

U D R U Ź E N J E
PRAVOBRANILACA / PRAVOBRANITELJA
U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

PROJEKAT REFORME
PRAVOBRANILAČKE FUNKCIJE
U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Februar 2011. godina

SADRŽAJ

I. UVOD

Pojam pravobranilačke funkcije	4
Razvoj pravobranilačke funkcije kroz prošlost	5
Uloga i značaj pravobranilačke funkcije.....	6

II. ORGANIZACIJA I PRAVNI POLOŽAJ PRAVOBRANILACA U FEDERACIJI BIH

Zakonsko uređenje pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine.....	8
Subjekti koji obavljaju funkciju pravobranilaca	10
Uvjeti i postupak imenovanja pravobranilaca	11
Period trajanja mandata pravobranilaca	13
Materijalni položaj pravobranilaca	14
Odgovornost pravobranilaca	15

III: UPOREDNOPRAVNI POLOŽAJ PRAVOBRANILACA, SUDIJA, TUŽILACA I ADVOKATA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Stručna kvalifikacija	18
Postupak imenovanja	18
Period trajanja mandata	19
Neovisnost i samostalnost u radu.....	19
Materijalni položaj.....	19
Odgovornost u radu	20
Troškovi postupka	20

IV. UREĐENJE PRAVOBRANILAČKE FUNKCIJE U ZEMLJAMA OKRUŽENJA

Način uređenja pravobranilačke funkcije u Republici Hrvatskoj.....	21
Uspostava državnog odvjetništva	21
Pravni položaj i način ustrojstva državnog odvjetništva u Republici Hrvatskoj	22
Nadležnost državnog odvjetništva	22
Postupak imenovanja i prestanak mandata državnih odvjetnika	23
Pravni i materijalni položaj državnih odvjetnika i zamjenika	25

V. PRIJEDLOG BUDUĆEG NAČINA UREĐENJA PRAVOBRANILAČKE FUNKCIJE U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Pravni položaj pravobranilaštva kao neovisnog i samostalnog organa.....	26
Način organizacije pravobranilaštva kroz reformu.....	28
Uvjeti u pogledu imenovanja pravobranilaca	33
Nadležnosti pravobranilaca.....	35
Postupak imenovanja te period trajanja mandata pravobranilaca.....	35
Pravni položaj pravobranilaca.....	37
Način uređenja materijalnog položaja pravobranilaca.....	38
Zaključak	41

I. UVOD

Pojam pravobranilačke funkcije

Pojmovno posmatrano, pravobranilaštvo predstavlja neovisnu i samostalnu državnu instituciju ili organ koji poslove iz svoje nadležnosti obavlja u skladu sa ustavom i zakonima. Obzirom da država i njene teritorijalne jedinice, u sudskim postupcima se konstantno pojavljuju kao stranke u postupku, kroz koje pravnim sredstvima putem zakonskih zastupnika-pravobranilaca, štite svoju imovinu i imovinske interese, kao preduvjet kvalitetne zaštite imovine i imovinskih interesa države jeste kvalitetno uređena organizacija i pravni položaj pravobranilačke funkcije. Dobro uređenom organizacijom pravobranilačke funkcije stvaraju se kvalitativne pretpostavke za efikasno djelovanje, a sve u cilju kvalitetnije zaštite državne imovine i imovinskih interesa.

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 federalnih, kantonalnih i općinskih pravobranilaca. Ta podijeljenost pravobranilačke funkcije odražava se kroz činjenicu da su zakonima kojim je uređena pravobranilačka funkcija u Federaciji Bosne i Hercegovine posebno propisani i uređeni organizacija, pravni i materijalni položaj kako općinskih, tako i kantonalnih i Federalnih pravobranilaca.

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.

Razvoj pravobranilačke funkcije kroz prošlost

Potreba za postojanjem određenog organa čiji bi osnovni zadatak bio da pravnim sredstvima štiti imovinu i imovinske interese države odnosno njenih teritorijalnih jedinica javila se daleko u prošlosti. Neposredno prije postojanja stare Jugoslavije takav organ nadležan za zaštitu imovine i imovinskih interesa u Bosni i Hercegovini nosio je naziv „Erarski fiskalat“. Međutim kroz prošlost naziv ove institucije se vremenom mijenjao. Pod nazivom pravobranilaštvo ovaj organ osniva se u [Kraljevini Jugoslaviji](#) 1938 godine kao državni organ kojem je povjereno zastupanje države u sudskim i upravnim postupcima. Nakon [Drugog svetskog rata](#), u Socijalističkoj [Jugoslaviji](#), federalna država, sve republike i pokrajine, kao i jedinice lokalne samouprave, imale su svoja pravobranilaštva, kao organe kojima je bilo povjereno zastupanje ovih „društveno-političkih zajednica“ u svim imovinsko-pravnim stvarima.

Raspadom [Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije](#), neke od novoformiranih samostalnih država su napustile postojeću tradiciju uređenja pravobranilaštava kao organa koji zastupaju državu i lokalne samouprave u imovinsko-pravnim stvarima. Tako je [Republika Crna Gora](#) instituciju državnog pravobranilaštva napustila još 1993. godine, na način da je zakonsko zastupanje imovine i imovinskih interesa države prešlo u nadležnost državnog tužilaštva. Ovaj način zaštite imovinskih prava i interesa Crne Gore trajao je sve do 26.02.2009 godine to jest do donošenja Zakona o državnoj imovini kada se uspostavlja institucija Zaštitnika imovinsko pravnih interesa Crne Gore.² Takođe u [Republici Hrvatskoj](#) institucija pravobranilaštva je egzistirala sve do 2000. godine kada se donošenjem novog ustava državno pravobraniteljstvo spaja sa državnim odvjetništvom, a istim tim ustavom državno odvjetništvo je definisano kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo.³ Odmah nakon donošenja ustava, 2001. godine donesen je Zakon o državnom odvjetništvu kojim su uređeni ustrojstvo, nadležnosti, postupak imenovanja, ovlasti, prava i dužnosti, odgovornost, državnih odvjetnika.

² **MIRJANA MILIĆ**; Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore; Nadležnost organizacija i funkcionisanje zaštitnika imovinsko pravnih interesa Crne Gore sa osvrtom na zakon o državnoj imovini; Okrugli sto „Mjesto i uloga pravobraniteljstva u sastavu pravosuđa

³ **ZLATA HRVOJ - ŠIPEK**; Zamjenik Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske: Uloga i položaj državnog odvjetništva u republici Hrvatskoj; Okrugli sto „Mjesto i uloga pravobraniteljstva u sastavu pravosuđa

Pravobranilaštva, kao organe koji zastupaju državu i niže regionalne i lokalne zajednice, zadržala je [Republika Srbija](#), u kojoj postoje [Republičko pravobranilaštvo](#), Pokrajinsko pravobranilaštvo Vojvodine, gradska i opštinska javna pravobranilaštva. [Republika Makedonija](#), [Republika Slovenija](#) i [Bosna i Hercegovina](#), kao i njeni entiteti: [Republika Srpska](#) i [Federacija Bosne i Hercegovine](#) su zadržali naziv pravobranilaštvo. U nekim bivšim Jugoslovenskim republikama, kao što je [Republika Hrvatska](#) i [Republika Makedonija](#), naziv pravobranilaštva opredijeljen je organima sa bitno drugačijom ulogom i nadležnostima. Naime, u ovim državama naziv pravobranilaštva koriste organi koji vrše funkciju zaštitnika građana kao što je recimo [pučki pravobranitelj](#) u Hrvatskoj i narodni pravobranitelj u Makedoniji.⁴

Uloga i značaj pravobranilačke funkcije

Posmatrajući značaj i ulogu pravobranilačke funkcije u ukupnom sistemu jednog društva, bitno je istaći da pravobranilaštvo kao državni organ u ukupnom državnom uređenju zauzima veoma značajnu ulogu i mjesto pogotovo u pogledu zaštite imovine i imovinskih interesa onog nivoa državne vlasti kojeg zastupa. Značaj i uloga pravobranilačke funkcije posebno dolazi do izražaja u vrijeme aktuelnih tranzicijskih promjena kroz koje prolazi i Bosna i Hercegovina. Naime, u okviru reformi koje su prisutne u Bosni i Hercegovini već proteklih desetak godina, aktuelne su i vlasničke tranzicijske reforme pogotovo u pogledu napuštanja kolektivističkog pristupa uređenja vlasničkopravnih odnosa te prihvatanja individualističkog koncepta kao načina uređenja imovinskih prava. Kroz navedene tranzicijske promjene koje su prisutne u Bosni i Hercegovini, pojedinci koristeći s jedne strane slabosti ukupnog pravnog sistema države, te s druge strane 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 oduprijeti takvim pojavama te na adekvatan način spriječiti iste.

⁴ www.sr.wikipedia.org/.../Pravobranilaštvo

Pored drugih mjera i radnji koje je potrebno poduzeti, u cilju da se kvalitetno spriječe i suzbiju ovakve inkriminisane radnje, jedna od mjera i radnji koju je potrebno poduzeti jeste kvalitetno uređenje i organizacija pravobranilaštava 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 inkriminisane pojave te pruži adekvatna zaštita državne imovine te imovinskih interesa je nažalost na oskudnom nivou. Međutim pravobranionici, obavljajući pravobranilačke poslove u veoma teškim i nezahvalnim uvjetima, čine ponekad i nadljudske napore, samo sa jednim ciljem, da zaštite državnu imovinu i imovinske interese.

II. ORGANIZACIJA I PRAVNI POLOŽAJ PRAVOBRANILACA U FEDERACIJI BIH

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 navedena oblast nije uređena na jedinstven način. Naime, uređenje pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine regulisano je sa jedanaest različitih zakonskih propisa. Pomenuti način zakonskog uređenja ove oblasti 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)

Subjekti koji obavljaju funkciju pravobranioca

Stručna lica koja obavljaju pravobranilačke poslove su pravobranioci i zamjenici pravobranilaca. Pravobranilac u pravilu zastupa i predstavlja pravobranilaštvo, rukovodi njegovim radom, te obavlja i druge poslove utvrđene zakonom. Zamjenik pravobranioca obavlja poslove iz djelokruga pravobranilaštva koje mu odredi pravobranilac, s tim što u postupcima pred sudovima zamjenici pravobranioca imaju ista ovlaštenja kao i pravobranioci. Takođe zamjenik u odsutnosti pravobranioca zamjenjuje istog sa punim ovlaštenjima kojim raspolaže pravobranilac. Pravobranilac i zamjenik pravobranioca u pravilu moraju biti državljani Bosne i Hercegovine, koji su diplomirani pravnici, moraju imati položen pravosudni ispit, te iskustvo u radu određeneog vremenskog 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 pravobranioca 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 funkcije pravobranioca.

Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine pravobranilačku funkciju obavljaju Federalni pravobranilac i zamjenici federalnog pravobranioca. Na nivou kantona pravobranilačku funkciju obavljaju kantonalni pravobranioci i njihovi zamjenici, dok na nivou općina funkciju pravobranioca obavljaju općinski pravobranioci 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 (Vareš - Olovo Travnik- Novi Travnik, Drvar - Grahovo; Livno - Glamoč, Tomislav grad - Kupres) i sl. 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, Pravobranilaštvo kantona Sarajevo i pojedinih sarajevskih općina i sl.

Uvjeti i postupak 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 pravobranioca i zamjenika pravobranioca 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 pravobranilaca u određenim kantonima je spuštena čak 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 pravobranioca i Zamjenika pravobranioca imenuje i razrješava Skupština Kantona, kao najviše zakonodavno tijelo Kantona.⁶
- U Hercegovačko-neretvanskom Kantonu, Kantonalnog pravobranioca i Zamjenika pravobranioca imenuje i razrješava Vlada na prijedlog ministarstva pravosuđa a potvrđuje Skupština Kantona.⁷ U konkretnom slučaju u postupku imenovanja pravobranioca imamo prisutnu podijeljenu nadležnost između zakonodavne i izvršne vlasti.
- 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

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 n. Hercegovačko neretvanske županije broj 8/99)

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

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.

Na nivou općina postupak i procedura u pogledu imenovanja i smjene općinskih pravobranilaca i njihovih zamjenika je takođe različit. U određenim općinama pravobranioca imenuje i razrješava općinsko vijeće na prijedlog općinskog načelnika, dok u određenim općinama pravobranioca imenuje i razrješava općinski načelnik a imenovanje ili smjenu potvrđuje općinsko vijeće.

Kada su u pitanju uvjeti za imenovanje pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine u pogledu potrebnog iskustva u radu, i u tom pogledu uvjeti za imenovanje pravobranilaca su 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,
- 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,¹⁰ u nekim kantonima taj period kao preduvjet imenovanja je četiri godine, dok u nekim kantonima navedeni uvjet podrazumijeva period od pet godina.¹¹
- Na nivou općina također 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 pravnik bez položenog pravosudnog ispita i to u slučaju nedostatka zainteresovanih

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

¹⁰ Član 23. Zakona o Kantonalnom pravobranilaštvu Tuzlanskog kantona (Službene novine broj 4/04)

¹¹ Član 22. Zakona o pravobranilaštvu Zeničko - Dobojskog kantona (Službene novine broj 14/08)

kandidata koji imaju položen pravosudni ispit.¹² Takođe navedena zakonska odredba na jasan način pokazuje ozbiljnost pristupa kako organa izvršne tako i zakonodavne vlasti u pogledu uređenja ovako značajne oblasti.

Period trajanja mandata pravobranilaca

Kada je u pitanju period na koji se imenuju pravobranioци 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 pravobranioца može biti produžavan bez ograničenja broja mandata¹³ U određenim kantonima mogućnost produženja mandata pravobranioцу je zakonom ograničena na maksimalno dva mandata¹⁴ 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, uočit 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 pravobranioца, te mogućnosti neproduženja mandata nakon njegovog isteka. Navedena razlika je evidentna i prisutna i pored činjenice da pravobranioци posjeduju iste odnosno identične stručne kvalifikacije kao i sudije i tužioci.

Analizirajući sve navedeno cijenimo 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 te perioda trajanja mandata pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine, može se izvući jasan zaključak da

¹² Član 50. istog zakona

¹³ Član 24. Zakona o pravobranilaštvu Unsko sanskog kantona. (Službeni glasnik broj 20/04)

¹⁴ Član 24. ZE DO Kantona

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 sukob mišljenja, kao i druge vrste sukoba i pritisaka.

Materijalni položaj pravobranilaca

Materijalni položaj pravobranilaca 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 rada 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 pravobraniocima, na način da o toj vrsti prava odlučuje i raspolaže drugi organ, najčešće organ izvršene vlasti.

Kada su u pitanju finansijska sredstva koja se odnose na plaće koje ostvaruju pravobranioci, 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 plaća koje ostvaruju pravobranioci. Međutim poredeći visinu plaća pravobranilaca sa plaćama lica istih stručnih kvalifikacija, kao što su sudije i tužioci, veoma lako se može doći do zaključka da je posao pravobranioca 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. Da nije riječ samo o pukim navodima, nego se ipak radi o relnim ali nevjerovatnim činjenicama, na najbolji način ilustruje pokazatelj da pomoćnici pravobranioca u pravobranilaštvu Bosne i Hercegovine, imaju status državnih službenika,

što je apsolutno nedopustivo. Upravo navedeni način uređenja pravobranilačke funkcije i na državnom nivou na najbolji način ilustruje prisutan maćehinski odnos prema ovoj veoma značajnoj instituciji.

Koliko su poslovi koje obavljaju pravobranioci obezvrijeđeni i podcijenjeni na najbolji način ilustruje činjenica da se pravobranilac uzimajući u obzir stručne kvalifikacije, 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 tarifom o nagradama i naknadama za rad advokata, u prosjeku za sačinjena dva do tri podneska ostvari pravo na naknadu koja se kreće u visini mjesečne plaće 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, te samim tim i načinu zaštite državne imovine.

Nejedinstvenim pristupom uređenja materijalnog statusa pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine, zatim obezvrijeđivanjem poslova koje obavljaju pravobranioci te između ostalog i utjecajem na visinu plaća koje ostvaruju isti, na žalost stvara se pogodno tlo za dovođenje pravobranilaca u ovistan položaj. Navedena ovisnost kako u pogledu materijalnog statusa tako i u pogledu uvjeta za rad, konstantno uzrokuje pojavu da pravobranioci masovno napuštaju pravobranilačke poslove i isti prelaze u sudove i tužilaštva. A sve navedeno direktno se odražava na slabljenje digniteta pravobranilačke funkcije te ukupnu kvalitetu zaštite državne imovine i imovinskih interesa.

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 koje sklapaju 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 općeprihvaćenim 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 odstupa od općeprihvaćenog pravnog stajališta. Nažalost primjeri iz prakse u bliskoj prošlosti su pokazali da su u određenim slučajevima kolege pravobranioci bili pozivani na krivičnu odgovornost kao vrstu pritiska, te i smjenjivani a potom ostajali i bez poslova pa samim tim i bez egzistencije za život, samo zato što njihova data pravna mišljenja i stajališta nisu odgovarala interesima pojedinaca u izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti. Upravo navedena mogućnost, pozivanja pravobranioca na odgovornost, veoma često služi ili se pokušava nametnuti pravobraniocu kao sredstvo pritiska da obavljajući poslove iz svoje nadležnosti vodi računa o interesima određenih krugova, ili pojedinaca, što u konačnici rezultira mogućnošću nedovoljno kvalitetne i temeljite zaštite imovine koja mu 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. Eliminisanjem navedene mogućnosti kao vrste pritiska na pravobranilačku funkciju, stepen neovisnosti i samostalnosti pravobranioca 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 u vezi s istim., prilikom donošenja ili zauzimanja stavova za koje se naknadno ispostavi da 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 odgovornost zbog takve nezakonito donesene odluke, upravo iz razloga što bi se na taj način izgubio smisao sudovanja.
- Advokat takođe, 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 nanošenje 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 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 prihvaćeni. Upravo zbog ovakvih mogućnosti koje se manifestuju kao pritisci na pravobranilačku funkciju, pravobranilac konstantno pod određenim presijom obavlja poslove iz svoje nadležnosti.

III. UPOREDNO PRAVNI POLOŽAJ PRAVOBRANILACA 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 tužιοci 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 i materijalnim položajem sudija, tužilaca i 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, te zbog činjenice što svi navedeni subjekti u obavljanju navedenih poslova imaju iste obrazovne i stručne kvalifikacije.

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, tužιοci i advokati. Kao što je prethodno navedeno pravobranioци su lica koja su diplomirani pravnici, sa položenim pravosudnim ispitom te iskustvom u struci u odgovarajućem vremenskom trajanju, i isti su ugledni pravnici koji posjeduju visoke moralne kvalitete. Ništa veće stručne kvalifikacije nisu potrebne za obnašanje sudijske, tužilačke funkcije te poslove advokata.

Postupak imenovanja

- Kada je u pitanju postupak imenovanja pravobranilaca te sudija i tužilaca, vidljivo je da postupak imenovanja sudija i tužilaca u cijelosti odvojen od bilo kakvog utjecaja izvršne i zakonodavne vlasti, te je povjeren neovisnom tijelu kao što je Visoko sudsko i tužilačko vijeće, što predstavlja bitan preduvjet neovisnosti sudova i tužilaštava. 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 se sudije i tužioci imenuju 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. Za razliku od sudije i tužioca, mandat općinskog, kantonalnog i federalnog pravobranioca je ograničenog trajanja. Navedeno ograničenje trajanja mandata, kako zbog nastojanja održavanja kontinuiteta radnog statusa, tako iz razloga materijalne egzistencije, čini pravobranioca zavisnim i dovodi ga u podređen položaj zbog straha od mogućnosti neproduženja mandata. Zavisnost i konstantno prisutan podređen položaj bitno utječe na kvalitet rada pravobranioca, njegovu inicijativnost u preduzimanju potrebnih radnji i mjera, što se negativno manifestuje na stepen zaštite imovine i imovinskih interesa onog nivoa vlasti koji treba da štiti.

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, postupak smjene, ograničenje trajanja mandata, te kroz materijalni status. 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 primanja u odnosu na položaj pravobranilaca može se slobodno konstatovati da je položaj sudija i tužilaca znatno povoljniji i jedinstven na cijelom području Bosne i Hercegovine, dok je materijalni položaj pravobranilaca različit i često nesrazmjerni vrijednosti posla koji obavlja pravobranilac. Bitno je 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 ne mogu biti pozvani na krivičnu odgovornost u situacijama kada se utvrdi da su njihove odluke nezakonite, što i jeste sasvim logično i ispravno, dok pravobranioци 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 vođen činjenicom i pretpostavkom da može biti krivično procesuiran za dato pravno mišljenje koje ponekad i nema karakter općeprihvaćenog pravnog pravila, se konstantno nalazi u psihološki opterećenom položaju. Da navedena mogućnost pritiska nije samo puka formalnost najbolje ilustruje činjenica da određen broj pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine, doživio ozbiljne neprijatnosti počev, od krivičnog procesuiranja određenih kolega pravobranilaca za data pravna mišljenja, pa do njihovog smjenjivanja sa funkcije pravobranioца. 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 podatak da kada su u pitanju troškovi parničnog postupka u koje čine nagrada i naknada troškova postupka, advokatu je, kao punomoćniku stranke u parničnom postupku, u skladu sa važećim zakonskim propisima, priznato 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 države, u parničnom postupku u skladu sa važećim zakonskim propisima je priznato samo pravo 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 budžeta onog nivoa vlasti čije interese zastupa pravobranilaštvo a uz to dobra su barijera za bezrazložna utuženja države oodnosno njenih organa. Navedene činjenice jasno pokazuju kako zakonodavna i izvršna vlast u određenom smislu obezvrijeđuje dignitet pravobranilačke funkcije.

IV: UREĐENJE PRAVOBRANILAČKE FUNKCIJE U ZEMLJAMA OKRUŽENJA

Način uređenja pravobranilačke funkcije u Republici Hrvatskoj

Kao i u drugim tadašnjim republikama bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, pa tako i u Republici Hrvatskoj, Zakonom iz 1977 godine, javno pravobranilaštvo je organizovano kao organ društveno političke zajednice nadležan za obavljanje poslova pravne zaštite imovinskih prava i interesa te društveno političke zajednice. U periodu od 1990 do 1995. godine, navedeni zakon doživio je nekoliko izmjena nužnih kako zbog promjene političkog uređenja, tako i zbog tranzicijskih promjena u smislu napuštanja koncepta kolektivističkog vlasništva (društvenog vlasništva) te uspostavljanja individualističkog koncepta kao načina uređenja vlasničko pravnih odnosa. U tom smislu 1995. godine donesen je novi Zakon o državnom pravobraniteljstvu kojim je pravobranilaštvo ustrojeno kao posebno državno tijelo koje štiti imovinska prava i imovinske interese u Republike Hrvatske, Županija, i grada Zagreba.

Uspostava državnog odvjetništva

Donošenjem Ustava Republike Hrvatske 2000. godine, definiše se i uspostavlja novo državno tijelo koje nosi naziv Državno odvjetništvo kao:

- samostalno i neovisno pravosudno tijelo,
- nadležno za krivično gonjenje počinitelja krivičnih djela i drugih kažnjivih djela
- nadležno za poduzimanje pravni radnji zaštite imovine Republike Hrvatske
- nadležno za poduzimanje pravnih radnji i mjera u cilju zaštite Ustava i zakona

Donošenjem novog ustava stvorene su pretpostavke da dotadašnje državno pravobraniteljstvo bude spojeno sa državnim odvjetništvom koje je do tada isključivo bilo nadležno za progon počinitelja krivičnih djela i poduzimanje pravnih sredstava za zaštitu Ustava i zakona. Odmah nakon donošenja ustava, 2001. godine Republika Hrvatska pristupila je donošenju Zakona o državnom odvjetništvu, kojim je uređeno usrojstvo i nadležnost državnih odvjetništava, uslovi i postupak imenovanja, ovlasti, prava i dužnosti, obavljanje poslova pravosudne i državno-odvjetničke uprave i dr.

Pravni položaj i način ustrojstva državnog odvjetništva u Republici Hrvatskoj

Državno odvjetništvo u Republici Hrvatskoj ustrojeno je na način da su na ukupnom nivou državnog odvjetništva, ustrojena dva odjela u državnom odvjetništvu i to krivični odjel i građansko-upravni odjel državnog odvjetništva.¹⁵ U pogledu ustrojstva državnog odvjetništva, bitno je istaći da je članom 2. Zakona o državnom odvjetništvu određeno da je državno odvjetništvo samostalno i neovisno pravosudno tijelo, ovlašteno i dužno preduzimati sve pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske i podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i Zakona.¹⁶ Kada je u pitanju način ustrojstva državnog odvjetništva u Republici Hrvatskoj, stvarna i mjesna nadležnost državnog odvjetništva utvrđena je prema odredbama zakona kojim se utvrđuje nadležnost sudova, pa tako u Republici Hrvatskoj su ustrojena općinska državna odvjetništva za područja jednog ili više općinskih sudova, županijska državna odvjetništva za područje županijskog odnosno trgovačkog suda, te Državno odvjetništvo Republike Hrvatske za područje Republike Hrvatske.¹⁷ Dosljednom pristupu navedenog načina ustrojstva državnog odvjetništva, na svim nivoima državnog odvjetništva (općinski, županijski te državni nivo) ustrojena su dva odjela državnog odvjetništva i to kazneni odjel i građansko – upravni odjel.

Nadležnost Državnog odvjetništva

Nadležnost građansko-upravnih odjela Državnog odvjetništva podijeljena je na nekoliko osnovnih područja kao što su:

- Poslovi zastupanja i to: zastupanje Republike Hrvatske na osnovu zakona, zastupanje Republike Hrvatske u imovinsko-pravnim sporovima u inozemstvu, te u međunarodnim arbitražnim postupcima te pred stranim sudovima.

¹⁵ **ZLATA HRVOJ - ŠIPEK**; Zamjenik Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske: Uloga i položaj Državnog odvjetništva u Republici Hrvatskoj; Okrugli sto „Mjesto i uloga pravobraniteljstva u sastavu Pravosuđa“

¹⁶ Državno odvjetništvo je samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih djela i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona

¹⁷ Vidi član 8. Zakona o državnom odvjetništvu republike Hrvatske

- Zastupanje Republike Hrvatske u postupcima pred domaćim sudovima i upravnim tijelima, te zastupanje pravnih osoba u većinskom vlasništvu države.
- Davanje pravnih mišljenja na ugovore o stjecanju i otuđenju nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske

Postupak imenovanja i prestanak mandata državnih odvjetnika

Kada je u pitanju postupak imenovanja državnih odvjetnika u Republici Hrvatskoj, pristupilo se uređenju ove nadležnosti i procedure na način da se maksimalno odvoji utjecaj politike i pojedinaca na izbor i imenovanje državnih odvjetnika.

Glavnog državnog odvjetnika imenuje na vrijeme od četiri godine Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje Odbora za pravosuđe Hrvatskoga sabora i po isteku tog vremena može biti ponovno imenovan na istu dužnost. Ako Glavni državni odvjetnik ne bude ponovno imenovan na istu dužnost ili je razriješen, nastavlja raditi kao zamjenik državnog odvjetnika u Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske.¹⁸

Županijskoga državnog odvjetnika, uz prethodno mišljenje Kolegija Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, na prijedlog Glavnoga državnog odvjetnika, imenuje Državnoodvjetničko vijeće na vrijeme od četiri godine i po isteku tog vremena može biti ponovno imenovan na istu dužnost. Županijski državni odvjetnik imenuje se iz redova državnih odvjetnika i zamjenika županijskog državnog odvjetništva ili višeg državnog odvjetništva, koji su najmanje pet godina obavljali državno odvjetničku dužnost.¹⁹

Općinskog državnog odvjetnika, uz prethodno mišljenje kolegija županijskoga državnog odvjetništva i županijskoga državnog odvjetnika, imenuje na prijedlog Glavnoga državnog odvjetnika Državnoodvjetničko vijeće iz redova državnih odvjetnika i zamjenika toga državnog odvjetništva ili drugoga državnog odvjetništva na vrijeme od četiri godine, i po isteku tog vremena može biti ponovno imenovan na istu dužnost. Ako općinski ili županijski državni odvjetnik ne bude ponovo imenovan, po isteku mandata nastavlja raditi kao zamjenik državnog odvjetnika u istom državnom odvjetništvu ili se,

¹⁸ Član 93. Zakona o državnom odvjetništvu Republike Hrvatske

¹⁹ Član 94. Zakona o državnom odvjetništvu Republike Hrvatske

ako je to za njega povoljnije, vraća na mjesto zamjenika državnog odvjetnika u državnom odvjetništvu u kojem je prije imenovanja obnašao državno odvjetničku dužnost.

Postupak za imenovanje Glavnoga državnog odvjetnika pokreće Vlada Republike Hrvatske najkasnije 3 mjeseca prije isteka mandata Glavnoga državnog odvjetnika, odnosno najkasnije 30 dana nakon prestanka dužnosti Glavnoga državnog odvjetnika iz drugih zakonom određenih razloga. Postupak za imenovanje županijskog, odnosno općinskoga državnog odvjetnika pokreće Glavni državni odvjetnik najkasnije 3 mjeseca prije isteka mandata državnog odvjetnika, odnosno najkasnije 30 dana nakon prestanka dužnosti državnog odvjetnika iz drugih zakonom određenih razloga.

Za zamjenika državnog odvjetnika može se imenovati Hrvatski državljanin koji ima završen pravni fakultet, položen pravosudni ispit te koji ispunjava uvjete u pogledu radnog iskustva utvrđene zakonom. Zamjeniku državnog odvjetnika prestaje državno odvjetnička dužnost po sili zakona u državnom odvjetništvu u koje je imenovan, smrću, kad navrší 70 godina života, danom stupanja na službu u drugom državnom odvjetništvu, odnosno pravosudnom ili državnom tijelu.²⁰ O imenovanju, razrješenju i odgovornosti zamjenika državnog odvjetnika odlučuje posebno tijelo Državnoodvjetničko vijeće koje se sastoji od sedam zamjenika državnih odvjetnika, dva saborska zastupnika i dva sveučilišna profesora pravnih znanosti.

Kada je u pitanju prestanak mandata državnim odvjetnicima i zamjenicima, vidljivo je da isti uživaju određenu zaštitu i sigurnost na način da državnom odvjetniku nakon što istekne mandat isti biva ponovo imenovan za državnog odvjetnika ili se raspoređuje na mjesto zamjenika državnog odvjetnika, dok zamjeniku državnog odvjetnika samo u prethodno pobrojanim slučajevima prestaje državno odvjetnička dužnost, što pretstavlja bitni preduvjet sigurnosti lica koja obavljaju državno odvjetničke poslove.

²⁰ Vidi članove od 109 do 112. Zakona o državnom odvjetništvu Republike Hrvatske.

Pravni i materijalni položaj državnih odvjetnika i zamjenika

Državni odvjetnici i njihovi zamjenici u svom su radu su samostalni i neovisni i isti ne mogu odgovarati za mišljenje izraženo u predmetu. Državni odvjetnik može dati obavezan nalog za rad i postupanje zamjeniku kada je to potrebno radi jedinstvene primjene zakona kao i nalog i uputu za rješavanje pojedinih predmeta. Kada je u pitanju materijalni status državnih odvjetnika kao i zamjenika državnog odvjetnika treba naglasiti da isti imaju pravo na plaću koja je utvrđena za državnog odvjetnika ili zamjenika državnog odvjetnika u državnom odvjetništvu u koje je imenovan, te sva ostala materijalna prava koja pripadaju sudijama i tužiocima. Kada su u pitanju uvjeti u pogledu imenovanja državnih odvjetnika na dužnost, razrješenje, stalnosti dužnosti državni odvjetnici i zamjenici su u potpunosti izjednačeni s predsjednicima sudova i sucima, Takođe državni odvjetnici u pogledu materijalnog položaja (visine plate) su izjednačeni sa predsjednicima sudova i sudcima.

Vođeni iskustvom kolega državnih odvjetnika u Republici Hrvatskoj te razmjenom dragocjenih iskustava i mišljenja, sa okruglog stola održanog od 11.10.2010. do 13.10.2010. godine u Neumu na kojem su svoje učešće uzeli i državni odvjetnici Republike Hrvatske, isti su iznijeli svoja vlastita stajališta i iskustva, da njihova reforma pravobranilačke funkcije u državno odvjetničku upravu ustrojenu na gore opisani način je donijela velike kvalitativne promjene u pogledu organizacije i načina rada te kvalitativne promjene u pogledu bolje i efikasnije zaštite državne imovine. Takođe iskustva u Republici Hrvatskoj ukazuju na bitnu činjenicu da provedena reforma u ovoj oblasti je bila ispravno i veoma dobro rješenje. Kako zbog svih navedenih činjenica tako i zbog činjenice da način uređenja pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine je dosta manjkav, na način da nemože odgovoriti vremenu i uvjetima privrednog i pravnog poslovanja, a što za posljedicu imamo nedovljno kvalitetnu zaštitu državne imovine i imovinskih interesa, zbog svega navedenog cijenimo veoma bitnom hitnu potrebu provođenja reforme pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine i to na sličan način uređenja državnog odvjetništva u Republici Hrvatskoj koji se pokazao kao veoma efikasan i dobar način uređenja ove oblasti.

**V. PRIJEDLOG UREĐENJA PRAVOBRANILAČKE FUNKCIJE
U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

Pravni položaj pravobranilaštva kao neovisnog i samostalnog organa

Pitanje uređenja pravobranilačke funkcije, odnosno pravobranilaštva kao samostalnog državnog organa, može se posmatrati s jedne strane kroz način ustavnog ustrojstva Federacije Bosne i Hercegovine, te s druge strane kroz način uređenja, sudova i tužilaštava u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ukoliko se uzme u obzir činjenica da su u Bosni i Hercegovini izvjesne i neophodne i određene ustavne promjene, cijenimo da je ovo pravo vrijeme za reformu pravobranilačke funkcije. Vođeni vlastitim iskustvima primjene postojeće zakonske legislative kojom je uređena pravobranilačka funkcija, te iskustvima zemalja u okruženju u pogledu načina pristupa uređenja ove oblasti, mišljenja smo da upravo nadolazeće vrijeme, kako ustavnih promjena tako i novog pristupa teritorijalnog uređenja su odlična prilika da se ovako značajna oblast uredi na jedan kvalitativan i funkcionalan način, a što bi u konačnici predstavljalo pretpostavku za bolju i kvalitetniju zaštitu državne imovine i imovinskih interesa. Takođe ukoliko se uzme u obzir činjenica da su u posljednjih petnaest godina aktuelni reformski procesi, usmjereni na napuštanje kolektivističkog pristupa uređenja vlasničkopravnih odnosa te prihvatanje individualističkog kocepta kao načina uređenja vlasničkih prava, kroz koje prolaze zemlje u tranziciji kao što je i Bosna i Hercegovina, reforma pravobranilačke funkcije, te njeno prilagođavanje uvjetima vremena i okolnostima u kojim živimo, ni u kom slučaju ne bi smjela biti dovedena u pitanje.

Navedenim individualističkim pristupom načina uređenja vlasničkih odnosa, koji postaje sve dominantniji u odnosu na kolektivistički pristup, s jedne strane dolazi do preferiranja individualističkih prava svakog građanina, dok s druge strane u pravilu država i njena prava stavljaju se u istu pravnu ravan sa pravima koja uživaju pojedinci, pa tako prava i ineresi države kao društvene tvorevine sve više bivaju napadnuti pa samim tim i ugroženi. Zbog navedenog načina i pristupa u pogledu uređenja vlasničkopravnih odnosa, država mora prepoznati postojeće realno stanje takvih odnosa, te stvoriti kvalitetan ambijent i uslove potrebne za adekvatnu zaštitu svojih vlasničkih prava. U tom smislu kroz buduće ustavne promjene nužno je da organ koji je nadležan za zaštitu imovine i imovinskih interesa države a koji trenutno nosi naziv pravobranilaštvo, bude

prepoznat te ustavom definisan kao pravosudni organ . Za ovo postoje dva opravdana razloga. Naime, po postojećem ustavnom uređenju i postojećoj zakonskoj legislativi, pravobranilaštvo kao državni organ nije uopće definisano Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, pa shodno navedenom imamo situacije da određeni nivoi vlasti imaju pravobranilaštva dok određeni nivoi vlasti takav organ nikad nisu uspostavili, smatrajući vjerovatno da im takav organ i ne treba. I navedene činjenice pokazuju kako i na koji način određeni nivoi vlasti se ophode prema povjerenoj imovini i svojim imovinskim interesima. Drugi razlog zbog kojeg je potrebno da institucija pravobranilaštva postane ustavna kategorija jeste činjenica da ostala dva pravosudna tijela sudovi i tužilaštva su u postojećim ustavnim rješenjima predviđeni kao ustavne kategorije, odnosno kao samostalna i neovisna pravosudna tijela, pa i po tom osnovu ima smisla da država instituciju pravobranilaštava prepozna kao ustavnu kategoriju te je izdigne u rang pravosudnog tijela, te stavi u pravnu ravan sa sličnim institucijama kao što su sudstvo i tužilaštvo.

Posmatrajući ulogu i nadležnost tužilaštva i nadležnost pravobranilaštva može se doći do zaključka da se u pravilu radi o dva slična organa čija nadležnost je usmjerena na zaštitu općeprihvaćenih društvenih vrijednosti. Tužilac u krivičnom postupku je nadležan za krivično procesuiranje počinitelja krivičnih djela, te na taj način kroz krivično procesuiranje štiti javni red i mir, sigurnost građana i njihove imovine kao opće prihvaćenu društvenu vrijednost. Pravobranilac za razliku od tužioca u građanskom postupku poduzimajući mjere i radnje iz svoje nadležnosti štiti imovinske interese i imovinu države, koja također ima karakter općeprihvaćene društvene vrijednosti, odnosno općeg dobra, povjerenog na upravljanje državi. Na žalost živimo u vremenu i okolnostima kada su općeprihvaćene vrijednosti ostale neadekvatno zaštićene, a što za posljedicu ima prisutnu pojavu prelijevanja novčane mase i imovine iz džepova svih građana u ruke pojedinaca i to najčešće postupcima kriminogene prirode, a da takvi pojedinci u većini slučajeva ne budu pozvani na bilo koju vrstu odgovornosti. Zbog svega navedenog pravobranilačku funkciju je potrebno izdići u ravan pravosudne funkcije odnosno u rang tužilačke funkcije, te uskom i kvalitetnom saradnjom i kordinacijom tužilaštva kao organa nadležnog za krivično procesuiranje i pravobranilaštva nadležnog za zaštitu državne imovine i imovinskih interesa, stvorile bi se kvalitativne pretpostavke za bolju i sigurniju zaštitu navedene imovine, te pretpostavke za bolje funkcionisanje ukupnog pravnog poretka u društvu.

Način organizacije pravobranilaštva kroz reformu

Da bi se na kvalitetan način pristupilo ustrojstvu i organizovanju pravobranilačke funkcije na nivou Federacije Bosne i Hercegovine neophodno je sagledati trenutno postojeće stanje ustrojstva i organizacije ove oblasti. Kao što je vidljivo iz prethodnih poglavlja postojeća organizacija pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine uređena je kroz jedanaest različitih zakonskih propisa. Navedenim zakonskim propisima stvorena je određena pravna nesigurnost, u smislu da pravobranioци bez obzira što imaju identične nadležnosti na svim nivoima djelovanja uživaju različiti pravni status u svakom pogledu, a sve to se posljedično negativno odražava kroz kvalitet zaštite državne imovine. Vođeni lošim iskustvom primjene postojeće zakonske legislative koja uređuje ovu oblast, cijenimo veoma bitnim da se pravobranilačka funkcija kroz buduću reformu uredi jednim zakonom koji će se odnositi na sve nivoe pravobranilačkih tijela. Kada je u pitanju buduća organizacija pravobranilaštva na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, kao organa nadležnog za zaštitu imovine i imovinskih interesa države, ista se može posmatrati urediti kroz dva načina organizacije, bilo po sistemu i načinu organizacije sudova, bilo po sistemu i načinu uređenja tužilaštava u Federaciji Bosne i Hercegovine. Bitni preduvjet ovakvog uređenja bi bio da se na nivou Federacije donese jedan zakon o pravobranilaštvu koji bi se odnosio na sve nivoe pravobranilaštava, kojim bi se uredili organizacija nadležnost, postupak imenovanja, uvjeti u pogledu imenovanja, period trajanja mandata, pravni i materijalni status pravobranilaca, i dr.

Kao mogući način organizacije i ustrojstva pravobranilaštva u Federaciji Bosne i Hercegovine, moguće je urediti i realizovati po uzoru načina organizacije i ustrojstva sudova u Federaciji Bosne i Hercegovine, u smislu da se pravobranilačka funkcija uredi i organizuje na svim nivoima vlasti (na nivou općina i gradova, na nivou kantona, te na nivou Federacije)

PRIJEDLOG BROJ 1.

ORGANIZACIJE PRAVOBRANILAČKE FUNKCIJE U FEDERACIJI BIH

FEDERALNO PRAVOBRANILAŠTVO

GLAVNI FEDERALNI PRAVOBRANILAC

**PRAVOBRANILAC
FEDERACIJE**

**PRAVOBRANILAC
FEDERACIJE**

**PRAVOBRANILAC
FEDERACIJE**

KANTONALNA – REGIONALNA PRAVOBRANILAŠTVA

**GLAVNI KANTONALNI
PRAVOBRANILAC**

**GLAVNI KANTONALNI
PRAVOBRANILAC**

**GLAVNI KANTONALNI
PRAVOBRANILAC**

**PRAVOBRANIOCI
KANTONA**

**PRAVOBRANIOCI
KANTONA**

**PRAVOBRANIOCI
KANTONA**

OPĆINSKA PRAVOBRANILAŠTVA

**GLAVNI
OPĆINSKI PRAVOBRANILAC**

**GLAVNI
OPĆINSKI PRAVOBRANILAC**

**GLAVNI
OPĆINSKI PRAVOBRANILAC**

**PRAVOBRANIOCI
OPĆINE**

**PRAVOBRANIOCI
OPĆINE**

**PRAVOBRANIOCI
OPĆINE**

Obrazloženje šematskog prikaza Prijedloga broj 1. koji se odnosi na organizaciju pravobranilačke funkcije u Federaciji BiH. koji je sličan načinu organizacije i uređenja sudijske funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine.

- Po ovom modelu glavni federalni pravobranilac bio bi nadležan za upravljanje i rukovođenje kompletnom pravobranilačkom upravom, od nivoa općina do nivoa Federacije.
- Podređeni glavnom federalnom pravobraniocu bi bili svi pravobraniooci, a funkciju zamjenika glavnog federalnog pravobranioca bi obnašali glavni kantonalni pravobraniooci.
- Pravobraniooci na federalnom nivou bi predstavljali stručna lica nadležna za zaštitu imovine i imovinskih interesa Federacije
- Zamjenici glavnog federalnog pravobranioca bi obnašali dužnosti rukovodilaca organizacionih jedinica na nivou regija- kantona , i ujedno bi vršili zamjениčku funkciju glavnog federalnog pravobranioca te bi ujedno bili nadređeni glavnim općinskim pravobraniocima.
- Pravobraniooci na nivou regija ili kantona bi predstavljali stručna lica nadležna za zaštitu imovine i imovinskih interesa kantona – regija
- Glavni općinski pravobraniooci bi bili nadležni za upravljanje i rukovođenje općinskim pravobranilaštvom i isti bi bili podređeni glavnom kantonalnom pravobraniocu.
- Pravobraniooci na nivou Općina bi predstavljali stručna lica nadležna za zaštitu imovine i imovinskih interesa općina.

Analizirajući predložni način uređenja pravobranilačke funkcije, može se izvući zaključak da isti sadrži određene kako pozitivne tako i negativne karakteristike. Pozitivna strana ovog prijedloga uređenja pravobranilačke funkcije jeste ta što se ponuđenim prijedlogom ova oblast uređuje odvojeno počev od njenog najvišeg do najnižeg nivoa. S druge strane uzimajući u obzir činjenicu da se na nivou većeg broja općinskih pravobranilaštava nalazi samo po jedan pravobranilac eventualno dva (pravobranilac i zamjenik), u tom slučaju postavlja se pitanje koliko je ovakav prijedlog uređenja pravobranilačke oblasti funkcionalan i ekonomski isplativ, shodno realnim potrebama općina. Također predloženi način uređenja pravobranilačke funkcije zahtijeva znatne troškove kako u pogledu prostora, opreme, stručne literatru, administracije, i to za svako pojedinačno općinsko pravobranilaštvo.

Drugi mogući način ustrojstva pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine podrazumijeva uređenje ove oblasti na sličnom principu uređnja tužilačke funkcije u Federaciji BiH. Ovakvim načinom organizacije, pravobranilaštva bi bila organizovana na nivou Federacije i na nivou kantona. Pravobranilaštvo na nivou Federacije bi bilo nadležno za zaštitu imovine Federacije BiH. Pravobranilaštva na nivou kantona bi bila nadležna za zaštitu imovine kantona i općina. U ovom slučaju pravobranioci na kantonalnom nivou bi zastupali u sudskim i drugim postupcima kanton i općine tog kantona. Organizaciono i funkcionalno posmatrano ovakav način uređenja pravobranilačke funkcije je veoma funkcionalan, sa boljom kordinirajućom povezanošću, te ekonomski mnogo prihvatljiviji u odnosu na prethodni prijedlog, iz razloga kako funkcionalnije iskorištenosti prostora, potrebe mnogo manjeg broja administrativnog osoblja, a što bi za posljedicu imalo znatno manje finansijske izdatke. Takođe i u ovom slučaju bitni preduvjet ovakvog uređenja bi bio da se na nivou Federacije donese jedan zakon o pravobranilaštvu kojim bi se na jedinstven način uredili organizacija, nadležnost, postupak imenovanja, uvjeti u pogledu imenovanja, period trajanja mandata, pravni i materijalni status svih pravobranilaca u Federaciji BiH. Bitno je naglasiti da i jedan i drugi od mogućih ponuđenih načina uređenja, je maksimalno prilagodljiv i nakon eventualnih ustavnih promjena bilo na nivou države, bilo na nivou Federacije Bosne i Hercegovine. Ukoliko bi se pristupilo uređenju pravobranilačke funkcije na predloženi način, u tom slučaju budućom reformom pravobranilačke funkcije lica koja bi obnašala pravobranilačke poslove nosila bi naziv:

- Glavni pravobranilac Federacije Bosne i Hercegovine
- Zamjenici glavnog pravobranioaca
- Pravobranioci

- Glavni pravobranilac Federacije BiH, ovim prijedlogom reforme, je lice koje bi predstavljalo i zastupalo cjelokupnu pravobranilačku upravu, te bi sti bio nadređen svim ostalim pravobraniocima.
- Zamjenici glavnog Federalnog pravobranioaca su lica koja bi rukovidila nižim orgnizacionim jedinicama pravobranilačke uprave i bila podređena glavnom Federalnom pravobranioacu.
- Pravobranioci su stručna lica koja bi shodno svojim nadležnostima obavljali pravobranilačke poslove na onom nivo organizacione jedinice pravobranilačke uprave na kojem su imenovani.

PRIJEDLOG BROJ 2
ORGANIZACIJE PRAVOBRANIČKE FUNKCIJE U FEDERACIJI BIH

FEDERALNO PRAVOBRANIŠTVO

GLAVNI FEDERALNI PRAVOBRANILAC

PRAVOBRANILAC

PRAVOBRANILAC

PRAVOBRANILAC

PRAVOBRANILAC

KANTONALNA - REGIONALNA
PRAVOBRANIŠTVA

ZAMJENIK
GLAVNOG PRAVOB.

ZAMJENIK
GLAVNOG PRAVOB.

ZAMJENIK
GLAVNOG PRAVOB.

PRAVOBRANIOCI

PRAVOBRANIOCI

PRAVOBRANIOCI

U prilogu je šematski prikaz načina uređenja pravobranilačke funkcije po uzoru na način organizacije i uređenja tužilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine.

- Po ovom modelu glavni federalni pravobranilac bio bi nadležan za upravljanje i rukovođenje kompletnom pravobranilačkom upravom. Podređeni glavnom pravobraniocu bi bili zamjenici glavnog pravobranioca i pravobranioci.
- Pravobranioci na federalnom nivou su stručna lica nadležna za zastupanje imovine i imovinskih interesa Federacije, i isti bi bili podređeni glavnom federalnom pravobraniocu
- Zamjenici glavnog pravobranioca bi obnašali dužnosti rukovodilaca organizacionih jedinica na nivou regija - kantona, i ujedno bi vršili zamjeničku funkciju glavnog pravobranioca
- Pravobranioci na nivou regija i kantona bi bili nadležni za zastupanje imovine i imovinskih interesa kantona – regija i imovine i imovinskih interesa općina.

Uvjeti u pogledu imenovanja pravobranilaca

Uvjete u pogledu imenovanja pravobranilaca na svim nivoima ustavnog uređenja Federacije potrebno bi bilo prilagoditi uvjetima imenovanja sudija ili tužilaca, ovisno od načina i pristupa uređenja organizacije pravobranilačke funkcije. Ukoliko bi se pristupilo uređenju pravobranilačke funkcije na svim nivoima (općina kanton, federacija), u tom slučaju uvjete u pogledu imenovanja pravobranilaca bi trebalo prilagoditi i definisati u skladu sa propisanim uvjetima koji se odnose na imenovanja sudija u Federaciji. Shodno navedenom, pored ostalih općih i posebnih uvjeta koje bi moralo ispunjavati lice koje bi obnašalo funkciju pravobranioca, moralo bi ispunjavati uvjete i u pogledu radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita.

Po ponuđenom **prijedlogu broj 1.** uvjeti u pogledu imenovanja lica na pozicije pravobranilaca bi bili sljedeći:

- Kada je u pitanju pozicija pravobranioca i glavnog općinskog pravobranioca na općinskom nivou, za ovu poziciju lice koje se prijavljuje moralo bi imati najmanje tri godine radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita.

- Kada je u pitanju pozicija pravobranioca na kantonalnom nivou, za ovu poziciju lice koje se prijavljuje moralo bi imati najmanje pet godina radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita. Dok lice koje se prijavljuje na poziciju Glavnog kantonalnog pravobranioca bi moralo imati najmanje sedam godina iskustva nakon položenog pravosudnog ispita.
- Kada je u pitanju pozicija pravobranioca na Federalnom nivou, za ovu poziciju lice koje se prijavljuje moralo bi imati najmanje sedam godina radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita.
- Kada je u pitanju pozicija glavnog Federalnog pravobranioca, za ovu poziciju lice koje se prijavljuje moralo bi imati najmanje deset godina radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita.

Ukoliko bi se pristupilo uređenju pravobranilačke funkcije po ponuđenom **prijedlogu broj dva**, to jest samo na nivou kantona i federacije, na način da pravobranilaštva na nivou kantona zastupaju imovinu i imovinske interese kantona i Općina, u tom slučaju uvjete u pogledu imenovanja pravobranilaca bi trebalo prilagoditi i definisati u skladu sa propisanim uvjetima koji se odnose na imenovanja tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine .

- Kada je u pitanju pozicija pravobranilaca na kantonalnom nivou, za poziciju zamjenika glavnog pravobranioca lice koje se prijavljuje moralo bi imati najmanje pet godina radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita, dok za poziciju pravobranioca na kantonalnom nivou lice koje se prijavljuje moralo bi imati najmanje tri godina radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita.
- Kada je u pitanju pozicija pravobranilaca na federalnom nivou, za poziciju glavnog federalnog pravobranioca lice koje se prijavljuje moralo bi imati najmanje osam godina radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita, dok za poziciju pravobranioca u federaciji BiH, lice koje se prijavljuje moralo bi imati najmanje pet godina radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita.

Ovakvim načinom opredjeljenja uređenja pravobranilačke funkcije i uvjeta u pogledu imenovanja pravobranilaca, na sličan način bi se pristupilo uređenju pravobranilačke funkcije kao što su uređene sudska i tužilačka funkcija u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Takođe ovakvim pristupom načina uređenja pravobranilačke funkcije na jedinstven način bi imali isti pravni položaj svi pravobranioци u Federaciji ovisno od nivoa pravobranilačke funkcije, a što prema postojećoj zakonskoj legislativi nije slučaj. Takođe ovakvim pristupom načina uređenja pravobranilačke funkcije kroz uvjete imenovanja stvara se dodatna ozbiljnost i podiže dignitet pravobranilačke funkcije koji u konačnici ova institucija i zaslužuje.

Nadležnosti pravobranioца

Nadležnosti pravobranilaca u budućoj reformi treba posmatrati kroz postizanje glavnog cilja, a to je zaštita imovine i imovinskih interesa. Ta zaštita imovine i imovinskih interesa se ostvaruje kroz nadležnosti koje imaju pravobranioци koje bi trebale pripadati pravobranioцима i nakon provdene reforme, a to su :

- Nadležnost pravobranioца da zastupa (Federaciju, kanton, grad, općinu) u svim sudskim, i upravnim postupcima, te postupcima arbitraže te eventualnim postupcima medijacije.
- Davanje pravnih mišljenja na ugovore i odluke o stjecanju i otuđenju nekretnina u vlasništvu (Federacije, kantona, grada, općine)

Postupak imenovanja te period trajanja mandata pravobranilaca

Kao što je vidljivo iz predhodnih poglavlja, postupak i procedura imenovanja pravobranilaca uređen je na više različitih načina. U nekim kantonima ta nadležnost je na nivou zakonodavnog organa, u drugim kantonima nadležan za imenovanje pravobranilaca je izvršni organ, dok u nekim kantonima nadležnost je zajednička kroz imenovanje i davanje saglasnosti na imenovanje. Ovakva zakonska rješenja u pogledu nedležnosti za imenovanje pravobranilaca pokazala su se kroz prošlost veoma lošim, iz razloga što se na opisani način ostavlja prostor i mogućnost da pojedinci u navedenim organima radi ostvarivanja ličnih ili nekih drugih političkih interesa vrše utjecaj na imenovanje određenih lica za poziciju pravobranioца pri tom ne vodeći računa o stručnosti takvih lica bilo da postavljaju na pozicije pravobranioца lica upitne stručne osposobljenosti bilo da sprječavaju mogućnost imenovanja lica na poziciju pravobranioца koja su svojim moralnim i stručnim vrijednostima se dokazala dostojnim takve funkcije.

Takođe su prisutne pojave da pravobranici obavljajući pravobranilačku funkciju, zbog svojih stručnih stavova i mišljenja budu izloženi pritiscima i prijetnjama da istim neće biti produžen mandat samo zato što prilikom zauzimanja takvih stavova nisu vodili računa o interesima pojedinaca koji obavljaju određene dužnosti u zakonodavnim i izvršnim tijelima. Kako bi se navedene mogućnosti zloupotrebe spriječile u potpunosti te na taj način stvorio zdrav ambijent da pravobranilac psihološki rasterećeno obavlja povjerene poslove iz svoje nadležnosti, cijnimo veoma bitnim da se kroz buduću reformu pravobranilačke funkcije nadležnost i postupak imenovanja pravobranilaca povjeri stručnom neovisnom tijelu. Vođeni iskustvom zemalja u okruženju u pogledu načina uređenja nadležnosti i postupka imenovanja prvaobranilaca, predlažemo da se kroz buduću reformu pravobranilačke funkcije, cijelosti odvoji nadležnost i postupak imenovanja pravobranilaca od bilo kakvog utjecaja pojedinaca, te da to imenovanje se zasniva i temelji na moralnim i stručnim vrijednostima lica kojim bude povjerena funkcija pravobranioaca.

Obzirom da se kroz ovaj prijedlog reforme pravobranilačke funkcije, predviđa donošenje jednog zakona kojim bi bila uređena kompletna organizacija pravni i materijalni položaj pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine, u tom slučaju i postupak te nadležnost u pogledu imenovanja pravobranilaca bi trebalo posmatrati u tom pravcu. Naime, obzirom da je pravobranilaštvo državni organ, bilo bi primjereno da glavnog Federalnog pravobranioaca bira i imenuje Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, na prijedlog Ministarstva pravde, odnosno Vlade Federacije. Navedeni prijedlog ima svog smisla i logiku jer država i njene zakonodavne i izvršne institucije trebaju da znaju kojem licu će povejriti ovlast rukovođenja i upravljanja ovako značajne institucije. Mandat Glavnog federalnog pravobranioaca bi trajao 4 godine sa mogućnošću ponovnog imenovanja. U slučaju da licu koje obnaša funkciju glavnog federalnog pravobranioaca nebude produžen mandat, isto to lice raspoređuje se na poslove pravobranioaca.

Za razliku od postupka i procedure imenovanja glavnog federalnog pravobranioaca, imenovanje, razrješenje zamjenika glavnog pravobranioaca, zatim pravobranioaca, bi bilo povjereno stručnom neovisnom pravobranilačkom tijelu koje bi nosilo naziv „Federalno pravobranilačko vijeće“ koje bi se sastojalo od osam članova i to pet članova iz reda pravobranilaca, i tri člana predstavnika zakonodavne vlasti. Takvo

federalno pravobranilačko tijelo, bi uspostavio Glavni federalni pravobranilac a isto bi bilo nadležno za postupak imenovanja, te postupak eventualnog razrješenja pravobranilaca i zamjenika pravobranilaca. Kada je u pitanju disciplinska odgovornost pravobranilaca, ta nadležnost bi bila povjerena drugom tijelu (Disciplinskoj pravobranilačkoj komisiji) koju bi takođe uspostavio Federalni pravobranilac.

Kada je u pitanju dužina mandata pravobranilaca, imenovanje pravobranilaca bilo bi neograničenog trajanja mandata upravo iz razloga da se izbjegne konstantni pritisak koji se ispoljava prema pravobranionicima kada je u pitanju njihov postupak imenovanja i smjene. Ovdje je bitno napomenuti da bi ta neograničenost trajanja mandata pravobranilaca bila uvjetovana rezultatima njihovog rada, odnosno ocjenjivanjem njihovog rada, na način što bi s jedne strane od visine ocjena i dužine staža ovisilo napredovanje pravobranionica, te s druge strane od iste te visine ocjena bi takođe ovisila i mogućnost razrješenja lica sa funkcije pravobranionica. Pravobranionicima bi mogla prestati pravobranilačka dužnost u sljedećim slučajevim i to u slučaju teže povrede te nemarnog vršenja povjerenih poslova, smrću, navršetkom godina života, danom stupanja na službu u drugom pravosudnom, državnom tijelu ili nekom drugom pravnom licu.

Pravni položaj pravobranionica

Kroz buduće uređenje pravobranilačke funkcije posebno do izražaja treba doći pravni položaj pravobranilaca. Kompletna organizacija pravobranilačke funkcije mora se temeljiti na apsolutnoj samostalnosti i neovisnosti pravobranilaca. Samostalnost pravobranilaca bi bila zastupljena u njihovom diskrecionom pravu da shodno svom raspoloživom znanju i stručnom iskustvu samostalno odlučuju o tome da li treba uopće ući u spor, na koji način voditi spor, te koje pravne mehanizme koristiti. Neovisnost pravobranilaca je neophodna pogotovo u pogledu načina organizacije pravobranilačke funkcije, te isključenja mogućnosti miješanja u postupke te načine vođenja istih, od strane bilo pojedinaca bilo političkih skupina iz zakonodavne i izvršne vlasti. Pravobranionici vođeni iskustvom u radu zapažaju da određen broj parničnih postupaka se temelji na očito osnovanim tužbenim zahtjevima. Kako se ne bi stvarali bespotrebni troškovi za državu kako kroz sudske troškove tako i troškove stranaka i advokata u postupcima potrebno je predvidjeti nadležnost pravobranionica da odluči da li će ulaziti u spor ili će priznati tužbeni zahtjev.

Kada je u pitanju pravni položaj pravobranilaca u pogledu datog mišljenja, kroz prethodna poglavlja poredeći položaj sudija, tužilaca, advokata, ljekara, vještaka, itd. pokušalo se ukazati na činjenicu da je nezamislivo da pravobranilac bude izložen pritisku pozivanja na eventualnu krivičnu odgovornost samo zato što je u određenom predmetu dao pravno mišljenje za koje se kasnije ispostavilo da isto nije općeprihvaćeno. Ovakva mogućnost kod pravobranioaca stvara određenu vrstu psihološkog pritiska a koji ponekad služi kao sredstvo zastrašivanja koje koriste pojedinci „politički moćnici“. Kako bi pravobranioci potpuno psihički rasterećeno na najbolji način obavljali povjerenu dužnost, budućim zakonom se mora predvidjeti zakonska odredba koja će isključiti mogućnost pozivanja pravobranioaca na krivičnu odgovornost samo zato što je dao pravno mišljenje za koje se kasnije ispostavilo da nije opće prihvaćeno. Navedena zakonska odredba bi u tom slučaju stvorila kvalitativnu pretpostavku za psihološki rasterećen te učinkovit rad pravobranioaca. Kada je u pitanju međusobni hijerarhijski odnos između pravobranilaštava, potrebno je takođe predvidjeti nadležnost Glavnog federalnog pravobranioaca u smislu da isti ima nadređenu organizacijsku nadležnost pravobranilačke uprave, te nadležnost u pogledu izdavanja obaveznih upustava i instrukcija za rad i postupanje u nižim organizacionim nivoima pravobranilačke uprave, posebno kada je potrebno radi jedinstvene primjene zakona.

Način uređenja materijalnog položaja pravobranilaca

Materijalni položaj pravobranilaca potrebno je posmatrati kroz dva finansijska segmenta, i to prvi segment položaja pravobranilaca koji se odnosi na pitanje raspolaganja finansijskim sredstvima potrebnim za organizovanje rada pravobranilaštava, te drugi finansijski segment koji se odnosi na opredjeljenje finansijskih sredstava za lične dohotke pravobranilaca. Kada su u pitanju finansijska ili materijalna sredstva potrebna za neometano organizovanje i funkcionisanje rada pravobranilaštava, analizirajući postojeće stanje uređenja, vidljivo je da postoji različit pristup u pogledu načina uređenja u smislu da određena pravobranilaštva imaju mogućnost planiranja te raspodjele materijalnih sredstava za potrebe pravobranilaštva, dok u određenim pravobranilaštvima ta mogućnost je uskraćena pravobraniocima, na način da o toj vrsti prava odlučuje i raspolaže drugi organ.

Kroz buduću reformu pravobranilačke funkcije, potrebno je položaj pravobranilaca u ovom pogledu urediti na jedinstven način, u smislu obezbjeđenja finansijskih sredstava kroz pravobranilaču upravu. U tom slučaju svi pravobraniooci bi na isti način raspolagali finansijskim sredstvima neophodnim za rad pravobranilaštava. Na sličan način u pogledu pitanja raspolaganja finansijskim sredstvima neophodnim za rad, su takođe uređeni sudovi i tužilaštva.

Kada su u pitanju finansijska sredstva koja se odnose na lične dohotke koje ostvaruju pravobraniooci, a koja bi trebala da predstavljaju mjerilo protuvrijednosti rada pravobranilaca, uzimajući u obzir postojeći način uređenja ove oblasti može se slobodno konstatovati da su u svim pravobranilaštvima u Federaciji Bosne i Hercegovine prisutne različite visine ličnih dohodaka koje ostvaruju pravobraniooci. Međutim poredeći visinu ličnih dohodaka pravobranilaca sa ličnim dohodcima lica istih stručnih kvalifikacija, kao što su sudije i tužioc, veoma lako se može doći do zaključka da je posao pravobraniooca 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. Kroz buduću reformu pravobranilačke funkcije nužno je pitanje ličnih dohodaka pravobranilaca urediti na jedinstven način, te izdići u ravan materijalnog položaja sudija i tužilaca. Razlozi zašto postoji nužnost ovakvog načina uređenja ove oblasti su višestruki.

- Jedinstvenim pristupom uređenja materijalnog položaja pravobranilaca stvara se određena pravna sigurnost ove funkcije, te izbjegava trenutno prisutna nepravda da recimo jedan pravobranilac ima duplo veća primanja od kolege drugog pravobraniooca samo zato što je ta nadležnost spuštena recimo na Općnsko vijeće.
- Drugi razlog zašto je potrebno urediti materijalni položaj pravobranilaca na jedinstven način te izdići u ravan materijalnog statusa sudija i tužilaca, jeste upravo taj što pravobraniooci imaju iste stručne kvalifikacije kojim raspolažu sudije i tužioc, pa i po tom osnovu reforma ove oblasti na opisani način je neminovna.

- Treći razlog zašto je neophodno urediti materijalni položaj pravobranilaca na jedinstven način te izdići u ravan materijalnog položaja sudija i tužilaca ogleda se u činjenici da pravobranionci obavljaju ništa manje značajne poslove od poslova koje obavljaju sudije i tužioci, međutim nažalost živimo u vremenu u kojem država koja ima najveći interes nepreoznaje pravi značaj i vrijednost poslova koje obavljaju pravobranionci, zbog čega ista posljedično trpi nesagledive štetne posljedice.
- Četvrti veoma bitan razlog zašto je potrebno urediti materijalni položaj pravobranilaca na jedinstven način, te izdići u ravan materijalnog statusa sudija i tužilaca, jeste taj što zbog postojećeg načina uređenja materijalnog statusa pravobranilaca, pravobranionci između ostalog i zbog te činjenice već duži vremenski period konstantno odlaze iz pravobranilaštava u sudove i tužilaštva, nakon čega sa zavidnim uspjehom obavljaju sudijsku i tužilačku funkciju, pri tom obezbjeđujući znatno veća primanja u vidu ličnih dohodaka.

Zbog svih navedenih faktičkih činjenica, iznesenih kroz predhodno izlaganje, postojeći način uređenja pravobranilačke funkcije direktno se posljedično negativno odražava kako na dignitet pravobranilačke funkcije tako i na ukupan stepen zaštite državne imovine.

Zaključak

Provođenjem reforme pravobranilačke funkcije na gore predloženi način kao ustavom predviđene veoma značajne institucije, te stavljanjem iste u pravnu ravan sa ostalim pravosudnim tijelima, kao što su sudovi i tužilaštva, zatim uređenjem postupka imenovanja i smjene pravobranilaca, te povjeravanjem navedene nadležnosti neovisnom organu, zatim uređenjem perioda imenovanja pravobranilaca bez ograničenja trajanja mandata, zatim uređenjem materijalnog položaja pravobranilaca na jedinstven način te stavljanjem u istu ravan sa položajem sudija i tužilaca, zatim sprečavanjem mogućnosti da pravobranionici u obavljanju pravobranilačke funkcije mogu biti pozivani na krivičnu odgovornost kao jednu od mogućih vrsta pritisaka, stvorile bi se kvalitetne pretpostavke da pravobranilaštvo kao veoma bitan i značajan državni organ profunkcioniše na jedan veoma kvalitetan način, te dignitet pravobranilačke funkcije se izdigne na dostojan nivo, a sve navedeno bih se posljedično pozitivno odrazilo na ukupan kvalitet zaštite državne imovine i imovinskih interesa koje zastupaju i pravnim sredstvima štite pravobranionici.