

Mr. sc. Slavko Zadnik\*

## PRIMJENA NOVOG ZAKONA O DRŽAVNOM ODVJETNIŠTVU U PRAKSI

*Donošenje novog Zakona o državnom odvjetništvu (NN, 51/01) od Hrvatskog sabora te stupanje na snagu tog zakona 14. lipnja 2001. ima za budući rad državnog odvjetništva višestruko značenje.*

*Definiranjem državnog odvjetništva kao tijela koje je ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih djela te poduzimati i pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske, koje poslove je do tada obavljalo državno pravobraniteljstvo, bilo je potrebno pristupiti objedinjavanju tih dvaju državnih tijela, prije svega kroz ustrojstvo i rad državnog odvjetništva.*

*Donošenje novog Zakona o državnom odvjetništvu zahtijeva da se pristupi rješavanju praktičnih problema u primjeni tog zakona.*

*Praktično - to znači imenovanje državnih odvjetnika, izbor članova Državnoodvjetničkog vijeća, preimenovanje državnih pravobranitelja u zamjenike državnih odvjetnika, donošenje okvirnih mjerila, prijenos arhive, preuzimanje službenika, donošenje pravilnika o unutaršnjem redu te mogućnost osnivanja drugih ustrojstvenih oblika za progon počinitelja određenih kaznenih djela.*

*Sigurno da primjena novog Zakona o državnom odvjetništvu već sada zahtijeva ulaganje velikog truda i rad na daljnjem ustrojstvu državnog odvjetništva kako bi ono moglo efikasno djelovati u smislu zakona kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo koje postupa protiv počinitelja kaznenih djela te poduzima pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske.*

*Pritom valja istaknuti da je Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske kao krovnom pravosudnom tijelu unutar državnoodvjetničke organizacije zaduženom za provođenje Zakona o državnom odvjetništvu povjerena značajna uloga, ali ujedno i odgovornost za provođenje ciljeva Zakona u praksi.*

### UVOD

Hrvatski sabor je 21. svibnja 2001. donio nov Zakon o državnom odvjetništvu, koji je Predsjednik Republike Hrvatske proglasio 31. svibnja 2001 (NN, 51/2001). Time je naša zemlja, nakon dugih priprema, zamijenila stari zakon iz 1995. godine (NN, 75/95 i 36/98). Novi zakon donio je važne promjene u pogledu ustrojstva, nadležnosti i ovlasti, imenovanja i razrješenja državnih od-

---

\* Mr. sc. Slavko Zadnik, zamjenik glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske

vjetnika i djelovanja ove važne institucije. Moramo ih stoga kratko prikazati na ovome mjestu.

## **ORGANIZACIJA I KADROVI PREMA PRIJAŠNJEM ZAKONU**

Uvodno treba svakako nešto reći o ustrojstvu i organizaciji državnog odvjetništva i državnog pravobraniteljstva prema prijašnjem Ustavu i Zakonu.

Prijašnji Ustav Republike Hrvatske (NN, 56/90) govori o državnom odvjetništvu u okviru odjeljka IV (pod nazivom: Sudbena vlast) u čl. 116. st. 3. koji glasi: "Ustanovljenje, djelokrug i ustrojba državnog odvjetništva uređuje se zakonom.", i u čl. 121: "Suce i državne odvjetnike u skladu s Ustavom i zakonom imenuje, razrješuje te o njihovoj disciplinskoj odgovornosti odlučuje Državno sudbeno vijeće."

Ustav ne definira državno pravobraniteljstvo, već je njegovo ustrojstvo i rad regulirano posebnim zakonom.

Zakonom o državnom odvjetništvu (NN, 75/95 i 36/98) državno odvjetništvo je definirano kao samostalno i neovisno državno tijelo ovlašteno na postupanje protiv počinitelja kaznenih djela i drugih kažnjivih djela te podnošenje pravnih sredstava za zaštitu ustavnosti i zakonitosti (čl. 2. st. 1. Zakona).

U Republici Hrvatskoj državna su odvjetništva:

- općinsko državno odvjetništvo,
- županijsko državno odvjetništvo,
- državno odvjetništvo Republike Hrvatske.

Zakon o Državnom sudbenom vijeću (NN, 58/93 i 49/90) sadržavao je i odredbe o imenovanju i razrješenju državnih odvjetnika i njihovih zamjenika.

Zakon o državnom pravobraniteljstvu (NN, 75/95) državno pravobraniteljstvo definira kao posebno državno tijelo koje štiti imovinska prava i interese Republike Hrvatske i županija odnosno Grada Zagreba (čl. 1. Zakona).

U Republici Hrvatskoj državna su pravobraniteljstva:

- državno pravobraniteljstvo županije,
- Državno pravobraniteljstvo Grada Zagreba,
- Državno pravobraniteljstvo Republike Hrvatske.

Organizaciju državnog odvjetništva u Republici Hrvatskoj prema Zakonu o područjima i sjedištima državnih odvjetništava (NN, 75/95 i 36/98) čini 18 županijskih državnih odvjetništava (Bjelovar, Čakovec, Dubrovnik, Gospić, Karlovac, Koprivnica, Osijek, Požega, Pula, Rijeka, Sisak, Split, Šibenik, Varaždin, Vukovar, Zadar, Zagreb i Zlatar) i 58 općinskih državnih odvjetništava te Državno odvjetništvo Republike Hrvatske.

Ustanovljena su još županijska državna odvjetništva u Sl. Brodu, Velikoj Gorici i Virovitici te određen broj općinskih državnih odvjetništava koja za sada nisu započela s radom.

Na kraju 2000. godine u državnom odvjetništvu bilo je 376 državnoodvjetničkih dužnosnika, 24 savjetnika, 46 vježbenika, 17 stručnih suradnika te 418 ostalih djelatnika ili ukupno 881 osoba.

U državnom pravobraniteljstvu bilo je 117 dužnosnika, 35 viših savjetnika, 20 vježbenika, zatim 149 službenika i namještenika ili ukupno 321 osoba.

Državna odvjetništva u 2000. godini imala su u radu ukupno 93.431 predmet, što se odnosi na kaznene, građanske upravne i druge predmete.

Što se tiče kaznenih predmeta, bilo je prijavljeno ukupno 77.858 punoljetnih i maloljetnih odnosno nepoznatih počinitelja kaznenih djela, s time da je poznatih počinitelja bilo prijavljeno 48.564.

Državno pravobraniteljstvo u 2000. godini imalo je u radu ukupno 152.707 predmeta, a zaprimilo je tijekom 2000. godine 81.543 predmeta, s time da je ukupan broj predmeta u radu državnih pravobraniteljstava za poslove određene posebnim zakonom bio 52.664, a u zastupanje Republike Hrvatske 74.852 predmeta.

Prikazani podaci jasno pokazuju da se objedinjavanjem državnog odvjetništva i državnog pravobraniteljstva brojačano povećava državnoodvjetnička organizacija, pa se znatno povećao broj dužnosnika, a i ostalih službenika u državnom odvjetništvu, ali i opseg poslova.

## **USTAVNE PROMJENE I NOVI ZAKON O DRŽAVNOM ODVJETNIŠTVU**

Promjenama Ustava Republike Hrvatske (NN, 113/00), te Ustavom Republike Hrvatske (pročišćeni tekst, NN, 41/01) pod toč. 5. čl. 124, državno odvjetništvo definirano je kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona.

Takvo definiranje državnog odvjetništva kao samostalnog i pravosudnog tijela koje je dužno postupati protiv počinitelja kaznenih djela i drugih kažnjivih djela, ali i poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske, zahtijevalo je donošenje novog Zakona o državnom odvjetništvu kojim će se regulirati pored funkcije postupanja protiv počinitelja kaznenih djela i funkcija državnog odvjetništva u zaštiti imovine Republike Hrvatske, što je do sada bilo u nadležnosti državnog pravobraniteljstva.

Ovdje treba dodati da je već prije Ustavni sud Republike Hrvatske donio odluku prema kojoj odredbe Zakona o Državnom sudbenom vijeću o imenovanju

državnih odvjetnika i državnog odvjetnika RH (čl. 37) nisu u skladu s Ustavom Republike Hrvatske (NN, 31/00).

Zakonom o državnom odvjetništvu (NN, 51/01) uređeno je ustrojstvo, rad nadležnost, ovlasti, unutarnje ustrojstvo državnih odvjetništava, imenovanja i razrješenja državnih odvjetnika i njihovih zamjenika kao i druga pitanja važna za djelovanje državnog odvjetništva.

Prijelaznim i završnim odredbama u čl. 149. Zakona o državnom odvjetništvu predviđeno je prijelazno razdoblje od šest mjeseci koje istječe 15. prosinca 2001, do kada je predviđeno da se objedine državna odvjetništava i državna pravobraniteljstva.

### **NOVI ZAKON O DRŽAVNOM ODVJETNIŠTVU I NJEGOVA PRIMJENA U PRAKSI**

Donošenje novog Zakona o državnom odvjetništvu zahtijeva da se pristupi rješavanju praktičnih problema u primjeni tog zakona. Praktično to znači imenovanje državnih odvjetnika, izbor članova Državnoodvjetničkog vijeća, preimenovanje državnih pravobranitelja u zamjenike državnih odvjetnika, donošenje okvirnih mjerila, prijenos arhive, preuzimanje službenika, donošenje pravilnika o unutarnjem redu te mogućnost osnivanja drugih ustrojstvenih oblika za progon počinitelja određenih kaznenih djela.

Što se tiče ustrojstva državnog odvjetništva, prema čl. 12. Zakona o državnom odvjetništvu mogu se predvidjeti i drugi ustrojstveni oblici za kazneni progon počinitelja određenih kaznenih djela.

Na temelju toga, a u svrhu uspješnije borbe protiv korupcije i organiziranog kriminaliteta, donijet je Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN, 88/01) na osnovi kojeg će državno odvjetništvo moći efikasnije postupati u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminaliteta.

Također je u okviru nove organizacije predviđeno i osnivanje Ureda za ratne zločine te je s tim u svezi u pripremi Zakon o Uredu za ratne zločine koji bi se bavio otkrivanjem, kaznenim progonom i evidencijom kaznenih djela ratnog zločina, zločina protiv čovječnosti, protiv međunarodnog humanitarnog prava, genocida i drugih kaznenih djela vezanih za oružane sukobe.

Novi Zakon o državnom odvjetništvu drugačije regulira imenovanje i postupak imenovanja glavnog državnog odvjetnika, županijskih i općinskih državnih odvjetnika.

U međuvremenu je imenovan glavni državni odvjetnik, a raspisani su natječajni za imenovanje županijskih i općinskih državnih odvjetnika te je u tijeku postupak njihova imenovanja. Njih prema Zakonu imenuje glavni državni odvjetnik.

Zakonom je uređeno i imenovanje i razrješenje zamjenika državnih odvjetnika koje imenuje Državnoodvjetničko vijeće.

Da bi se moglo pristupiti imenovanju zamjenika državnih odvjetnika, uvode-  
nju postupka o odlučivanju o stegovnoj odgovornosti i razrješenju zamjenika  
državnih odvjetnika, potrebno je izabrati članove Državnoodvjetničkog vijeća,  
kako to propisuje Ustav i Zakon o državnom odvjetništvu.

U tijeku je postupak imenovanja, izvršeno je kandidiranje iz reda zamjenika  
državnih odvjetnika, iz reda sveučilišnih profesora te reda Hrvatskog sabora.  
Očekuje se da će Hrvatski sabor izabrati Državnoodvjetničko vijeće, nakon  
čega će se ono konstituirati, izabrati predsjednika i zamjenika predsjednika te  
donijeti poslovnik.

Izborom članova Državnoodvjetničkog vijeća moći će se pristupiti postupku  
imenovanja i razrješenja zamjenika državnih odvjetnika te pokretanju stegovnih  
postupaka.

Što se tiče statusa zatečenih državnih pravobranitelja, prema čl. 145. za-  
mjenici državnog pravobranitelja Republike Hrvatske nastavljaju obnašati  
dužnost kao zamjenici glavnog državnog odvjetnika.

Državni pravobranitelji županije i Grada Zagreba nastavljaju obnašati  
dužnost kao zamjenici nadležnog državnog odvjetnika u županijskom državnom  
odvjetništvu, a zamjenici državnog pravobranitelja županije i Grada Zagreba  
nastavljaju obnašati dužnost kao zamjenici nadležnog državnog odvjetnika u  
općinskom državnom odvjetništvu.

Dosadašnja državna pravobraniteljstva, nastavljaju s radom kao građansko-  
upravni odjeli nadležnih državnih odvjetništava, s time da nadležni općinski i  
županijski državni odvjetnici preuzimaju poslove državnoodvjetničke uprave i  
u odnosu prema građansko-upravnim odjelima.

S obzirom na povećan opseg poslova u državnom odvjetništvu potrebno je  
sastaviti nova okvirna mjerila o potrebnom broju dužnosnika u državnim od-  
vjetništvima. Člankom 148. stavkom 3. Zakona o državnom odvjetništvu odre-  
đeno je da će nova okvirna mjerila na prijedlog glavnog državnog odvjetnika  
propisati ministar nadležan za poslove pravosuđa u roku od godine dana od  
stupanja na snagu Zakona.

Preuzimanjem poslova, dužnosnika i službenika te sredstava bivšeg državnog  
pravobraniteljstva pristupilo se izradi novih okvirnih mjerila kojima će biti  
obuhvaćeni i svi poslovi državnih odvjetništava (kazneni i građanski) kako bi  
se realno mogao planirati potreban broj dužnosnika i djelatnika.

Donošenjem novog Zakona potrebno je donijeti nov Pravilnik o unutarnjem  
poslovanju u državnim odvjetništvima.

Prema prijašnjim zakonima o državnom odvjetništvu kao i o državnom pravo-  
braniteljstvu, ministar pravosuđa na prijedlog državnog odvjetnika Republike  
Hrvatske donio je 30. prosinca 1999. Pravilnik o unutarnjem redu i poslovanju  
u državnim odvjetništvima, koji je objavljen 2. veljače 2000. u broju 13 Narodnih  
novina, a 31. prosinca 1999. na prijedlog državnog pravobranitelja Republike

Hrvatske donio je Pravilnik o unutarnjem poslovanju u državnim pravobraniteljstvima (NN, 19/00 od 11. veljače 2000) kojim je regulirano unutarnje poslovanje u pravobraniteljstvu.

S obzirom na nov način ustrojstva i rada državnog odvjetništva, u tijeku je izrada novog Pravilnika o unutarnjem poslovanju u državnim odvjetništvima koji će obuhvatiti i poslovanje u kaznenim predmetima, građanskim i upravnim predmetima.

U smislu čl. 149. st. 1. i st. 2. Zakona o državnom odvjetništvu glavni državni odvjetnik mora odrediti napatkom ili odlukom način i postupak za prenošenje arhive i neriješenih predmeta bivšeg državnog pravobraniteljstva na državna odvjetništva najkasnije do 14. prosinca 2001. te način preraspodjele predmeta. Riječ je o složenom poslu s obzirom na velik broj predmeta.

Pored tih pitanja potrebno je riješiti i proračunska sredstva, rasporediti službenike i namještenike (uključujući savjetnike i više savjetnike) sukladno odredbi čl. 151. st. 2. i 4. Zakona o državnom odvjetništvu. Također na odgovarajući način valja riješiti i poslovni prostor, formirati posebne odsjeke i dr.

Novim Zakonom institucionalizira se i kolegij državnog odvjetništva koji čine državni odvjetnik i svi zamjenici odvjetnika u pojedinom državnom odvjetništvu.

Kolegij državnog odvjetništva daje mišljenje o obnašanju državnoodvjetničke dužnosti u povodu prigovora o postupku ocjenjivanja, o kandidatima za zamjenike državnog odvjetnika u svom ili neposredno nižem državnom odvjetništvu, i o kandidatima za državne odvjetnike u neposredno nižem državnom odvjetništvu, daje mišljenje o godišnjem rasporedu poslova, a Kolegij državnog odvjetništva Republike Hrvatske pored toga odlučuje o izuzeću glavnog državnog odvjetnika, daje mišljenje o nacrtima zakona i drugih propisa, utvrđuje opće upute državnim odvjetništvima, razmatra izvješća koja se upućuju Hrvatskom saboru, Vladi Republike Hrvatske, a obavlja i druge poslove prema Pravilniku o unutarnjem poslovanju. Glavni državni odvjetnik može sazvati i prošireni Kolegij državnog odvjetništva Republike Hrvatske koji čine još i županijski državni odvjetnici.

Institucionaliziranje kolegija državnog odvjetništva zahtijeva poduzimanje određenih organizacijskih mjera usmjerenih reguliranju rada kolegija u općinskim, županijskim i državnim odvjetništvima i Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske.

Na prošlom savjetovanju Udruženja za kaznenopravne znanosti i praksu (Opatija, 5-8.12.2000) prikazane su odluke tijela kaznenog postupka (dr. sc. Mladen Singer, mr. sc. Slavko Zadnik i dr. sc. Irma Kovčo) i analizirani podaci o odluci državnog odvjetnika u povodu prijave, o odluci državnog odvjetnika nakon dovršene istrage i dr. U prilogu i tablici značajnih procesnih radnji državnih odvjetništava u 2000. godini prikazuje se selekcija kaznene prijave kroz

odbačaj te obustavu istrage, odakle se vidi određena neujednačenost u donošenju takvih odluka kod pojedinih državnih odvjetništava.

Kako Zakon o državnom odvjetništvu u čl. 29. govori o pravu nadzora nad radom državnih odvjetništava, nužno je oživotvorenje te odredbe u praksi jer se samo kontrolom rada mogu ukloniti uočeni nedostaci. Kontrolom rada vjerujemo da će se moći ukloniti određene neujednačenosti u kriterijima prilikom odlučivanja državnih odvjetništava u određenim procesnim radnjama.

### **ZAKLJUČAK**

Sigurno da primjena novog Zakona o državnom odvjetništvu već sada zahtijeva ulaganje velikog truda i rad na daljnjem ustrojstvu državnog odvjetništva kako bi ono moglo uspješno djelovati u smislu zakona kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo koje postupa protiv počinitelja kaznenih djela te poduzima pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske.

Pri tome valja istaknuti da je Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske kao krovnom pravosudnom tijelu unutar državnoodvjetničke organizacije zaduženom za provođenje Zakona o državnom odvjetništvu povjerena značajna uloga, ali i odgovornost za provođenje ciljeva Zakona u praksi.

ODRASLE OSOBE  
ZNAČAJNIJE PROCESNE RADNJE DRŽAVNIH ODVJETNIŠTVA 2000.

	BJ	ČK	DU	GS	KA	KO	OS	PŽ	PU	RI	SI	ST	ŠI	VŽ	VU	ZD	ZG	ZL	Sveukupno
Prijavljeno	1.796	652	1.243	585	1.373	1.031	2.861	1.556	2.310	3.066	1.736	4.354	1.253	1.004	1.854	1.612	10.519	1.049	39.854
Odbačaj	475	117	440	196	461	261	593	366	776	777	389	1.315	324	210	213	288	2.504	188	9.893
	28,7	19,0	41,2	23,3	34,0	30,9	22,5	26,6	34,9	29,8	24,1	33,1	26,2	21,9	12,0	19,7	33,2	22,4	28,6
Odbačaj, od toga čl.28.KZ	18	7	78	2	10	4	6	15	21	68	18	91	12	9	2	3	32	7	403
	3,8	6,0	17,7	1,0	2,2	1,5	1,0	4,1	2,7	8,7	4,6	6,9	3,7	4,3	0,9	1,0	1,3	3,7	4,1
Odbačaj, od toga čl.175.ZKP	41	2		6		6	183	6	9	77		2	2		142	11	487		
	9,3	1,0		2,3		1,6	23,6	0,8	2,3	5,8		1,0	0,9		5,7	5,8	4,9		
Istraga	417	191	186	69	208	218	812	194	562	813	306	824	317	225	213	441	2.080	214	8.290
	25,3	31,0	17,4	8,2	15,3	25,8	30,9	14,1	25,2	31,2	18,9	20,7	25,6	23,5	12,0	30,2	27,6	25,4	23,9
Optuženo	1.016	462	561	644	835	513	1.818	958	1.301	1.488	1.089	2.350	832	679	1.470	1.047	4.505	572	22.148
Osuđeno	757	431	403	427	664	457	1.323	967	825	1.054	956	1.394	735	613	1.237	869	.752	377	16.241
	79,9	94,3	77,2	86,8	87,3	87,4	86,5	92,2	80,8	83,1	79,6	74,2	93,6	93,4	89,7	81,4	81,0	86,3	83,9
Neriješeno prijava u DO	141		58	69	8	26	19	39	47	97	15	17	19		23	50	1.349		1.977
	35,0		9,0	80,2	3,6	15,7	4,2	8,0	7,0	8,3	3,2	1,0	4,1		11,1	8,8	16,0		11,7
Obustava istrage	86	36	24	8	24	16	66	18	65	176	49	166	61	35	10	50	664	36	1.590
	25,1	19,0	8,4	9,5	13,6	9,8	9,9	11,1	12,6	26,7	18,5	23,5	20,5	17,6	7,9	13,4	26,6	21,3	20,2
Oslobađajuća presuda	106	14	28	46	74	43	85	44	78	108	110	55	20	26	76	132	418	38	1.501
	11,2	3,1	5,4	9,3	9,7	8,2	5,6	4,2	7,6	8,5	9,2	2,9	2,6	4,0	5,5	12,4	12,3	8,7	7,8
Odbijajuća presuda	84	12	91	19	23	23	121	38	118	107	134	431	30	17	66	66	229	22	1.631
	8,9	2,6	17,4	3,9	3,0	4,4	7,9	3,6	11,6	8,4	11,2	22,9	3,8	2,6	4,8	6,2	6,7	5,0	8,4
Izjavljeno žalbi	100	33	43	58	161	101	222	107	151	168	85	220	128	62	133	240	763	82	2.857
	10,6	7,2	8,2	11,8	21,2	19,3	14,5	10,2	14,8	13,2	7,1	11,7	16,3	4,3	9,6	22,5	22,4	18,7	14,7



## Summary

---

### THE APPLICATION OF THE NEW STATE ATTORNEY'S OFFICE ACT IN PRACTICE

The adoption of the new State Attorney's Office Act (National Gazette, 51/01) by the Croatian Parliament and its coming into force on 14 June 2001 has multi-layered significance for the future work of the State Attorney's Office.

After defining the State Attorney's Office as a body responsible to act against the perpetrators of criminal offences and to conduct legal actions for the protection of the property of the Republic of Croatia, which were until now conducted by the State Defender's Office, it is now necessary to join these two state bodies, primarily through the structure and work of the State Attorney's Office.

The adoption of the new State Attorney's Office Act demands the solving of practical problems in the application of this Act.

In practice, this means the appointment of State Attorneys, the election of the members of the State Attorney's Council, reappointment of the State Defenders as Deputy State Attorneys, adoption of the framework criteria, transfer of the archives and employees, adoption of the Regulation on Internal Conduct, and the possibility of the introduction of other structural forms for the prosecution of perpetrators of specific criminal offences.

It is clear that the application of the new State Attorney's Office Act asks for an effort to be made on the further structural change of the State Attorney's Office in order that it can efficiently perform its task as an independent body acting against the perpetrators of criminal offences, and conducting legal actions for the protection of the property of the Republic of Croatia.

It is necessary to emphasise that the State Attorney's Office, as a top juridical body within the State Attorney's organisation, and as the body responsible for the application of the State Attorney's Office Act, is given a significant role but also a responsibility for the application of the principles of the Act in practice.