

Izvedbo projekta in priprav  
študije je omogočil:



Trust for Civil Society  
in Central & Eastern Europe

## **PRILOŽNOSTI ZA RAZVOJ PRO BONO DELA V SLOVENIJI**

**Vita Habjan, Pravni-informacijski center nevladnih organizacij – PIC**  
**Neža Kogovšek, Mirovni inštitut**

Ljubljana, maj 2009

## 1. UVOD

Namen pričujočega dokumenta je analizirati veljavno zakonodajo in nacionalne politike z vidika spodbujanja in oviranja razvoja pro bono dela pravnikov, posebej odvetnikov v Sloveniji.

Pro bono delo pravnikov je strokovno delo, ki ga pravniki brezplačno nudijo socialno šibkim in ranljivim skupinam in neprofitnim organizacijam, ki potrebujejo pravno pomoč. Za tovrstno delo pravniki ne prejmejo plačila, zato se to razlikuje od obveznega zastopanja in dela po Zakonu o brezplačni pravni pomoči. Pro bono delo je namenjeno tistim socialno šibkim in ranljivim skupinam, ki si ne morejo privoščiti odvetniških storitev, a tudi ne morejo pridobiti brezplačne pravne pomoči, ker presegajo cenzus, so brez pravnega statusa, potrebujejo pomoč v upravnih ali drugih izvensodnih zadevah ali ne morejo zagotoviti zahtevane dokumentacije. Tradicionalno pro bono delo predstavlja pomemben del aktivnosti slovenskih pravnikov in odvetnikov. V zadnjem času se jih za to obliko dela odloča vedno več, kljub temu pa tovrstno delo med pravniki kot tudi v družbi na splošno ni dovolj cenjeno in prepoznavno. Ta analiza pravnih okvirov in nacionalnih politik ponuja nekaj odgovorov in razlag za takšno stanje, hkrati pa ponuja priporočila za zakonodajne in druge ukrepe, ki bi preko vzpostavitve zakonskih možnosti in odprave zakonskih ovir vzpodbudili razvoj pro bono storitev v Sloveniji.

Čeprav pro bono storitve na splošno lahko nudijo pravniki z različnimi kvalifikacijami in v določenih primerih celo študenti prava (na primer v okviru pravnih klinik na fakultetah), se ta analiza osredotoča predvsem na možnosti pro bono dela za odvetnike. Namen pro bono pravnih storitev je namreč med drugim tudi usmerjanje zasebnega kapitala v javno dobro, upoštevajoč, da se zasebni kapital nahaja predvsem pri odvetnikih in odvetniških družbah.

## 2. ELEMENTI VLOGE ODVETNIŠTVA, POMEMBNI ZA PRO BONO DELO

### 2.1. Položaj odvetništva v RS

Položaj odvetništva v Republiki Sloveniji ureja Zakon o odvetništvu<sup>1</sup>, plačila odvetnikom za delo Zakon o odvetniški tarifi<sup>2</sup>, pri opravljanju svojega dela pa morajo odvetniki spoštovati tudi Kodeks odvetniške poklicne etike<sup>3</sup>. Glede na Zakon o odvetništvu je odvetništvo v Sloveniji kot del pravosodja samostojna in neodvisna služba (1. člen). Pravica opravljati odvetniški poklic se pridobi z vpisom v imenik odvetnikov oziroma odvetnic. V ta imenik se vpisujejo tudi odvetniške družbe. Tuj odvetnik, ki je v matični državi pridobil pravico do opravljanja odvetniškega poklica, lahko pod pogoji, ki jih

<sup>1</sup> Zakon o odvetništvu (Zodv), Ur. l. RS, št. 18/1993, 24/1996, 24/2001, 111/2005 in 54/2008

<sup>2</sup> Zakon o odvetniški tarifi (ZOdvT), Ur. l. RS, št. 67/2008.

<sup>3</sup> <http://www.odv-zb.si/default.aspx?cid=2&aid=12>

določa Zakon o odvetništvu, v Republiki Sloveniji opravlja odvetniške storitve, odvetniški poklic pod poklicnim nazivom iz svoje matične države ali odvetniški poklic pod nazivom "odvetnik". Pogoji, ki jih mora tuj odvetnik izpolnjevati, so, da je poslovno sposoben, da aktivno obvlada slovenski jezik, da je vreden zaupanja za opravljanje odvetniškega poklica in da ima opremo in prostore, ki so potrebni in primerni za opravljanje odvetniškega poklica, opraviti pa mora tudi preizkusni izpit o poznavanju pravnega reda Republike Slovenije. Odvetnik iz druge države članice Evropske unije je po Zakonu o odvetništvu odvetnik, ki ima pravico opravljati odvetniški poklic v kateri izmed držav članic Evropske unije pod poklicnim nazivom, pridobljenim po predpisih te države. Odvetnik iz druge države članice EU lahko v RS svetuje o zakonodaji svoje matične države, o zakonodaji Evropske unije, o mednarodnem pravu in zakonodaji Republike Slovenije, pri opravljanju odvetniških storitev, povezanih z zastopanjem strank pred sodišči, pa mora sodelovati z odvetnikom, ki je vpisan pri odvetniški zbornici kot »odvetnik« (kar pomeni, da gre za slovenskega odvetnika ali pa tujega odvetnika, ki je opravil preizkusni izpit o poznavanju pravnega reda RS).

Iz navedene ureditve izhaja, da obstajajo precejšnje ovire, da bi tuji odvetniki in odvetniške družbe pričele delovati na območju Slovenije. Prisotnost tujih odvetniških družb za razvoj pro bono dela ni nepomembna, saj je sistem nudenja pro bono storitev v tujini precej razvit, ne izvajajo pa ga samo odvetniške družbe, temveč tudi korporacije. V obeh obstaja praksa, da njihovo vodstvo določi pro bono koordinatorja, ki je pooblaščen, da sprejema pobude za prevzem primerov, ki zahtevajo pro bono delo, ter jih razdeljuje med zaposlene. Tuja podjetja delo na pro bono primerih uporabljajo tudi kot enega od kriterijev za napredovanje v hierarhiji družbe in udeležbo pri dobičku in drugih nagradah, nenazadnje pa so se delo na pro bono storitvah naučila uporabljati tudi za večanje prepoznavnosti svoje pisarne na trgu nudenja odvetniških storitev. Ker je prisotnost tujih odvetniških pisarn, ki bi te dobre prakse lahko pričele širiti tudi v Sloveniji, omejena s številnimi pogoji, to predstavlja eno od ovir za razvoj pro bono dela.

Odvetnik prosto odloča, ali se bo uvrstil na seznam odvetnikov ali odvetniških družb, ki zastopajo stranke po uradni dolžnosti ali izvajajo storitve brezplačne pravne pomoči.<sup>4</sup> To pomeni, da na uvrstitev na navedene sezname ni obvezna, temveč je stvar izbire posameznega odvetnika. Enako je stvar izbire vsakega posameznega odvetnika ali odvetniške družbe tudi ta, ali in v kakšnem obsegu bodo sprejemali pro bono primere.

## **2.2. Plačilo odvetnikom za delo**

Odvetnik je upravičen do plačila za svoje delo in do povračila stroškov v zvezi z opravljenim delom po odvetniški tarifi. Odvetniška tarifa je določena z Zakonom o odvetniški tarifi. Stroški odvetniške storitve so vsota odvetniških nagrad, ki po zakonu pripadajo odvetniku za opravljeno storitev, in izdatkov, posebej določenih v 6. delu Tarife. Stroške odvetniške storitve mora plačati stranka oziroma naročnik storitve.

---

<sup>4</sup> 5. člen ZOdv-B, Uradni list Republike Slovenije št. 54/2008 z dne 02.06.2008.

Nagrade se odmerijo po Tarifi, ki je sestavni del Zakona o odvetniški tarifi. Odvetnik je upravičen tudi do višjega plačila za svoje delo, kot mu gre po odvetniški tarifi, če se o tem pisno dogovori s stranko, lahko pa se v premoženjskopравnih zadevah dogovori s stranko za plačilo tako, da si izgovori namesto plačila za delo po odvetniški tarifi največ 15-odstotni delež od zneska, ki ga bo sodišče prisodilo stranki. Dogovor mora biti sklenjen v pisni obliki.

V primeru, da si stranka plačila odvetniških storitev ne more privoščiti, zakon določa, »da nezmogljivost stranke za primerno plačilo odvetnikovega dela ni razlog za odklonitev pravne pomoči v nujnih primerih«. <sup>5</sup> Zakon v nujnih primerih torej ne zapoveduje obveznosti zaračunavanja plačila stranki, hkrati pa določa tudi, naj »odvetnik socialno šibki stranki pri računu popusti ali ji nagrade za delo sploh ne zaračuna«. <sup>6</sup> Iz navedene zakonske dikcije je razvidno, da v Sloveniji ne moremo govoriti o prepovedi pro bono dela odvetnikov ali obveznosti zaračunavanja storitev po odvetniški tarifi, ki velja v nekaterih drugih državah (npr. Nemčija). Odvetniki imajo glede na zakonsko dikcijo prosto pot pri presojanju pojmov, kot so »nujni primer« in »socialno šibka stranka«, hkrati pa ima proste roke tudi pri popuščanju pri ceni za odvetniške storitve do te mere, da plačila sploh ne zaračuna.

Ob tem je treba poudariti, da se za pro bono storitve štejejo samo tiste storitve, ki so opravljene popolnoma brezplačno. Storitve, za katere se plačilo zgolj zmanjša ali pa pri katerih se odvetnik s stranko dogovori za odstotek zneska, ki ga bo sodišče prisodilo stranki, ali storitve, na katerih plačilo mora odvetnik čakati do konca postopka, se ne štejejo za pro bono storitve.

### **2.3. Prepoved oglaševanje odvetniške dejavnosti**

V Republiki Sloveniji je odvetnikom prepovedano oglaševati svojo dejavnost. Prepovedane oblike informiranja javnosti o opravljanju odvetniške dejavnosti so primeroma navedene v 21. členu Zakonu o odvetništvu. Po tej določbi odvetniki tako zlasti ne smejo navajati finančnih podatkov o svojem prometu in uspešnosti, prepovedano jim je vsako komercialno udeleževanje v medijih v povezavi s svojim prometom in uspešnostjo, ne smejo navajati svojih referenc o številu dobljenih pravnih in drugih zadev, številu strank in njihovi pomembnosti, sodelovanju v odmevnih zadevah ali težavnosti rešenih zadev, se sklicevati na svojo prejšnjo dejavnost, funkcije ali položaj ali na vplivne zveze in poznanstva, ne smejo dajati neresničnih ali zavajajočih podatkov o svojem delu, reklamnih daril zaradi pridobivanja strank, prav tako pa ne smejo sodelovati s tretjimi osebami z namenom reklamiranja odvetnika ali odvetniške družbe. Dovoljene so samo strogo določene oblike informiranja javnosti o področju odvetnikove dejavnosti ali priznani specializaciji ter o naslovu in delovnem času odvetniške pisarne, o začetku in

---

<sup>5</sup> 2. odstavek 37. člena Kodeksa odvetniške poklicne etike, sprejetega 16.12.1994 ter 07.12.2001.

<sup>6</sup> 1. odstavek 46. člena Kodeksa odvetniške poklicne etike, sprejetega 16.12.1994 ter 07.12.2001.

kraju poslovanja ali preselitvi odvetniške pisarne in pa o skupnem poklicnem delovanju družbenikov.

Iz navedenega izhaja, da imajo odvetniki izjemno omejene možnosti ne le oglaševanja svojega dela, pač pa tudi informiranja javnosti o svojem delu, saj se lahko določeno informiranje javnosti glede na navedene prepovedi kaj hitro ocenjuje kot oglaševanje. Sodelovanje odvetnikov pri pro bono aktivnostih zato lahko pomeni način, da jih določeni segmenti zainteresirane javnosti lahko spoznajo, hkrati pa bi morali biti pri svojem sodelovanju pazljivi, da ne bi prestopilo meje prepovedanega sodelovanja s tretjimi osebami z namenom svojega reklamiranja. Način pro bono dela je namreč tudi sodelovanje s stičnimi točkami (»clearing houses»), navadno nevladnimi organizacijami, ki delujejo kot stičišče ponudbe in povpraševanja po pro bono storitvah, ter bi jih bilo mogoče razumeti tudi kot tretje osebe v smislu zgornje določbe.

### **3. BREZPLAČNA PRAVNA POMOČ IN NJENO RAZMERJE DO PRO BONO DELA**

Pogoji za pridobitev brezplačne pravne pomoči (v nadaljevanju: BPP) so določeni z Zakonom o brezplačni pravni pomoči. Zakon o brezplačni pravni pomoči je poskus zakonodajalca omogočiti dostop do sodnih postopkov in uresničevanje pravice do sodnega varstva posameznikom, ki zaradi slabšega socialnega položaja sicer te pravice ne bi mogli uresničevati, s čimer bi bilo kršeno načelo enakopravnosti. Kljub temu pa je zakonodajalec predvidel takšno pomoč posameznikom le omejeno, in sicer je brezplačno pravno pomoč glede na zakon mogoče dobiti samo v sodnih postopkih, za določena pravna dejanja ter glede na določene ponudnike storitev. Hkrati je postavil finančni cenzus, kar pomeni, da posamezniki, ki ta cenzus presegajo, do brezplačne pravne pomoči niso upravičeni. S cenzusom so omejene vse oblike brezplačne pravne pomoči ter tudi prvi pravni nasvet, katerega namen je stranki pojasniti njeno pravno stanje ter razjasniti možnosti za ureditev pravnega stanja oziroma problema.

Namen brezplačne pravne pomoči po Zakonu o brezplačni pravni pomoči je uresničevanje pravice do sodnega varstva po načelu enakopravnosti, upoštevajoč socialni položaj osebe, ki brez škode za svoje preživljanje in preživljanje svoje družine te pravice sicer ne bi mogla uresničevati. Brezplačna pravna pomoč po ZBPP namreč pomeni pravico upravičenke oziroma upravičenca do celotne ali delne zagotovitve sredstev za pokritje stroškov za pravno pomoč in oprostitev plačila stroškov sodnega postopka.

#### **3.1. Personalni okvir BPP**

Personalni okvir BPP je določen glede na upravičence do BPP, ki so:

1. državljani Republike Slovenije, ki v Republiki Sloveniji stalno prebivajo;

2. tujci z dovoljenjem za stalno ali začasno prebivanje v Republiki Sloveniji in osebe brez državljanstva (apatridi), ki zakonito prebivajo v Republiki Sloveniji;
3. drugi tujci pod pogojem vzajemnosti ali pod pogoji in v primerih, določenih z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo;
4. nevladne organizacije in združenja, ki delujejo neprofitno in v javnem interesu ter so vpisane v ustrezen register v skladu z veljavno zakonodajo, v sporih v zvezi z opravljanjem dejavnosti v javnem interesu oziroma z namenom, zaradi katerega so ustanovljene;
5. druge osebe, za katere zakon ali mednarodna pogodba, ki obvezuje Republiko Slovenijo, določa, da so upravičenci do brezplačne pravne pomoči.

Iz navedenega izhaja, da do pravne pomoči niso upravičeni tujci brez statusa, kljub temu, da bi jih v določenih primerih sicer lahko uvrstili pod 3. točko, pri čemer pa ni nepomembno, da je ugotavljanje vzajemnosti dolgotrajen postopek, ki ni primeren glede na situacijo tujca, ki bi potrebovala hitra dejanja. Glede na to, da so tujci brez statusa tudi sicer v Republiki Sloveniji brez vsakršnih socialnih pravic, jih nemožnost pridobitve brezplačne pravne pomoči, ki bi jim lahko pomagala pri urejanju statusa ali drugih vprašanjih, še dodatno izključuje.

Pri odločanju o prošnji za dodelitev brezplačne pravne pomoči se ugotavljajo finančni položaj prosilca in drugi pogoji, določeni z ZBPP, razen v primeru, kadar so prosilci nevladne organizacije in združenja, ki delujejo neprofitno in v javnem interesu ter so vpisane v ustrezen register v skladu z veljavno zakonodajo, v sporih v zvezi z opravljanjem dejavnosti v javnem interesu oziroma z namenom, zaradi katerega so ustanovljene. Pri prosilcu se presoja njegov finančni položaj kot tudi finančni položaj njegove družine: prosilec je tako upravičen do brezplačne pravne pomoči, če brez škode za svoje socialno stanje in socialno stanje svoje družine ne bi zmožl stroškov sodnega postopka oziroma stroškov nujenja pravne pomoči. Po zakonu se šteje, da je ogroženost socialnega stanja prosilca in njegove družine zaradi stroškov sodnega postopka oziroma stroškov nujenja pravne pomoči podana takrat, kadar mesečni dohodek prosilca (lastni dohodek) oziroma mesečni povprečni dohodek na člana družine (lastni dohodek družine) ne presega dvakratnika osnovnega zneska minimalnega dohodka, določenega z zakonom, ki ureja socialnovarstvene storitve (v nadaljnjem besedilu: minimalni dohodek). Zakon o brezplačni pravni pomoči se sklicuje na Zakon o socialnem varstvu, ko določa finančni cenzus za dodelitev brezplačne pravne pomoči, bistven pa je tudi zato, ker definira denarno socialno pomoč, saj finančni cenzus po ZBPP ne sledi bistvu oziroma definiciji denarne socialne pomoči po ZSV. 19. člen zakona določa namen in višino denarne socialne pomoči. Z denarno socialno pomočjo se upravičencu za čas bivanja v Republiki Sloveniji zagotavljajo sredstva za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje. Šteje se, da je preživetje omogočeno, če so upravičencu zagotovljeni dohodki, s katerimi razpolaga po plačilu davkov in obveznih prispevkov za socialno varnost, v višini minimalnega dohodka (glej razdelek o brezplačni pravni pomoči, op.a.).

Ne glede na določbe ZBPP o finančnem položaju pa se brezplačna pravna pomoč lahko dodeli tudi, če lastni dohodek prosilca oziroma lastni dohodek družine ne presega štirikratnika osnovnega zneska minimalnega dohodka in če njegovo premoženje in premoženje njegove družine ne presega višine 60 osnovnih zneskov minimalnega dohodka, če je prošnja za odobritev brezplačne pravne pomoči utemeljena z družinskimi razmerami prosilca, z zdravstvenim stanjem prosilca, z izrednimi finančnimi obveznostmi, ki jih bremenijo ali z drugimi razlogi, na katere niso mogli oziroma ne morejo vplivati in so se zaradi njih znašli v položaju materialne ogroženosti (izjemna odobritev brezplačne pravne pomoči). Iz navedenega izhaja, da naj bi imeli prosilci, ki tega precej strogega finančnega cenzusa ne izpolnjujejo, zadostna sredstva za plačilo morebitne pravne pomoči, ki bi jo morda potrebovali, kar pa je glede na število oseb, ki imajo podpovprečne dohodke ter glede na povprečne življenjske stroške v Sloveniji, težko verjeti. Na ta način veliko število finančno šibkih ljudi ostaja zunaj kroga upravičencev do brezplačne pravne pomoči, čeprav jih socialnovarstveni zavodi smatrajo kot ljudi, ki lahko zadovoljujejo le nujne življenjske potrebe, imajo pa verjetno v življenju večkrat potrebo po pravni pomoči.

Finančni položaj prosilca ter njegove družine se v skladu z zakonom ugotavlja za zadnje tri mesece. Finančni položaj v zadnjih treh mesecih pred zaprosilom se lahko močno razlikuje od trenutnega finančnega položaja, saj je npr. lahko prosilec v zadnjem mesecu ostal brez zaposlitve ali je brez zaposlitve njegov partner, ipd. Če glede na finančni položaj v zadnjih treh mesecih prosilec ne more pridobiti brezplačne pravne pomoči, hkrati pa mora npr. v tekočem mesecu, ko je njegovo finančno stanje močno spremenjeno, vložiti tožbo, pritožbo ali drugo pravno sredstvo, vezano na rok, prosilec ne bo pridobil brezplačne pravne pomoči, ampak bo moral stroške nositi sam. Glede na to, da Zakon o brezplačni pravni pomoči ne predvideva, da se v primeru nenadnega poslabšanja finančnega položaja izjemoma lahko upošteva tudi trenutni finančni položaj prosilca, gre za primere, ko obstaja izrazita potreba po pro bono delu.

Brezplačne pravne pomoči ne dobijo tisti, ki ne morejo predložiti vseh dokazil o izpolnjevanju pogojev, razlogi za to pa so lahko različni: bodisi so socialno odrinjeni (npr. starejši na podeželju), bodisi jih ni v nekaterih evidencah, iz katerih bi morali pridobiti potrdila (npr. izbrisani), ali pa je pridobitev brezplačne pravne pomoči zanje prezapletena iz administrativnih razlogov (nepismeni, nižje izobraženi ipd.).

### **3.2. Materialni okvir BPP**

Materialni okvir za pridobitev brezplačne pravne pomoči je določen glede na pravna dejanja oziroma področja, za katera je mogoče pridobiti brezplačno pravno pomoč. Ta pravica je namreč omejena samo na sodno varstvo, zakon pa opredeljuje, da se za sodno varstvo štejejo poleg varstva pravic, obveznosti in pravnih razmerij ter varstva pred

obtožbami v kazenskih zadevah pred za to ustanovljenimi domačimi in mednarodnimi sodišči tudi vse oblike izvensodnega poravnavanja sporov, določene z zakonom.

Zakon konkretno določa, da se brezplačna pravna pomoč odobri za:

- pravno svetovanje,
- pravno zastopanje in
- za druge pravne storitve, določene z zakonom ter
- kot oprostitev plačila stroškov sodnega postopka.

Dodeli se lahko za vse oblike sodnega varstva pred:

- vsemi sodišči splošne pristojnosti in specializiranimi sodišči v Republiki Sloveniji,
- pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije in
- pred vsemi organi, institucijami ali osebami v Republiki Sloveniji, ki so pristojne za izvensodno poravnavanje sporov
- ter za postopke pred mednarodnimi sodišči ali arbitražami, če s pravili mednarodnega sodišča ali arbitraže ni urejena pravica do brezplačne pravne pomoči oziroma, če posameznik po pravilih o brezplačni pravni pomoči do nje ni upravičen.

Iz navedenega torej izhaja, da brezplačne pravne pomoči ni mogoče pridobiti v primeru upravnih postopkov, ki pa so za prebivalce v vsakdanjem življenju izjemnega pomena. Gre za postopke pred vsemi ministrstvi (izpostaviti gre na primer Ministrstvo za notranje zadeve, pristojno za urejanje osebnih stanj), javnimi zavodi (kot sta na primer Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije), centri za socialno delo, ki so pristojni za socialne transferje, in vsemi drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Morebitnemu argumentu, da pravna pomoč v teh primerih ni potrebna, ne gre slediti, saj življenje kaže, da temu v mnogih primerih ni tako. Upoštevati je treba načelo, ki velja v vseh pravnih postopkih v Sloveniji, in sicer, da je treba že na prvi stopnji upravnega postopka navesti vsa dejstva in dokaze, ki so pomembni za določen primer, saj novih dejstev in dokazov v kasnejših stopnjah upravnega ter kasneje sodnega postopka ni mogoče več navajati. Ljudje se tega velikokrat ne zavedajo ter zaradi tega ter zaradi odsotnosti pravne pomoči niso zmožni uveljaviti svojih pravic in interesov.

Iz sistema brezplačne pravne pomoči so izključena tudi vsa pravna dejanja, ki niso upravne narave niti niso povezana s sodnimi spori, pa se ljudje zaradi njih tudi pogosto zatekajo k odvetnikom. Primer za to so na primer enostranske (oporoke) in dvostranske izjave volje (darilne, najemne, kupne, prodajne in druge pogodbe). Glede na to, da imajo neprofitne organizacije, ki velikokrat nimajo sredstev za plačevanje pravnih storitev pri odvetnikih, še dodatne potrebe, ki pa z ZBPP niso pokrite, kot so na primer sistemizacija



delovnih mest, statutarne spremembe, pogodbe o zaposlitvi in druge pogodbe, je ureditev brezplačne pravne pomoči izključujoča tudi na tem področju.

Iz navedenih omejitev izhaja, da kljub poskusu sistemske rešitve precej vprašanj glede pravne pomoči ostaja zunaj sistema, zaradi česar je razvoj pro bono dela v Sloveniji potreben in dobrodošel.

### **3.3. Drugi relevantni zakoni za razvoj pro bono dela**

#### **a. Zakon o mednarodni zaščiti<sup>7</sup>**

Na podlagi šeste alineje 1. odstavka 78. člena Zakona o mednarodni zaščiti imajo prosilci za mednarodno zaščito pravico do brezplačne pravne pomoči v postopkih pred Upravnim sodiščem in Vrhovnim sodiščem do pravnomočne odločitve. Za podporo in pravno pomoč prosilcem v zvezi s postopkom mednarodne zaščite na Upravnem sodišču Republike Slovenije in Vrhovnem sodišču Republike Slovenije minister imenuje svetovalce za begunce. Svetovalci za begunce imajo za opravljeno pravno pomoč v postopkih pred Upravnim in Vrhovnim sodiščem pravico do nagrade za opravljeno delo in povračila stroškov v skladu s kriteriji, ki jih določi minister, iz sredstev proračuna Republike Slovenije. (13. člen ZMZ) Tretji odstavek 74. člena ZMZ določa, da se zoper vse sklepe, izdane na podlagi tega zakona, razen sklepa iz četrtega odstavka 57. člena ZMZ, tožba lahko vloži v treh dneh od vročitve. Sklep iz četrtega odstavka 57. člena ZMZ se nanaša na zahtevek za uvedbo ponovnega postopka, o katerem odloči pristojni organ s sklepom. Če pogoji za uvedbo ponovnega postopka niso podani, se zahtevek zavrže s sklepom in se tujca prisilno odstrani iz države. V takem primeru tujec nima pravice do pravnega sredstva.

Iz navedene zakonske ureditve izhaja, da se potrebe po pro bono delu odvetnikov kažejo na prvi stopnji postopka za mednarodno zaščito, t.j. v postopku pre Ministrstvom za notranje zadeve, saj takrat niso upravičeni do brezplačne pravne pomoči svetovalcev za begunce.

#### **b. Zakon o tujcih<sup>8</sup>**

Tujec se lahko prisilno odstrani iz države, če je odločba, na podlagi katere je dolžan zapustiti državo, izvršljiva (50. člen ZTuj). V določenih primerih je odločba organa izvršljiva, nima pa suspenzivnega učinka, zaradi česar tujec mogoče ne more vložiti pravnega sredstva ali pa, če ga je vložil, ne more spremljati postopka iz Republike Slovenije, ampak iz matične države.

---

<sup>7</sup> Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ), Ur. l. Rs, št. 111/2007.

<sup>8</sup> Zakon o tujcih (ZTuj-1-UPB5), Ur. l. Rs, št. 71/2008.

ZTuj določa v 56. in 58. členu možnost omejitve gibanja tujca, kadar ne zapusti države v določenem roku in ga iz kakršnih koli razlogov ni mogoče takoj odstraniti, ki jo odredi policija. Pritožba zoper sklep ne zadrži izvršitve sklepa (2. odstavek 58. člena). O pritožbi odloči minister v osmih dneh. Zoper odločitev o pritožbi je dopusten upravni spor. O tožbi zoper nastanitev tujca v centru in odreditev bivanja pod strožjim policijskim nadzorom mora upravno sodišče odločiti v osmih dneh. (3. odstavek 58. člena)

Zakon v 55. členu določa, da ima tujec, kateremu je dovoljeno začasno zadrževanje v Republiki Sloveniji, pravico do nujnega zdravstvenega varstva v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, osnovne oskrbe, šoloobvezni mladoletni tujci pa tudi pravico do osnovnega šolstva.

Iz navedene zakonske ureditve izhaja, da se potreba po pro bono delu odvetnikov kaže na področju pravnega zastopanja tujcev, ki nimajo dovoljenja za prebivanje v Sloveniji in sicer v primeru prisilne odstranitve iz države, v primeru omejitve gibanja, urejanja dovoljenja za zadrževanje ter v primeru uveljavljanja pravic, ki v skladu z ZTuj izhajajo iz navedenega dovoljenja: pravica do nujnega zdravstvenega varstva v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, osnovne oskrbe, šoloobvezni mladoletni tujci pa tudi pravico do osnovnega šolstva. Tujci brez urejenega statusa v Sloveniji namreč nimajo pravice do brezplačne pravne pomoči po Zakonu o brezplačni pravni pomoči.

### **c. Žrtve trgovine z ljudmi**

Na podlagi 38.a člena Zakona o tujcih je žrtvi trgovine z ljudmi dovoljeno začasno zadrževanje, če v Sloveniji prebiva nezakonito, pa se odloči, da bo sodelovala kot priča v kazenskem postopku zaradi trgovine z ljudmi. Iz utemeljenih razlogov se ji lahko dovolitev zadrževanja podaljša za čas do treh mesecev. V času začasnega zadrževanja zakon žrtvam trgovine z ljudmi priznava nekatere pravice, pri uveljavljanju katerih bi žrtve lahko potrebovale pravno pomoč. 3. odstavek 38.a člena zakona določa, da ima žrtev trgovine z ljudmi v času začasnega zadrževanja pravice, ki so po Zakonu o tujcih zagotovljene tujcem z dovoljenim začasnim zadrževanjem, in pravico do brezplačnega prevajanja in tolmačenja. Policija in nevladne organizacije jo morajo seznaniti z možnostjo in pogoji za pridobitev dovoljenja za prebivanje. 55. člen istega zakona določa, da imajo tujci, katerim je dovoljeno začasno zadrževanje, pravico do nujnega zdravstvenega varstva v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, osnovne oskrbe, šoloobvezni mladoletni tujci pa tudi pravico do osnovnega šolstva.

Iz navedene ureditve znova izhaja, da potrebe po pro bono delu lahko izhajajo tudi iz položaja žrtev trgovine z ljudmi, ki še nimajo dovoljenja za prebivanje v Sloveniji (v obdobju premisleka, ali bodo sodelovale v kazenskem postopku). Pro bono odvetniške

storitve, zlasti svetovanje, bi bile potrebne pri pridobivanju dovoljenja za zadrževanje, pri odločanju o sodelovanju v kazenskem postopku, pri uveljavljanju pravic, ki izhajajo iz dovoljenja za zadrževanje, pa tudi pri varovanju koristi in pravic žrtev, če se bodo odločile za sodelovanje v kazenskem postopku.

#### **d. Preprečevanje nasilja v družini**

Zakon o preprečevanju nasilja v družini v 26. členu določa pogoje za dodelitev brezplačne pravne pomoči, in sicer, da je do brezplačne pravne pomoči, ne glede na določbe zakona, ki ureja brezplačno pravno pomoč, upravičena oseba, za katero je bila podana ocena o ogroženosti. Mnenje o ogroženosti osebe poda pristojni center za socialno delo.

Iz navedene ureditve izhaja, da potrebe po pro bono delu obstajajo v primerih, ko žrtev dobi negativno mnenje centra za socialno delo o ogroženosti, ali v primeru administrativnih ovir, zaradi katerih brezplačne pravne pomoči v skladu z zakonom ni mogoče urediti; je morda postopek izdaje mnenja predolgotrajen, žrtev nasilja v družini pa bi pravno pomoč potrebovala takoj.

#### **e. Ostali razlogi, ki vzpostavljajo potrebo po pro bono delu**

ZBPP omogoča dodelitev brezplačne pravne pomoči tudi za vse oblike izvensodnega poravnavanja sporov, določene z zakonom. Zaradi načela prepovedi omejevanja konkurence, dejstva, da na trgu storitev obstajajo različni ponudniki izvensodnih oblik reševanja sporov, dejstva, da so v takšnih oblikah razrešeni spori v obliki sporazumov pravnoformalno veljavni v nadaljnjih sodnih postopkih, kjer ti sporazumi predstavljajo podlago sodnim odločbam, ter dejstva, da so oblike izvensodnega reševanja sporov pridobile na veljavi prav zaradi razbremenitve sodišč s sodnimi postopki na eni strani ter zaradi hitrosti, učinkovitosti ter ekonomičnosti postopkov na drugi strani, bi se morala brezplačna pravna pomoč razširiti tudi na izvensodne oblike reševanja sporov, ki jih izvajajo drugi ponudniki teh storitev, in ne samo na tiste, ki jih nudijo sodišča. Dokler temu ni tako, se potreba po pro bono delu pravnikov kaže tudi na tem področju.

V skladu z ZBPP (4. odstavek 28. člena) je prosilec dolžan dati soglasje za mediacijo, če da soglasje tudi nasprotna stranka in je dolžan v postopku mediacije tudi sodelovati. Mediacija je postopek, ki temelji na svobodni volji strank tako glede začetka postopka, poteka postopka ter vsebine sporazuma, ki se oblikuje v postopku. Ta določba bistveno poseže v temeljno načelo mediacije (načelo prostovoljne vključitve), saj stranko sili v sodelovanje pri tem postopku, pri čemer pa ne določa možnih izjem, ki pa bi bile potrebne glede na določene izjemne situacije (npr. primer, ko za brezplačno pravno pomoč zaprosi stranka, ki je bila žrtev fizičnega nasilja druge stranke, pa zahteva odškodnino za pretrpljeno trpljenje, ali mati, ki je bila žrtev zlorab, skupaj z otroci, s strani moža, in mora sedaj urediti razvezo zakonske zveze ter tudi dodelitev otrok, stike,

ipd.). Glede na sedanjo zakonsko podlago stranka ne bo pridobila brezplačne pravne pomoči v primerih, ko bo druga stranka podala soglasje za mediacijo, čeprav obstajajo moralni zadržki stranko siliti v takšno soglasje, nenazadnje pa to ni v skladu z načeli mediacijskega postopka. V teh primerih bi bila pro bono storitev potrebna.

#### **4. SKLEP: PRILOŽNOSTI IN OVIRE ZA RAZVOJ PRO BONO DELA**

Iz analize izhaja, da v slovenskem pravnem sistemu obstajajo številne ovire za razvoj pro bono dela, izluščiti pa je mogoče tudi številne priložnosti. Tako imajo na primer odvetniki možnost v skladu s Kodeksom odvetniške poklicne etike, da stranki odpustijo celotne nagrade za delo, kar po Kodeksu omogoča pro bono delo.

Upoštevač 2. člen Odvetniške tarife, je odvetniška storitev delo, ki ga opravi odvetnik za stranko, poleg odvetniške storitve pa mora stranka plačati še izdatke. Odvetniški izdatki in odvetniške storitve skupaj pa predstavljajo stroške zastopanja. Glede na navedeno odvetnik stranki lahko odpusti le plačilo storitve, ne pa tudi izdatkov (potni stroški, dnevnice, poštnine,...), zato se postavlja vprašanje, ali je koncept pro bono dela odvetnikov skladen s konceptom z odvetniške tarife. To je odvisno od interpretacije pomena besede pro bono delo, torej ali o njem govorimo tudi takrat, ko stranka odvetniku povrne stroške, ki jih je imel z izdatki.

Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2) ureja sistem in uvaja obveznost plačevanja davka od dohodkov pravnih oseb (1. člen). Zavezanec oziroma zavezanka za davek je pravna oseba domačega in tujega prava, pa tudi družba oziroma združenje oseb (vključno z družbo civilnega prava) po tujem pravu, ki je brez pravne osebnosti in ni zavezanec po zakonu, ki ureja dohodnino (3. člen). Zakon v 59. členu omogoča olajšave za donacije in sicer lahko zavezanec uveljavlja zmanjšanje davčne osnove za znesek izplačil v denarju in v naravi med drugim tudi za dobrodne namene, in sicer le za takšna izplačila rezidentom Slovenije in rezidentom države članice EU, ki ni Slovenija<sup>9</sup>, do zneska, ki ustreza 0,3% obdavčenega prihodka davčnega obdobja zavezanca, vendar največ do višine davčne osnove davčnega obdobja. Če bi bila po tem zakonu odpustitev plačila celotne nagrade za delo predvidena kot ena izmed možnih davčnih olajšav, bi s tem zakon tudi neposredno spodbudil odvetnike k ponujanju pro bono storitev.

Pravna podlaga za uvedbo tovrstnih davčnih olajšav že obstaja in sicer je opredeljena v 4. členu ZBPP, ki določa, da država skrbi za uresničevanje načela enake dostopnosti do sodnega varstva med drugim tudi tako, da, če tako določa zakon, nudi davčne ali druge olajšave osebam, ki so po tem zakonu pooblašcene za izvajanje pravne pomoči, če se odpovedo plačilu za opravljene storitve.

---

<sup>9</sup> Razen poslovnim enotam rezidentov države članice EU, ki se nahaja izven države članice EU, ki (če) so po posebnih predpisih ustanovljeni za opravljanje navedenih dejavnosti kot nepridobitnih dejavnosti.

Kodeks odvetniške poklicne etike omejuje možnosti za informiranje javnosti o dejavnosti odvetnika in ne omogoča možnosti informiranja javnosti o dobrodelnih dejavnostih odvetnika oz. odvetniške družbe. Vsakršno oglaševanje z uporabo firme odvetniške pisarne ni dopustno niti v primeru oglaševanja dogodkov, povezanih z dobrodelnimi organizacijami ter dobrodelnimi dejavnostmi. Morda bi bil marsikateri odvetnik bolj zainteresiran za opravljanje pro bono dela, če bi ta možnost obstajala, hkrati pa bi bila s tem vzpostavljena možnost, da se pro bono delo ne bi opravljal iz motivov, ki izhajajo iz njegovega poslanstva – vlaganje truda, znanja in sredstev v javno dobro.

Glede na navedene ugotovitve je mogoče skleniti, da na področju pro bono dela na eni strani obstajajo neposredne ovire, kot je prepoved oglaševanja, po drugi strani pa ne obstajajo zadostne vzpodbude, s katerimi bi zakonodajalec vzpodbudil razvoj pro bono dela oziroma te vzpodbude niso v zadostni meri izkoriščene. V zakonodaji lahko zasledimo le nekatera izhodišča, ki bi z dodatnim nadgrajevanjem v praksi lahko pomenile vzpodbudo odvetnikom, da bi se lažje in pogosteje odločali za pro bono delo.

## **5. PRIPOROČILA**

### **Priporočila državi:**

- Država naj vzpostavi zakonski okvir, ki bo omogočil odvetnikom in odvetniškim družbam uveljavljanje davčnih olajšav v primeru nudenja pro bono storitev, pri katerih bi stranki odpustili plačilo za delo.

### **Odvetniški zbornici:**

- Odvetniška zbornica naj še naprej vzpodbuja pro bono delovanje odvetnikov, s poudarkom, da je delo na pro bono primerih stvar odločitve in presoje vsakega posameznega odvetnika ali odvetniške družbe. Pri tem naj poda jasno sporočilo, da so pro bono storitve samo tiste, za katere odvetnik ne prejme nobenega denarja, ne od stranke ne od države.
- Odvetniška zbornica naj v sodelovanju z oblastmi premisli o morebitnem olajšanju vstopa tujim odvetniškim pisarnam na slovenski trg pravnih storitev oziroma premisli o odpravi nekaterih ovir za ta vstop. Mnogo tujih odvetniških družb ima namreč razvit sistemski okvir nudenja pro bono storitev, katerega razvoj bi lahko pomagale vzpodbujati tudi v domačih odvetniških družbah.
- Odvetniška zbornica naj še aktivneje vključi v promocijo pro bono dela z vzpodbujanjem vpeljevanja modelov nagrajevanja v odvetniških pisarnah, ki bodo kot enega od kriterijev upoštevali tudi pro bono delo na primerih.
- Odvetniška zbornica naj premisli o ustanovitvi sistema častnega nagrajevanja denimo za »pro bono odvetnika posameznika leta« ali »pro bono odvetniško družbo leta«. Nagrada naj bo častna in ne denarna.

### **Odvetnikom in odvetniškim pisarnam:**

- Odvetniki naj premislijo o vzpostavitvi systemskega okvira za pro bono delo z določitvijo pro bono koordinatorja v svoji odvetniški pisarni oziroma odvetniški družbi ter z vzpostavitvijo sistema nagrajevanja, ki bo med drugim temeljil tudi na delu in angažiranosti na pro bono primerih.
- V izogib kršenju prepovedi oglaševanja in informiranja javnosti o odvetniškem delu naj motiv za prevzemanje pro bono primerov ne bo promoviranje odvetniške pisarne, temveč vlaganje truda, znanja in sredstev v javno dobro.
- Odvetniki naj pri prevzemanju pro bono primerov upoštevajo predvsem tiste primere, ki niso upravičeni do brezplačne pravne pomoči po zakonu ter s tem nadomestijo praznino, ki je na področju brezplačne pravne pomoči nastala zaradi pogojev, določenih z Zakonom o brezplačni pravni pomoči (npr. postopki s tujci brez statusa, svetovanje v izvensodnih zadevah, priprava pravnih dokumentov ipd.).