*\* Stavovi izneseni u radu ne predstavljaju stajališta Hrvatske odvjetničke komore, već isključivo autorica.

## 1. UVOD

Pravo na besplatnu pravnu pomoć branitelja, odnosno pravo na branitelja na teret proračunskih sredstava, minimalno je pravo obrane bez kojeg nema učinkovitog prava na pristup branitelju ni ostvarenja prava na pravičan postupak. Bez učinkovitog sustava besplatne pravne pomoći najranjiviji osumnjičenici i okrivljenici ostaju nezaštićeni, a cijeli sustav zaštite prava na pravičan postupak svodi se na iluzorno pravo učinkovito samo za one bogate.

Direktiva (EU) 2016/1919 Europskog parlamenta i Vijeća o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga (dalje u tekstu: Direktiva o pravnoj pomoći) kao drugi dio mjere C Putokaza za jačanje postupovnih prava osumnjičenika ili okrivljenika u kaznenom postupku<sup>1</sup> ima svrhu osigurati upravo učinkovito pravo na pristup branitelju osobama koje nemaju sredstava da branitelja same plate. Ova Direktiva izvire iz Direktive 2013/48/EU o pravu na branitelja,<sup>2</sup> nadopunjuje ju i samo zajedno s njom čini cjelovit pravni okvir prava na branitelja u pravu Unije. U biti, riječ je o pravnim pitanjima za koja bi, prema mišljenju dijela struke,<sup>3</sup> bilo najprikladnije da su uređena jednim instrumentom. Komisija je međutim razdvojila pitanje besplatne pravne pomoći od prava na branitelja prvenstveno iz političkih razloga, obrazlažući da „specifičnost i kompleksnost problema [besplatne pravne pomoći] zahtijevaju posebno rješenje.”<sup>4</sup> S obzirom na teoretsku i praktičnu povezanost dvaju prava, odnosno prava na besplatnu pomoć branitelja i prava na branitelja, u radu se govori o praktičnoj implementaciji obje direktive. Poseban naglasak daje se na Direktivu o pravnoj pomoći jer je njezina implementacija upravo u tijeku kroz

---

<sup>1</sup> Resolution of the Council on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected and accused persons in criminal proceedings, Brussels, 24 November 2009, 15434/09.

<sup>2</sup> Direktiva 2013/48/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima.

<sup>3</sup> Tako je smatrao i dio država, što je otežalo proces donošenja Direktive. V. Cras, S., The Directive on the Right to Legal Aid in Criminal and EAW Proceedings: Genesis and Description of the Sixth Instrument of the 2009 Roadmap, *eu crim 1(2017)*, str. 31-44. Za argumentaciju odvajanja pristupa branitelju i besplatne pravne pomoći v. Jimeno-Bulnes M, Towards common standards on rights of suspects and accused persons in criminal proceedings in the EU, Center for European Policy Studies (CEPS) Policy Brief, 2010, str. 10-11, dostupno na: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2010/02/Jimeno-Bulnes%20on%20rights%20of%20suspects.pdf> (4. 11. 2019).

<sup>4</sup> Cras, S. bilj. 3, str. 35; Proposal for a directive of the european parliament and of the council on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and on the right to communicate upon arrest - Explanatory memorandum COM(2011) 0326 final, točka 1.

predloženu VIII. novelu Zakona o kaznenom postupku.<sup>5</sup> Stoga je trenutak da se razmotri kakve se prilagodbe u pogledu prava na branitelja zahtijevaju od hrvatskog odvjetništva.

Pravo na branitelja na teret proračunskih sredstava pravo je zajamčeno svim najvažnijim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 6. st. 3. (c); dalje u tekstu: Konvencija), Poveljom o temeljnim pravima Europske unije (čl. 47. st. 3.; dalje u tekstu: Povelja) i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (čl. 14. st. 3. toč. (d)).

To pravo nije neograničeno, nego je prema oba najvažnija europska dokumenta (Konvenciji i Povelji) ograničeno dvama kumulativnim uvjetima. Prvi je uvjet nedostatak sredstava osumnjičenika i okrivljenika da sam plati branitelja. Drugi je uvjet, prema Konvenciji, postojanje interesa pravde, dok je prema Povelji to potreba za osiguravanjem učinkovitog pristupa pravosuđu. Iako se čini da se drugi uvjet iz Konvencije razlikuje od uvjeta iz Povelje, to ipak nije tako. Ponajprije, u članku 47. stavku 3. Povelje jamči se pravo na besplatnu pravnu pomoć koje nije ograničeno na kazneni postupak. Povelja jamči pravo koje treba biti osigurano kada bi izostanak besplatne pravne pomoći onemogućio<sup>6</sup> osiguravanje učinkovitog pravnog sredstva.<sup>7</sup> Dakle, Povelja u članku 47. stavku 3. povezuje pravo na besplatnu pravnu pomoć s pravom na učinkovito pravno sredstvo. Pored toga, članak 48. Povelje odgovara članku 6. stavku 2. i članku 6. stavku 3. Konvencije<sup>8</sup> te to pravo ima isto značenje i opseg kao prava zajamčena Konvencijom<sup>9</sup> na način kako ona izvire iz dugogodišnje ustaljene prakse Europskog suda za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP).

Direktiva o pravnoj pomoći, kao obvezujući instrument Unije, stoga u najvećoj mjeri predstavlja upravo razradu i normiranje ustaljenih pravnih standarda koji izvire iz prakse ESLJP-a. Međutim ona predstavlja iskorak u jačanju postupovnih prava osumnjičenika i okrivljenika iz dva temeljna razloga.

Prvi je razlog nametanje državi vrlo jasne pravne obveze da osigura učinkovit sustav pravne pomoći i ostvari cilj Direktive. Naime praksa ESLJP-a ima ograničen utjecaj na prihvaćanje konvencijskih standarda u normativnim rješenjima država Unije, podložna je promjenama i nijansiranju te je njezina

---

<sup>5</sup> Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku upućen u saborsku proceduru 24. listopada 2019. [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-10-25/103907/PZE\\_776.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-10-25/103907/PZE_776.pdf) (4. 11. 2019.).

<sup>6</sup> Izvorna odredba čl. 47. st. 3. kaže *«in so far as such aid is necessary to ensure effective access to justice»*.

<sup>7</sup> Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights OJ 2007/ C 303/02.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Sukladno čl. 52. st. 3. Povelje.

kazuistička priroda<sup>10</sup> sama po sebi ograničavajuća. Opravdana je kritika da upravo povezanost Direktive o pravnoj pomoći i Direktive o pravu na branitelja s praksom ESLJP-a otvara mogućnost za ograničenje prava na branitelja u tumačenju i primjeni njihovih odredbi,<sup>11</sup> i to putem nacionalnih tijela i putem Suda Europske unije (dalje u tekstu: Sud).<sup>12</sup> Najnovija praksa ESLJP-a usmjerena je na slabljenje tog prava<sup>13</sup> i njegovo nepotrebno usložnjavanje. Štoviše, može se zaključiti da su recentne odluke ESLJP-a usmjerene relativiziranju ranije uspostavljenih standarda. Svoj vrhunac pravo na branitelja imalo je u presudi *Dvorski protiv Hrvatske*,<sup>14</sup> nakon čega je nastupilo razdoblje slabljenja dosegnutih standarda, koje traje do danas.<sup>15</sup> Stoga je činjenica da Direktiva o besplatnoj pravnoj pomoći nameće jasnu pravnu obvezu državama pozitivna.

Ipak, upravo je praksa ESLJP-a temelj Direktive, ugrađena je u nju te predstavlja minimalni standard ispod kojeg države ne smiju ići. Stoga je ona važan čimbenik i vodilja za pravilnu i potpunu implementaciju Direktive.

Drugi razlog zbog kojeg Direktiva o pravnoj pomoći predstavlja iskorak jest sam sadržaj Direktive, koji u određenim dijelovima predstavlja napredak u odnosu na dosadašnju razinu zaštite.

U nastavku rada prvo će se prikazati kratki sadržaj Direktive o pravu na branitelja i Direktive o pravnoj pomoći te elementi koji u pogledu Direktive o pravnoj pomoći predstavljaju napredak u odnosu na dosadašnje stanje. Potom se razmatra relevantna praksa ESLJP-a, koja može biti putokaz za pravilnu imple-

---

<sup>10</sup> Ivičević Karas E., Valković L., Pravo na branitelja u policiji – pravna i stvarna ograničenja, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 24, br. 2/2017, str. 413-442.

<sup>11</sup> Ibid., str. 428. Za konkretan međuutjecaj prava EU-a i prakse ESLJP-a u pogledu prava na branitelja i u vezi s presudom *Beuze protiv Belgije* vidi Serneels, C., Unravelling Salduz and the EU: Grand Chamber judgment of *Beuze v. Belgium* on the right of access to a lawyer, dostupno na: <https://strasbourgobservers.com/2018/12/11/unravelling-salduz-and-the-eu-grand-chamber-judgment-of-beuze-v-belgium-on-the-right-of-access-to-a-lawyer/> (3. 11. 2019.).

<sup>12</sup> Međuutjecaj prakse Suda i ESLJP-a dobro je poznat. Iako je taj međuutjecaj često rezultirao dizanjem standarda zaštite ljudskih prava, proces može ići i u suprotnom smjeru, tako da slabljenje standarda pred jednim sudom posluži kao argument za slabljenje standarda i pred drugim sudom. Analizu takve mogućnosti v. u Serneels, C. bilj. 11.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> *Dvorski protiv Hrvatske* (VV), presuda od 20. 10. 2015., br. 25703/11. Za analizu v. Valković, L., Pravo na pristup branitelju u svjetlu presude *Dvorski protiv Hrvatske*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 23, br. 2/2017, str. 339-369.

<sup>15</sup> V. primjerice presude *Ibrahim i dr. protiv Ujedinjene Kraljevine* (VV), 13. rujna 2016., br. 50541/08, *Simeonovi protiv Bugarske* (VV), 12. svibnja 2017., br. 21980/04, *Beuze protiv Belgije* (VV), 9. studenog 2018., br. 71409/10. U presudi *Farruggia protiv Malte* (4. lipnja 2019., br. 63041/13, §§ 98.-99., 104.) Sud je potvrdio da je njegovo ranije stajalište bilo da sustavno ograničenje prava na pristup branitelju dovodi, *ab initio*, do povrede Konvencije. U istoj je presudi zatim ponovio da je nakon presude *Beuze protiv Belgije* od tog načela odstupljeno te je središnja uloga dana razmatranju pravičnosti postupka u cjelini. To uključuje mogućnost da se naknadnim vođenjem postupka isprave prethodni propusti.

mentaciju Direktive o pravnoj pomoći, ali i upozorenje odvjetništvu na izazove koji mu slijede. Zatim će se analizirati trenutno stanje transponiranja Direktive u pojedinim državama članicama. Navedeno će predstavljati okvir i kontekst za analizu praktične implementacije Direktive o pravnoj pomoći i prava na pristup branitelju u hrvatskom odvjetništvu, što je predmet drugog dijela rada.

## **2. SADRŽAJ DIREKTIVE O PRAVU NA BRANITELJA I DIREKTIVE O PRAVNOJ POMOĆI**

### **2.1. Direktiva o pravu na branitelja**

Direktiva o pravu na branitelja uređuje minimalne standarde prava osumnjičenika i okrivljenika u odnosu na: a) pravo na branitelja, b) pravo na oba- vješćivanje treće strane o oduzimanju slobode i c) pravo na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima tijekom trajanja oduzimanja slobode (čl. 1. Direktive).

Pravo na pristup branitelju na temelju čl. 3. st. 3. Direktive obuhvaća: a) pravo na privatni sastanak i komunikaciju s braniteljem, uključujući i sastanak i komunikaciju prije prvog ispitivanja; b) pravo na prisutnost branitelja pri ispitivanju i njegovo aktivno sudjelovanje u ispitivanju te c) pravo da branitelj prisustvuje dokaznim radnjama u kojima prema nacionalnom pravu osumnjičenik, odnosno optuženik, mora ili može, odnosno smije, prisustvovati, a u svakom slučaju pri poduzimanju prepoznavanja, suočenja i rekonstrukcije.<sup>16</sup>

Osumnjičenici ili optuženici imaju pristup branitelju bez nepotrebnog odlaganja sukladno čl. 3. st. 2. Direktive, i to: a) prije nego što su ispitani od strane policije ili drugog tijela zaduženog za provedbu zakona ili pravosudnog tijela; b) pri izvršenju dokazne radnje prepoznavanja, suočenja i rekonstrukcije u kojima osumnjičenik, odnosno okrivljenik, sudjeluje; c) bez nepotrebnog odlaganja nakon oduzimanja slobode te d) u slučaju poziva pred sud koji je nadležan za kazneni postupak, pravovremeno prije nego što se pojave pred tim sudom. Osoba ima pravo na branitelja od najranijeg mogućeg trenutka, tj. čim se poduzme jedna od navedenih radnji.

---

<sup>16</sup> Ivičević Karas, E., Burić, Z., Bonačić, M., Unapređenje procesnih prava osumnjičenika i okrivljenika: pogled kroz prizmu europskih standarda, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 23, broj 1/2016, str. 11-58, str. 41. Za iskorak koji je Direktiva donijela vidi i Đurđević, Z., The directive on the right of access to a lawyer in criminal proceedings: filling a human rights gap in the European Union legal order, u Đurđević, Ivičević Karas (ur.), European Criminal Procedure Law in Service of Protection of European Union Financial Interests: State of Play and Challenges, Croatian Association of European Criminal Law, Zagreb, 2016, str. 9-25.

Ograničenja prava zajamčenih Direktivom o pravu na branitelja moguća su samo u skladu s čl. 3. st. 5. i 6., čl. 5. st. 3. i čl. 8. Direktive. Konkretnije, pravo na pristup branitelju može se ograničiti samo iznimno tijekom prethodnog postupka ako (a) zemljopisna udaljenost onemogućuje pristup branitelju ili (b) ako postoje uvjerljivi razlozi koji su Direktivom ograničeni na hitnu potrebu za sprječavanjem ozbiljnih štetnih posljedica po život, slobodu ili fizički integritet osobe te na situaciju u kojoj je poduzimanje trenutalnog djelovanja istražnih tijela nužno za sprječavanje značajnih opasnosti za kazneni postupak. Sva ograničenja smiju biti samo privremene naravi, a prema čl. 8. Direktive moraju biti razmjerna i ne prelaziti okvir onog što je potrebno; biti strogo vremenski ograničena; ne temeljiti se isključivo na vrsti ili težini navodnog kaznenog djela i ne dovoditi u pitanje cjelokupnu pravičnost postupka.

## 2.2. Direktiva o pravnoj pomoći

Direktiva o pravnoj pomoći utvrđuje zajednička minimalna pravila o pravu na pravnu pomoć za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku i tražene osobe na temelju europskog uhiđenog naloga (čl. 1. Direktive). Riječ je o pravnoj pomoći koju je obvezna financirati država u cijelosti ili djelomično, a pod pretpostavkama određenima Direktivom (formalna obrana siromašnih okrivljenika).

Sadržaj Direktive o pravnoj pomoći može se sažeti u tri ključna dijela: 1. područje primjene (koje je ipak ograničeno, čl. 2. Direktive); 2. sadržaj prava i provjere za odlučivanje o odobravanju besplatne pravne pomoći te postupak odobravanja (središnji dio Direktive); 3. kvaliteta usluga pravne pomoći i osposobljavanja (čl. 4. Direktive).

Direktiva se primjenjuje samo na one osobe koje imaju pravo na pristup branitelju sukladno Direktivi o pravu na branitelja te je to temeljni uvjet za njezinu primjenu. Pored toga kumulativno se zahtijeva da osoba ulazi u jednu od kategorija predviđenu člankom 2. Direktive – (a) da je riječ o osobi lišenoj slobode, (b) osobi kojoj na temelju prava Unije ili nacionalnog prava mora pomagati odvjetnik, ili (c) osobi od koje se traži ili kojoj se dopušta prisustvovanje najmanje dokaznoj radnji prepoznavanja, suočavanja ili rekonstrukcije na mjestu počinjenja kaznenog djela. Jamstva iz Direktive pod jednakim se uvjetima primjenjuju na osobe koje su postale osumnjičeni ili okrivljenici tijekom ispitivanja policije ili državnog odvjetništva, a što je logična posljedica konvencijskog određenja pojma osumnjičenika i okrivljenika<sup>17</sup> u skladu s praksom ESLJP-a.<sup>18</sup> Direktiva se u svakom slučaju primjenjuje na odlučivanje

---

<sup>17</sup> Ibid. str. 15-16.

<sup>18</sup> Presuda *Ibrahim i dr. protiv Ujedinjene Kraljevine* (VV), 13. rujna 2016., br. 50541/08, § 296.

o lišavanju slobode i tijekom njegova trajanja, dok je isključenje od primjene propisano za lakša kažnjiva djela, što se u hrvatskom pravnom sustavu odnosi prije svega na prekršaje, iako ne na sve prekršaje, sukladno uređenju čl. 2. st. 4. Direktive.

Direktiva o pravnoj pomoći jamči pravo na pravnu pomoć na teret proračunskih sredstava kako je zajamčeno Konvencijom. Izričito kao kriterije za ostvarenje prava prihvaća nedostatak sredstava za plaćanje pomoći branitelja te interes pravde (čl. 4. st. 1. Direktive). Državama ostavlja znatan prostor za izbor hoće li za odluku o odobravanju pravne pomoći provesti provjeru imovinskog stanja, provjeru osnovanosti zahtjeva ili obje provjere (čl. 4. Direktive).

Pri provjeri imovinskog stanja država uzima u obzir sve relevantne i objektivne čimbenike, kao što su: prihod, imovina i obiteljske prilike osobe, troškovi pomoći odvjetnika i životni standard u konkretnoj državi, a sve da bi se utvrdilo nedostaje li osumnjičeniku ili okrivljeniku dovoljno sredstava za plaćanje pomoći odvjetnika (čl. 4. st. 3.). Pri provjeri osnovanosti uzima se u obzir ozbiljnost kaznenog djela, složenost predmeta i težina očekivane sankcije kako bi se utvrdilo nalaže li interes pravde odobravanje pravne pomoći (čl. 4. st. 4.). Međutim uvjet osnovanosti uvijek je ispunjen kada je osumnjičenik ili okrivljenik izveden pred sud radi odlučivanja o lišenju slobode ili tijekom njegova trajanja (čl. 4. st. 4.). Pravna pomoć mora se odobriti bez nepotrebnog odgađanja, a najkasnije prije prvog ispitivanja osumnjičenika ili okrivljenika. Direktiva također predviđa pravnu pomoć u postupku na temelju europskog uhiđenog naloga, i to u državi izvršenja i državi izdavanja, pri čemu se može provesti provjera imovinskog stanja, ali nije predviđena provjera osnovanosti.

Znatan iskorak Direktive o pravnoj pomoći jest u propisivanju obveze državama članicama da poduzmu potrebne mjere radi osiguravanja učinkovitog sustava pravne pomoći i pravne pomoći koja je odgovarajuće kvalitete, a sve u cilju zaštite pravičnosti postupka. Direktiva izrijeком propisuje da te mjere uključuju mjere financijske naravi, a upravo su financije uvijek najslabija točka sustava besplatne pravne pomoći i u pravilu glavni razlog ograničavanja prava na besplatnu pravnu pomoć.

Za odvjetništvo su od osobite važnosti dvije obveze koje Direktiva nameće državama. Prva je obveza države da poduzima odgovarajuće mjere radi promicanja adekvatnog osposobljavanja odvjetnika koji pružaju usluge pravne pomoći, uz poštovanje neovisnosti odvjetništva (čl. 7. st. 3. Direktive). Druga je obveza poduzimanja potrebnih mjera radi osiguravanja da osumnjičenici, okrivljenici i tražene osobe imaju pravo na to da im se na zahtjev zamijeni dodijeljeni odvjetnik koji im pruža usluge pravne pomoći ako je to opravdano posebnim okolnostima (čl. 7. st. 4. Direktive). Upravo propisivanje jasne obveze da se osigura učinkovit sustav kvalitetne pravne pomoći predstavlja važan iskorak i napredak u odnosu na Konvenciju.

Sadržaj prava na pravnu pomoć te provjere koje Direktiva ostavlja državama na izbor pri odlučivanju o odobravanju pravne pomoći predstavljaju kodificiranje dosadašnje prakse ESLJP-a. To je ujedno slabost Direktive jer se državama ostavlja učinkovit mehanizam kojime mogu ograničiti pravo na pravnu pomoć, a zbog čega Direktiva možda neće polučiti ozbiljnije pozitivne učinke u praksi. Naznake navedenoga naziru se u raspravama tijekom procesa implementacije u državama članicama.<sup>19</sup>

U praksi do nedovoljno učinkovitog sustava mogu dovesti: previsoko određeni imovinski cenzusi, birokratizacija, složenost i sporost postupka odobravanja pravne pomoći, odobravanje samo parcijalnog sufinanciranja pravne pomoći kada se ne može predvidjeti konačni iznos (što će djelovati obeshrabrujuće), regres od osumnjičenika ili okrivljenika (osobito kad se ne može predvidjeti konačni iznos). Nadalje, prestrogi zakonski kriteriji za provjeru osnovanosti kao i njihova restriktivna primjena u praksi te kombinirani učinak provođenja obje provjere, imovinskog stanja i provjere osnovanosti, također može ugroziti ispunjavanje cilja Direktive. Učinak obveze uspostave kvalitetnog sustava u konačnici će ovisiti o volji država te tumačenju tijela Unije i aktivnosti Europske komisije u nadzoru pune i pravilne implementacije Direktive.

### 3. PRAKSA ESLJP-a

#### 3.1. Pravo na besplatnu pravnu pomoć branitelja

Dva uvjeta kojima je podvrgnuto pravo na besplatnu pravnu pomoć branitelja razrađena su u dugogodišnjoj praksi ESLJP-a. U odnosu na uvjet nedostatnih financijskih sredstava, teret dokazivanja jest na osumnjičeniku ili okrivljeniku kao osobi koja tvrdi da nema sredstava.<sup>20</sup> Nije nerazumno ni protivno Konvenciji da se od osumnjičenika ili okrivljenika traži podnošenje i dokazivanje zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć.<sup>21</sup> Razmatranje ESLJP-a razlikuje se kada je zahtjev za besplatnu pravnu pomoć odbijen i kada nije niti podnesen.<sup>22</sup> U drugoj situaciji odgovornost države dolazi u obzir samo iznimno. Praksa ESLJP-a ne definira što se smatra nedostatnim financijskim sredstvima, to

---

<sup>19</sup> Primjerice već se postavilo pitanje implementacije Direktive o pravnoj pomoći u Njemačkoj, v. pitanje zastupnika Europskog parlamenta Europskoj komisiji od 6. veljače 2019., [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-000726\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-000726_EN.html) (3. 11. 2019.).

<sup>20</sup> Ivičević Karas, Valković, bilj. 10, str. 430.

<sup>21</sup> *D.L. protiv Njemačke*, 22. studenog 2018., br. 18297/13 (dalje u tekstu: *D.L.*), § 29., *Chukayev protiv Rusije*, 5. studenog 2015., br. 36814/06, § 116. i § 117. (dalje u tekstu: *Chukayev*).

<sup>22</sup> *D.L.* § 29.



je prepušteno državi.<sup>23</sup> Međutim u praksi se ipak vide određene smjernice, primjerice plaćanje manjih iznosa od 30 eura nije smatrano prekomjernim za podnositelja.<sup>24</sup> Za utvrđivanje toga je li iznos koji bi podnositelj morao snositi za obranu prekomjeran može biti instruktivna konvencijska praksa prema kojoj ni iznosi do 500 eura nisu smatrani spornima, tj. *preteškima* za podnositelja.<sup>25</sup> Međutim za ocjenu ima li osumnjičenik dostatna financijska sredstva ključna je njegova osobna situacija i kontekst države o kojoj se radi. Tako primanja od 500 eura mjesečno neće imati isto značenje u svakoj državi. Stoga se ne mogu unaprijed utvrđivati egzaktni financijski iznosi za odobravanje pomoći jer financijska situacija ovisi i o nizu osobnih čimbenika osumnjičenika, pa i širem kontekstu gospodarskog i socijalnog stanja određene države.<sup>26</sup>

Kod drugog uvjeta, interesa pravde, ESLJP uzima u obzir niz čimbenika. Ocjena se donosi s obzirom na činjenice predmeta u cjelini i uzimajući u obzir težinu kaznenog djela, težinu moguće kazne, složenost predmeta, osobitosti postupka i osobnu situaciju podnositelja.<sup>27</sup>

ESLJP je jasno utvrdio da u slučajevima u kojima prijeti lišenje slobode interesi pravde u pravilu zahtijevaju pravnu pomoć branitelja. Ako osumnjičenik ili okrivljenik ne može sam platiti branitelja, moraju biti osigurana javna, proračunska sredstva. Konvencija ne postavlja prag u smislu duljine trajanja kazne zatvora koja okrivljeniku prijeti, a prelaskom kojeg se aktiviraju konvencijska jamstva. Štoviše, ESLJP je utvrđivao povredu prava na besplatnu pomoć branitelja čak i u prekršajnim postupcima, u postupcima u kojima su podnositeljima prijetile vrlo kratke kazne zatvora te u postupcima u kojima je prijetila samo novčana kazna.<sup>28</sup> Također, činjenica da domaći sud u postupku odlučuje i o imovinskopravnom zahtjevu može biti od značaja.<sup>29</sup> Dakle mogućnost određivanja branitelja na teret proračunskih sredstava po Konvenciji se ne može vezati isključivo uz zapriječene kazne zatvora određenog trajanja, već takva mogućnost treba postojati i za situacije u kojima se može izreći samo novčana

---

<sup>23</sup> Op. cit. uz bilj. 10, str. 430.

<sup>24</sup> *Chukayev*, § 115.

<sup>25</sup> V. odluku Škubonja protiv Hrvatske, 19. svibnja 2015., br. 27767/13, §§ 30.-37., u odnosu na uvjet dopuštenosti da podnositelj nije pretrpio značajnu štetu, a u dijelu financijskog tereta v. i drugu praksu ESLJP-a citiranu u § 32. te odluke.

<sup>26</sup> To temeljno načelo ogleda se i u različitim rasponima iznosa koje ESLJP dodjeljuje kao pravičnu naknadu za istovrsne konvencijske povrede.

<sup>27</sup> *D.L.*, § 28., *Mikhaylova protiv Rusije*, 15. studenog 2015., 46998/08 (dalje u tekstu: *Mikhaylova*). Također v. Ivičević Karas, E., Valković, L., citat uz bilj. 10, str. 430-431.

<sup>28</sup> *Mikhaylova, Benham protiv Ujedinjene Kraljevine*, 10. lipnja 1996., br. 19380/92. U presudi *Zdravko Stanev protiv Bugarske*, 6. studenog 2012., br. 32238/04 (dalje u tekstu: *Zdravko Stanev*) Sud je smatrao da novčana kazna od 250 EUR i naknada štete za isplatu (8.000,00 EUR) predstavljaju znatan iznos i govore u prilog postojanju interesa pravde (§ 39.).

<sup>29</sup> *Zdravko Stanev*, § 39.

kazna.<sup>30</sup> Naime ne može se unaprijed isključiti zakonskom odredbom mogućnost da će interes pravde zahtijevati branitelja na teret proračunskih sredstava i kada je zapriječena kazna zatvora samo 15 dana ili kada osobi prijete samo novčana kazna.<sup>31</sup>

Nadalje, interes pravde razmatra se u kontekstu moguće koristi koju bi osumnjičenik imao od pomoći branitelja, a ne u kontekstu toga je li osumnjičenik pretrpio stvarnu štetu time što mu besplatna pravna pomoć nije odobrena.<sup>32</sup>

Osobna situacija osumnjičenika ili okrivljenika odnosi se i na njegovu sposobnost da se sam brani u postupku, što je nužno povezano s kaznenim djelom koje mu je stavljeno na teret te sa složenosti pravnih i činjeničnih pitanja koja se otvaraju.<sup>33</sup> Obrazovanje osumnjičenika ili njegova profesija u ovoj su ocjeni relevantni čimbenici.<sup>34</sup>

Konvencija državama ostavlja na izbor metode kojima će osigurati ostvarenje prava, ali ta prava moraju biti praktična i učinkovita, a ESLJP kontrolira sukladnost metode i njezina ishoda s Konvencijom. S obzirom na to da ocjena ESLJP-a ovisi o konkretnim okolnostima predmeta, uvođenje strogih zakonskih kriterija za ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć branitelja nije sukladno Konvenciji. Točnije, stroga zakonska ograničenja u određenom će broju predmeta neminovno dovesti do povrede prava na branitelja jer sudovi neće imati prostor da u konkretnoj situaciji ocijene treba li osumnjičeniku ili okrivljeniku odobriti besplatnu pravnu pomoć.

Daljnje pitanje koje se postavlja kod branitelja na teret proračunskih sredstava jest mogućnost izbora. Direktiva predviđa da osumnjičenici, okrivljenici i tražene osobe imaju pravo na to da im se na zahtjev zamijeni dodijeljeni branitelj ako je to opravdano posebnim okolnostima. Osim prigovora na kvalitetu pružene pomoći (vidi *infra* 3.2.), praksa ESLJP-a jasno prihvaća da je mogućnost biranja branitelja kod besplatne pravne pomoći ograničena, ali i da se trebaju uzeti u obzir želje osumnjičenika ili okrivljenika. U slučajevima uskrate branitelja po izboru (predmeti *denial of choice*) primjenjivi kriterij za ocjenu postupanja države jest onaj „relevantnih i dostatnih razloga“, za razliku od „vrlo uvjerljivih razloga“ u slučajevima uskrate prava na pristup branitelju (tzv. *denial of access*).<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> *Mikhaylova* §§ 82., 96.-102., *Zdravko Stanev*, § 38.

<sup>31</sup> *Argumentum ex citirane presude Mikhaylova*.

<sup>32</sup> *Zdravko Stanev*, §§ 40. Presuda *Artico protiv Italije*, 14. svibnja 1980., br. 6694/74 (dalje u tekstu: *Artico*), §§ 34.-35.

<sup>33</sup> *Mikhaylova* §§ 91. i 97., *Zdravko Stanev*, § 40.

<sup>34</sup> *Mikhaylova*, §§ 91. i 97., *Zdravko*, § 40.

<sup>35</sup> Od novijih presuda v. primjerice *Almaši protiv Srbije*, 8. listopada 2019., br. 21388/15, §§ 106.-108.

### 3.2. Zahtjevi koje praksa ESLJP-a postavlja odvjetništvu s naglaskom na kvalitetu pravne pomoći

Samo postavljanje branitelja po službenoj dužnosti ili branitelja na teret proračunskih sredstava ne znači da je osumnjičeniku ili okrivljeniku pružena učinkovita pomoć. Tako ni činjenica da se branitelji na teret proračunskih sredstava u praksi postavljaju ne znači da je država ispunila obvezu osiguravanja učinkovitog sustava pružanja kvalitetne pomoći.<sup>36</sup> Sustav može biti neučinkovit jer su uvjeti za postavljanje branitelja prerestriktivni (protivno standardima opisanima pod 3.1), ali i zato što je pravna pomoć koju pružaju branitelji na teret proračunskih sredstava neučinkovita iz različitih razloga. Treba imati u vidu da su odvjetnici dužni organizirati se na način koji će omogućiti punu implementaciju Direktive jer su upravo oni ti koji svakodnevno pružaju pravnu pomoć. To znači da je država dužna osigurati učinkovito funkcioniranje odvjetništva u mjeri u kojoj je ono nužno za ostvarenje cilja Direktive. Izazov implementacije Direktive o pravnoj pomoći i osiguravanja učinkovitosti sustava pristupa branitelju u državama u kojima je odvjetništvo samoregulatorno (što praksa ESLJP-a potvrđuje kao pozitivno i važno)<sup>37</sup> u važnom je dijelu na samom odvjetništvu. U protivnom, može se postaviti pitanje odgovornosti države za povrede konvencijskih prava.

Iz prakse ESLJP-a o postupanju branitelja po službenoj dužnosti ili na teret proračunskih sredstava iščitavaju se minimalni zahtjevi koji se postavljaju pred državu i pred branitelje.

Ponajprije, država se ne može smatrati odgovornom za svaki nedostatak u postupanju i ponašanju branitelja po službenoj dužnosti ili branitelja na teret proračunskih sredstava te joj je nemoguće spriječiti svaki propust branitelja.<sup>38</sup> To je logična posljedica neovisnosti pravne profesije i činjenice da je obrana u biti stvar između branitelja i njegova branjenika, bez obzira na to je li riječ o branitelju po vlastitom izboru okrivljenika ili ne.<sup>39</sup> Nacionalna tijela dužna su intervenirati kada je propust branitelja očit ili su na njega na drugi način upozorena.<sup>40</sup> Izostanak prigovora osumnjičenika ili okrivljenika ne oslobađa nacionalna tijela dužnosti da osiguraju učinkovitu pravnu pomoć,<sup>41</sup> iako ponašanje i iznesena stajališta okrivljenika o kvaliteti obrane i propustima branitelja utje-

---

<sup>36</sup> Presuda *Gabrielyan protiv Armenije*, 10. travnja 2012., br. 8088/05, § 65. (dalje u tekstu: *Gabrielyan*). Sud je istaknuo da Konvencija u čl. 6. govori o „pomoći“, a ne o „postavljanju“.

<sup>37</sup> Presude *Jankauskas protiv Litve* (br. 2), 27. lipnja 2007., br. 50446/09, § 78.

<sup>38</sup> Presuda *Andreyev protiv Estonije*, 22. studenog 2011., 48132/07, § 71. (dalje u tekstu: *Andreyev*). *Hajibeyli i Aliyev protiv Azerbajdžana* od 19. lipnja 2018., br. 6477/08, 10414/08, § 60.

<sup>39</sup> Presuda *Vasenin protiv Rusije*, 21. lipnja 2016., 48023/06, § 137.

<sup>40</sup> *Ibid.* Također, *Daud protiv Portugala*, 21. travnja 1998., § 38., Izvješća 1998II.

<sup>41</sup> Presuda *Tau protiv Rumunjske*, 23. srpnja 2019., br. 56280/07, § 46.

ču na konačnu ocjenu ESLJP-a.<sup>42</sup> Za zaštitu konvencijskih prava okrivljenika važna je mogućnost utvrđenja disciplinske odgovornosti branitelja zbog nesa-  
vjesnog ili neurednog obnašanja dužnosti, ali ona mora biti praćenja pravnim  
sredstvima radi otklanjanja učinka predmetnog propusta na kazneni postu-  
pak.<sup>43</sup> Stoga i intervencija države u slučaju očito neadekvatne pravne pomoći  
mora biti usmjerena zaustavljanju neučinkovitosti pravne pomoći i otklanjanju  
njezinih posljedica, ovisno o konkretnim okolnostima predmeta. U većini slu-  
čajeva dostatna će biti zamjena spornog branitelja drugim, iako se mora voditi  
briga i o fazi postupka u kojoj je utvrđena kako ne bi bila riječ o takvu nedo-  
statku koji zbog svoje naravi zahvaća cijeli postupak.

Situacije u kojima pružena pravna pomoć nije zadovoljavala minimalne  
konvencijske kriterije kvalitete svode se na pasivnost branitelja,<sup>44</sup> neulaganje  
pravnih lijekova,<sup>45</sup> neispunjavanje jednostavnih formalnih uvjeta pri podnoše-  
nju pravnih lijekova,<sup>46</sup> neprisustvovanje raspravi i/ili radnjama,<sup>47</sup> prešutno ili  
izričito slaganje s većinom argumenata tužiteljstva, nepoznavanje predmeta te  
istovremeno nepoduzimanje radnji da se to otkloni<sup>48</sup> itd. Što se tiče pasivnosti  
kao najčešćeg razloga neučinkovitosti pružene pomoći, konvencijski standardi  
ne zahtijevaju nužno proaktivan pristup niti se kvaliteta pravne pomoći može  
mjeriti brojem radnji, ali očita pasivnost branitelja otvara ozbiljnu sumnju u  
neučinkovitu obranu.<sup>49</sup> U prethodnom kontekstu, a imajući u vidu da su u Di-  
rektivu ugrađeni standardi ESLJP-a, kao i samoregulaciju hrvatskog odvjet-  
ništva, može se zaključiti da je izazov implementacije Direktive na način da  
se osigura učinkovita i kvalitetna pravna pomoć i na hrvatskom odvjetništvu.

#### **4. POJEDINI ASPEKTI IMPLEMENTACIJE DIREKTIVE O PRAVNOJ POMOĆI U ODREĐENIM DRŽAVAMA ČLANICAMA**

Direktiva o pravnoj pomoći primjenjuje se na 25 država članica (sve osim  
Danske, Irske i Ujedinjene Kraljevine), koje su je bile dužne transponirati do

---

<sup>42</sup> *Gabrielyan*, § 67.

<sup>43</sup> *Andreyev* §§ 73.-75.

<sup>44</sup> Presuda *Sannino protiv Italije*, 27. travnja 2006., 30961/03 (dalje u tekstu: *Sannino*).

<sup>45</sup> Primjerice u *Andreyev*.

<sup>46</sup> Presuda *Czekalla protiv Portugala*, 10. prosinca 2002., br. 38830/97, § 68.

<sup>47</sup> V. citiranu presudu *Artico te Guvec protiv Turske*, 20. siječnja 2009., br. 70337/01, § 129.

<sup>48</sup> *Sannino* § 50.

<sup>49</sup> U predmetu *Gabrielyan* branitelj je bio pasivan, ali ne u mjeri koja bi dovela do povrede  
prava na pravično suđenje.

5. svibnja 2019.<sup>50</sup> Europskoj su komisiji mjere za transponiranje prijavile 22 države (sve osim Njemačke, Grčke i Malte).<sup>51</sup> Hrvatska je prijavila Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije s izmjenama i dopunama,<sup>52</sup> ali glavninu mjera sadržava predložena VIII. novela Zakona o kaznenom postupku.<sup>53</sup> Hrvatska se stoga može svrstati u grupu država koje su prijavile parcijalno transponiranje Direktive.

U nastavku će se prikazati okvir sustava besplatne pravne pomoći i implementacija Direktive u Italiji, Belgiji i Španjolskoj te se skreće pažnja na neke specifičnosti tih pravnih sustava. Prikaz se daje kako bi implementacija Direktive o pravnoj pomoći u hrvatskom odvjetništvu imala potreban komparativni kontekst.

#### 4.1. Italija

Europska je komisija u postupku donošenja Direktive provela procjenu učinka, prema kojoj se Italija svrstava u države koje provode provjeru imovinskog stanja i provjeru osnovanosti.<sup>54</sup> Teoretski, između 20 % i 30 % populacije u Italiji zadovoljavalo je provjeru imovinskoga stanja, i to dok je granica dohotka za pomoć bila 10.628,00 eura, odnosno 55 % prosječne plaće.<sup>55</sup> Istovremeno, samo za 6 % predmeta odobravala se besplatna pravna pomoć.<sup>56</sup> Razvidno je da između navedenih brojeva postoji znatan nerazmjer.

---

<sup>50</sup> Ispravak Direktive (EU) 2016/1919 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhitbenog naloga, Službeni list Europske unije L 297 od 4. studenog 2016. Ispravkom je rok za transponiranje ispravljen s 25. svibnja 2019. na 5. svibnja 2019.

<sup>51</sup> Pregled nacionalnih implementacijskih mjera na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32016L1919> (4. 11. 2019.). Prema podacima Bärbel Heinkelmann iz Europske komisije izloženima u Vilniusu 27. lipnja 2019. kompletno transponiranje tada je bilo prijavilo 17 država, tri su prijavile parcijalno transponiranje, a pet nije prijavilo mjere. V. [http://teise.org/wp-content/uploads/2019/08/EU-Directive-2016\\_1919-and-its-implementation-in-the-Member-States.-Barbel-Heinkelmann.pdf](http://teise.org/wp-content/uploads/2019/08/EU-Directive-2016_1919-and-its-implementation-in-the-Member-States.-Barbel-Heinkelmann.pdf) (4. 11. 2019.).

<sup>52</sup> Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, Narodne novine br. 91/10, 81/13, 124/13, 26/15, 102/17, 68/18, 70/19.

<sup>53</sup> Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku upućen u saborsku proceduru 24. listopada 2019. [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-10-25/103907/PZE\\_776.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-10-25/103907/PZE_776.pdf) (4. 11. 2019.).

<sup>54</sup> Vidi COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the Proposal for Measures on Legal Aid for Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings, SWD(2013) 476 final, str. 137.

<sup>55</sup> Ibid. Aneks VII, str. 138.

<sup>56</sup> Ibid., tablica 4, str. 93.

Talijanski kazneni postupak poznaje obveznu formalnu obranu, koja se proteže kroz cijeli postupak i ima mali broj iznimaka.<sup>57</sup> Okrivljeniku<sup>58</sup> koji sam ne izabere branitelja postavlja se branitelj po službenoj dužnosti s liste branitelja ustanovljene na nacionalnoj razini.<sup>59</sup> Branitelj po službenoj dužnosti ima zakonom propisanu obvezu pružanja pravne pomoći.<sup>60</sup> Iako i branitelj po službenoj dužnosti i izabrani branitelj sami sebi mogu odrediti zamjenu, mogu biti zamijenjeni samo iz opravdanih razloga.<sup>61</sup> Mogućnost zamjene postoji i za slučajeve u kojima se branitelj po službenoj dužnosti ili izabrani branitelj nije pojavio na vrijeme za provođenje radnje, nije ga se moglo pronaći ili je odustao od obrane.<sup>62</sup> Talijanski Zakon o kaznenom postupku (dalje u tekstu: talijanski ZKP) sadržava i odredbe o disciplinskoj odgovornosti branitelja za slučaj odbijanja ili „napuštanja“ obrane po službenoj dužnosti.<sup>63</sup> Odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti tada je isključivo u nadležnosti odvjetničke komore, a disciplinski je postupak autonoman u odnosu na kazneni postupak u kojem je došlo do spornog postupanja branitelja.<sup>64</sup>

Unatoč obveznoj formalnoj obrani okrivljenik će snositi troškove branitelja ako ne podnese zahtjev za besplatnu pravnu pomoć i ako mu se taj zahtjev ne odobri.<sup>65</sup> Siromašni okrivljenik može tražiti besplatnu pravnu pomoć, ali uvjeti ostvarenja te pomoći uređeni su posebnim zakonom, a ne ZKP-om.<sup>66</sup> Besplat-

---

<sup>57</sup> ESLJP je u presudi *Correia de Matos protiv Portugala* (VV), 4. travnja 2018., br. 56402/12, naveo da Italija, San Marino, Španjolska i Norveška načelno zabranjuju obranu bez pomoći branitelja, a Italija predviđa iznimke za lakša kažnjiva djela, v. §§ 81.-84. Kritika prezentacije nacionalnih sustava v. izdvojeno mišljenje suca Pinto De Albuquerquea, kojemu se pridružio sudac Sajo, §§ 13.-20. Analizu obvezne obrane u kontekstu prakse sudova SAD-a, međunarodnih kaznenih sudova i hrvatskog prava v. Pajčić, M., Obvezna obrana – ograničenje prava okrivljenika da se brani sam?, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 25, broj 1/2018, str. 99-125.

<sup>58</sup> Status optuženika (*l'imputato*) stječe se pod uvjetima iz članka 60. talijanskog Zakona o kaznenom postupku (*Codice di procedura penale*, kako je zadnje izmijenjen Zakonom od 19. srpnja 2019., n. 69, dalje u tekstu: talijanski ZKP). Na temelju članka 61. prava i jamstva dana optuženiku protežu se i na osobu prema kojoj se vodi prethodni postupak ako zakonom nije izrijekom drukčije propisano. Branitelj je uređen člancima 96.-108. talijanskog ZKP-a.

<sup>59</sup> Čl. 96. i 97. talijanskog ZKP-a. *Difensore di fiducia* – okrivljenik ga sam bira (čl. 96. talijanskog ZKP-a) i *difensore di ufficio* - po službenoj dužnosti (čl. 97. st. 5. talijanskog ZKP-a).

<sup>60</sup> Čl. 97. st. 5. talijanskog ZKP-a.

<sup>61</sup> Čl. 97. st. 5. i 102. talijanskog ZKP-a.

<sup>62</sup> Čl. 97. i 102. talijanskog ZKP-a.

<sup>63</sup> Čl. 105. talijanskog ZKP-a. Za pitanja neprihvatanja obrane, otkazivanja i opoziva v. čl. 107. talijanskog ZKP-a.

<sup>64</sup> Čl. 105. talijanskog ZKP-a. Glede upućivanja predmeta odvjetničkoj komori usp. čl. 105. st. 4. talijanskog ZKP-a i čl. 73. st. 6. hrvatskog ZKP-a.

<sup>65</sup> Besplatna pravna pomoć u Italiji je ustavna kategorija, v. čl. 24. st. 3. talijanskog Ustava.

<sup>66</sup> Čl. 98. talijanskog ZKP-a. Besplatnu pravnu pomoć mogu zatražiti žrtva, oštećenik te osoba za koju dolazi u pitanje građanskopravna odgovornost za štetu. Besplatnu pravnu pomoć

na pravna pomoć obuhvaća sve faze i stupnjeve postupka. Napominje se da branitelja mora imati i uhićenik i osoba koja je zadržana od strane policije, koji također mogu tražiti besplatnu pravnu pomoć.<sup>67</sup> Dakle ako je okrivljeniku postavljen branitelj po službenoj dužnosti, ali mu nije odobrena besplatna pravna pomoć, sam će morati platiti branitelja.

Italija je notificirala jednu mjeru za transponiranje Direktive, zakonodavni dekret kojim je izmijenjen propis koji uređuje besplatnu pravnu pomoć.<sup>68</sup> Naime stajalište Italije jest da je u najvećoj mjeri već usklađena sa zahtjevima Direktive o pravnoj pomoći s obzirom na izmjene učinjene transponiranjem Direktive o pravu na branitelja.<sup>69</sup> Stoga je implementacija Direktive donijela samo dvije važnije promjene.

Prva promjena odnosi se na proširenje prava na besplatnu pravnu pomoć za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhiidbenog naloga.<sup>70</sup> Druga promjena odnosi se na provjeru osnovanosti kojom se djelomično otklanja dotadašnja zakonska prepreka ostvarenju pomoći. Naime, do izmjena iz ožujka 2019. besplatna pravna pomoć za osobe prema kojima se vodio prethodni postupak, koje su okrivljene ili osuđene za kaznena djela porezne evazije bila je isključena. Sada je takvo ograničenje propisano samo za osobe osuđene za djela porezne evazije.<sup>71</sup>

Provjera imovinskog stanja i dalje se provodi na temelju godišnjeg dohotka.<sup>72</sup> Od drugih važnijih uvjeta za odobravanje pomoći jedan je da okrivljenik nema više od jednog branitelja,<sup>73</sup> dok državljanstvo nije uvjet. Pomoć mogu ostvariti talijanski državljani, stranci i apatridi. Italija postavlja i stroge formalne uvjete za podnošenje zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć pod pri-

---

uređuje Decreto del Presidente della Repubblica, 30. svibnja 2002., br. 115, zadnje izmijenjen s Decreto Legislativo od 7. ožujka 2019., br. 24. (dalje u tekstu: Dekret). Konkretno, relevantne su odredbe čl. 74.-145.

<sup>67</sup> V. čl. 386. talijanskog ZKP-a u vezi s čl. 109. Dekreta.

<sup>68</sup> Decreto Legislativo od 7. ožujka 2019., br. 24.

<sup>69</sup> Vidi *Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 62*. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1093897.pdf> str. 4 (4. 11. 2019.). Za kritiku implementacije Direktive o pravnoj pomoći vidi Grisonich, E., *L'attuazione della direttiva 2016/1919/UE: un timido intervento in materia di patrocinio a spese dello Stato, Diritto penale contemporaneo*, 5/2019, str. 213-230. Autorica smatra da Italija nije otišla dovoljno daleko u prilagodbi zahtjevima Direktive.

<sup>70</sup> Glede tzv. *dual defence* u talijanskom kontekstu v. Bargis M., *Il diritto alla "dual defence" nel procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo: dalla direttiva 2013/48/UE alla direttiva (UE) 2016/1919, Diritto penale contemporaneo*, 3/2016, str. 30-40.

<sup>71</sup> Čl. 76. i 91. Dekreta.

<sup>72</sup> Od ožujka 2018. granica godišnjeg dohotka za besplatnu pravnu pomoć iznosi 11.493,82 eura uvećanih za 1.032,91 po članu obitelji s kojim okrivljenik živi. V. čl. 76. Dekreta.

<sup>73</sup> Po ZKP-u okrivljenik može imati najviše dva branitelja.

jetnjom odbačaja.<sup>74</sup> Sud ima rok od deset dana za odlučivanje o podnesenom zahtjevu.<sup>75</sup>

Talijanski sustav besplatne pravne pomoći kritizira se zbog nesklonosti odvjetnika da traže uključenje na liste, dugotrajnosti u plaćanju odvjetnicima, manjka povjerenja u sustav i niskog broja slučajeva u kojima se pomoć odobrava.<sup>76</sup> Kritika se može uputiti i formaliziranom i birokratiziranom postupku za ostvarenje pomoći, a broj predmeta u kojima je pomoć odobrena relativno je nizak. Ipak, talijansko pravo sadržava i odredbe koje jamče višu razinu zaštite prava okrivljenika, kao što je pravo biranja odvjetnika na teret proračunskih sredstava s liste.<sup>77</sup> Ipak, upitno je može li se reći da je riječ o učinkovitom sustavu. Ono što je vidljivo na talijanskom primjeru jest razlika između predviđanja Europske komisije i stajališta koje je u transponiranju Direktive zauzela država. Naime Komisija je predviđala da će Italija u transponiranju Direktive morati provesti veće promjene jer je njezin sustav besplatne pravne pomoći percipiran neadekvatnim.<sup>78</sup> Talijanski se zakonodavac, za sada, ne slaže.

## 4.2. Belgija

Belgijski kazneni postupak utemeljen je na *Code d'Instruction Criminelle* iz 1808. te je snažno obilježen načelom inkvizitornosti. Poteškoće belgijskog kaznenog procesnog zakonodavstva da osigura punu zaštitu prava na branitelja došle su do izražaja u praksi ESLJP-a. Mnogi važni standardi ESLJP-a na tom području utvrđeni su upravo u belgijskim predmetima. Glede prava na branitelja, belgijski pravni sustav doživio je bitne promjene 2012., kada je stupila na snagu reforma prava na pristup branitelju pri policijskom ispitivanju, usvojena kao reakcija na standarde iz presude *Salduz*.<sup>79</sup> Tako belgijski odvjetnici prisustvuju policijskim ispitivanjima od 1. siječnja 2012.<sup>80</sup> Daljnju reformu belgijsko

---

<sup>74</sup> Čl. 78. i 79. Dekreta.

<sup>75</sup> Čl. 96. Dekreta.

<sup>76</sup> V. United Nations Development Programme i United Nations Office on Drugs and Crime, Global Study on Legal Aid Country Profiles, 2016, na: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/GSLA\\_-\\_Country\\_Profiles.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/GSLA_-_Country_Profiles.pdf) str. 456-466 (4. 11. 2019.). Također, vidi Procjenu učinka Europske komisije, bilj. 54.

<sup>77</sup> Čl. 80. Dekreta. Za uvjete za uvrštenje na liste branitelja koji pružaju besplatnu pravnu pomoć v. čl. 81. Dekreta.

<sup>78</sup> V. Procjenu učinka Europske komisije, bilj. 54, str. 108.

<sup>79</sup> Mols, V., Bringing directives on procedural rights of the EU to police stations: Practical training for criminal defence lawyers, *New Journal of European Criminal Law* 2017, Vol. 8 (3), str. 300–308, str. 303.

<sup>80</sup> *Ibid.*



je pravo doživjelo tijekom implementacije Direktive o pravu na branitelja.<sup>81</sup> Postupanje belgijskih tijela prije ovih važnih reformi vidljivo je i u novijoj presudi ESLJP-a *Beuze protiv Belgije*<sup>82</sup> jer činjenice tog predmeta prethode čak i usvajanju standarda *Salduz* u belgijski pravni poredak.

Promjene usvojene tzv. *Zakonom Salduz* zahtijevale su i 3,5 milijuna eura u proračunu za besplatnu pravnu pomoć, dok procjene odvjetničke komore s francuskog i njemačkog govornog područja govore o 80 % osumnjičenika koji zahtijevaju branitelja pri prvom ispitivanju.<sup>83</sup> Promjene zakonodavnog uređenja prava na pristup branitelju stoga nužno zahtijevaju odgovarajuću prilagodbu sustava besplatne pravne pomoći. Mogućnost ostvarenja besplatne pravne pomoći u Belgiji nije ograničena samo na određenu fazu, nego se proteže na cijeli kazneni postupak.

Europska komisija procijenila je da u Belgiji teoretski manje od 10 % populacije zadovoljava provjeru imovinskog stanja koja se 2013. jedina primjenjivala.<sup>84</sup> Tijekom procjene učinka granica dohotka za besplatnu pravnu pomoć bila je 10.320,00 eura, tj. 39 % prosječne plaće.<sup>85</sup> Istovremeno, besplatna pravna pomoć odobravala se za 20 % predmeta.<sup>86</sup>

Slično kao i Hrvatska, Belgija poznaje primarnu pravnu pomoć, koja obuhvaća davanje općih pravnih informacija, upućivanje na odgovarajući postupak i inicijalno pravno mišljenje, dok sekundarna pravna pomoć obuhvaća detaljna pravna mišljenja i zastupanje.<sup>87</sup> Sekundarna pomoć može se odobriti djelomično ili potpuno, a u nadležnosti je vijeća odvjetničkih komora, koje osniva Biro za pravnu pomoć (*Bureau d'aide juridique*).<sup>88</sup> Biro nadzire učinkovitost i kvalitetu pravne pomoći, a ima ovlast suspendirati ili ukloniti odvjetnika s liste odvjetnika koji pružaju pravnu pomoć.<sup>89</sup> Kao svojevrsan treći oblik pomoći, Belgija poznaje i snošenje troškova plaćanja pristojbi i slične troškove. U kaznenom je postupku imenovanje branitelja okrivljeniku koji ga sam ne izabere u nadležnosti odvjetničke komore. Ona imenuje odvjetnika, u postupku i pod uvjetima propisanim Zakonom o kaznenom postupku.<sup>90</sup>

---

<sup>81</sup> Ibid., §§ 48.-66.

<sup>82</sup> *Beuze protiv Belgije* (VV), 9. studenog 2018., br. 71409/10.

<sup>83</sup> Procjena učinka Europske komisije, bilj. 54, str. 85.

<sup>84</sup> Procjena učinka Europske komisije, bilj. 54, str. 137. Presuda Velikog vijeća *Salduz protiv Turske*, 27. studenog 2008., br. 36391/02.

<sup>85</sup> Procjena učinka Europske komisije, bilj. 54. Aneks VII, str. 138.

<sup>86</sup> Ibid., tablica 4, str. 93.

<sup>87</sup> Čl. 508/1 Code Judiciaire.

<sup>88</sup> Čl. 508/7 i 508/8 Code Judiciaire.

<sup>89</sup> Čl. 508/8 Code Judiciaire. Navedena ovlast ne prejudicira ishod mogućeg disciplinskog postupka protiv odvjetnika.

<sup>90</sup> V. primjerice čl. 47. bis Code d'Instruction Criminelle, pročišćeni tekst u službenom glasilu na: [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1808111730&table\\_name=loi](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1808111730&table_name=loi) (4. 11. 2019.).

U postupku transponiranja Direktive Belgija je prijavila jednu implementacijsku mjeru. Riječ je o izmjenama bodova na kojima se temelji plaćanje odvjetnika koji pružaju besplatnu pravnu pomoć.<sup>91</sup> Mjera prethodi stupanju Direktive na snagu, pa se ne može govoriti o prilagodbi sustava poduzetoj radi udovoljavanja zahtjevima Direktive.

Stoga je belgijski sustav i nakon proteka roka za transponiranje zadržao svoje osnovne karakteristike, a to je primjena isključivo provjere imovinskog stanja te nepostojanje strogih vremenskih ograničenja za pristup besplatnoj pravnoj pomoći.

### 4.3. Španjolska

Europska komisija Španjolsku je svrstala u skupinu država koje provode provjeru imovinskoga stanja. Teoretski, između 70 % i 80 % populacije u Španjolskoj zadovoljava provjeru imovinskoga stanja.<sup>92</sup> Granica dohotka za odobravanje besplatne pravne pomoći bila je 17.952 eura, što je iznad iznosa prosječne plaće,<sup>93</sup> a pomoć je odobravana za 23 % predmeta.<sup>94</sup>

Što se tiče kaznenog postupka, treba napomenuti da se Španjolska također svrstava među države koje propisuju obveznu formalnu obranu.<sup>95</sup> Postupovne garancije koje izviru iz europskih direktiva španjolsko pravo jamči osumnjičeniku i okrivljeniku, kao i osobama lišenima slobode.<sup>96</sup> Izričito jamči pravo sudjelovanja odvjetnika u dokaznim radnjama iz čl. 3. st. 3. Direktive o pravu na branitelja te su uvedene novosti kao što je pravo konzultiranja branitelja i osumnjičenika pomaknuto u vrlo ranu fazu postupka.<sup>97</sup> Navedeno je rezultat zakonodavnih reformi radi implementacije prvenstveno Direktive o pravu na branitelja.<sup>98</sup>

---

<sup>91</sup> 19 juillet 2016 - Arrêté ministériel fixant la nomenclature des points pour les prestations effectuées par les avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\\_body.pl?language=fr&caller=summary&pub\\_date=16-08-10&numac=2016009402](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=16-08-10&numac=2016009402) (4. 11. 2019.).

<sup>92</sup> Procjena učinka Europske komisije, bilj. 54, str. 137.

<sup>93</sup> Ibid., Aneks VII, str. 138.

<sup>94</sup> Ibid., tablica 4, str. 93.

<sup>95</sup> V. prethodno citiranu presudu ESLJP-a *Correia de Matos protiv Portugala*, 4. travnja 2018., br. 56402/12, §§ 81.-84. V. §§ 13.-20. izdvojenog mišljenja suca Pinto De Albuquerquea, kojemu se pridružio sudac Sajo. Iznimke postoje npr. za *delitos leves*.

<sup>96</sup> Jimeno-Bulmes, M., *The Right of Access to a Lawyer in the European Union: Directive 2013/48/ EU and Its Implementation in Spain*, u: Rafaraci, Belfiore (ur.), *EU Criminal Justice, Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer, 2019, str. 57-70, str. 67. Autorica na str. 67-69 upućuje na konkretne promjene unesene u španjolski poredak implementacijom postupovnih direktiva.

<sup>97</sup> Ibid., str. 67-68

<sup>98</sup> Ibid.

Što se tiče konkretno prava na besplatnu pravnu pomoć, navedeno pravo jamči španjolski Ustav svojim čl. 119., koji jamči besplatnu pravnu pomoć kad je to uređeno zakonom, ali svakako za osobe s nedostatnim financijskim sredstvima.<sup>99</sup> Besplatna pravna pomoć konkretizirana je najvećim dijelom u Zakonu o kaznenom postupku<sup>100</sup> i Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći.<sup>101</sup> Oba navedena zakona primjenjuju se na ostvarenje besplatne pomoći branitelja, a pojedine specifične odredbe mogu se naći i u drugim propisima. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći primjenjuje se ako Zakonom o kaznenom postupku nije što posebno određeno. Članak 118. Zakona o kaznenom postupku utvrđuje pravo na besplatnu pravnu pomoć, kao i čl. 520., koji ga jamči osobama lišeni-ma slobode. S obzirom na obveznu formalnu obranu isti članak propisuje da će se osobi koja sama ne izabere branitelja branitelj postaviti. Okrivljenici kojima nije priznato pravo na besplatnu pravnu pomoć dužni su snositi troškove obrane.<sup>102</sup> Za razliku od Italije, okrivljenik kojem je priznato pravo na besplatnu pravnu pomoć ima pravo izabrati branitelja, ali ako to učini, dužan je snositi troškove kao da mu besplatna pomoć nije priznata.<sup>103</sup>

Španjolska je, kao i Belgija i Italija, notificirala samo jednu mjeru za transpoziciju Direktive o pravnoj pomoći. Riječ je o zakonu kojim se mijenjaju odredbe španjolskog zakona o pravosudnoj suradnji i europskom istražnom nalogu.<sup>104</sup> Stoga je riječ o izmjenama u dijelu pomoći traženim osobama u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga. U preostalom dijelu španjolski je sustav i dalje utemeljen na provjeri imovinskog stanja, a u sustavu važnu ulogu ima odvjetnička komora, koja je u jednom dijelu nadležna odlučivati o podnesenim zahtjevima.

---

<sup>99</sup> Španjolski Ustav <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTEL-LANO.pdf> (3. 11. 2019).

<sup>100</sup> Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal s kasnijim izmjenama i dopunama, posljednjom od 6. 10. 2015., na: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036>.

<sup>101</sup> Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

<sup>102</sup> Čl. 121. Ley de Enjuiciamiento Criminal.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Ley 3/2018, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación.

## 5. PRAKTIČNA IMPLEMENTACIJA DIREKTIVE O PRAVU NA PRISTUP BRANITELJU I DIREKTIVE O PRAVNOJ POMOĆI U HRVATSKOM ODVJETNIŠTVU

Sveobuhvatna implementacija direktiva, nakon transponiranja u kazneno zakonodavstvo, ponajviše se odnosi na praktičnu primjenu. Praktičnu primjenu Direktive o pravnoj pomoći u hrvatskom odvjetništvu treba sagledati kroz tri osnovne obveze koje pred odvjetništvo stavlja Direktiva. To su: osigurati učinkovitu pravnu pomoć odvjetnika osobama koje nemaju dovoljno sredstava da plate odvjetnika, osigurati kvalitetnu pravnu pomoć educiranog i osposobljenog odvjetnika i, posljednje, povezano s odlukom suda, mogućnost da se odvjetnik zamijeni drugim odvjetnikom u slučaju da ne zadovoljava jedan od spomenutih kriterija.

Učinkovita pravna pomoć osobama koje nemaju dovoljno sredstava platiti odvjetnika u svjetlu Direktive stavlja pred Hrvatsku odvjetničku komoru (dalje u tekstu: HOK ili Komora) tri važne i neraskidive obveze. Prva je učiniti pravnu pomoć putem odvjetnika dostupnom u svakom trenutku i na najbrži mogući način. Druga je povezana s prvom, tj. nemoguće je govoriti o učinkovitoj pravnoj pomoći, a da se pri tome, kao sastavnica te učinkovitosti, ne ubroji i kvaliteta rada odvjetnika, a samim time i njegova osposobljenost i educiranost. Naposljetku, treća, Komora je dužna organizirati djelotvoran sustav nadzora provođenja svoje prve dvije obveze putem procjene (ne)učinkovitosti rada odvjetnika, o čemu je već bilo riječi ranije u radu.

### 5.1. Učinkovita, organizirana i dostupna pravna pomoć odvjetnika

Osiguranje učinkovitog ostvarivanja prava na branitelja uvjetovano je dobro koncipiranim i funkcionalnim sustavom besplatne pravne pomoći. Do sada je Hrvatska više puta bila osuđena pred ESLJP-om,<sup>105</sup> a usprkos zakonodavnim intervencijama koje su uslijedile, postojeće uređenje besplatne pravne pomoći trpjelo je ozbiljne i brojne kritike.<sup>106</sup>

Europski sud za ljudska prava, kao što je u radu već napomenuto, ističe da je, iako nije apsolutno, pravo svakoga optuženoga za kazneno djelo da ga djelotvorno brani odvjetnik, ako je potrebno imenovan po službenoj dužnosti, jedno od temeljnih značajki pravičnog suđenja. Ipak, članak 6. stavak 3. (c) konkretno ne navodi na koji se način ostvaruje to pravo. Hrvatska odvjetnička komora svojom organizacijom odvjetnika po odvjetničkim zborovima te sastavljanjem odvjetničkih lista, koje dostavlja svim tijelima kaznenog postupka i sudovima,

---

<sup>105</sup> Presuda *Prežec protiv Hrvatske*, 15. 10. 2009., 48185/07.

<sup>106</sup> Vidjeti L. Valković, op. cit. uz bilj. 14, str. 339-369.

djelotvorno doprinosi ostvarivanju prava na besplatnog branitelja u Republici Hrvatskoj. Spomenuto pravo nije moguće ostvariti bez koordinacije policije, državnih odvjetništava i sudova s jedne strane te odvjetnika (branitelja), odnosno Komore kao njihove „krovne“ organizacije, s druge strane.<sup>107</sup>

Liste odvjetnika HOK-a samo su jedan dio uređenog sustava pravne pomoći, koji predstavlja nužnost učinkovitog kaznenog postupka, jer dokazi prikupljeni u najranijoj fazi određuju okvir u sklopu kojeg će se na suđenju razmatrati kazneno djelo koje se okrivljeniku stavlja na teret. Pravičnost postupka zahtijeva da okrivljenik treba moći pribaviti cijeli niz usluga, posebice onih povezanih s pravnom pomoći. U oživotvorenju tih pravnih standarda uloga odvjetnika i Komore pokazuje se ključnom.

## **5.2. Kvaliteta usluga pravne pomoći i osposobljavanje odvjetnika unutar Hrvatske odvjetničke komore**

Hrvatska odvjetnička komora cjeloživotno obrazovanje odvjetnika i odvjetničkih vježbenika smatra barem jednako važnim kao i obavljanje svakodnevnog odvjetničkog posla. Komora je 2007. godine osnovala Odvjetničku akademiju Hrvatske odvjetničke komore (dalje u tekstu: Odvjetnička akademija ili Akademija), stručno tijelo Komore s ciljem stalnog obrazovanja i usavršavanja odvjetnika i odvjetničkih vježbenika sukladno članku 18. stavku 1. točki 14. Statuta HOK-a<sup>108</sup> i članku 63. u stavcima 1. i 2. Zakona o odvjetništvu.<sup>109</sup> Navedeno pravo i obveza stručnog usavršavanja propisani su pravilom broj 16 Kodeksa odvjetničke etike.<sup>110</sup>

Radi ostvarenja tog zadatka Odvjetnička akademija već više od deset godina osmišljava, provodi i u suradnji s Upravnim odborom Komore nadzire trajno stručno obrazovanje i usavršavanje odvjetnika te provodi ostale aktivnosti usmjerene povećanju stručnosti članova Komore i unapređenju odvjet-

---

<sup>107</sup> Op. cit. uz bilj. 14, str. 365-366.

<sup>108</sup> Čl. 18. st. 1. toč. 14. Statuta HOK-a: “Upravni odbor utvrđuje program trajnoga stručnog usavršavanja odvjetnika i odvjetničkih vježbenika i nadzire provedbu tog programa u suradnji s Hrvatskom odvjetničkom akademijom.”

<sup>109</sup> Čl. 63. Zakona o odvjetništvu “(1) Komora, odvjetnici i odvjetnička društva u čijim uredima vježbenici rade dužni su brinuti se za stručnu i praktičnu poduku vježbenika kao i za usvajanje pravila Kodeksa odvjetničke etike.

(2) Komora utvrđuje obvezatni program obrazovanja odvjetničkih vježbenika radi polaganja pravosudnog ispita, koji mora biti usklađen s programom Pravosudne akademije Ministarstva pravosuđa.”

<sup>110</sup> Pravilo br. 16 Kodeksa odvjetničke etike: “Odvjetnik treba obnavljati, proširivati i usavršavati svoju pravnu i opću naobrazbu.”

ničke profesije u skladu s člankom 5. Pravilnika o radu Odvjetničke akademije HOK-a.<sup>111</sup>

Na temelju propisane zakonske obveze Odvjetnička akademija donosi opće i specijalizirane programe za trajno stručno usavršavanje odvjetnika i odvjetničkih vježbenika za provedbu predavanja, radionica i seminara, ali i tečajeva učenja na daljinu. Prilikom određivanja tema i obrazovnih aktivnosti Akademija posebno vodi računa o zakonodavnim promjenama kako bi se odgovarajućom i pravodobnom edukacijom osigurala što bolja i brža primjena novih propisa ili njihova implementacija. U tom smislu poduzete su i sve radnje kako bi se edukacijom iz područja kaznenog i kaznenog postupnog prava ispunile obveze propisane Direktivom o pravnoj pomoći. Konačno, sve aktivnosti i razni formati edukacije Odvjetničke akademije usmjereni su povećanju znanja i stručnosti članova Komore te unaprjeđenju odvjetništva kao neizostavnog čimbenika pravosudnog sustava.<sup>112</sup>

Dovodeći u vezu, s jedne strane, obvezu države da osigura učinkoviti sustav pravne pomoći koji je adekvatne kvalitete kao i trajno osposobljavanje odvjetnika, kako to propisuje članak 7. Direktive, te s druge strane cjeloživotnu i sveobuhvatnu edukaciju koju provodi Odvjetnička akademija, tada se nedvojbeno može zaključiti da Komora, putem svojeg stručnog tijela, zadovoljava sve najviše standarde koje zahtijevaju Direktive.

Usko povezano s kvalitetom pružene pravne pomoći od strane odvjetnika jest i mogućnost i pravo da se, u skladu s čl. 7. toč. 4. Direktive, dodijeljeni odvjetnik, na zahtjev osumnjičenika, okrivljenika i tražene osobe, zamjeni drugim odvjetnikom. Naime, kako je već rečeno u radu, države članice dužne su poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da osumnjičenici, okrivljenici i tražene osobe imaju pravo na to da im se na zahtjev zamijeni dodijeljeni odvjetnik koji im pruža usluge pravne pomoći ako je to opravdano posebnim okolnostima. Iako Direktiva ne navodi što predstavljaju *posebne okolnosti*,

---

<sup>111</sup> Na temelju čl. 18. Statuta HOK-a Upravni odbor HOK-a donio je Pravilnik o radu odvjetničke akademije HOK-a na 9. sjednici održanoj 14. prosinca 2013. godine

<sup>112</sup> U mandatnom razdoblju od 2015. do 2018. godine Odvjetnička akademija HOK-a organizirala je ukupno 64 obrazovne aktivnosti ostvarene u obrazovnom formatu predavanja, seminara, studijskih posjeta i tečajeva učenja na daljinu. Edukaciju je u navedenom trogodišnjem vremenu obavilo ukupno 16.523 polaznika.

U prvoj godini mandata, odnosno u vremenu od 1. srpnja 2015. do 10. lipnja 2016., Odvjetnička akademija HOK-a organizirala je 11 obrazovnih aktivnosti, a nazočilo im je ukupno 6658 polaznika. U drugoj godini mandata, odnosno u vremenu od 11. lipnja 2016. do 25. svibnja 2017., Odvjetnička akademija HOK-a organizirala je 24 obrazovne aktivnosti, kojima je nazočilo ukupno 4075 polaznika. U trećoj godini mandata, odnosno u vremenu od 26. svibnja 2017. do 9. lipnja 2018., Odvjetnička akademija HOK-a organizirala je 29 obrazovnih aktivnosti, kojima je nazočilo ukupno 5 790 polaznika, a detaljan pregled tih aktivnosti naveden je gore pod točkom I.

može se reći da su to one okolnosti kada obrana branitelja nije u skladu sa standardima predviđenima Poveljom ili EKLJP-om kako ih tumače Sud i ESLJP.

### **5.3. Odgovornost odvjetnika za učinkovitu (besplatnu) pravnu pomoć**

Učinkovita pravna pomoć može se ostvariti jedino pomoću djelotvorne kontrole pružanja te pomoći. Direktiva ne govori ništa eksplicitno o organizaciji te kontrole, već je prepušta državama članicama. U Republici Hrvatskoj odvjetništvo se definira kao neovisna i samostalna služba koja osigurava pružanje pravne pomoći fizičkim i pravnim osobama u ostvarivanju i zaštiti njihovih prava i pravnih interesa,<sup>113</sup> a Hrvatska odvjetnička komora samostalna je i neovisna organizacija odvjetnika na teritoriju Republike Hrvatske, u koju se odvjetnici obvezatno udružuju.<sup>114</sup> Zbog takva položaja odvjetništva i Komore Zakon o odvjetništvu ovlašćuje Komoru da svojim Statutom, pored ostalih pitanja, pobliže uredi i disciplinski postupak radi utvrđivanja povreda dužnosti i ugleda odvjetništva te tijela za pokretanje i vođenje disciplinskog postupka.<sup>115</sup>

#### **a) Općenito o disciplinskom postupku pred Disciplinskim tijelima HOK-a**

Disciplinski postupak pred disciplinskim tijelima HOK-a propisan je odredbama Zakona o odvjetništvu i Statuta HOK-a te se u disciplinskom postupku, na temelju odredbe članka 76. Zakona o odvjetništvu, na odgovarajući način primjenjuju odredbe Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku.

Člankom 72. Zakona o odvjetništvu za teže povrede dužnosti i ugleda odvjetništva predviđene su sljedeće mjere: ukor, novčana kazna, gubitak prava na obavljanje odvjetništva od šest mjeseci do 10 godina te trajni gubitak prava na obavljanje odvjetništva. Teže povrede dužnosti i ugleda odvjetništva propisane su odredbom čl. 96. i 97. Statuta HOK-a.

Disciplinsko tužiteljstvo Komore može prije pokretanja disciplinskog postupka provesti izvide radi utvrđenja postoje li u konkretnom slučaju osnove sumnje u učin teže povrede dužnosti i ugleda odvjetništva dostatne za pokretanje disciplinskog postupka.

---

<sup>113</sup> Čl. 1. Zakona o odvjetništvu.

<sup>114</sup> Čl. 2. Zakona o odvjetništvu.

<sup>115</sup> Čl. 41. Zakona o odvjetništvu.

Nakon što disciplinski postupak bude pokrenut, bilo dostavljanjem disciplinske prijave ili odluke o pokretanju disciplinskog postupka po službenoj dužnosti, Disciplinsko tužiteljstvo HOK-a provodi daljnje radnje radi utvrđenja postoji li osnovana sumnja u učin teže povrede dužnosti i ugleda odvjetništva dostatna za podizanje optužnice protiv disciplinskog okrivljenika.

Disciplinski sud HOK-a povodom optužnice provodi raspravu u vijeću sastavljenom od trojice sudaca. Rasprava pred Disciplinskim sudom HOK-a nejavna je temeljem odredbe čl. 112. Statuta HOK-a. Protiv presude Disciplinskog suda HOK-a disciplinski okrivljenik ili disciplinski tužitelj imaju pravo žalbe. O žalbi rješava Viši disciplinski sud HOK-a u vijeću trojice sudaca bez provođenja rasprave.

Protiv presude Višeg disciplinskog suda HOK-a, ukoliko se radi o izrečenim disciplinskim mjerama - gubitak prava na obavljanje odvjetništva – bilo na određeno vrijeme bilo trajno, može se izjaviti priziv Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, koji o prizivu odlučuje u vijeću od petorice sudaca, od kojih su tri suci Vrhovnog suda RH, a dva suci odvjetnici koji su izabrani na Skupštini Hrvatske odvjetničke komore.

#### **b) Disciplinski postupci protiv odvjetnika zbog neurednog obnašanja dužnosti branitelja po službenoj dužnosti**

Neodazivanje odvjetnika koji se nalaze na listi branitelja po službenoj dužnosti na poziv tijela kaznenog progona radi postavljanja za branitelja po službenoj dužnosti ili odbijanje preuzimanja navedene dužnosti, kao i neuredno obnašanje dužnosti branitelja po službenoj dužnosti, podvodi se pod težu povredu dužnosti i ugleda odvjetništva opisanu u čl. 96. toč. 5. Statuta HOK-a, odnosno radi se o nesavjesnom obavljanju odvjetničkih poslova.

Dakle, ako se odvjetnik koji se nalazi na listi branitelja po službenoj dužnosti ne odazove na poziv tijela kaznenog progona, ako odbije obnašanje navedene dužnosti ili ako neuredno obnaša navedenu dužnost, tada postoji osnovana sumnja za pokretanje disciplinskog postupka pred Disciplinskim tužiteljstvom Komore protiv odvjetnika zbog počinjenja teže povrede dužnosti i ugleda odvjetništva iz čl. 96. toč. 5. Statuta HOK-a.

Pri tome je odbijanje obnašanja dužnosti branitelja po službenoj dužnosti potrebno povezati s blanketnom normom iz Kodeksa odvjetničke etike, i to s odredbom pravila 13 Kodeksa, kojim je propisano da odvjetnik ne smije otkloniti preuzimanje pravnog slučaja koji mu je dodijelilo nadležno tijelo.

Prema podacima Disciplinskih tijela HOK-a za period od studenog 2015. do danas proizlazi da Disciplinsko tužiteljstvo HOK-a nije zaprimilo nijednu prijavu tijela kaznenog progona iz koje bi proizlazilo da se odvjetnik koji se



nalazi na listi branitelja po službenoj dužnosti nije odazvao na poziv tijela kaznenog progona ili suda da ga se postavi za branitelja po službenoj dužnosti, odnosno da bi odbio preuzeti obnašanje navedene dužnosti.<sup>116</sup>

Ujedno proizlazi da je u navedenom razdoblju Disciplinskom tužiteljstvu HOK-a od strane kaznenih sudova dostavljeno deset rješenja o razrješenju branitelja postavljenih za obranu po službenoj dužnosti zbog neurednog obnašanja odvjetničke dužnosti, koja su donesena pozivom na odredbu čl. 73. st. 6. Zakona o kaznenom postupku.

Po primitku navedenih rješenja o razrješenju Disciplinsko tužiteljstvo HOK-a postupuje kao po disciplinskoj prijavi protiv odvjetnika. Stoga je u tih deset disciplinskih predmeta pokrenulo disciplinske postupke protiv odvjetnika zbog postojanja osnovane sumnje u počinjenje teže povrede dužnosti i ugleda odvjetništva iz čl. 96. toč. 5. Statuta HOK-a.

Od deset pokrenutih disciplinskih postupaka pred Disciplinskim tužiteljstvom HOK-a:

- u tri je predmeta podignuta optužnica pred Disciplinskim sudom HOK-a, od čega je u jednom predmetu disciplinski postupak obustavljen zbog smrti disciplinskog okrivljenika, dok su dva postupka u tijeku
- u pet je predmeta prijava odbačena jer je utvrđeno da ne postoji osnovana sumnja dostatna za podizanje optužnice pred Disciplinskim sudom HOK-a
- u dva predmeta još se provode dokazne radnje pred Disciplinskim tužiteljstvom HOK-a u pravcu donošenja meritorne disciplinsko-tužiteljske odluke.

Naposljetku, uzimajući u obzir normativni okvir kojim je uređeno pravo na branitelja iz citiranih Direktiva, prikazane komparativne modele pojedinih europskih zakonodavstva, kao i relevantnu praksu ESLJP-a o ovom pitanju, može se zaključiti da organizacija hrvatskog odvjetništva u pogledu prava na pristup branitelju na teret proračunskih sredstava odgovara zahtjevima koji proizlaze iz direktiva i prakse ESLJP-a. To je osobito vidljivo iz dobre i funkcionalne organizacije odvjetničkih lista, stalne i cjeloživotne edukacije odvjetnika, kao i sustavnog i učinkovitog disciplinskog sudovanja u disciplinskim tijelima HOK-a. Podloga za ovaj zaključak jest ponajviše ranije naznačeni podatak da Disciplinsko tužiteljstvo HOK-a nije zaprimilo nijednu prijavu tijela kaznenog progona iz koje bi proizlazilo da se odvjetnik koji se nalazi na listi branitelja po službenoj dužnosti nije odazvao na poziv tijela kaznenog progona ili suda da ga se postavi za branitelja po službenoj dužnosti, odnosno da bi odbio preuzeti obnašanje navedene dužnosti. Napominje se da se za dosadašnje povrede ovog

---

<sup>116</sup> Podaci HOK-a o disciplinskoj odgovornosti odvjetnika. Posebna zahvala na podacima odvjetniku Alenu Jakoboviću, disciplinskom tužitelju HOK-a, i gospodinu Ivanu Peniću, poslovnom tajniku HOK-a

važnog prava koje je ESLJP utvrdio u odnosu na Hrvatsku ne može reći da su rezultat neodgovarajuće organizacije samog odvjetništva.

Pitanje prava okrivljenika na odabir branitelja, kakva mogućnost primjerice postoji u Italiji, ostaje otvoreno pitanje u našem pravnom sustavu. Detaljna analiza ovog segmenta prava na besplatnog branitelja trenutno nadilazi temu ovog rada, no ostavlja praksi dati zadovoljavajuće odgovore.

## 6. ZAKLJUČAK

Direktiva 2013/48/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhiđenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima tijekom trajanja oduzimanja slobode nije u potpunosti uredila sve segmente temeljnog ljudskog prava - prava na branitelja. Kao nedovoljno uređeno pravo ostalo je pravo na besplatnu pravnu pomoć, odnosno pravo na branitelja na teret proračunskih sredstava, koje je postalo predmetom regulacije Direktive (EU) 2016/1919 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhiđenog naloga. Radi se o nerazdvojno povezanim direktivama koje se međusobno prožimaju, odnosno radi se o povezanim segmentima prava na branitelja kao temeljnog prava obrane. Implementacijom Direktive o pravu na branitelja VII. novelom ZKP-a, a bez istovremenog uređenja prava na branitelja na teret proračunskih sredstava implementacijom Direktive o pravnoj pomoći kroz VIII. novelu, pravo na branitelja na teret proračunskih sredstava ostaje teoretsko i iluzorno. Spomenuta implementacija Direktive, nadajmo se, otklonit će sva dugogodišnja otvorena pitanja koja se tiču besplatnog prava pristupa branitelju, odnosno nadajmo se da će njezino transponiranje u naš kazneni sustav uskoro omogućiti pravo na branitelja na teret proračunskih sredstava u svoj njegovoj punini. Puna implementacija direktiva i pred odvjetnike stavlja obveze koje moraju ispuniti žele li biti sudionicima učinkovitog sustava pravne pomoći, tj. oživotvorenja slova ovih pravnih instrumenata. Dosadašnja organizacija odvjetnika putem odvjetničkih lista, cjeloživotnog stručnog obrazovanja te učinkovitog disciplinskog sudovanja dobar su smjer kojim hrvatsko odvjetništvo treba nastaviti svoj rad u svjetlu obveza koje nameću direktive.

## LITERATURA

1. Bargis M., Il diritto alla “dual defence” nel procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo: dalla direttiva 2013/48/UE alla direttiva (UE) 2016/1919, *Diritto penale contemporaneo*, 3/2016, str. 30-40.
2. Cras, S., The Directive on the Right to Legal Aid in Criminal and EAW Proceedings: Genesis and and Description of the Sixth Instrument of the 2009 Roadmap, *eucrium* 1(2017), str. 31-44.
3. Đurđević, Z., The directive on the right of access to a lawyer in criminal proceedings: filling a human rights gap in the European Union legal order, u Đurđević, Ivičević Karas (ur.), *European Criminal Procedure Law in Service of Protection of European Union Financial Interests: State of Play and Challenges*, Croatian Association of European Criminal law, Zagreb, 2016, str. 9-25.
4. Grisonich, E., L'attuazione della direttiva 2016/1919/UE: un timido intervento in materia di patrocinio a spese dello Stato, *Diritto penale contemporaneo*, 5/2019, str. 213-230.
5. Ivičević Karas, E., Valković, L., Pravo na branitelja u policiji – pravna i stvarna ograničenja, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* (Zagreb), vol. 24, br. 2/2017, str. 413-442.
6. Ivičević Karas, E., Burić, Z., Bonačić, M., Unapređenje procesnih prava osumnjičenika i okrivljenika: pogled kroz prizmu europskih standarda, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* (Zagreb), vol. 23, broj 1/2016, str. 11-58.
7. Jimeno-Bulnes, M., Towards common standards on rights of suspects and accused persons in criminal proceedings in the EU, *Center for European Policy Studies (CEPS) Policy Brief*, 2010, str. 10-11.
8. Jimeno-Bulnes, M., The Right of Access to a Lawyer in the European Union: Directive 2013/48/ EU and Its Implementation in Spain, u: Rafaraci, Belfiore (ur.), *EU Criminal Justice, Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer, 2019, str. 57.-70.
9. Mols, V., Bringing directives on procedural rights of the EU to police stations: Practical training for criminal defence lawyers, *New Journal of European Criminal Law* 2017, Vol. 8 (3), str. 300–308, str. 303.
10. Serneels, C., Unravelling Salduz and the EU: Grand Chamber judgment of *Beuze v. Belgium* on the right of access to a lawyer, dostupno na: <https://strasbourgobservers.com/2018/12/11/unravelling-salduz-and-the-eu-grand-chamber-judgment-of-beuze-v-belgium-on-the-right-of-access-to-a-lawyer/> (3. 11. 2019.).
11. Valković, L., Pravo na pristup branitelju u svjetlu presude Dvorski protiv Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* (Zagreb), vol. 23, br. 2. /2017, str. 339-369.

## Summary

---

### PRACTICAL IMPLEMENTATION OF THE DIRECTIVES ON THE RIGHT OF ACCESS TO A LAWYER AND TO LEGAL AID IN THE CROATIAN LEGAL PROFESSION

The subject of this paper is the right to a lawyer, specifically, a lawyer financed by the state (formal defence of persons lacking sufficient means), as regulated by Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings, and by Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty. By analysing the relevant jurisprudence of the European Court of Human Rights, we aim to demonstrate the degree of compliance of the Croatian lawyers' approach with the Directives. The practical implementation of the mentioned Directives is a specific part of this work. In this respect, we analyse the obligations for lawyers stemming from the directives, with an emphasis on the education of lawyers, their organisation via specific lists, as well as an effective system of disciplinary responsibility.

Keywords: right to a lawyer, legal profession, Directive 2013/48/EU, legal aid