

***ORGANIZACIJA PRAVNI
I MATERIJALNI POLOŽAJ PRAVOBRANILACA U
FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE***

***Mr. sc. Šabić Smajo
Oktobar 2010. godina***

Uvod

Pojmovno posmatrano, pravobranilaštvo podrazumijeva neovisnu i samostalnu državnu instituciju ili organ koji poslove iz svoje nadležnosti obavlja u skladu sa ustavom i zakonima. Pravobranilaštvo u okviru propisanih nadležnosti isključivo je nadležno za poduzimanje mjera i radnji pravne zaštite državne imovine i imovinskih interesa.¹ Institucionalno posmatrano, pravobranilaštvo na nivou Federacije Bosne i Hercegovine u organizacionom pogledu je ustrojeno na principu ustavnog uređenja administrativno teritorijalnih jedinica Federacije Bosne i Hercegovine. U skladu sa navedenim, u Federaciji Bosne i Hercegovine postoje tri nivoa uređenja pravobranilaštava, Na nivou općina postoje općinska pravobranilaštva, zatim na nivou kantona postoje kantonalna pravobranilaštva te na nivou Federacije Bosne i Hercegovine postoji Federalno pravobranilaštvo. Obzirom na opisani način ustrojstva pravobranilaštava u Federaciji Bosne i Hercegovine, pravobranilačka funkcija je uređena na principu i načelima podijeljene nadležnosti između Federalni, Kantonalni, i Općinski pravobranilaca, Ta podijeljenost pravobranilačke funkcije odražava se kroz činjenicu da su Zakonima kojim se uređuje pravobranilačka funkcija u Federaciji Bosne i Hercegovine posebno propisani i uređeni organizacija pravni i materijalni položaj kako općinskih, tako i kantonalnih i Federalnih pravobranilaca, posebno u smislu njihove neovisnosti i samostalnosti u radu. Kada je u pitanju neovisnost i samostalnost u radu ovdje je bitno napomenuti da postoji određen izuzetak u pogledu neovisnosti pravobranilaca koji je propisan Zakonom o Federalnom pravobranilaštvu. Taj izuzetak odnosi se na nadležnost federalnog pravobranilaštva da daje kantonalnim i općinskim pravobranilcima obavezne instrukcije u vezi sa primjenom federalnih propisa.² U okviru navedenih nadležnosti federalni pravobranilac, Kantonalni i općinski pravobranilci zauzimaju zajedničke stavove na sastancima koje saziva federalni pravobranilac bilo na vlastitu inicijativu ili na prijedlog kantonalnog ili općinskog pravobranilca. Ti zajednički stavovi su obavezujući za postupanje za sve pravobranilce u Federaciji Bosne i Hercegovine.³

¹ Član 2. Zakona o Federalnom pravobranilaštvu, (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj 2/95, 18/2000, 06/06), Navedeno zakonsko određenje propisano je i svim Zakonima o Kantonalnim pravobranilaštvima.

² Član 16a. Zakona o Federalnom pravobranilaštvu.

³ Član 16b Zakona o Federalnom pravobranilaštvu

Zakonsko uređenje pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine

Kada je u pitanju zakonsko uređenje pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine, evidentno je da pravobranilačka funkcija u Federaciji nije uređena na jedinstven način. Naime uređenje pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine je regulisano sa jedanaest različitih zakonskih propisa. Pomenuti način zakonskog uređenja pravobranilačke funkcije ukazuje na očito prisutan različit način i pristup uređenja kako organizacionog tako i materijalnog položaja pravobranilaca na svim nivoima unutar Federacije Bosne i Hercegovine. Uzimajući u obzir činjenicu da u Federaciji Bosne i Hercegovine postoje tri nivoa uređenja organa pravobranilaštava, počev od nivoa Općinskog pravobranilaštva, zatim kantonalnih pravobranilaštava te nivoa Federalnog pravobranilaštva, može se izvući jasan zaključak o koliko prisutnoj organizacionoj podijeljenosti i neusklađenosti pravobranilačke funkcije je riječ.

Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine organizacija pravni i materijalni položaj federalnih pravobranilaca i zamjenika federalnih pravobranilaca je uređena i regulisana Zakonom o Federalnom pravobranilaštvu, Unutar Federacije Bosne i Hercegovine, to jest na nivou kantona pravobranilačka funkcija je uređena sa deset različitih kantonalnih zakona o pravobranilaštvu. Naime svaki Kanton u okviru ustavom propisanih nadležnosti, ovlašten je i nadležan za uređenje pravobranilačke funkcije na nivou kantona. U tom smislu svaki kanton donosi svoj zakon o pravobranilaštvu kojim uređuje organizaciju pravni i materijalni položaj kantonalnih pravobranilaca i zamjenika kantonalnih pravobranilaca i isključivo je nadležan za uređenje pravobranilačke funkcije na području tog kantona. Pored opisanog načina uređenja organizacije pravnog i materijalnog položaja kantonalnih pravobranilaca i zamjenika kantonalnih pravobranilaca, kantonalnim zakonima o pravobranilaštvu su takođe regulisani i uređeni organizacija pravni i materijalni položaj i općinskih pravobranilaca i zamjenika općinskih pravobranilaca.

- *Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine* pravobranilačka funkcija je organizovana i uređena u skladu sa Zakonom o federalnom pravobranilaštvu (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj. 2/9, 12/98, 18/2000, 61/06)
- *Na nivou Unsko sanskog Kantona te općina* koje se nalaze unutar tog Kantona pravobranilačka funkcija je uređena Zakonom o pravobranilaštvu Unsko sanskog kantona (Službeni glasnik broj. 20/04)
- *Na nivou Posavskog Kantona te općina* koje se nalaze unutar tog Kantona pravobranilačka funkcija je uređena Zakonom o pravobranilaštvu Posavskog kantona (Narodne novine broj. 9/08)
- *Na nivou Tuzlanskog Kantona te općina* koje se nalaze unutar tog Kantona pravobranilačka funkcija je uređena Zakonom o pravobranilaštvu Tuzlanskog kantona (Službene novine broj 4/04)
- *Na nivou Zeničko – Dobojskog kantona te općina* koje se nalaze unutar tog Kantona pravobranilačka funkcija je uređena Zakonom o pravobranilaštvu Zeničko-dobojskog kantona (Službene novine . broj 14/08)
- *Na nivou Bosansko podrinjskog Kantona te općina* koje se nalaze unutar tog Kantona pravobranilačka funkcija je uređena Zakonom o pravobranilaštvu Bosansko podrinjskog kantona (Službene novine broj . 1/06, 14/08)
- *Na nivou Srednjobosanskog Kantona te općina* koje se nalaze unutar tog Kantona pravobranilačka funkcija je uređena Zakonom o pravobranilaštvu Srednjobosanskog kantona (Službene novine broj: 6/97, 8/98,)
- *Na nivou Hercegovačko neretvanskog Kantona te općina* koje se nalaze unutar tog Kantona pravobranilačka funkcija je uređena Zakonom o pravobranilaštvu Hercegovačko-neretvanskog kantona (Narodne novine broj. 8/99)
- *Na nivou Zapadnohercegovačkog Kantona te općina* koje se nalaze unutar tog Kantona pravobranilačka funkcija je uređena Zakonom o pravobranilaštvu Zapadnohercegovačkog Kantona (Narodne novine 13/07)
- *Na nivou Sarajevskog Kantona te općina* koje se nalaze unutar tog Kantona pravobranilačka funkcija je uređena Zakonom o pravobranilaštvu Sarajevskog kantona (Službene Novine br: 33/08)
- *Na nivou Livanjskog Kantona te općina* koje se nalaze unutar tog Kantona pravobranilačka funkcija je uređena Zakonom o pravobranilaštvu Livanjskog kantona (Narodne novine broj 1/97)

Uloga i značaj pravobranilačke funkcije

Posmatrajući značaj i ulogu pravobranilačke funkcije u ukupnom sistemu jednog društva, te uzimajući u obzir značaj zakonom propisanih nadežnosti pravobranilaca, veoma bitno je istaći da pravobranilaštvo kao državni organ u ukupnom državnom uređenju predstavlja i zauzima veoma bitnu i značajnu mjesto i ulogu pogotovo u pogledu zaštite imovine i imovinskih interesa onog nivoa državne vlasti kojeg zastupa. Značaj i uloga pravobranilačke funkcije posebno dolazi do izražaja u posljednje vrijeme, to jest vrijeme tranzicijskih promjena kroz koje prolazi Bosna i Hercegovina. Naime u okviru reformi koje su prisutne u Bosni i Hercegovini već proteklih desetak godina, aktuelne su i vlasničke tranzicijske reforme pogotovu u pogledu transformacije vlasničkih prava na društvenoj odnosno državnoj imovini.

Prolazeći kroz navedenu tranzicijsku reformu, evidentno je da se Bosna i Hercegovina nalazi u periodu transformacijskog procesa kolektivističkog vlasništva te njegovog transformisanja u individualističko vlasništvo. Kroz navedene tranzicijske promjene koje su prisutne u Bosni i Hercegovini, pojedinci koristeći sva dopuštena pa čak i nedopuštena pravna sredstva, nastoje iskoristiti sve manjkavosti i propuste kako u pogledu zakonske legislative, ustavne rascjepkanosti, prisutne podijeljene nadležnosti, a sve s ciljem sticanja individualnih vlasničkih prava na imovini koja je nekada bila društvena a sada državna imovina. U cilju sprečavanja navedenih inkriminiranih pojava te u cilju kvalitetnije zaštite državne imovine neophodni su i kvalitetni mehanizmi koji će moći se odprijeti takvim pojavama te na adekvatan način spriječiti iste.

Pored drugih mjera i radnji koje je potrebno poduzeti, jedan od načina da se kvalitetno spriječe i suzbiju ovakve inkriminirane radnje jesu kvalitetno uređena i organizovana pravobranilaštva koja su nadležna za zaštitu državne imovine i imovinskih interesa. Prema postojećoj zakonskoj legislativi i načinu na koji je uređena pravobranilačka funkcija u Federaciji BiH, mogućnosti da se adekvatno spriječe i suzbiju navedene pojave te pruži adekvatna zaštita državne imovine te imovinskih interesa je nažalost na oskudnom nivou. Međutim pravobranioци i zamjenici pravobranilaca, obavljajući pravobranilačke poslove u veoma teškim i nezahvalnim

uvjetima, čine ponekad i nadljudske napore te rizikuju i svoj vlastiti status, samo sa jednim ciljem, da zaštite državnu imovinu i imovinske interese. Nažalost razumijevanje izvršnih i zakonodavnih organa koji odlučuju o sudbini i statusu pravobranilaštava i pravobranilaca je u cijelosti izostalo.

Zaštitu imovine i imovinskih interesa u Federaciji Bosne i Hercegovine pravobranioци ostvaruju poduzimanjem mjera i pravnih radnji koje su u nadležnosti pravobranilaca počev od:

- Obavljanja poslova i pravnih radnji zastupanja u sudskim i drugim postupcima
- Davanje pravnih mišljenja na pravne poslove imovinsko pravne prirode
- Davanje pravnih mišljenja u postupku donošenja akata kojim se uređuju imovinsko pravni odnosi
- Pružanje stručne pomoći organima, službama, ustanovama i drugim pravnim osobama u rješavanju poslova imovinsko pravne prirode

Bez obzira na prisutan različit pristup u pogledu uređenja pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine, te činjenicu da je ova veoma značajna oblast uređena sa jedanaest različitih zakonskih propisa, pored svega navedenog bitno je naglasiti da postoje određene i zajedničke karakteristike za sva pravobranilaštva u Federaciji Bosne i Hercegovine, i to:

- Svi zakoni o pravobranilaštvima kako na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, tako i na nivou Kantona u svom uvodnom dijelu načelno propisuju punu samostalnost i neovisnost pravobranilaca u obavljanju pravobranilačke funkcije.⁴
- Sva pravobranilaštva imaju status državnih organa
- Nadležnost svih pravobranilaštava odnosi se na pružanje pravne zaštite imovine i imovinskih interesa onog nivoa vlasti koji po zakonu pravobranilaštvo je ovlašteno da zastupa.

⁴ Član 1. Zakona o Federalnom pravobranilaštvu. Navedena odredba propisana je i svim kantonalnim zakonima. Kroz dalja izlaganja i obradu ove teme može se izvući jasan i logičan zaključak da je samostalnost i neovisnost pravobranilaca samo deklarativna. Naime pravobranioци uzimajući u obzir postupak imenovanja, trajanje mandata, materijalni status i dr. se nalaze u veoma teškom i nezahvalnom pravnom položaju.

Subjekti koji obavljaju funkciju pravobranilaca

Stručna lica koja obavljaju pravobranilačke poslove su pravobranionici i zamjenici pravobranilaca. Pravobranilac u pravilu zastupa i predstavlja pravobranilaštvo, rukovodi njegovim radom, te obavlja i druge poslove utvrđene zakonom. Zamjenik pravobranionica u obavlja poslove iz djelokruga pravobranilaštva koje mu odredi pravobranilac, stim što u postupcima pred sudovima zamjenici pravobranionica imaju ista ovlaštenja kao i pravobranionici. Takođe zamjenik u odsutnosti pravobranionica zamjenjuje istog sa punim ovlaštenjima kojim raspolaže pravobranilac. Pravobranilac i zamjenik pravobranionica u pravilu moraju biti Državljeni Bosne i Hercegovine, koji su diplomirani pravnici, moraju imati položen pravosudni ispit, te iskustvo u radu određeneog vremenskog perioda trajanja bilo na imovinsko pravnim poslovima u pravobranilaštvu, pravosudnim organima ili drugim pravnim poslovima u državnim organima ili preduzećima. Na kantonalnim i Općinskim nivoima uvjeti za imenovanje pravobranionica su različiti, na način da uvjeti predviđeni i utvrđeni zakonom o pravobranilaštvu jednog kantona se razlikuju od uvjeta utvrđenih zakonom o pravobranilaštvu drugog kantona. Lica koja obavljaju pravobranilačku funkciju pored navedenih uvjeta moraju uživati visok ugled pravnih stručnjaka te posjedovati najviše moralne kvalitete za obavljanje službe pravobranionica.

Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine pravobranilačku funkciju obavljaju Federalni pravobranilac i zamjenici federalnog pravobranionica. Na nivou Kantona pravobranilačku funkciju obavljaju kantonalni pravobranionici i njihovi zamjenici, dok na nivou Općina funkciju pravobranionica obavljaju Općinski pravobranionici i njihovi zamjenici. U pogledu organizacije pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine bitno je naglasiti da postoje slučajevi gdje jedno Općinsko pravobranilaštvo obavlja pravobranilačke poslove, za više općina kao što su slučajevi (Travnik- Novi Travnik, Drvar - Grahovo; Livno - Glamoč, Tomislav grad - Kupres). Takođe postoje slučajevi da određeno Kantonalno pravobranilaštvo pored poslova iz svoje nadležnosti obavlja i pravobranilačke poslove za Općine kao što je to slučaj Kantonalnog pravobranilaštva Zenica i Općine Zenica.

Postupak i uvjeti u pogledu imenovanja pravobranilaca

Kada su u pitanju uvjeti i postupak imenovanja pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine može se konstatovati da se taj postupak i procedura imenovanja pravobranilaca razlikuje od pravobranilaštva do pravobranilaštva.

Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine pravobranilaca i zamjenika pravobranilaca imenuje i smjenjuje premijer Federacije uz saglasnost zamjenika premijera i uz potvrdu parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.⁵

Na nivou Kantona pristup u postupku imenovanja pravobranilaca je različit pa tako u nekim Kantonima nadležna za imenovanje je Skupština Kantona, kao zakonodavni organ vlasti, dok u nekim Kantonima u pogledu imenovanja nadležna je vlada kantona, kao izvršni organ vlasti. Takođe postoje slučajevi da u određenim Kantonima imenovanje i smjenu vrši nadležno ministarstvo za pravosuđe a potvrdu imenovanja daje skupština Kantona. Shodno gore navedenom, vidljivo je da nadležnost u pogledu imenovanja pravobranilac u određenim kantonima je spuštena na određeno ministarstvo kao tijelo izvršnog organa ili čak na nivo nadležnosti rukovoditelja izvršnog organa, što dovoljno govori o ozbiljnosti pristupa u pogledu uređenja ovako značajne oblasti.

- U Kantonu Sarajevo, kantonalnog pravobranilaca i zamjenika pravobranilaca imenuje i razrješava Skupština Kantona, kao najviše zakonodavno tijelo kantona.⁶
- U Hercegovačko-neretvanskom Kantonu, kantonalnog pravobranilaca i zamjenika pravobranilaca imenuje i razrješava vlada na prijedlog ministarstva pravosuđa a potvrđuje skupština Kantona.⁷ U konkretnom slučaju u postupku imenovanja pravobranilaca imamo prisutnu podijeljenu nadležnost između zakonodavne i izvršne vlasti.

⁵ Član 21. Zakona o Federalnom pravobranilaštvu.

⁶ Član 21. Zakona o pravobranilaštvu kantona Sarajevo (Službene novine broj 33/08)

⁷ Član 25. Zakona o javnom pravobraniteljstvu (Narodne novine Hercegovačko-neretvanske županije broj 8/99)

- U Goraždanskom Kantonu, kantonalnog pravobranioca i zamjenika pravobranioca imenuje i razrješava premijer Kantona a potvrđuje skupština Kantona.⁸ U navedenom slučaju nadležnost u postupku i proceduri imenovanja pravobranioca je takođe podijeljena ali između rukovoditelja izvršne vlasti i zakonodavnog organa tog kantona.
- U Tuzlanskom Kantonu kantonalnog pravobranioca i zamjenika pravobranioca imenuje i razrješava vlada Kantona.⁹ U navedenom slučaju postupak i procedura imenovanja kantonalnog pravobranioca i zamjenika pravobranioca je u isključivoj nadležnosti izvršnog organa vlasti tog kantona.
- U Posavskom Kantonu pravobranioca i zamjenika pravobranioca imenuje i razrješava Skupština Kantona na prijedlog predsjednika vlade.¹⁰ U navedenom slučaju nadležnost u pogledu postupka i procedure imenovanja kantonalnog pravobranioca te zamjenika pravobranioca je podijeljena ali između rukovoditelja izvršnog i zakonodavnog organa tog kantona.

Na nivou Općina postupak i procedura u pogledu imenovanja i smjene Općinskih pravobranilaca i njihovih zamjenika je takođe različit. U određenim Općinama općinskog pravobranioca i zamjenika općinskog pravobranioca imenuje i razrješava Općinsko vijeće na prijedlog općinskog načelnika, dok u određenim Općinama općinskog pravobranioca i zamjenika općinskog pravobranioca imenuje i razrješava Općinski načelnik a imenovanje ili smjenu potvrđuje općinsko vijeće.

Takođe kada su u pitanju uvjeti za imenovanje pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine u pogledu potrebnog iskustva u radu, može se slobodno konstatovati da su i u tom pogledu uvjeti za imenovanje pravobranilaca različiti.

- Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine za pravobranioca može biti imenovano lice koje ima položen pravosudni ispit, te iskustvo u radu u trajanju od najmanje 10 godina nakon diplomiranja

⁸ Član 23. Zakona o pravobranilaštvu Bosansko podrinjskog kantona (Službene novine broj 1/06)

⁹ Član 22. Zakona o pravobranilaštvu Tuzlanskog kantona (Službene novine broj 4/04)

¹⁰ Član 20. Zakona o pravobraniteljstvu Županije Posavske (Narodne novine broj 9/08)

- Na nivou Kantona uvjeti za imenovanje pravobranilaca su takođe različiti. U određenim Kantonima za kantonalnog pravobranioca može biti imenovano lice koje posjeduje tri godine iskustva nakon položenog pravosudnog ispita,¹¹ u nekim Kantonima taj period kao bitni preduvjet imenovanja je četiri godine, dok u nekim Kantonima navedeni uvjet podrazumijeva period od pet godina.¹²

Na nivou Općina takođe je prisutan različit pristup u pogledu uvjeta za imenovanje pravobranilaca. U određenim Općinama za pravobranioca može biti imenovano lice koje posjeduje najmanje tri godine iskustva nakon položenog pravosudnog ispita, u nekim općinama taj uvjet je tri ili četiri godine iskustva uopće, dok u nekim Općinama postoji kao zakonska mogućnost imenovanja na poziciju pravobranioca i diplomiranog pravника bez položenog pravosudnog ispita i to u slučaju nedostatka zainteresovanih kandidata koji imaju položen pravosudni ispit.¹³ I navedenena zakonska odredba na jasan način pokazuje ozbiljnost pristupa kako organa izvršne tako i zakonodavne vlasti u pogledu uređenja ovako značajne oblasti.

Period tajanja mandata pravobranilaca

Kada je u pitanju period na koji se imenuju pravobranioci u Federaciji Bosne i Hercegovine, isti je različit, i ograničenog je vremenskog trajanja. Kako na nivou Federacije Bosne i Hercegovine tako i na nivou Kantona i Općina mandatni period pravobranilaca traje četiri godine.

- U određenim Kantonima mandat pravobranioca može biti produžavan bez ograničenja broja mandata¹⁴
- U određenim Kantonima mogućnost produženja mandata pravobraniocu je zakonom ograničena na maksimalno dva mandata¹⁵

¹¹ Član 23. Zakona o Kantonalnom pravobranilaštvu Tuzlanskog kantona (Službene novine broj 4/04)

¹² Član 22. Zakona o pravobranilaštvu Zeničko - Dobojskog kantona (Službene novine broj 14/08)

¹³ Član 50. istog zakona

¹⁴ Član 24. Zakona o pravobranilaštvu Unsko sanskog kantona. (Službeni glasnik broj 20/04)

¹⁵ Član 24. ZE DO Kantona

- Za razliku od pravobranilaca čij je mandatni period ograničenog perioda trajanja, zamjenici pravobranilaca imenuju se na pozicije zamjenika pravobranilaca bez ograničenja trajanja mandata.

Ukoliko poredimo postupak imenovanja sudija i tužilaca sa postupkom imenovanja pravobranilaca, uočiti ćemo da sudije i tužioci se nalaze u mnogo povoljnijem položaju u odnosu na pravobranioce jer isti bivaju imenovani na pozicije sudija i tužilaca bez ograničenja trajanja mandata, dok mandat pravobranilaca je ograničenog trajanja, bilo da je ta ograničenost uvjetovana brojem mandata bilo da je riječ o prisutnoj neizvjesnosti statusa pravobranioca, te mogućnosti neproduženja mandata nakon njegovog isteka. Navedena razlika je evidentna i prisutna i pored činjenice da pravobranioci posjeduju iste odnosno identične stručne kvalifikacije sa stručnim kvalifikacijama koje osjeduju sudije i tužioci.

Takođe uzimajući u obzir položaj zamjenika pravobranilaca, te period trajanja njihovog mandata, vidljivo je da položaj pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine u odnosu na položaj zamjenika pravobranilaca, je znatno nepovoljniji, iz razloga što zamjenici pravobranilaca takođe bivaju imenovani na navedene pozicije bez ograničenja trajanja mandata dok period imenovanja pravobranilaca je ograničenog trajanja.

Analizirajući sve navedeno cijeni se veoma ispravnim način uređenja trajanja mandata sudija tužilaca i zamjenika pravobranilaca, jer isti predstavlja kvalitativan preduvjet rasterećenog psihološkog pristupa u poduzimanju mjera i radnji kroz zakonom propisane nadležnosti. Međutim obzirom na način uređenja perioda trajanja mandata pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine, može se izvući jasan zaključak da opisani način uređenja, bitno utječe na neovisnost i samostalnost pravobranilaca u njihovom radu, jer status pravobranilaca u pogledu njihovog imenovanja i smjene te perioda trajanja mandata je u isključivoj nadležnosti upravo onih organa odnosno lica, sa kojim pravobranioci, štiteći imovinu i imovinske interese, veoma često dolaze u sukobe mišljenja, kao i druge vrste sukoba i pritiska.

Materijalni položaj pravobranilaca

Materijalni položaj prvobranilaca može se posmatrati kroz dva finansijska segmenta, i to prvi segment položaja pravobranilaca u pogledu prava raspolaganja finansijskim sredstvima potrebnim za organizovanje rada pravobranilaštava, te drugi finansijski segment položaja pravobranilaca koji se odnosi na opredjeljenje finansijskih sredstava koja se odnose na lične dohotke pravobranilaca. Kada su u pitanju finansijska ili materijalna sredstva potrebna za neometano organizovanje i funkcionisanje pravobranilaštava, i u ovom segmentu postoji različit pristup na način da određena pravobranilaštva imaju mogućnost planiranja te raspodjele materijalnih sredstava za potrebe pravobranilaštva, dok u određenim pravobranilaštvima ta mogućnost je uskraćena pravobranilcima, na način da o toj vrsti prava odlučuje i raspolaže drugi organ, U najčešćem slučaju o navedenom odlučuju pojedinci rukovodioci organa, koji veoma često imaju neblagonaklon odnos prema pravobranilcima, pa je između ostalog zbog tih i drugih sličnih razloga obavljanje pravobranilačke funkcije je veoma složeno i otežano.

Kada su u pitanju finansijska sredstva koja se odnose na lične dohotke koje ostvaruju pravobranilci, a koja bi trebala da predstavljaju mjerilo protuvrijednosti rada pravobranilaca, može se slobodno konstatovati da su u svim pravobranilaštvima u Federaciji Bosne i Hercegovine prisutne različite visine ličnih dohodaka koje ostvaruju pravobranilci. Međutim poredeći visinu ličnih dohodaka pravobranilaca sa ličnim dohodcima lica istih stručnih kvalifikacija, kao što su sudije i tužioci, veoma lako se može doći do zaključka da je posao pravobranilaca u svakom slučaju podcijenjen do te mjere da se pokušava staviti u ravan poslova koje obavljaju državni službenici a što je obzirom na značaj i vrijednost pravobranilačkih poslova apsolutno neprihvatljivo i veoma štetno, kako za ugled i dignitet pravobranilačke funkcije uopće, tako i kvalitativnu zaštitu državne imovine i imovinskih interesa.

Koliko su poslovi koje obavljaju pravobranilci obezvrijeđeni i podcijenjeni na najbolji način ilustruje činjenica da se pravobranilac uzimajući u obzir stručne kvalifikacije, te poslove koje obavlja, nalazi u istoj pravnoj ravni kao i advokat.

Advokat u sudskom postupku kao punomoćnik zastupa građane i pravne subjekte, a pravobranilac u istom tom sudskom postupku kao zakonski zastupnik zastupa državu i njene organe. Međutim advokat u skladu sa taifom o nagradama i naknadama za rad advokata u prosjeku za sačinjena dva do tri podneska ostvari pravo na naknadu koja se kreće u visini mjesečnog ličnog dohotka pravobranioca. Navedene činjenice jesu alarmantne, ali su istinite i iste predstavljaju našu surovu realnost. Za razliku od advokata pravobranilac u toku svog mjesečnog rada sastavi na desetine raznih sudskih i drugih podnesaka, pristupi na više desetina pripremnih ročišta i glavnih rasprava, te za sve te poslove kao i druge poslove koji su u nadležnosti pravobranioca, bude plaćen na mjesečnom nivou koliko naplati advokat kao što je navedeno za sastavljena dva ili tri podneska. Upravo navedene činjenice na jedan frapantan način pokazuju koliko država i njeni zakonodavni i izvršni organi uopće vode računa o dignitetu i položaju pravobranilačke funkcije.

Nejedinstvenim pristupom uređenja materijalnog statusa pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine, te obezvrijeđivanjem poslova koje obavljaju pravobranioci i utjecajem na visinu lični dohodaka koje ostvaruju pravobranioci, nažalost stvara se pogodno tlo za dovođenje pravobranilaca u ovistan položaj. Navedena ovisnost pravobranilaca kako u pogledu njihovog materijalnog statusa tako i u pogledu uvjeta za rad, direktno se odražava na samostalnost i neovisnost pravobranilačke funkcije.

Odgovornost pravobranilaca u obavljanju pravobranilačke funkcije

Pravobranioci obavljajući poslove iz svoje nadležnosti veoma često, skoro svakodnevno zauzimaju i iznose vlastite pravne stavove odnosno daju pravna mišljenja na određene faktičke radnje, te daju pravna mišljenja na pravne poslove u koje ulaze organi koje zastupaju pravobranioci. Ponekad je apsolutno moguće da određen pravni stav ili dato pravno mišljenje pravobranioca iz više razloga objektivne prirode ne bude u skladu sa opće prihvaćenim pravnim stajalištem. Sasvim je razumljivo i logično da u takvim situacijama takvo pogrešno dato pravno mišljenje može uzrokovati i određene štetne posljedice. Uzimajući u obzir navedeno, postavlja se pitanje može li

pravobranilac u takvim pravnim i činjeničnim situacijama biti pozvan na odgovornost samo zato što njegovo pravno mišljenje ne dijeli sudbinu opće prihvaćenog pravnog stajališta. Nažalost primjeri iz prakse i bliske prošlosti su pokazali da su u određenim slučajevima kolege pravobranioci bili pozivani na krivičnu odgovornost te i smjenjivani a potom ostajali i bez poslova pa samim tim i bez materijalne egzistencije za život, samo zato što njihova data pravna mišljenja i stajališta nisu odgovarala interesima tadašnjih nosioca izvršnih i zakonodavnih funkcija, odnosno što takva mišljenja su zadirala u lične interese navedenih pojedinaca. Upravo navedena mogućnost, pozivanja pravobranioaca na odgovornost, veoma često služi ili se pokušava nametnuti pravobraniocu kao sredstvo pritiska da obavljajući poslove iz svoje nadležnosti vodi računa o interesima određenih političkih krugova, što u konačnici kao rezultat se javlja mogućnost nedovoljno kvalitetnog načina obavljanja pravobranilačkih poslova a što za posljedicu takođe imamo nekvalitetnu i površnu zaštitu imovine koja nam je povjerena.

Nažalost još uvijek određeni zakoni kojim se reguliše položaj pravobranilaca ne sadrže zakonske odredbe koje bi isključivale mogućnost pozivanja na krivičnu ili neku drugu odgovornost pravobranilaca za dato pravno mišljenje. Sprečavanjem navedene mogućnosti kao vrste pritiska na pravobranilačku funkciju, stepen neovisnosti i samostalnosti pravobranioaca u obavljanju pravobranilačkih poslova bi bio dosta veći i jači, a samim tim i stepen zaštite državne imovine i imovinskih interesa podigao bi se na viši nivo. Kako bi smo na kvalitetniji način razumjeli težinu poslova koje obavljaju pravobranioci te njihov položaj u pogledu odgovornosti za ispravno postupanje prilikom poduzimanja mjera i radnji iz svoje nadležnosti, izvršit ćemo komparaciju sličnih poslova te pravnih posljedica istih prilikom donošenja ili zauzimanja stavova za koje se naknadno ispostavi da isti nisu općeprihvaćeni.

- Sudija obavljajući zakonom propisane nadležnosti, i nakon što se u žalbenom postupku utvrdi da je donio nezakonitu odluku, ne može biti pozvan na krivičnu odgovornost zbog takve nezakonito donesene odluke, upravo iz razloga što bi se na taj način izgubio smisao sudovanja. Odnosno u konkretnom slučaju postavlja se pitanje pa ko bi onda radio kao sudija.
- Advokat takođe i u situacijama kada ne uspije u postupcima u kojim je zastupao interese svog klijenta ne može biti pozvan na krivičnu odgovornost

bez obzira na ishod sudskog postupka, izuzev očite namjere advokata da propusti određene radnje koje bi za posljedicu imale gubitak spora, i nanošenja štetnih posljedica klijentu.

- Tužilac takođe ne može biti pozvan na krivičnu odgovornost bez obzira na ishod sudskog krivičnog postupka, iako pokretanjem krivičnog postupka protiv određenog lica duboko zadire u prava tog osumnjičenog odnosno optuženog te bez obzira na načelo „ Nulum crimen nula poena sine lege“ izlaže takvo lice veoma teškoj psihičkoj torturi i maltretiranju, a u krivičnom postupku isti taj tužilac ne uspije dokazati odgovornost tog lica.
- Vještak koji je imao suprotno i drugačije mišljenje i stručno stajalište u odnosu na mišljenja drugih vještaka koje je u konkretnom slučaju nije prihvaćeno, ne može biti pozvan na krivičnu odgovornost bez obzira što to mišljenje i stav tog vještaka nisu prihvaćeni kao ispravni.
- Ljekar takođe u obavljanju medicinskog tretmana pacijenta, ne može biti pozvan na krivičnu odgovornost samo zato što je imao drugačiji stav i mišljenje u pogledu pristupa medicinskog tretmana pacijenta, a za koji se naknano ispostavilo da nije bio adekvatan medicinski tretman.
- Pravobranilac u Federaciji Bosne i Hercegovine prema postojećoj zakonskoj regulativi na žalost može biti pozvan na odgovornost samo zato što je obavljajući poslove iz svoje nadležnosti imao drugačiji pravni stav i mišljenje u odnosu na prihvaćeno. Upravo zbog ovakvih mogućnosti koje se manifestuju kao pritisci na pravobranilaču funkciju, pravobranilac konstantno pod određenim psihološkim pritiskom obavlja poslove iz svoje nadležnosti.

***Uporednopravni položaj
pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine
u odnosu na položaj sudija tužilaca i advokata***

Kako bi na najbolji način bio ilustrovan položaj i uloga pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine, kroz dalje izlaganje na komparativan način predstavljen je položaj u kojem se nalaze pravobranioци u Federaciji Bosne i Hercegovine, te je isti upoređivan sa položajem u kojem se nalaze sudije i tužiocі u Bosni i Hercegovini kao organi pravosuđa, te je predstavljen položajem u kojem se nalaze advokati. Poređenje organizacije pravnog i materijalnog položaja pravobranilaca sa organizacijom pravnim materijalnim položajem sudija tužilaca te advokata apsolutno ima smisla posebno zbog značaja poslova koje obavljaju svi pomenuti organi, misleći pri tom na poslove koji se odnose na profesionalno učešće u sudskim postupcima.

Stručna kvalifikacija

- Kada je u pitanju stručna kvalifikacija, bitno je naglasiti da pravobranioци u Federaciji Bosne i Hercegovine posjeduju iste ili identične stručne kvalifikacijske karakteristike kao, sudije, tužiocі i advokati. Kao što je prethodno navedeno pravobranioци su lica koja su diplomirani pravnici, sa položenim pravosudnim ispitom te iskustvom u radu i isti su ugledni pravnici koji posjeduju visoke moralne kvalitete. Ništa veće stručne kvalifikacije ne posjeduju sudije, tužiocі i advokati.

Postupak imenovanja

- Kada je u pitanju postupak imenovanja pravobranilaca te sudija i tužilaca, vidljivo je da postupak imenovanja sudija i tužilaca u cijelosti je odvojen od bilo kakvog utjecaja izvršne i zakonodavne vlasti, te je povjeren neovisnom tijelu kao što je Visoko sudsko i tužilačko vijeće, što predstavlja bitni preduvjet neovisnosti sudova i tužilaštava. Međutim postupak imenovanja pravobranilaca u Federaciji Bosne i

Hercegovine je u isključivoj nadležnosti organa zakonodavne odnosno izvršne vlasti, a ne nekog neovisnog tijela. Takav pristup, ostavlja mogućnost zloupotrebe od strane pojedinaca, na način da u postupku imenovanja i smjene pravobranilaca ti pojedinci zastupaju lične interese a ne interese korisne po državu i njene organe.

Period trajanja mandata

- Kada je u pitanju period i dužina trajanja mandata, analizirajući položaj sudija i tužilaca sa položajem pravobranilaca, jasno je vidljivo da sudije i tužioci imenuju se na navedene pozicije bez ograničenja trajanja mandata, a što čini i predstavlja pretpostavku za neovistan i u potpunosti psihološki rasterećen pristup u odlučivanju prilikom obavljanja povjerenih poslova. Međutim za razliku od sudije i tužioca, mandat općinskog odnosno kantonalnog pravobranioca je ograničenog perioda trajanja. Navedeno ograničenje trajanja mandata, kako zbog nastojanja održavanja kontinuiteta radnog statusa, tako iz razloga materijalne egzistencije, pravobranilac se uvijek nalazi u zavidnom odnosno podređenom položaju koji je uslovljen mogućnošću ne produženja mandata. Takođe navedeno ograničenje, te konstantno prisutan podređen položaj pravobranilaca bitno utječe na kvalitet ukupnog uređenja pravobranilačke funkcije a što za posljedicu se negativno manifestuje na stepen zaštite povjerene imovine.

Neovisnost i samostalnost u radu

- Pravobranioци u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti za razliku od sudija i tužilaca ne uživaju punu neovisnost i samostalnost, upravo iz razloga što ta samostalnost i neovisnost je posredno uvjetovana kako kroz postupak imenovanja, te postupak smjene, zatim ograničenim periodom trajanja mandata, te materijalnim statusom. Za razliku od pravobranilaca, sudije i tužioci u svom radu u pogledu svih navedenih uvjeta, bez bilo kakvih opterećenja i pritisaka uživaju punu samostalnost i neovisnost, a što čini i predstavlja bitni preduvjet za kvalitetno obavljanje povjerenih poslova.

Materijalni položaj

- Takođe poredeći materijalni položaj sudija i tužilaca u pogledu ličnih dohodaka u odnosu na položaj pravobranilaca može se konstatovati da je isti znatno povoljniji i jednako je zastupljen na cijelom području Bosne i Hercegovine, dok materijalni položaj pravobranilaca je različit i veoma često obezvrijeđen visinom ličnih dohodaka, te načinom raspolaganja materijalnim sredstvima za potrebe pravobranilaštava. Posebno je bitno istaći činjenicu da u određenim pravobranilaštvima materijalni položaj pravobranilaca je uvjetovan voljom pojedinaca iz zakonodavne i izvršne vlasti, što direktno dovodi pravobranioca u ovistan i podređen položaj.

Odgovornost u radu

- Sudije i tužioci uživaju punu pravnu zaštitu i isti nemogu biti pozvani na krivičnu odgovornost u situacijama kada se utvrdi da su njihove odluke nezakonite, što i jeste sasvim logično i ispravno, dok pravobranioci nažalost još uvijek mogu biti pozvani na krivičnu odgovornost samo zato što su u određenim situacijama dali mišljenje koje je drugačije od općeprihvaćenog. Zbog navedene mogućnosti kao vrste pritiska pravobranilac konstantno vođen činjenicom i pretpostavkom da može biti krivično procesuiran za dato pravno mišljenje koje ponekad i nema karakter opće prihvaćenog pravnog pravila, se konstantno nalazi u jednom psihološki opterećenom položaju. Da navedena mogućnost pritiska nije samo puka formalnost najbolje ilustruje činjenica da određen broj pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine je doživio neprijatne neugodnosti počev, od krivičnog procesuiranja određenih kolega pravobranilaca za data pravna mišljenja, pa do njihovog smjenjivanja sa funkcije pravobranioca. Upravo navedeni primjeri na najbolji način ilustruju realno faktičko stanje organizacije i pravnog položaja pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Troškovi postupka

- Koliko država i društvo uopće pridaju značaja i pažnje pravobranilačkoj funkciji na najbolji način ilustruje sljedeći podatak. Naime kada su u pitanju troškovi parničnog postupka u koje ulaze nagrada i naknada troškova postupka bitno je istaći da advokat kao punomoćnik stranke u parničnom postupku u skladu sa važećim zakonskim propisima ima pravo na naknadu i pravo na nagradu, što je sasvim logično i ispravno. Međutim za razliku od advokata, pravobranilac kao zakonski zastupnik koji štiti državnu imovinu i imovinske interese u parničnom postupku u skladu sa važećim zakonskim propisima ima pravo samo na naknadu ali ne i na nagradu koja je zagantovana advokatu. Navedene činjenice na najbolji način ilustruju očito prisutan maćehinski odnos zakonodavne i izvršne vlasti prema pravobranilačkoj funkciji uopće pa samim tim i prema državnoj imovini, jer troškovi parničnog postupka u koje spadaju naknada i nagrada predstavljaju isključivi prihod onog nivoa vlasti čije interese zastupa pravobranilaštvo. Nažalost navedeno pravo priznaje se advokatu kao punomoćniku stranke, a li isto to pravo se nepriznaje pravobranioocu koji je zakonski zastupnik državne imovine i imovinskih interesa. Upravo navedene činjenice na jasan način pokazuju na koje sve načine se pokušava obezvrijediti dignitet pravobranilačke funkcije.

Z a k l j u č a k

Uzimajući u obzir sve navedene činjenice, u cilju bolje i kvalitetnije zaštite državne imovine i imovinskih interesa, cijenim kao nužnu i neophodnu potrebu provođenja temeljite reforme pravobranilačke funkcije u Bosni i Hercegovini a posebno u Federaciji Bosne i Hercegovine. Tom budućom reformom probraniilačke funkcije neophodno je:

- Pravobranilaštvo kao državni organ od posebnog značaja i interesa za zaštitu državne imovine i imovinskih interesa, neophodno je u budućim ustavnim promjenama ugraditi kao ustavnu kategoriju.
- Ugled i dostojanstvo pravobranilačke funkcije potrebno je dići na kvalitativniji nivo uređenja, te staviti u istu pravnu ravan sa ostalim pravosudnim tijelima kao što su sudovi i tužilatva.
- Postupak imenovanja i smjene pravobranilaca u cijelosti odvojiti od utjecaja zakonodavne i izvršne vlasti te povjeriti neovisnom organu
- Period na koji se imenuju pravobraniooci mora biti bez ograničenja trajanja mandata
- Materijalni položaj pravobranilaca mora biti jedinstveno uređen na čitavom teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine, te materijalni status pravobranilaca mora biti dostojan težini i vrijednosti posla koji obavljaju pravobraniooci.
- Pravobraniooci u obavljanju pravobranilačke funkcije moraju bi biti zaštićeni od eventualne mogućnosti pozivanja na kivičnu odgovornost kao jedne od mogućih vrsta pritisaka.

- Analizirajući uporedno pravna pravila u pogledu načina uređenja pravobranilačke funkcije, te vođen iskustvima kolega pravobranilaca iz susjednih zemalja, cijenim veoma prihvatljivim način uređenja pravobranilačke funkcije po uzoru na uređenje organizaciju pravni i materijalni položaj državnog odvjetništva u Republici Hrvatskoj. Navedeni model uređenja ove oblasti kroz proteklih deset godina se pokazao kao veoma uspješan u pogledu adekvatne zaštite državne imovine i imovinskih interesa, pa toga isti zaslužuje i posebnu pažnju

Eventualnom budućom reformom sve pobrojane manjkavosti bi morale biti prepoznate i otklonjene kako bi pravobranilačka funkcija uopće, te organizacijski, pravni i materijalni položaj pravobranilaca se izdigao na kvalitativno viši nivo, a što bi u konačnici posljedično se pozitivno odrazilo kroz bolju i kvalitetniju zaštitu državne imovine.

Mr.sc. Šabić Smajo