

# RAD NA PRAVNIM REFORMAMA U STUDENTSKIM KLINIKAMA. ISKUSTVO *JUSS-BUSSA*

UDK 378.4(481).096:34](047 Oslo)

Prof. Jon T. Johnsen\*

## 1. UVOD

### 1.1. Predmet predavanja

Današnje predavanje tiče se našega zajedničkog interesa, razvoja projekta vanjskih klinika Pravne klinike u Zagrebu. Poseban naglasak bit će na pitanjima koja su važna za vanjske klinike, posebno kako su takvi projekti povezani s pravnim reformama i na koje se načine pravne klinike suočavaju s izazovima pravnih reforma. Pritom će kliničko pravno obrazovanje biti smješteno u kontekst rada na pravopolitičkim pitanjima (*law reform work, legal policy work*).

Pred vas dolazim s četrdeset godina iskustva rada u *Juss-Bussu*. Nekolicina vas je tijekom prethodnih dana bila upoznata s primjerima našeg rada na pravnim reformama. Treba se usredotočiti na opće karakteristike i predstaviti ih kao radna načela koja druge studentske klinike mogu primjenjivati u svojem radu. Naglasak bi trebao biti na glagolu *moгу* [*moći*]. Programi kliničkoga pravnog obrazovanja mogu se ograničiti na rješavanje pojedinačnih predmeta i razvoj stručnih vještina. Bit će raspravljeni izazovi i prednosti koji se mogu iskusiti ako se rad na području pravnih reforma integrira u rad na rješavanju pojedinačnih predmeta. Uz opis metodologije kojom se koristimo, naglasak će biti na razmatranju pravnih reforma kao sastavnog dijela vanjskih projekata (*outreach projects*).

### 1.2. Terminologija

Na samom početku trebalo bi definirati pojam „rad na pravnim reformama“. Alternativni pojam bio bi „rad na reformi pravnog uređenja“, a treći je „rad koji utječe na promjene“, koji se u predavanju rabe kao sinonimi. Možemo razlikovati tri definicije:

1) *Problematika vezana uz planiranje i oblikovanje zakonodavstva*. Donesene zakone možemo uzeti u obzir kao ishod političkih procesa u društvu - kao politiku koja je odobrena i koja će se primjenjivati sve dok se ne zamijeni novim zakonodavnim odlukama. Rad na pravnom uređenju u ovom smislu moguće je podijeliti na dvije vrste. Prva se odnosi na materijalni sadržaj propisa – kako odrediti prioritete kad su zastupljeni različiti interesi. Druga se tiče pitanja na koji način odabir prioriteta što je

---

\* Prof. Jon T. Johnsen, Pravni fakultet Sveučilišta u Oslu. Predavanje je održano 6. lipnja 2012. u Zagrebu. S engleskog jezika prevela Mateja Crnković, mag. iur. Tekst za objavu pripremile dr. sc. Slađana Aras i Ognjenka Manojlović, dipl. iur.

moguće bolje integrirati u postojeće zakone i propise kako bi ti zakoni i propisi bili učinkoviti. Dok je prva vrsta rada na pravnim reformama dio općih političkih procesa u društvu i primarno iziskuje političku kompetenciju u pogledu predmetnih pitanja, druga je vrsta rada prije tehničke prirode i u velikoj se mjeri tiče stručnih stvari, koje primarno iziskuju pravnu ekspertizu.

2) Širi pristup podrazumijeva da se u ciljeve promjene uvrste i *sudska praksa i podzakonski općenormativni akti*. U tom smislu primjeri rada na pravnim reformama postaju i nastojanje da se utječe na odluke kako bi se promijenila praksa u sudskim ili upravnim predmetima te inicijative radi izmjene upravnih propisa.

3) Najširi pristup uključuje *svaku uporabu svojega pravnoga ili sociološko-pravnog znanja* kao instrumenta za djelovanje na političke procese poput pravne reforme ili rada na pravnim politikama.

U predavanju se polazi od treće i ujedno najšire definicije, osim ako iz konteksta ne proizlazi drugačije.

## **2. RAD NA PRAVNOJ REFORMI I DRUGE GLAVNE AKTIVNOSTI *JUSS-BUSSA***

Rad *Juss-Bussa* na pravnim reformama jedna je od njegovih glavnih aktivnosti. Djelovanje klinike moguće je podijeliti na četiri glavna pravca djelovanja:

- Pružanje besplatne pravne pomoći izvan suda ranjivim skupinama i ostalim građanima. Takva je pomoć usmjerena na skupine koje su slabo pokrivene javnom pravnom pomoći i savjetovanjima.
- Rad na pravnim reformama u kombinaciji s radom na slučajevima kako bi se poboljšao pravni sustav u korist ciljanih skupina klinike.
- Vrednovanje i istraživanje provode se radi jačanja razumijevanja socijalnih problema i pravnih potreba ciljanih skupina klinike.
- Obrazovanje sudionika, kao zadnji glavni cilj.

Kao što je najavljeno, posebna pozornost bit će posvećena radu na pravnim reformama, no sva su četiri područja aktivnosti snažno međusobno povezana, a perspektive reforme važne su za svako od njih. Kao temeljna aktivnost pružanja pravne pomoći, rad na slučajevima preduvjet je za ostale aktivnosti. Pri radu na pravnim reformama *Juss-Buss* se kao glavnom bazom podataka koristi materijalima iz vlastitih zaprimljenih slučajeva. Također, samo istraživanje obično nadahnjuje pravne reforme te tako podupire rad na pravnim politikama. Te dvije poveznice bit će ukratko objašnjene prije nego što budu predstavljena radna načela pravnih politika. Obrazovni aspekti rada na pravnim politikama bit će analizirani na kraju predavanja.

## 2.1. Pravna pomoć u pojedinačnim stvarima iz perspektive rada na pravnim politikama

Pravne usluge postižu visoku cijenu na komercijalnom tržištu. Čak i kada su im jako potrebne, svi ih građani sebi ne mogu priuštiti. Mnoge studije koje su provedene u nekoliko zemalja pokazuju da je potreba za pravnom pomoći golema, a postojeći sustavi pravne pomoći visoko neučinkoviti. Nekoliko je takvih studija provedeno u Norveškoj. Pri sudjelovanju u evaluaciji sustava besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj 2010. godine, zajedno s profesorom Uzelcem, primijetio sam da su ti pokazatelji zastupljeni i u Hrvatskoj te da se stanje znatno pogoršalo otkako je na snagu stupio novi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.

Jasno je kako Pravna klinika u Zagrebu pruža dragocjenu pomoć onima kojima je dostupna. Stoga je dostupnost njezinih usluga pitanje politike, kao što je to i u *Juss-Bussa*. Studentska klinika može svjesno birati stranke ili prepustiti potencijalnim strankama da izaberu kliniku. Ako se primjenjuje druga strategija, najranjivije skupine bit će zapostavljene u odnosu na one koje su samosvjesnije. U nastavku će biti izložena strategija *Juss-Bussa* za prijam novih predmeta.

Kao što je spomenuto, *Juss-Buss* se vodi time da je potrebno usmjeriti pomoć prema skupinama koje su slabo pokrivena javnom pravnom pomoći. Radne skupine unutar *Juss-Bussa* (obično ih je četiri) odgovorne su za strategiju zaprimanja predmeta. Cilj je doprijeti do zakinutih skupina, poput imigranata iz zemalja tzv. Trećeg svijeta, zatvorenika te podstanara, dužnika i drugih najslabijih i najranjivijih članova društva, jer pretpostavljamo da će pravna pomoć najviše koristiti upravo njima.

Rad na *pristupačnosti* je bitan. Istraživanja pokazuju da takve stranke neće same od sebe doći u *Juss-Buss*. Njihova je nemoć djelomično uzrokovana nedostatkom znanja o pravnim aspektima njihovih problema i o načinima pružanja pravne pomoći. Nedostaje im i samopouzdanje potrebno da nazovu odvjetnika, a često je tu i bojazan od odbijanja i troškova, koji su za njih redovito previsoki. *Pristupačnost* znači da klinika mora savjesno definirati svoje ciljane skupine i aktivno tražiti ljude kojima želi pomoći.

Primanje stranaka organizirano je unutar zatvora, u četvrtima u kojima žive imigranti, u prostorijama podstanarskih udruga ili tijekom mobilnih primanja slučajeva u predgrađima i u ruralnim sredinama. No često je najteže doprijeti do najranjivijih skupina. Radna se skupina stoga može naći u situaciji da u konačnici radi s dijelom skupine korisnika koji nije prioritetno u fokusu, što vodi do novih saznanja o tome kako unaprijediti način primanja slučajeva.

Unatoč svim naporima da se ostvari strateški probran priljev slučajeva, stalni projekt za besplatnu pravnu pomoć poput *Juss-Bussa* osobno u svojim prostorijama, telefonski ili e-poštom prima i zahtjeve mnogobrojnih stranaka koje nisu izravno povezane s prioritetnim skupinama. Ako se sve takve „nenajavljene stranke“ prime, samo će

ograničeni kapaciteti ostati dostupni za prioritetne skupine, što dovodi do pitanja kako kontrolirati priljev stranaka.

Važno je da se odabir ne provodi na temelju negativnih karakteristika skupine ili pojedinca. Aktivan odabir često je dugotrajan, posebice ako se temelji na individualnim karakteristikama stranke i slučaja. Time se gubi dobit u pogledu očuvanja kapaciteta ostvarena odabirom. Odabir može dovesti i do kritika odbijenih stranaka te stvoriti negativnu sliku zbog koje će ciljane skupine oklijevati pri traženju pomoći.

Ideal kojemu se teži jest da se privuku samo ciljane skupine *Juss-Bussa*, ali to je ideal koji je u praksi teško ostvariv. Otvoren pristup može rezultirati višim postotkom primljenih predmeta ugroženih skupina nego prijam slučajeva koji zahtijeva da se potrebiti svjesno identificiraju kao ranjiva skupina. Za vrijeme prijama slučajeva u zatvoru neće se javiti nitko drugi osim zatvorenika, a za vrijeme prijama slučajeva u prihvatilištu za imigrante teško da će se javiti netko drugi osim stranaca.

## 2.2. Doktrinarne analize te pravna i sociološka istraživanja

Istraživanje je treća važna aktivnost *Juss-Bussa*. Neka se istraživanja fokusiraju na doktrinarne izazove na koje *Juss-Buss* nailazi u područjima koja su slabo pokrivena pravnom teorijom. Istraživanja su važna jer podupiru rad na reformama. Takav tip istraživanja više se koristi metodama društvenih znanosti i sudionici ih obično smatraju zahtjevnijima jer su se za rad u *Juss-Bussu* uglavnom pripremali pravnim analizama.

Rad na istraživanjima nije obvezatan za suradnike i mnogi ne sudjeluju u pisanju izvještaja. No takve projekte planiraju radne skupine, a i suradnici često sudjeluju u prikupljanju materijala ili u raspravama o nacrtima izvještaja. U cjelokupnom istraživanju vrlo je važna uloga voditelja projekta.

Kvaliteta i veličina istraživačkih projekata ovisi o svrsi projekta, sposobnostima suradnika i dostupnim resursima. Na svim područjima rada *Juss-Bussa* učinjeni su važni istraživački prinosi u pogledu pravnih reformi.

Jedno je od važnih područja sustav besplatne pravne pomoći. Kao što je prije spomenuto, nekoliko studija koje je napravio *Juss-Buss* upućuje na to da je besplatna pravna pomoć potrebna i siromašnima i drugim građanima. Proveli smo evaluaciju važnosti niskog postotka pružene besplatne pravne pomoći kroz državne službe, specijalizirane pravne službe za zatvorenike, imigrante i podstanare. Važni su bili razvojni modeli za alternativne institucije koje pružaju besplatnu pravnu pomoć. *Juss-Buss* je tijekom godina posjetio nekoliko zemalja i proučavao njihove sustave pružanja besplatne pravne pomoći siromašnima i deprivilegiranim skupinama.

Istraživanje *Juss-Bussa* utjecalo je na sve važne reforme sustava u pružanju besplatne pravne pomoći od 1970-ih. Poput samog rješavanja pojedinačnih predmeta, istraživanje se također upotrebljava kao instrument za rad na pravnim reformama i često čini važan dio u strategijama šireg doseg.

### 3. RAD NA PRAVNIM REFORMAMA

#### 3.1. Pregled

Glavni cilj specijaliziranog rada na slučajevima jest razviti grupno orijentiranu perspektivu pri razmatranju pravnih problema, što zapravo znači da su primljeni slučajevi često odraz simptoma i širih problema u skupini klijenata. Svi suradnici neposredno će razviti znanje o slučajevima drugih članova radne skupine tijekom sudjelovanja u nadzoru skupine.

Primjeri: Članovi skupine za imigrante izravno će upoznati najmanje 300 do 400 predmeta koji se tiču imigranata, budući da su u rad *Juss-Bussa* uključeni godinu i šest mjeseci. S obzirom na to da predmeti dolaze iz jako uskog područja, radna je skupina u mogućnosti duboko i ekstenzivno iskusiti koliko pravni sustav odgovara stvarnim potrebama. Tako je skupina za imigrante stekla temeljito razumijevanje toga kako se pravna pravila u vezi s radnim dozvolama, protjerivanjima iz zemlje, spajanjima obitelji, političkim azilom i dr. zaista primjenjuju. Slično, skupina koja radi sa zatvorenima i skupina za stambena pitanja temeljito je upoznala disciplinska pravila u zatvoru, pravila o otpustu, posjetima i druga pravilima koja se tiču dobrobiti zatvorenika.

Takvi slučajevi predstavljaju cijeli katalog problema u kojima je pravni sustav zakazao u zadovoljavanju stvarnih potreba. To može biti upotrijebljeno kao podloga za prijedloge pravnih reforma. Taj je katalog jedinstven budući da ni jedan pravnik ne želi dulje raditi na specijaliziranom području neprofitnih slučajeva. Želja da se izgradi takva baza znanja bila je od važnosti za razne strategije upotrebljavane za uspostavljanje prijma slučajeva od ranjivih grupa.

Zaključak bi bio da je glavna ideja, odnosno učinak rada *Juss-Bussa* na pravnim reformama, da se sustavno upotrebljavaju saznanja koja se mogu prikupiti iz pojedinačnih pravnih slučajeva. Najprije se stvara znanje o pravnim politikama, a zatim se to znanje upotrebljava u strategijama reforme radi dobrobiti samih grupacija kojima pripadaju stranke što se obraćaju *Juss-Bussu*. Kada je to potrebno, klinika će poboljšati i razviti takve uvide istraživanjem.

Analitički model *Juss-Bussa* za rad na pravnim reformama može se podijeliti u tri dijela. Prvi korak sastoji se od sadržajne analize slučajeva koji su primljeni radi boljeg razumijevanja pravnog problema pojedine skupine i potrebe za reformom. Drugi korak predstavlja analiza strategije, pokušaj da se utvrdi vjerojatnost da politički, upravni i pravni mehanizmi iznesu reforme i na koji se način može najbolje zastupati prijedlog za reformu kako bi bio prihvaćen. Treći je korak djelovanje u ime skupine stranaka te prosljeđivanje prijedloga nadležnim vlastima, zatim upuštanje u javnu raspravu te suradnja s organizacijama stranaka i drugim skupinama koje podupiru reforme.

### 3.2. Analiza prijedloga reforma

Pozornost bi trebalo posvetiti glavnim elementima prvog koraka *Juss-Bussa*, odnosno sadržajnoj analizi. Metodologija je tog koraka univerzalna te je lako primjenjiva i izvan Norveške.

Potrebno je odrediti *vrijednosti ili interese* koji se reformom žele ostvariti. Glavna je ideja reformskog rada *Juss-Bussa* glasnogovorničko ili zagovaračko djelovanje za stranke kao skupine, slično kao i kad se rješavaju pojedinačni slučajevi. Posljedica je da *izraženi interesi* skupina stranaka moraju voditi rad na reformama, a ne one vrijednosti za koje klinika smatra da bi ih *trebalo* promicati. Osnova je svega povjerenje stranaka. Klinika uvijek mora biti sigurna da će stranke poduprijeti njezin rad na reformama.

Interesi predmetnih skupina stranaka obično proizlaze iz socijalnih problema koji se javljaju u radu na predmetima. Kada se svi zajedno uzmu u obzir, slučajevi ciljanih stranaka često pokazuju zajedničke, opće probleme, zbog čega je logično tvrditi da imaju zajedničke interese u pravnoj reformi.

Treba analizirati i razumjeti dinamiku *socijalnih faktora* iza pojedinih problema. Zašto vlasnici starih kuća te kuće ne iznajmljuju u skladu s uvjetima sadržanima u pravilniku o stanovanju, nego ih dijele na nekoliko dijelova i onda prodaju? Zašto su imigracijske službe skeptične prema tražiteljima azila koji u Norvešku stignu bez identifikacijskih dokumenata te često budu protjerani iz zemlje? Do koje je mjere takav skepticizam neutemeljen te što će promijeniti takve stavove? Odgovori na takva pitanja često se mogu pronaći u konkretnim slučajevima koje klinika obrađuje.

Potrebno je razviti *održiv model za promjene*. Je li u stambenim slučajevima dovoljno izmijeniti profit koji vlasnici mogu ostvariti u korist podstanara ili se moraju razmotriti i drugi faktori, poput potrebe za kapitalom ili za drugim investicijama? U primjeru azila, hoće li prava informacija biti dovoljna ili su negativni stavovi rezultat restriktivne imigracijske politike koja je uglavnom usmjerena na to da se broj stranaca održi niskim? Uloga pravnog sustava u dijelu koji se dotiče tih pitanja zahtijeva posebnu pozornost. Je li promjena u pravilima i propisima nužnost ili će biti dovoljna promjena u praksi sudova, javne uprave ili drugih nadležnih tijela?

Napokon, potrebno je osmisliti i *skup alternativnih pravnih pravila* koja će, ako budu primijenjena, uistinu donijeti željene promjene u društvu. Pravna literatura i društvena istraživanja pokazuju mnogobrojne primjere dobronamjernog zakonodavstva koje je u praksi imalo učinke različite od željenih. Materijali iz rada na slučajevima obično su pogodni za odgovore na takva pitanja. Takvi su materijali obično dovoljni za osmišljavanje učinkovitih alternativnih pravila.

Iako je materijal iz rada na slučajevima važan za sva četiri elementa, traženi odgovori mogu se pronaći i u istraživanjima te materijalima organizacija stranaka ili u drugim izvorima.

### 3.3. Analiza strategije

Okrenimo se drugom koraku, odnosno analizi strategije. Iako načela mogu biti specifična za pojedine zemlje, mislim da je nekoliko od onih kojima se ravna *Juss-Buss* univerzalno.

Zagovarati pravne promjene znači uvjeriti političke, upravne ili pravne institucije da prihvate potrebu za promjenom i motivirati ih da tu reformu provedu. Takve strategije mogu podrazumijevati i uvjeravanje i pritisak. S obzirom na to da ranjivim skupinama nedostaje moć, često ne mogu primijeniti pritisak na vladajuće organizacije npr. štrajkom, bojkotom, građanskim neposluhom i dr.

S obzirom na to da im obično nedostaje i financijska moć, njihov pregovarački položaj u odnosu na privatne protivnike također je slab. Ne mogu si priuštiti poboljšanje socijalnog statusa na tržištu onako kako to mogu imućnije skupine. Javni upliv na zakonodavstvo, propise, odlučivanje i alokaciju resursa obično je preduvjet za poboljšanja i glavni cilj pravnih reformama.

Uvjeravanje i argumentacija zato su glavna sredstva *Juss-Bussa*. Radne skupine moraju planirati kako uvjeriti političke stranke, javnost, medije, upravne agencije ili sudove da je potreba opravdana i stvarna. Ciljevi uvjeravanja mogu se razlikovati ovisno o reformama koje se provode, a i strategija mora biti primjereno prilagođena. Utjecaj na javno mnijenje i na parlamentarna tijela zahtijeva drugačije strategije od onih koje žele utjecati na upravna tijela ili sudske odluke.

Potrebno je zabilježiti i ocijeniti prevladavajuće razumijevanje stanja i stavova određenih institucija prema skupinama stranaka te ih usporediti s analizom problema koju je napravio *Juss-Buss*. Obično je sudjelovanje takvih ranjivih skupina stranaka u procesu formiranja politike i u procesu odlučivanja slabo, kao i u vezi s pitanjima koja su od velike važnosti za njihovu dobrobit. Ograničeno sudjelovanje ima za posljedicu nedovoljno razumijevanje političkih stranaka, javnih i odlučujućih tijela za takve skupine. To utječe i na političko razumijevanje skupine kao takve. Empirijski uvidi javnih i nadležnih institucija u probleme takvih skupina često su površni i nepotpuni. Administrativna razmatranja mogu upravljati razumijevanjem problema.

Iz sljedećih primjera mogu se izvući važne smjernice za argumentaciju reforme:

Naglasak bi trebalo staviti na *realistično, empirijsko dokumentiranje* problema. Rad na slučajevima obično će dati opsežan radni materijal.

Treba temeljito proučiti i ocijeniti *administrativne aspekte* reforme. Postoji mogućnost da se prijedlogu reforme prigovori da je preskup, nepraktičan i težak za koordinaciju s ostalim zadacima administracije i sl. Rad na slučajevima upoznaje one koji rade na tim slučajevima s upravnim aparatom i s razmišljanjima službenika. Vrlo često postoje bitne razlike između postupaka uprave ili sudstva u pojedinim slučajevima i općenitih izjava predstavnika sustava.

Posebnu pozornost treba posvetiti *određivanju prioriteta*. Bolji sustav često zahtijeva povećano financiranje. Kako bi se moglo zauzimati za promjene u javnim prioritetima, treba dobro poznavati raspodjelu resursa u drugim, usporedivim područjima. Takve argumente teško je prikupiti iz rada na slučajevima, i to može postati zahtjevni dio strategije. Često se vrijednima pokažu opći politički uvidi u problem. Neformalni kontakti sa službenicima i s političarima mogu pridonijeti stvaranju realističnog prijedloga.

Studenti prava obrazovani su za odmjeravanje sukobljenih socijalnih interesa i zauzimanje za rješenja koja su u najboljem interesu društva. Politika vezana uz skupine koje imaju više sredstava može poslužiti kao uzor, a pravda i argumenti za jednakost često postaju važna sredstva u argumentiranju reforma, posebno ako je jednakost dio dominantne političke ideologije.

Koliko će široka i temeljita biti pravno-politička analiza, ovisi o kvaliteti postojećih uvida u rad vladajućih tijela. Cilj je proizvesti i unaprijediti spoznaje koje su kvalitetnije utemeljene nego one dominirajuće. Zadovoljiti znanstvene zahtjeve nije cilj sam po sebi, ali argumenti trebaju biti izneseni na transparentan i iskren način, u protivnom dolazi u pitanje ozbiljnost uloge klinike kao glasnogovornika i može biti izgubljena moralna poruka, koja je vrlo važna.

### **3.4. Komunikacijska strategija**

Razne se metode mogu upotrijebiti da bi se zakonodavna tijela potaknula na promjenu problematičnih propisa. Utjecati se može preko medija tako da se javno predstavi slučaj, zatim kroz sastanke i prosvjede u suradnji sa skupinama stranaka, a moguće je i objaviti izvješća o istraživanjima te na taj način prijedloge reforme predstaviti javnosti, nadležnom ministarstvu, pojedinim zastupnicima, političkim strankama, odnosno drugim organizacijama koje su voljne djelovati kao glasnogovornici pojedinih skupina stranaka. Slična strategija može se upotrijebiti kako bi se ministarstva ili druga upravna tijela navela da promijene štetne propise.

Drugo sredstvo koje stoji na raspolaganju jest preispitivanje primjene postojeće norme u tijelima koja donose upravne akte ili na sudovima u nastojanju da se aktiviraju presedani u korist skupine. Sudovi mogu uvidjeti da propis nije u skladu sa zakonom te odbiti njegovu primjenu, što može otvoriti vrata reformi.

Upravna tijela i sudovi mogu educirati javnost i političke institucije o potrebi reforme uz pomoć predstavljenih slučajeva. Snažna medijska pozornost važna je za učinkovito izvršenje takvih strategija. No i izgubljeni slučaj može dovesti do reforma ako takav ishod dovede do ozbiljnih kritika ili je slučaj percipiran kao sramotan primjer djelovanja tijela koja primjenjuju pravne propise, a ta tijela to u budućnosti žele izbjeći.

Skupine stranaka mogu biti educirane o tome kako prilagoditi postojeća pravila radi poboljšanja svoje dobrobiti uz pomoć različitih načina masovnog informiranja.



### 3.5. Radna načela

Najveći dio reformskog rada u *Juss-Bussu* obavljaju stalne radne skupine. Glavna su područja rada, primjerice: imigrantsko pravo, stanarsko pravo, zatvorsko pravo te javna pravna pomoć i pravni savjeti. Glavni su elementi sljedeći:

Radne skupine najprije trebaju razviti osnovno razumijevanje socijalnih problema pojedine grupe kako bi se mogle učinkovito upustiti u rad na pravnim politikama. Studenti trebaju biti upoznati s glavnim problemima sustava, prevladavajućim stavovima vlasti prema skupinama koje traže pomoć te kako se prema dotičnoj skupini ponašaju političari, javnost, mediji te druge utjecajne skupine.

Budući da je osnovni izvor znanja rad na slučajevima, svi sudionici trebaju analizirati slučajeve kako bi razjasnili aspekte po kojima su oni bitni za reforme. Pitanja pravnih reforma često se raspravljaju kroz evaluaciju slučajeva, a posebni sastanci o reformskim pitanjima uobičajeni su dio rutine radnih skupina *Juss-Bussa*. Članovi svih skupina izabiru članove radne skupine za pravnu politiku, čija je svrha nadzor i koordinacija rada na svim projektima pravnih reforma u *Juss-Bussu*.

Uvijek bi trebalo imati širok spektar ideja o tome što bi se moglo uključiti u rad na pravnim reformama. Iz te podatkovne baze izabiru se mnogobrojni projekti reforma već prema sredstvima na raspolaganju, potrebama pojedinih skupina klijenata i trenutnoj političkoj situaciji. Projekti mogu varirati od jednostavnih zahtjeva da se okončaju štetne prakse javnih tijela ili pritužaba višim tijelima do velikih projekata koji zahtijevaju mnogo vremena, a sastoje se u podnošenju iscrpnih analiza i prijedloga radnim skupinama za izradu nacрта zakona, ministarstvima ili zakonodavnom tijelu.

U radu je vrlo važna pravodobnost. Pozornost koju javnost posvećuje pojedinom problemu ranjivih skupina često je kratkotrajna i proizvoljna, a nerijetko prouzročena nekim senzacionalnim događajem. Trebalo bi uvijek imati u pripremi prijedloge koji bi mogli biti izneseni kad se dogodi povoljan trenutak. Takvi prijedlozi mogu biti prosljeđeni odgovarajućem tijelu, bilo odboru koji će preispitati takav prijedlog, bilo ministarstvu ili parlamentu. Potrebno je imati na umu da su rokovi za podnošenje takvih prijedloga obično kratki i teško je nešto napraviti ako već ne postoji pripremljen prijedlog onda kada se ukaže prilika za njegovo iznošenje. Proces pravnih reforma stoga je pod pažljivim nadzorom od strane radnih skupina klinike te se projekti razvijanja prijedloga reforme često pokreću znatno prije nego što nadležna tijela zatraže potporni materijal.

*Juss-Buss* ne može zastupati stranke pred redovitim sudovima. Kako bi sudovi bili uključeni u reformske strategije, potrebna je suradnja s odvjetnicima, što katkad djeluje otežavajuće. Moguće je djelovati i na rad specijaliziranih sudova, npr. tako da im se pojedini predmeti prosljeđuju radi reformskih razloga.

*Juss-Buss* u načelu neće zastupati reformske prijedloge s kojima se sami suradnici klinike teško mogu identificirati. Jedinstveno iskustvo iz primljenih slučajeva može dovesti *Juss-Buss* do uvida koji je u suprotnosti sa stajalištima što ih zastupaju organizacije stranaka klinike. Prijedlozi reforma neće se zastupati ni ako ih se smatra kontroverznima unutar same skupine stranaka klinike.

#### 4. MODELI ZA PROJEKT VANJSKIH KLINIKA U ZAGREBU

Kao što je izneseno na početku, glavna je svrha opisati metode rada koje bi se mogle upotrijebiti u planiranju tzv. *outreach*-projekata na Pravnoj klinici u Zagrebu koji se razvijaju u suradnji s *Juss-Bussom*. Pritom ne smatram da se tim projektima Pravna klinika u Zagrebu mora baviti. *Juss-Buss* nudi različitost metoda rada na pravnim reformama, a vi ste, naravno, slobodni u njihovu odabiru, a možete i odbiti cijelu ideju rada na pravnoj reformi u skladu s vlastitim prioritetima. Međutim, nastojao sam opisati modele prema kojima radi *Juss-Buss* i u kojima ima dugotrajno iskustvo. Na temelju njega ima vam što ponuditi ako se odlučite krenuti u tom smjeru. Evo nekih primjera kako bi se moglo raditi.

Pravna pomoć deprivilegiranim može se pružiti prema različitim kriterijima. Kao najočitiji može se primijeniti *pristup po skupinama*, u sklopu kojega se odabiru one stranke koje ulaze u neku od deprivilegiranih skupina, poput beskućnika, zatvorenika, izbjeglica, Roma, ratnih veterana i dr.

Stranke se mogu izabrati i prema *vrsti problema*. Ako ponudite pomoć onima koji imaju stambenih problema, imigrantima ili azilantima, ako ponudite pomoć pri rješavanju socijalnog osiguranja, medicinsku pomoć ili ostale vrste pomoći siromašnima, također možete očekivati velik priljev stranaka.

Treći način prikupljanja slučajeva jest prema *zemljopisnom* kriteriju. Ako ponudite besplatnu pravnu pomoć u nerazvijenim gradskim, odnosno seoskim područjima s visokom razinom siromaštva i nedostatkom služba - ponajprije nedostatkom pravnih služba – također možete očekivati visoku stopu siromašnih stranaka.

Iz navedenih opisa možete iščitati da nema oštih granica među trima glavnim pristupima. Zapravo bi trebalo preferirati njihovu kombinaciju. *Juss-Buss* primjenjuje sve pristupe, ali i ostale i bit ćemo sretni ako ih budemo mogli podijeliti s vama.

Navest ću neke primjere u vezi s razlikama u radu na slučajevima i u radu na pravnoj reformi. Pretpostavimo da želite uspostaviti pružanje besplatne pravne pomoći u ruralnoj sredini koja je udaljena od Zagreba.

U radu koji je orijentiran na slučajeve glavni je cilj pružiti zahtijevanu besplatnu pravnu pomoć. Vaša klinika bit će dodatak postojećem sustavu pružanja besplatne pravne pomoći. Ono što je važno za uspjeh takva projekta jest broj slučajeva i broj zaprimljenih stranaka te rezultati u svakom pojedinom slučaju. Vi ćete izabrati lokaciju u kojoj

očekujete najviše stranaka. Svaki slučaj koji ima pravni problem trebao bi biti interesantan klinici. Ovdje postoji rizik preopterećenja.

Ako se Klinika orijentira na pravopolitičko djelovanje, prioriteti se mijenjaju. Osim pomoći strankama, moraju se formulirati i neki prijedlozi reforma – na primjer, provjeriti učinke reforme pružanja besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj.

Dužnu pozornost moguće je posvetiti i postojećim statističkim podacima koji se tiču pravne pomoći kad je lokacija prijama definirana. Koliko se sjećam iz naše ocjene pružanja besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj, Ministarstvo pravosuđa ima statističke podatke koji dopuštaju grubu procjenu korištenja besplatnom pravnom pomoći prije donošenja novog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i nakon njegova donošenja. Takvi se podaci mogu pridružiti podacima lokalnih ureda koji pružaju besplatnu pravnu pomoć.

Udruge civilnog društva trebale bi djelovati u istom rasponu ili su tako činile prije reforme. Zaprimanje slučajeva u klinici može biti organizirano na način koji omogućuje potanke statističke usporedbe usluga pruženih na temelju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći prije reforme i nakon nje te besplatne pravne pomoći koju su pružile udruge civilnog društva.

Potrebu za besplatnom pravnom pomoći deprivilegiranim skupinama na području djelovanja klinike treba procijeniti ili istražiti. Općenita pravila primanja slučajeva pri tome postaju ključna. Prijam slučajeva treba biti usmjeren prema najpotrebitijima u odabranom okrugu djelovanja. Na svaki slučaj treba gledati kao na primjer pravnog problema koji postoji na određenom području. Što je slučaj općenitiji, to bolje. Nije cilj riješiti što je moguće više slučajeva, nego ih upotrijebiti kao instrument za otkrivanje dubljih problema na pojedinom području i zatim ih iskoristiti za rad na strategijama reforma.

Ako rezultati pokažu trenutačne nedostatke u vašoj organizaciji, a pretpostavimo da hoće, možete samo objaviti svoje zaključke i na temelju njih argumentirati konkretne reforme u skladu s načelima koja sam prije opisao.

## **5. OBRAZOVNI ASPEKTI RADA NA PRAVNOJ REFORMI**

Sveučilištima i pravnim fakultetima glavni je zadatak obrazovanje i istraživanje. Zato se pružanje besplatne pravne pomoći i rad na pravnim reformama može činiti kao nešto što je izvan njihove odgovornosti. Međutim, studenti će radom u klinici steći korist u obrazovnom smislu. Rješavanje slučajeva daje vrijedno iskustvo i mogućnost primjene teorijskog znanja, pruža mogućnost stjecanja prakse za buduće pravnike, a koristi i samom procesu učenja. Svi pravni fakulteti u SAD-u moraju imati kliničke programe kako bi dobili akreditaciju Američke odvjetničke komore. Sudjelovanje u radu na pravnim reformama također ima vrijedne obrazovne koristi. Ukratko će biti opisana neka iskustva *Juss-Bussa*.

Rad na pravnoj reformi za deprivilegirane skupine omogućuje uvid u funkcioniranje pravnoga i upravnog sustava. Studenti uče o strategijama i interesno orijentiranoj uporabi pravnog znanja. Mnogi su pravnici i u privatnom i u javnom sektoru zaokupljeni pravnim reformama različitih vrsta. Često se i profesori prava uključuju u pravne reforme kao stručnjaci u svojim područjima prava. Takva područja obično nisu pokrivena kurikulumom pravnih fakulteta. Načela i metode rada na pravnim reformama ne zaokupljaju dovoljno pozornosti pravne teorije i obrazovanja te su nepoznate većini studenata. Mi tvrdimo da rad u studentskim klinikama popunjava praznine pravne teorije i prakse.

Rad na pravnim reformama podrazumijeva generalizaciju uvida u pojedinačne slučajeve u klinikama poput *Juss-Bussa* i omogućuje studentima uvid u funkcioniranje pravnog sustava u odnosu na socijalno deprivilegirane skupine. Uče o interesnim sukobima u društvu te o tom koja je uloga pravnog sustava u odnosu na društvenu strukturu.

Očito je da rad na pravnim reformama *Juss-Bussa* omogućuje određeni uvid u povezanost prava i politike. Ne samo što će studenti steći uvid u pravni sustav kao instrument za utjecaj na razvoj društva nego će i shvatiti da je pravni sustav bitan konstitutivni dio u provedbi javne politike te kako se na tu provedbu utječe stavovima i radnim metodama pravnih profesija.

Već smo prije naglasili važnost istraživanja za rad na pravno-političkim pitanjima. Mnogi pravni profesionalci rade na istraživanjima i u javnom i u privatnom sektoru, a praksa u radu na reformama važna je vještina u tim područjima.

Rad na reformama pomaže studentima da postanu svjesniji društvenog okruženja u kojem pravo djeluje. Oni stječu spoznaje o tome kako mogu generalizirati svoje iskustvo te bolje sagledavaju svoju ulogu kada postanu članovi pojedinih pravnih profesija.

Velika pozornost u radu stavlja se na generalizaciju iskustva suradnika *Juss-Bussa* kako bi se pokazalo da su problemi kojima se bave studentske radne skupine u *Juss-Bussu* vrlo slični problemima drugih ranjivih skupina u društvu te da se vještine koje se koriste za njihovo rješavanje mogu primijeniti i na druge ranjive skupine. Studenti će se uvidima stečenima tijekom rada u *Juss-Bussu* nastaviti koristiti kao studenti prava, ali i poslije kao završeni pravnici.

Glavni je zadatak *Juss-Bussa* ponuditi edukacijske i razvojne mogućnosti studentima koji su skeptični prema dominantnim stavovima među pravnicima. Dio je reformske strategije i razvijanje kritičke profesionalne i političke svijesti među sudionicima kako bi se senzibilizirali za pravne potrebe običnih i siromašnih ljudi u društvu.

## 6. ZAVRŠNE NAPOMENE

Rad na pravnim reformama obično se shvaća kao nadogradnja rada na pojedinačnim slučajevima, što traži dodatne resurse. Netko bi mogao tvrditi da je Norveška bogata zemlja, a da bi siromašnije zemlje svoje ograničene resurse trebale usmjeriti na pružanje pomoći pojedincima. Treba, međutim, naglasiti da je rad na reformama dio rada u *Juss-Bussu* od njegovih početaka, dakle više od 40 godina. Norveška tada nije bila u situaciji u kakvoj je danas, štoviše, bila je u sličnoj poziciji kao što je danas Hrvatska. Ipak, istina je da i danas postoji vrlo malo donatora koji su voljni platiti za rad na pravnim reformama.

Međutim, istraživački projekti usmjereni na razvijanje prijedloga reforma mogu ostvariti financiranje i iz posebnih izvora. U takvim projektima djelomice se može financirati i strukturirani rad na slučajevima kao dio istraživanja i način prikupljanja podataka. Studenti rade bez naknade. Svi studenti *Juss-Bussa* odrađuju znatan dio posla za koji ne primaju naknadu. Taj je kapacitet moguće iskoristiti za rad na pravnim reformama.

Na seminaru u Dubrovniku čuli smo rasprave o dva modela klinika: o *common law* modelu i o modelu socijalne pravednosti. Model *common law* klinike naglašava edukaciju studenata za zastupanje pred sudovima kao glavni cilj, dok model socijalne pravednosti naglasak stavlja na rješavanje problema siromašnih stranaka.

*Juss-Buss* je očito na onom dijelu spektra koji pripada modelu socijalne pravednosti te smatram da je naš pristup, koji uključuje i pitanje pravnih politika, vrijedan doprinos tom modelu. Također treba istaknuti znatne razlike u radnim zadacima u pravnim strukama u zemljama s anglosaskim pravnim sustavom i onima s kontinentalnim sustavom. U SAD-u, na primjer, gotovo svi diplomirani pravници rade kao odvjetnici u privatnoj praksi, dok u kontinentalnom sustavu visok udio njih radi u javnoj upravi. Njima sudjelovanje u radu na pravnim politikama daje bolje obrazovanje za buduće profesionalne izazove nego što bi to bilo zastupanje pred sudovima.