

**MATERIJAL ZA
XIV. SAVJETOVANJE
*HRVATSKOGA UDRUŽENJA ZA
KAZNENE ZNANOSTI I PRAKSU***

V. Ljubanović: Novo hrvatsko pravo državnog odvjetništva
Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 8, broj 2/2001, str. 3-29.

Dr. sc. Vladimir Ljubanović*

NOVO HRVATSKO PRAVO DRŽAVNOG ODVJETNIŠTVA

Promjena Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine obuhvatila je, uz ostalo, i posve nove odredbe o državnom odvjetništvu, po kojima je državno odvjetništvo "samostalno i neovisno pravosudno tijelo". Autor iznosi razloge za i protiv potpune odvojenosti državnog odvjetništva od izvršne političke vlasti te kritizira odredbe prema kojima se u pogledu izbora, razrješenja i stegovne odgovornosti zamjenici državnih odvjetnika izjednačavaju sa sucima, a državni odvjetnici s predsjednicima sudova.

Zatim, autor prikazuje nove zakonske odredbe o državnom odvjetništvu. Podvrgava kritici to što se propisi o ocjenjivanju i vođenju stegovnog postupka odnose samo na zamjenike državnih odvjetnika, a ne i na državne odvjetnike.

Autor dalje izlaže o razlozima za nepovoljnu ocjenu nekih zakonskih rješenja u pogledu Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, o novim zakonskim odredbama kojima su smanjene ovlasti suca izvršenja i državnog odvjetnika u postupku izvršavanja kazne zatvora i, na kraju, o nekim najnovijim prijedlozima u cilju jačanja položaja državnog odvjetnika u predistražnom postupku.

I. OPĆE NAPOMENE

Proteklu godinu i godinu koja teče možemo označiti godinama novoga hrvatskoga prava državnog odvjetništva.

Promjena Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine (Narodne novine, br. 113/00) obuhvatila je, u čl. 125. odjeljka 5. (Državno odvjetništvo) Ustava RH, posve nove odredbe o državnom odvjetništvu.

Potom je, 2001. godine, donijet nov Zakon o državnom odvjetništvu (Narodne novine, br. 51/01) te Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (Narodne novine, br. 88/01). Po čl. 2. st. 1. ovog potonjeg zakona "Ured je posebno državno odvjetništvo..."

Ove je godine donijet i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju kazne zatvora (Narodne novine, br. 59/01). Tim su zakonom smanjene ovlasti suca izvršenja i državnog odvjetnika u postupku sudske zaštite prava zatvorenika.

* Dr. sc. Vladimir Ljubanović, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

I još nešto u svezi s temom koju ovdje razmatramo: radna skupina kojoj je u sadašnje vrijeme ministar pravosuđa povjerio rad na noveliranju Zakona o kaznenom postupku predlaže unosenje u zakonski tekst poglavito i onih novih odredbi kojima je svrha jačanje položaja državnog odvjetnika u pretprocesnim djelatnostima.

II. NOVE USTAVNE ODREDBE O DRŽAVNOM ODVJETNIŠTVU

Prvobitni tekst Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90) spominjao je državno odvjetništvo samo u čl. 116. odjeljka 4. (Sudbena vlast) koji je glasio: “Ustanovljavanje, djelokrug i ustrojstvo državnog odvjetništva uređuju se zakonom.”

Međutim, kao što je već navedeno, ustavnim promjenama iz 2000. godine predviđene su i nove odredbe o državnom odvjetništvu (čl. 125, danas je to čl. 124, odjeljak 5, Državno odvjetništvo). Prema tim odredbama: “Državno odvjetništvo je 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 (st. 1); Glavnoga državnog odvjetnika Republike Hrvatske imenuje na vrijeme od četiri godine Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje nadležnog odbora Hrvatskog sabora (st. 2); Zamjenike državnih odvjetnika u skladu s Ustavom i zakonom imenuje, razrješuje i o njihovoj stegovnoj odgovornosti odlučuje Državnoodvjetničko vijeće, koje bira Hrvatski sabor na način i u postupku određenim zakonom. Većina od ukupnog broja članova Državnoodvjetničkog vijeća mora biti iz reda zamjenika državnih odvjetnika, a članci državnih odvjetništava ne mogu biti birani za članove Državnoodvjetničkog vijeća (st. 4. i 5); Prigodom prvog stupanja na državnoodvjetničku dužnost zamjenici državnog odvjetnika će se imenovati na vrijeme od pet godina. Nakon ponovnog imenovanja zamjenik državnog odvjetnika će se imenovati na vrijeme od pet godina. Nakon ponovnog imenovanja zamjenik državnog odvjetnika obavlja svoju dužnost stalno (st. 3); Djelokrug, ustrojstvo i način rada Državnoodvjetničkog vijeća, kao i ustanovljavanje, ustrojstvo, djelokrug i nadležnost državnog odvjetništva uređuju se zakonom (st. 6. i 7).”

Citiranim ustavnim odredbama o državnom odvjetništvu prethodile su brojne diskusije, a osobito rasprava na savjetovanju državnih odvjetnika Republike Hrvatske o ustavnopravnom položaju državnog odvjetništva, koje je održano u Lovranu 3. i 4. studenoga 2000.¹ Na tome su savjetovanju naši

¹ U radu toga savjetovanja sudjelovali su, kao gosti, i Mato Arlović, potpredsjednik Hrvatskog sabora i predsjednik Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora, Stjepan Ivanišević, ministar pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, Ranko Marijan, zamjenik

državni odvjetnici zastupali sljedeća stajališta: a) da se u Ustavu RH državno odvjetništvo definira kao “samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela te na podnošenje pravnih sredstava za zaštitu Ustava i zakona”; b) da državne odvjetnike i njihove zamjenike i dalje imenuje Državno sudbeno vijeće jer “niti je bilo razloga da se mijenja dosadašnje ustavno rješenje u pogledu imenovanja državnih odvjetnika”; c) da se novim ustavnim i zakonskim odredbama položaj državnih odvjetnika izjednači s položajem sudaca (stalnost funkcije, način izbora, razlozi za razrješenje, stegovni postupak, plaća i dr.);² d) da bi zakonom trebalo “regulirati pravo drugih oblika vlasti (zakonodavne i izvršne) da imaju pravo i obvezu raspraviti o postupanju državnog odvjetništva te poduzeti mjere prema državnom odvjetništvu samo kada njihovo postupanje nije zakonito i profesionalno”; e) da se podržava projekt osnivanja Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, kao i da novim zakonom treba predvidjeti mogućnost i drugih novih oblika organizacije državnog odvjetništva.³

Iz izloženog proizlazi da je od onoga što je predložilo državno odvjetništvo prihvaćeno ono što je zapravo najvažnije, naime da se državno odvjetništvo odredi u Ustavu RH kao “samostalno i neovisno pravosudno tijelo...” Time što se opredijelio za pripadnost državnog odvjetništva pravosuđu, a ne upravnoj (izvršnoj) vlasti, naš je ustavotvorac trasirao put i za zakonsko normiranje statusa državnih odvjetnika i njihovih zamjenika. Njihov osobni položaj treba biti uređen tako da bude izjednačen s osobnim položajem sudaca (jer je državno odvjetništvo, kao i sud, dio pravosuđa), a ne upravnih službenika. U skladu s izrečenim već je Ustav RH predvidio da zamjenici državnih odvjetnika (kao i suci) obavljaju svoju dužnost stalno (nakon ponovnog imenovanja). Nije, međutim, prihvaćeno stajalište državnog odvjetništva po kome bi državne odvjetnike i njihove zamjenike i dalje imenovalo Državno sudbeno vijeće. Umjesto toga, Ustav RH odredio je da glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske imenuje Hrvatski sabor na vrijeme od četiri godine, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske i uz prethodno mišljenje nadležnog odbora Hrvatskog sabora,⁴ a da zamjenike državnih odvjetnika (ne, dakle, i dr-

ministra pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, Berislav Pavišić, profesor Pravnog fakulteta u Rijeci, i autor ovoga članka.

² Posebno je naglašeno “da razlike u položaju i primanjima državnih odvjetnika i sudaca imaju utjecaja na opredjeljenje mladih i stručnih pravnikâ za rad u državnom odvjetništvu, što dovodi do negativne kadrovske selekcije...”

³ Usp. Državni odvjetnik, br. 4/00, str. 39, 40.

⁴ Budući da i predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske bira Hrvatski sabor na četiri godine. V. čl. 118. st. 2. Ustava RH.

žavne odvjetnike - općinske i županijske) imenuje, razrješuje i o njihovoj stegovnoj odgovornosti odlučuje jedno novo tijelo - Državnoodvjetničko vijeće, s time da većina članova toga vijeća mora biti iz redova zamjenika državnog odvjetnika.⁵

Valja naglasiti da je uvjete i postupak imenovanja općinskih i županijskih državnih odvjetnika Ustav RH prepustio zakonskoj regulativi, kao što je zakonskoj regulativi ustupio i uvjete te postupak imenovanja predsjednika sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

Što se tiče gore prikazanih ustavnih rješenja o državnom odvjetništvu, možemo ponajprije reći da se treba složiti s uređenjem državnog odvjetništva u zasebnom odjeljku Ustava, a ne među odredbama odjeljka koji se odnosi na sudbenu vlast. To stoga što državno odvjetništvo nije dio sudbene vlasti. Sudbenu vlast obavljaju sudovi (čl. 117. st. 1. URH). Sudovi sude... (čl. 117. st. 3. URH), što znači da u konkretnom slučaju, u pravnim pravilima normiranom postupku, utvrđuju činjenice, primjenjuju pravo na utvrđene činjenice i donose odluku (presudu). Ključna funkcija državnog odvjetništva u kaznenom postupku je progon počinitelja kaznenih djela za koja se progoni po službenoj dužnosti (čl. 2. st. 2, čl. 42. st. 1. ZKP). Državno se odvjetništvo, dakle, ne može podvesti pod sud. Riječ je o dva samostalna i neovisna tijela koja usuglašeno obavljaju različite funkcije u kaznenom postupku: državno odvjetništvo funkciju kaznenog progona, a sud funkciju suđenja. Sud ne može državnom odvjetništvu izdavati naloge koji bi se odnosili na obavljanje kaznenog progona i ne može imati stegovne ovlasti prema državnom odvjetništvu. S druge pak strane državno odvjetništvo ne može izvoditi dokaze (osim u slučaju iz čl. 174. st. 4. ZKP), ne može primjenjivati mjere procesne prisile i ne može presuđivati (tj. izricati što je pravo).

Ali, pitanje odnosa između državnog odvjetništva i izvršne (političke) vlasti kudikamo je složnije. U zapadnoeuropskim državama, u pravilu, državno odvjetništvo nije posve odvojeno od izvršne državne vlasti. Tako je osobito zbog toga što ministar pravosuđa ima pravo davanja državnom odvjetništvu obvezatnih naputaka u pogledu politike kaznenog progona, a iznimno i za rješavanje pojedinačnih predmeta.⁶ Na taj se način želi osigurati redovito i

⁵ U okviru pravosudnog resora isticalo se da nije prihvatljivo da se članovi Državnog sudbenog vijeća biraju i iz reda državnih odvjetnika te da će jedno posebno tijelo, sastavljeno većim dijelom od zamjenika državnih odvjetnika, najbolje znati ocijeniti rad svojih kolega. V. izlaganje Stjepana Ivaniševića, Državni odvjetnik, br. 4/00, str. 35.

⁶ Prema Standardima profesionalne odgovornosti i Izjavi o osnovnim dužnostima i pravima državnih odvjetnika, koje je prihvatila Međunarodna udruga državnih odvjetnika 1999. godine, naputci koje državnim odvjetnicima izdaju "autoriteti" izvan državnog odvjetništva (tzv. eksterni naputci) trebaju biti jasni, dosljedni i utemeljeni na zakonu, a onaj koji ih daje mora voditi računa o činjenicama te o neovisnosti državnoodvjetničke ocjene tih činjenica.

usklađeno djelovanje državne vlasti, što je dužnost upravo izvršne vlasti,⁷ ali i postići odgovornost te izvršne vlasti široj javnosti za funkcioniranje državnog odvjetništva. Prema Ustavu RH, kao što smo već vidjeli, “državno odvjetništvo je samostalno i neovisno pravosudno tijelo”. Takav položaj državnog odvjetništva, smatra se, potreban je prije svega ostalog zbog toga što državno odvjetništvo ima, osim kaznenog progona počinitelja kaznenih djela, i dužnost “podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona” (čl. 124. st. 1. URH). Riječ je o poznatoj postavki francuskog prava, koju su prihvatila i prava drugih zemalja kontinentalne Europe, pa tako i njemačko pravo, po kojoj je državno odvjetništvo “čuvar zakona” (Wachter des Gesetzes). No i pri obavljanju svoje glavne dužnosti u kaznenom postupku, a to je progon počinitelja kaznenih djela, državno odvjetništvo mora isključivo po kriterijima struke, a ne dnevnopolitičkih potreba, prosuđivati o postojanju zakonskih uvjeta za pokretanje i dalje podržavanje kaznenog progona. Iz rečenog slijedi da državno odvjetništvo mora biti objektivno i nepristrano, a to opet može biti samo ako je samostalno i neovisno, prije svega u odnosu prema izvršnim državnim tijelima. Izloženom hrvatskom modelu normiranja položaja državnog odvjetništva⁸ može se, međutim, prigovoriti da izvršnu političku vlast oslobađa odgovornosti za rad državnog odvjetništva budući da je ono, po Ustavu, “samostalno i neovisno pravosudno tijelo”. Pritom ta ista politička vlast ipak ima mogućnost utjecaja na državno odvjetništvo, jer glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske predlaže Hrvatskom saboru Vlada Republike Hrvatske (čl. 124. st. 2. URH), a u postupku imenovanja općinskih i županijskih državnih odvjetnika ministar nadležan za poslove pravosuđa daje prethodno mišljenje (čl. 49. st. 1. i 2. ZDO).⁹

Poznato je da je Ustavni sud Republike Hrvatske svojedobno ocijenio da odredbe Zakona o Državnom sudbenom vijeću prema kojima u djelokrug toga vijeća spada i imenovanje te vođenje postupka za razrješenje predsjednika sudova nisu u skladu s Ustavom RH, jer to vijeće može imenovati samo suce, a ne i predsjednike sudova koji privremeno obavljaju i vode poslove sudske uprave (v. Narodne novine, br. 31/00). U skladu s time, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (Narodne novine, br. 129/00) predviđeno je da predsjednika suda imenuje ministar nadležan za poslove pravosuđa između

⁷ Po čl. 93. st. 2. Ustava RH za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti brine se predsjednik Republike.

⁸ Među zapadnoeuropskim državama državno je odvjetništvo potpuno odvojeno od izvršne političke vlasti jedino u Italiji.

⁹ Uz takvo stanje stvari može se pokazati da zapravo nitko nije odgovoran za loš rad državnog odvjetništva. Glavni državni odvjetnik to nije jer ga aktualna politička vlast koja ga je i imenovala štiti kao “svoga” čovjeka, a nije to ni sama ta vlast jer se poziva na pravni položaj državnog odvjetništva kao samostalnog i neovisnog pravosudnog tijela.

kandidata koje predloži sudačko vijeće, na četiri godine, nakon čega može biti ponovno imenovan (čl. 73.a st. 3. i 4). To se ne odnosi na predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske koga, nakon Promjena Ustava RH iz 2000. godine, bira (na četiri godine) i razrješuje Hrvatski sabor.¹⁰ Ocjena Ustavnog suda o kojoj ovdje govorimo ne obuhvaća državne odvjetnike, jer po tada važećoj odredbi čl. 121. st. 1. Ustava RH: “Suce i državne odvjetnike, u skladu s Ustavom i zakonom, imenuje i razrješuje te o njihovoj disciplinskoj odgovornosti odlučuje Državno sudbeno vijeće.” Pa ipak, potaknut odlukom Ustavnog suda po kojoj Državno sudbeno vijeće ne može imati ovlast imenovati predsjednike sudova, već isključivo suce, a u cilju da se i “u odnosu na sam... izbor.. zamjenike državnih odvjetnika izjednačava sa sucima”,¹¹ Ustav RH odredio je, novelom iz 2000. godine, da Državnoodvjetničko vijeće imenuje i razrješuje zamjenike državnih odvjetnika te odlučuje o njihovoj stegovnoj odgovornosti, a ne dakle i državne odvjetnike. Pritom je, međutim, ispuštena iz vida činjenica da se položaj i zadaci državnog odvjetnika u obavljanju njegovih dužnosti bitno razlikuju od položaja i zadataka predsjednika suda, a položaj zamjenika državnog odvjetnika od položaja suca. Samo jedna osoba, državni odvjetnik, zastupa državno odvjetništvo, odgovorna je za rad državnog odvjetništva i upravlja državnim odvjetništvom (čl. 13. st. 1. ZDO), dok je predsjednik suda sudac koji uz tu dužnost obavlja i poslove sudske uprave (čl. 73.a st. 1. ZS). Za razliku od zamjenika državnog odvjetnika kojemu je državni odvjetnik ovlašten dati obvezatni nalog za rad i postupanje kada je to potrebno radi jedinstvene primjene zakona, kao i nalog i uputu za rješavanje pojedinog predmeta (čl. 26. st. 1. ZDO), te u odnosu na koga državni odvjetnik ima tzv. pravo avokacije i pravo devolucije (čl. 26. st. 2. ZDO, v. dalje pod III), sudac je neovisan, sudi prema svojem pravnom znanju i vezan je samo na ustavne, zakonske i druge propise (čl. 117. st. 2. i 3. URH, čl. 5. ZS).¹² U skladu s izloženim, možemo reći da ustavno rješenje kojim se imenovanje i razrješavanje državnih odvjetnika niže razine (dakle općinskih i županijskih

¹⁰ V. naprijed, bilj. 4.

¹¹ V. izlaganje Stjepana Ivaniševića, ministra pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, 4. studenoga 2000. u Lovranu, Državni odvjetnik, br. 4/00, str. 35.

¹² Suci nisu vezani ni pravnim stajalištem višeg suda u pogledu nekog pravnog pitanja koje je taj (viši) sud zauzeo u povodu pravnog lijeka protiv presude nižeg suda. Iznimno, pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici sudskog odjela Vrhovnog suda RH obvezatno je za sva vijeća tog odjela (čl. 30. st. 3. ZS). Opće pravno shvaćanje prihvaćeno na općoj sjednici Vrhovnog suda RH obvezatno je za sva vijeća tog suda i može ga izmijeniti samo opća sjednica. Nakon prihvaćanja općeg pravnog shvaćanja u određenom pravnom pitanju, pravno shvaćanje prihvaćeno o tom istom pitanju na sjednici odjela Vrhovnog suda RH ne obvezuje više vijeća u sastavu tog odjela (čl. 36. st. 1. i 3. ZS).

državnih odvjetnika) izuzima iz nadležnosti Državnoodvjetničkog vijeća, s obrazloženjem da se na taj način i u pogledu izbora zamjenike državnih odvjetnika izjednačava sa sucima, a državne odvjetnike s predsjednicima sudova, nije prihvatljivo.

III. NOVE ODREDBE ZAKONA O DRŽAVNOM ODVJETNIŠTVU

1. Prikazane (pod II) nove ustavne odredbe o državnom odvjetništvu te odredba čl. 32. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom sudbenom vijeću (Narodne novine, br. 129/00), kojom se glava "VIII. Imenovanje i razrješenje državnih odvjetnika" i članci 36 - 39. brišu, zahtijevali su promjene ondašnjeg Zakona o državnom odvjetništvu (Narodne novine, br. 75/95), i to tako opsežne promjene da je radna skupina kojoj je ministar pravosuđa, uprave i lokalne samouprave povjerio taj posao¹³ izradila Nacrt novog zakona o državnom odvjetništvu. O opsežnosti promjena i dopuna govori i podatak da je prethodni Zakon o državnom odvjetništvu (iz 1995. godine) imao 78 članaka, dok novi Zakon o državnom odvjetništvu (iz 2001. godine) ima čak 154 članka.

Razumije se, odredbe prethodnog Zakona o državnom odvjetništvu kojima su na odgovarajući način regulirana određena pitanja zadržane su i u novom Zakonu. Novim odredbama valjalo je urediti osobito novu nadležnost državnog odvjetništva da u građanskim i upravnim predmetima štiti imovinska i druga prava Republike Hrvatske i, temeljem posebne punomoći, pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske te jedinice lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave, zatim imenovanje i razrješenje državnih odvjetnika (koje je, kao što smo već vidjeli, izuzeto iz nadležnosti Državnoodvjetničkog vijeća), imenovanje i razrješenje zamjenika državnih odvjetnika, kao i pitanja koja se odnose na rad Državnoodvjetničkog vijeća (izbor i razrješenje njegovih članova, nadležnost i način rada, postupak imenovanja i razrješenja zamjenika državnih odvjetnika, tijela i tijek stegovnog postupka i druga pitanja važna za rad Državnoodvjetničkog vijeća).

2. Treba naglasiti da novi Zakon o državnom odvjetništvu (ZDO) preciznije i potpunije nego prethodni normira ustrojstvo i rad državnog odvjetništva. Propisuje da se državno odvjetništvo Republike Hrvatske ustanovljuje

¹³ U radnu skupinu postavljeni su Mato Blažanović, pomoćnik ministra unutarnjih poslova, prof. dr. sc. Ivo Josipović, Miroslav Jukić, županijski državni odvjetnik u Osijeku, prof. dr. sc. Vladimir Ljubanović, Dragan Novosel, zamjenik državnog odvjetnika Republike Hrvatske, Dubravko Palijaš, pomoćnik ministra pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, te prof. dr. sc. Berislav Pavišić.

za cijelo područje Republike Hrvatske, s time da se može ustrojiti: a) općinsko državno odvjetništvo - za područje jednog ili više općinskih sudova, te b) županijsko državno odvjetništvo - za područje županijskog odnosno trgovačkog suda (čl. 10. ZDO).

Po novoj odredbi čl. 12. ZDO, u okviru državnog odvjetništva zakonom se mogu predvidjeti drugi ustrojstveni oblici za kazneni progon počinitelja određenih kaznenih djela. U skladu s time, može se ustanoviti posebno državno odvjetništvo za postupanje protiv počinitelja zakonom određenih kaznenih djela za čiji je progon Republika Hrvatska obvezna prema međunarodnom pravu.

Prema unutra, državno odvjetništvo obilježavaju hijerarhijski odnosi i monokratsko ustrojstvo. To je potrebno radi ostvarivanja jedinstvene primjene zakona, jer se odluke državnih odvjetnika i njihovih zamjenika ne mogu kontrolirati pravnim lijekovima (kao sudske odluke).

Hijerarhijski odnosi znače da postoje odnosi podređenosti nižih državnih odvjetništava višim državnim odvjetništvima. Općinska državna odvjetništva podređena su županijskim državnim odvjetništvima, a ova Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske (čl. 11. st. 2. ZDO).

Monokratsko ustrojstvo znači da državni odvjetnik (dakle jedna osoba) obavlja poslove iz nadležnosti državnog odvjetništva, zastupa državno odvjetništvo, odgovoran je za rad državnog odvjetništva i upravlja državnim odvjetništvom (čl. 13. st. 1. ZDO).

Nešto drukčije nego u prijašnjem zakonu određene su ovlasti zamjenika državnog odvjetnika: on je ovlašten, kada zamjenjuje državnog odvjetnika, obavljati u postupku pred sudom ili drugim državnim tijelima sve radnje za koje je po zakonu ovlašten državni odvjetnik, a obavlja i druge radnje sukladno ZDO-u i uputama nadležnog državnog odvjetnika (čl. 13. st. 2. ZDO).

U skladu s hijerarhijskim odnosima i monokratskim ustrojstvom državnog odvjetništva:

- a) državni je odvjetnik ovlašten zamjeniku državnog odvjetnika istog državnog odvjetništva ili nižem državnim odvjetništvu dati obvezatni nalog za rad i postupanje kada je to potrebno radi jedinstvene primjene zakona, kao i nalog i uputu za rješavanje pojedinog predmeta (čl. 26. st. 1. ZDO);
- b) državni je odvjetnik ovlašten preuzeti obavljanje svih ili pojedinih poslova zamjenika državnog odvjetnika istog državnog odvjetništva ili nižeg državnog odvjetništva (tzv. pravo avokacije, lat. *avocare* - odvratiti, opozvati); državni odvjetnik može iz opravdanih razloga povjeriti postupanje u pojedinačnom predmetu drugom zamjeniku državnog odvjetnika istog državnog odvjetništva ili drugom nižem državnim odvjetništvu (tzv. pravo devolucije) (čl. 26. st. 2. ZDO).

Kao i po Zakonu o državnom odvjetništvu iz 1995. godine, obvezatni naputak u pojedinačnom predmetu ili odluka o preuzimanju pojedinačnog predmeta od nižeg državnog odvjetništva ili o njegovu povjeravanju drugom nižem državnom odvjetništvu daje se u pisanom obliku s obrazloženjem, odnosno ako to iz posebnih razloga, a naročito zbog opasnosti od odgode, odmah nije moguće; usmeni naputak mora se naknadno potvrditi u pisanom obliku (čl. 26. st. 3. i 4. ZDO).

Ali, unekoliko je cjelovitiji i jasniji tekst odredbi kojima je uređen postupak u slučaju kada naputak nije utemeljen na zakonu, tj. nije u skladu s načelom legaliteta kaznenog progona. Naime, ako zamjenik državnog odvjetnika ili državni odvjetnik nižeg državnog odvjetništva smatra da mu je dostavljeni obvezatni naputak za postupanje u pojedinačnom predmetu nezakonit, ima pravo, ukoliko se ne radi o radnji koja ne trpi odgodu, to priopćiti državnom odvjetniku te zatražiti pisani naputak ako je dan usmeni, odnosno ponovno davanje pisanog naputka. Državni odvjetnik dužan je dati pisani naputak ili pisani naputak ponoviti s obrazloženjem. U protivnom naputak se smatra povučenim (čl. 27. st. 1. ZDO). No ako zamjenik državnog odvjetnika ili državni odvjetnik nižeg državnog odvjetništva i dalje smatra naputak nezakonitim, neutemeljenim za postupanje u predmetu ili neprikladnim za postizanje očekivanih pravnih učinaka, može zahtijevati (u pisanom obliku s obrazloženjem) da ga državni odvjetnik oslobodi od daljnjeg postupanja u predmetu; državni odvjetnik može taj zahtjev prihvatiti ako ne postoji opasnost od odgode te predmet dati na rješavanje drugom zamjeniku državnog odvjetnika odnosno drugom nižem državnom odvjetniku (čl. 27. st. 2. ZDO).

Za izraženo mišljenje u smislu gore izloženog zamjenik državnog odvjetnika ili niži državni odvjetnik ne može biti pozvan na odgovornost (čl. 27. st. 3. ZDO).

3. Prema važećim ustavnim i zakonskim odredbama, vidjeli smo, “državno odvjetništvo je samostlano i neovisno pravosudno tijelo” (čl. 124. st. 1. URH, čl. 2. st. 1. ZDO). Radi ostvarivanja tog načela i u skladu s time ujednačavanja statusa državnih odvjetnika i njihovih zamjenika sa statusom sudaca, ZDO iz 2001. postavlja niz pravila, i to: prigodom prvog stupanja na državnoodvjetničku dužnost zamjenici državnog odvjetnika imenuju se na vrijeme od pet godina, a nakon ponovnog imenovanja zamjenik državnog odvjetnika obavlja svoju dužnost stalno (čl. 61, zamjenici državnih odvjetnika imenuju se na način, pod uvjetima i po postupku u kojem se osigurava njihova stručnost, samostalnost i dostojnost za obnašanje državnoodvjetničke dužnosti (čl. 62. st. 1); ako glavni državni odvjetnik ne bude ponovno imenovan na istu dužnost ili je razriješen na vlastiti zahtjev, nastavlja raditi kao zamjenik državnog odvjetnika u Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske (čl. 48. st. 2); ako općinski ili županijski državni odvjetnik ne bude ponovno imenovan, nakon

isteka mandata nastavlja raditi kao zamjenik državnog odvjetnika u istom državnom odvjetništvu ili se, ako je to za nj povoljnije, vraća na mjesto zamjenika državnog odvjetnika u državnom odvjetništvu u kojem je prije imenovanja obnašao državnoodvjetničku dužnost (čl. 49. st. 3); glavni državni odvjetnik, županijski ili općinski državni odvjetnik bit će razriješen ako postoje razlozi za razrješenje koji su određeni zakonom (čl. 55, v. dalje pod 4); zamjenik državnog odvjetnika bit će razriješen ako postoje razlozi za to predviđeni zakonom (čl. 69. st. 1, v. dalje pod 5); državni odvjetnik i njegov zamjenik moraju se ponašati tako da ne umanje svoj ugled ili ugled državnog odvjetništva te ne dovedu u pitanje svoju savjesnost ili samostalnost državnog odvjetništva (čl. 73); glavni državni odvjetnik, državni odvjetnici i zamjenici državnog odvjetnika ne smiju pripadati nijednoj političkoj stranci niti sudjelovati u njenim aktivnostima (čl. 75); državni odvjetnik i zamjenik državnog odvjetnika ne smiju obnašati sudačku dužnost, obavljati odvjetničku ili javnobilježničku službu, niti poslove člana upravnog ili nadzornog odbora trgovačkog društva ili druge pravne osobe koja ostvaruje dobit, kao niti drugu službu ili posao koji bi mogli utjecati na njihovu samostalnost i objektivnost ili bi se umanjio njihov društveni ugled ili je inače nespojiv s obnašanjem državnoodvjetničke dužnosti (čl. 76. st. 2. i 3); državni odvjetnik općinskog ili županijskog državnog odvjetništva i njegov zamjenik može se bez svog pristanka uputiti na rad u drugo državno odvjetništvo istog ili nižeg ranga samo privremeno, a najdulje šest mjeseci (čl. 80. st. 1); zamjenike državnog odvjetnika imenuje, razrješuje i odlučuje o njihovoj stegovnoj odgovornosti Državnoodvjetničko vijeće (čl. 87, v. dalje pod 5. i 8); sredstva za rad državnog odvjetništva osiguravaju se državnim proračunom Republike Hrvatske, u visini koja omogućuje redovito obavljanje svih poslova u državnom odvjetništvu i prema propisima koji se primjenjuju za osiguranje sredstava za rad sudova (čl. 132).

4. Zakon sadrži posebne odredbe o imenovanju i razrješenju državnih odvjetnika.

4.1. Sukladno odredbi čl. 124. st. 2. URH propisuje da glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske imenuje na vrijeme od četiri godine Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora. Nakon isteka vremena na koje je imenovan, glavni državni odvjetnik može biti ponovno imenovan na istu dužnost (čl. 48. st. 1. ZDO). No ako ne bude ponovno imenovan na istu dužnost ili je razriješen na vlastiti zahtjev, nastavlja raditi kao zamjenik u Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske (čl. 48. st. 2. ZDO). Za glavnog državnog odvjetnika može se imenovati osoba koja ispunjava opće i posebne uvjete za imenovanje za zamjenika u Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske (čl. 47. ZDO).

Županijskog državnog odvjetnika imenuje glavni državni odvjetnik na vrijeme od četiri godine, uz prethodno mišljenje ministra nadležnog za poslove pravosuđa te mišljenje kolegija Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. Nakon isteka navedenog vremena ista osoba može biti ponovno imenovana na istu dužnost. Županijski državni odvjetnik imenuje se iz redova državnih odvjetnika i zamjenika županijskog odvjetništva ili višeg odvjetništva koji su najmanje pet godina obavljali državnoodvjetničku dužnost (čl. 49. st. 1. ZDO).

Općinskog državnog odvjetnika također imenuje glavni državni odvjetnik, uz prethodno mišljenje ministra nadležnog za poslove pravosuđa te mišljenje kolegija županijskog državnog odvjetništva i županijskog državnog odvjetnika, i to iz redova državnih odvjetnika i zamjenika tog ili drugog državnog odvjetništva, na vrijeme od četiri godine. Nakon isteka tog vremena ista osoba može biti ponovno imenovana na istu dužnost (čl. 49. st. 2. ZDO).

Ako općinski ili županijski državni odvjetnik ne bude ponovno imenovan, nakon isteka mandata nastavlja raditi kao zamjenik državnog odvjetnika u istom državnom odvjetništvu ili, ako je to za nju povoljnije, u državnom odvjetništvu u kojem je prije imenovanja obnašao državnoodvjetničku dužnost (čl. 49. st. 3. ZDO).

Postupak za imenovanje glavnog državnog odvjetnika pokreće Vlada Republike Hrvatske, a za imenovanje općinskog odnosno županijskog državnog odvjetnika glavni državni odvjetnik (čl. 50. ZDO). Slobodno mjesto županijskog odnosno općinskog državnog odvjetnika objavljuje Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u Narodnim novinama, a po potrebi i na drugi način (čl. 51. st. 1. ZDO). Nakon proteka roka za podnošenje prijava s dokazima o ispunjavanju uvjeta za imenovanje državnog odvjetnika te podacima o radu, glavni državni odvjetnik zatražit će za kandidata mišljenje ministra nadležnog za poslove pravosuđa te kolegija državnog odvjetništva i državnog odvjetnika za koje je predviđeno da u postupku imenovanja daju prethodno mišljenje (v. gore). Uz poziv za davanje mišljenja, glavni državni odvjetnik dostavit će prijave s dokazima i podacima koje su kandidati priložili, ocjenu obnašanja dužnosti te druge podatke o kandidatima kojima Državno odvjetništvo Republike Hrvatske raspolaze po službenoj dužnosti (čl. 52. st. 1. ZDO). Pri davanju mišljenja o kandidatima moraju se cijeliti i kriteriji za ocjenu obnašanja državnoodvjetničke dužnosti iz čl. 65. ZDO te posebno sposobnost obavljanja poslova državnoodvjetničke i pravosudne uprave (čl. 52. st. 4. ZDO). Glavni državni odvjetnik dužan je donijeti odluku o imenovanju u roku od petnaest dana nakon proteka roka u kojem je ministar nadležan za poslove pravosuđa dužan dati mišljenje o kandidatima. Ta se odluka, s pisanim obrazloženjem, dostavlja svim kandidatima u roku od petnaest dana od objavljivanja imenovanja (čl. 52. st. 5, čl. 53. st. 1. ZDO). Ako se na oglas ne javi niti jedan

kandidat ili glavni državni odvjetnik između kandidata koji su se javili na oglas ne imenuje državnog odvjetnika, postupak se ponavlja (čl. 52. st. 6. ZDO).

Prije stupanja na dužnost županijski državni odvjetnik i općinski državni odvjetnik daju prisegu pred glavnim državnim odvjetnikom, a glavni državni odvjetnik pred predsjednikom Hrvatskog sabora (čl. 107. st. 2. i 3. ZDO).

4.2. Prema odredbi čl. 55. ZDO, glavni državni odvjetnik, županijski odnosno općinski državni odvjetnik bit će razriješen ako:

1. nezakonito, nepravodobno ili nedovoljno stručno obavlja svoju dužnost,
2. državno odvjetništvo koje zastupa i kojim upravlja ne ostvaruje zadovoljavajuće rezultate,
3. poslove državnoodvjetničke i pravosudne uprave ne obavlja u skladu s propisima ili ih ne obavlja pravodobno,
4. nije podnosio zahtjeve za pokretanje stegovnog postupka u zakonom predviđenim slučajevima,
5. počinio djelo koje odgovara stegovnom djelu iz čl. 84. ZDO,
6. postoji osnova za razrješenje iz čl. 69. st. 1. toč. 1-4. ZDO (v. o tome dalje pod 5).

Prijedlog za razrješenje glavnog državnog odvjetnika može podnijeti Vlada Republike Hrvatske, s time da se u prijedlogu mora navesti osnova i razlozi za razrješenje. O tome prijedlogu odlučuje Hrvatski sabor, uz prethodno mišljenje Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora (čl. 56. ZDO).

Odluku o razrješenju županijskog i općinskog državnog odvjetnika iz razloga predviđenih u čl. 55. toč. 1 - 5. ZDO donosi glavni državni odvjetnik, nakon pribavljenog mišljenja kolegija Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. Odluka se mora donijeti u pisanom obliku i mora biti obrazložena. Prethodno se državnom odvjetniku mora omogućiti da se izjasni o svim odlučnim činjenicama. Razriješeni državni odvjetnik nastavlja s radom kao zamjenik državnog odvjetnika u državnom odvjetništvu u kojem je imenovan za zamjenika državnog odvjetnika (čl. 57. st. 1, čl. 58. st. 1. ZDO). No ako glavni državni odvjetnik smatra da razriješenog državnog odvjetnika treba razriješiti državnoodvjetničke dužnosti zbog počinjenog teškog stegovnog djela, podnijet će zahtjev za pokretanje stegovnog postupka i po potrebi donijeti odluku o njegovu udaljenju od dužnosti (čl. 57. st. 2. ZDO).

Iz izloženog proizlazi da glavni državni odvjetnik ima ovlast donijeti odluku o razrješenju županijskog i općinskog državnog odvjetnika iz razloga navedenih u čl. 55. toč. 1 - 5. ZDO, nakon pribavljenog mišljenja kolegija Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, ali ne i odluku o razrješenju te osobe od državnoodvjetničke dužnosti; potonju odluku ima ovlast donijeti, iz razloga predviđenih u čl. 69. st. 1. toč. 1 - 5. ZDO, jedino Državnoodvjetničko vijeće.

5. ZDO iz 2001 ima i zasebne odredbe koje se odnose na imenovanje i razrješenje zamjenika državnih odvjetnika.

5.1. Suglasno Ustavu RH (čl. 124. st. 4), ZDO propisuje da zamjenike državnog odvjetnika imenuje, razrješava i odlučuje o njihovoj stegovnoj odgovornosti Državnoodvjetničko vijeće (čl. 87).

Zamjenici državnih odvjetnika imenuju se na način, pod uvjetima i po postupku kojim se osigurava njihova stručnost, samostalnost i dostojnost za obnašanje državnoodvjetničke dužnosti (čl. 62. st. 1. ZDO). Opći uvjeti za imenovanje zamjenika državnog odvjetnika su hrvatsko državljanstvo, završen pravni fakultet i položen pravosudni ispit (čl. 62. st. 2. ZDO). Pored tih općih uvjeta za imenovanje zamjenika državnog odvjetnika propisani su i stanoviti posebni uvjeti koji se sastoje u radnom iskustvu na određenim pravnim poslovima. Za zamjenika državnog odvjetnika u općinskom državnom odvjetništvu može se imenovati osoba koja je nakon položenog pravosudnog ispita radila kao savjetnik u državnom odvjetništvu ili drugom pravosudnom tijelu najmanje dvije godine, ili je isto toliko vremena bila odvjetnik, javni bilježnik odnosno javnobilježnički prisjednik ili nastavnik pravnih predmeta na pravnom fakultetu, ili osoba koja je radila na drugim pravnim poslovima nakon položenog pravosudnog ispita najmanje četiri godine (čl. 63. st. 1. ZDO). Za zamjenika državnog odvjetnika u županijskom državnom odvjetništvu može se imenovati osoba koja je kao dužnosnik u pravosudnim tijelima obnašala pravosudnu dužnost najmanje osam godina, ili je isto toliko vremena bila odvjetnik, javni bilježnik odnosno javnobilježnički prisjednik ili nastavnik pravnih predmeta na pravnom fakultetu najmanje deset godina, odnosno osoba koja je radila na drugim pravnim poslovima nakon položenog pravosudnog ispita najmanje dvanaest godina (čl. 63. st. 2. ZDO). Za zamjenika državnog odvjetnika u Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske može se imenovati osoba koja je kao dužnosnik u pravosudnim tijelima obnašala pravosudnu dužnost najmanje petnaest godina, ili je isto toliko vremena bila odvjetnik ili javni bilježnik. Za zamjenika državnog odvjetnika u Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske može se imenovati i sveučilišni profesor ili docent pravnih znanosti koji ima najmanje petnaest godina radnog iskustva (čl. 63. st. 3. ZDO). Treba naglasiti da za imenovanje u više državno odvjetništvo zamjenik državnog odvjetnika mora osim gore izloženih općih i posebnih uvjeta ispunjavati i uvjete za napredovanje koji se utvrđuju ocjenom obnašanja državnoodvjetničke dužnosti iz čl. 67. st. 2. toč. 3. ZDO (ta ocjena glasi: posebno se zalaže, ostvaruje natprosječne rezultate i ispunjava uvjete za napredovanje). Prilikom imenovanja prednost imaju kandidati koji su dva ili više puta uzastopno dobili navedenu ocjenu (čl. 64. ZDO).

Broj zamjenika državnog odvjetnika u pojedinom državnom odvjetništvu određuje ministar nadležan za poslove pravosuđa na prijedlog glavnog držav-

nog odvjetnika, sukladno okvirnim mjerilima za rad državnog odvjetništva. Okvirna mjerila propisuje ministar nadležan za poslove pravosuđa na prijedlog glavnog državnog odvjetnika (čl. 60. ZDO).

Zakonom je normiran i postupak imenovanja zamjenika državnih odvjetnika. Slobodno mjesto zamjenika objavljuje Državno odvjetništvo Republike Hrvatske po služenoj dužnosti ili na prijedlog državnog odvjetnika u odvjetništvu u kojem se imenuje zamjenik državnog odvjetnika ili neposredno višeg državnog odvjetnika (čl. 103. st. 1. i 2. ZDO). Oglas o slobodnim mjestima zamjenika objavljuje se u pravilu u Narodnim novinama, a po potrebi i na drugi način. Nakon proteka roka za podnošenje prijava na oglas o slobodnim mjestima zamjenika glavni državni odvjetnik mora zatražiti mišljenje o svim kandidatima od nadležnih državnih odvjetnika i kolegija. Uz poziv za davanje mišljenja glavni državni odvjetnik dužan je dostaviti prijave s dokazima i podacima koje su kandidati priložili uz prijavu te podatke o kandidatima koje Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ima po službenoj dužnosti (čl. 104. st. 1. ZDO). Državni odvjetnici i kolegiji državnih odvjetništava koji daju mišljenje o kandidatima određeni su u čl. 104. st. 2. ZDO. Mišljenje državnih odvjetnika i kolegija o kandidatima izrađuje se u pisanom obliku i sadrži obrazloženje o ispunjavanju općih i posebnih uvjeta za imenovanje zamjenika državnog odvjetnika odgovarajućeg državnog odvjetništva. Pritom se moraju cijeliti na odgovarajući način i kriteriji prema kojima se ocjenjuje obnašanje državnoodvjetničke dužnosti predviđeni u čl. 65. ZDO (čl. 104. st. 5. ZDO).¹⁴ U postupku davanja mišljenja podaci o kandidatima mogu se zatražiti od predsjednika suda, ako je kandidat već obavljao dužnost suca, sudskog savjetnika ili sudačkog vježbenika, odnosno drugu dužnost u sudu, kao i od drugih tijela koja mogu dati relevantne podatke (čl. 104. st. 3. ZDO). Ako su za kandidate već bile dane ocjene obnašanja dužnosti, nadležni državni odvjetnik i kolegij državnog odvjetništva¹⁵ uzet će takve ocjene u obzir pri izradi mišljenja, a ako njima ne raspoložu, pribavit će ih od Državnog odvjetništva Republike Hrvatske ili ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa (čl. 104. st. 4. ZDO). Listu kandidata koji ispunjavaju uvjete za imenovanje za zamjenika državnog odvjetnika s mišljenjima odgovarajućih državnih odvjetnika i kolegija državnih odvjetništava glavni državni odvjetnik dostavlja Državnoodvjetničkom vijeću. No uz tu listu Državnoodvjetničko vijeće obavještava se o svim prijavljenim kandidatima, a dostavljaju mu se i prijave kandidata sa svim relevantnim podacima prikupljenim u postupku davanja mišljenja (čl. 104. st.

¹⁴ Doduše, prema tekstu iz čl. 104. st. 5. ZDO navedeno bi se odnosilo samo na mišljenje koje izrađuje županijski državni odvjetnik i kolegij (!!!).

¹⁵ U zakonskom tekstu umjesto "nadležni državni odvjetnik i kolegij državnog odvjetništva" pogrešno stoji "Vijeće".

8. ZDO). Pri imenovanju zamjenika državnog odvjetnika Državnoodvjetničko vijeće dužno je cijeliti kriterije iz čl. 65. ZDO prema kojima se ocjenjuje obnašanje državnoodvjetničke dužnosti te uzeti u obzir mišljenje nadležnog državnog odvjetnika i kolegija te ocjenu obnašanja dužnosti u skladu s čl. 67. st. 2. ZDO (čl. 105. st. 1. ZDO). Odluka Državnoodvjetničkog vijeća o imenovanju zamjenika državnog odvjetnika objavljuje se u Narodnim novinama te se, s pisanim obrazloženjem, dostavlja svim kandidatima u roku od petnaest dana od objavljivanja (čl. 105. st. 2. i 3. ZDO).¹⁶

Prije stupanja na dužnost zamjenik državnog odvjetnika daje prisegu pred predsjednikom Državnoodvjetničkog vijeća ili članom tog vijeća kojeg on odredi (čl. 107. st. 1. ZDO).

5.2. Po odredbi čl. 69. st. 1. ZDO, zamjenik državnog odvjetnika razriješit će se dužnosti:

1. na vlastiti zahtjev,
2. zbog trajnog gubitka sposobnosti za obavljanje dužnosti,
3. zbog osude za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje državnoodvjetničke dužnosti,
4. ako dvaput uzastopce bude ocijenjen da nezadovoljavajuće obavlja državnoodvjetničku dužnost (čl. 62. st. 2. toč. 1),
5. izricanjem odluke o stegovnoj kazni razrješenja.

Zahtjev za razrješenje zamjenika državnog odvjetnika može podnijeti državni odvjetnik u državnom odvjetništvu u kojem zamjenik obnaša dužnost, viši državni odvjetnik i glavni državni odvjetnik (čl. 117. st. 1. ZDO).

O razrješenju odlučuje Državnoodvjetničko vijeće nakon provedenog postupka razrješenja. U slučaju izricanja stegovne kazne razrješenja od dužnosti u stegovnom postupku, ne provodi se poseban postupak razrješenja, već razrješenje nastupa samim izricanjem te stegovne kazne (čl. 69. st. 2. ZDO). U postupku razrješenja Državnoodvjetničko vijeće samo pribavlja dokaze ili pribavljanje dokaza povjerava određenom državnom odvjetništvu. Zamjeniku državnog odvjetnika čije se razrješenje zahtijeva mora se omogućiti izjašnjenje o zahtjevu, osim ako nije sam zahtijevao razrješenje. Odluku o razrješenju Državnoodvjetničko vijeće donosi većinom glasova svih članova, i to u pisanom obliku s obrazloženjem (čl. 118. st. 1-4. ZDO).

Protiv odluke o razrješenju zamjenik državnog odvjetnika može pokrenuti upravni spor (čl. 118. st. 5. ZDO). Treba naglasiti da u ovom segmentu osobni položaj zamjenika državnog odvjetnika nije adekvatan položaju suca. Sudac,

¹⁶ U čl. 106. Zakona o državnom odvjetništvu predviđeni su razlozi zbog kojih će Državnoodvjetničko vijeće, na zahtjev glavnog državnog odvjetnika, poništiti svoju odluku o imenovanju zamjenika državnog odvjetnika. Ti su razlozi istovjetni onima zbog kojih Državno sudbeno vijeće poništava svoju odluku o imenovanju suca.

naime, po Ustavu RH, protiv odluke o razrješenju od sudačke dužnosti ima pravo žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske, i to u roku od 15 dana od dana dostave odluke. Ustavni sud je dužan odlučiti o toj žalbi u roku od 30 dana od dana primitka žalbe (čl. 122. st. 4. i 6).

6. Kada je riječ o odredbama koje se odnose na ocjenu obnašanja državnoodvjetničke dužnosti, između prethodnog i sada važećeg zakona postoje određene razlike. ZDO iz 2001. više ne predviđa ocjenjivanje državnih odvjetnika, nego samo zamjenika državnih odvjetnika (u čl. 65-67). Tako je zbog toga što i važeći Zakon o sudovima, nakon njegovih izmjena i dopuna iz 2000. godine, govori isključivo o ocjeni obnašanja sudačke dužnosti, koju daje sudačko vijeće, a ne kao prije i o ocjeni za predsjednika suda.¹⁷ Ovdje je, međutim, uspoređivanje državnog odvjetnika i predsjednika suda bez ikakva smisla (na što smo upozoravali i u svojstvu člana radne skupine za izradu nacrtu novog ZDO-a), jer predsjednik suda, budući da je i sudac, obnaša sudačku dužnost,¹⁸ dočim državni odvjetnik nije ujedno i zamjenik državnog odvjetnika. Sasvim je slabo zakonsko rješenje po kome se ne ocjenjuje rad onoga (državnog odvjetnika) koji obavlja poslove iz nadležnosti državnog odvjetništva, zastupa ga i upravlja njegovim radom te je stoga i odgovoran za rad državnog odvjetništva (čl. 13. st. 1. ZDO). Pritom, po zakonu, u postupku imenovanja općinskog i županijskog državnog odvjetnika, kao što smo to već naveli, glavni državni odvjetnik mora zatražiti mišljenje i od odgovarajućeg kolegija državnog odvjetništva te ministra nadležnog za poslove pravosuđa, i to, uz ostalo, na temelju ocjene obnašanja dužnosti prema mjerilima za tu ocjenu iz čl. 65. Zakona (čl. 52. st. 1. i 4. ZDO). Postavlja se pitanje kako će kolegij državnog odvjetništva i ministar nadležan za poslove pravosuđa dati mišljenje o kandidatu koji je iz redova državnih odvjetnika kada se njihov rad ne ocjenjuje.

Ocjenu obnašanja državnoodvjetničke dužnosti daje državni odvjetnik za zamjenika tog državnog odvjetništva (čl. 66. ZDO). Mjerila za ocjenu obnašanja dužnosti u usporedbi s prethodnim zakonom tek su neznatno izmijenjena i dopunjena (v. čl. 65. ZDO). Po prethodnom zakonu ocjena o kojoj govorimo davala se svake tri godine, a po novom zakonu zamjenik državnog odvjetnika imenovan prvi put na državnoodvjetničku dužnost ocjenjuje se svake godine, a ostali zamjenici svake tri godine (čl. 67. st. 1. ZDO). I po novom zakonu predviđene su tri ocjene obnašanja dužnosti, ali su one drukčije (i to na bolje) formulirane, tako da sada glase: 1. nezadovoljavajuće obnaša državnood-

¹⁷ Odredbom čl. 29. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (Narodne novine, br. 129/00) izmijenjen je čl. 53. koji je predviđao i ocjenjivanje predsjednika sudova.

¹⁸ U sudovima s više od 20 sudaca predsjednik suda može obavljati samo poslove sudske uprave (čl. 73.a st. 2. ZS).

vjetničku dužnost. 2. dužnost obavlja savjesno i uredno, 3. posebno se zalaže, ostvaruje natprosječne rezultate i ispunjava uvjete za napredovanje (čl. 67. st. 2. ZDO). Prema novoj formulaciji zakonskog teksta: “Zamjenik državnog odvjetnika koji se ne složi s ocjenom, ima prvo u roku od 8 dana od dostave ocjene podnijeti prigovor državnom odvjetniku, koji može izraditi novu ocjenu” (čl. 67. st. 4. ZDO). Posve je nova odredba po kojoj je glavni državni odvjetnik odnosno državni odvjetnik dužan, prije rješavanja o prigovoru zamjenika državnog odvjetnika, zatražiti mišljenje kolegija državnog odvjetništva (čl. 67. st. 5. ZDO).

7. Za razliku od prijašnjeg, novi zakon sadrži pravila koja pobliže normiraju kolegij državnog odvjetništva (čl. 35-39. ZDO). Može se reći da kolegij ima i funkciju koju, nakon izmjena i dopuna Zakona o sudovima iz 2000. godine, imaju sudačka vijeća.¹⁹ Prema čl. 36. ZDO kolegij državnog odvjetništva: 1. daje mišljenje o obnašanju državnoodvjetničke dužnosti u povodu prigovora u postupku ocjenjivanja, 2. daje mišljenje o kandidatima za zamjenike državnog odvjetnika u svom ili neposredno nižem državnom odvjetništvu, 3. daje mišljenje o kandidatima za državne odvjetnike u neposredno nižem državnom odvjetništvu, 4. daje mišljenje o godišnjem rasporedu poslova, 5. obavlja i druge poslove određene zakonom.

Kolegij državnog odvjetništva čine državni odvjetnik i svi zamjenici državnog odvjetnika u tom državnom odvjetništvu. Ali ako državno odvjetništvo nema zamjenika ili ima manje od tri zamjenika, tada o pitanjima iz nadležnosti kolegija odlučuje kolegij višeg državnog odvjetništva u kojem ravnopravno sudjeluju i glasuju državni odvjetnik i zamjenici nižeg državnog odvjetništva (čl. 35. ZDO). Kolegij Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, koji čine glavni državni odvjetnik i svi zamjenici toga državnog odvjetništva, uz navedene obavlja i neke druge poslove, među kojima je i odlučivanje o izuzeću glavnog državnog odvjetnika te utvrđivanje općih uputa državnim odvjetništvima (čl. 37. ZDO). Glavni državni odvjetnik može sazvati i prošireni kolegij Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, koji čine i županijski državni odvjetnici, na kojemu se raspravlja o nacrtima propisa koji uređuju pitanja važna za rad državnog odvjetništva ili obavljanja državnoodvjetničke dužnosti (čl. 38. ZDO).

8. Nove su i odredbe Zakona koje se odnose na rad Državnoodvjetničkog vijeća (VIII. Državnoodvjetničko vijeće, čl. 87-122). Prema čl. 90. st. 2. ZDO, sedam članova Državnoodvjetničkog vijeća bira se iz reda zamjenika državnih

¹⁹ Sudačko vijeće ustanovljuje se pri županijskom sudu za županijske sudove i općinske sudove s područja toga županijskog suda. Poslove sudačkog vijeća za Vrhovni sud Republike Hrvatske obavlja sjednica svih sudaca toga suda (čl. 31.a st. 1. i 3. ZS). Za poslove koje obavlja sudačko vijeće v. čl. 31.b st. 1. ZS.

odvjetnika, dva člana iz reda Hrvatskog sabora i dva člana iz reda sveučilišnih profesora pravnih znanosti. Iz navedenog proizlazi da Državnoodvjetničko vijeće ima ukupno jedanaest članova. Predsjednika i zamjenika predsjednika vijeća biraju između sebe tajnim glasovanjem članovi Vijeća, na vrijeme od dvije godine, i mogu biti ponovno izabrani, s time da predsjednik Vijeća mora biti iz reda zamjenika državnog odvjetnika (čl. 90. st. 3. i 4. ZDO). Članovi Vijeća biraju se na vrijeme od četiri godine; članom Vijeća nitko ne može biti više od dva puta uzastopce (čl. 91. st. 1. ZDO).

U postupku izbora članova Državnoodvjetničkog vijeća Odbor za pravosuđe Hrvatskog sabora dužan je zatražiti od glavnog državnog odvjetnika i dekana pravnih fakulteta pokretanje postupka kandidiranja za članove Vijeća. Kandidate iz reda zamjenika državnih odvjetnika predlažu državna odvjetništva, na zahtjev glavnog državnog odvjetnika. Na temelju prikupljenih prijedloga glavni državni odvjetnik, uz suglasnost proširenog kolegija glavnog državnog odvjetnika, utvrđuje kandidate i prijedlog upućuje Hrvatskom saboru. Taj prijedlog mora osigurati odgovarajuću zastupljenost kandidata iz Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, županijskih i općinskih državnih odvjetništava. Kandidate iz reda sveučilišnih profesora pravnih znanosti utvrđuje sjednica dekana pravnih fakulteta i upućuje ih Hrvatskom saboru. Kandidate iz reda Hrvatskog sabora utvrđuje Odbor za pravosuđe Hrvatskog sabora. Za svako mjesto u Vijeću mora se predložiti najmanje tri kandidata (čl. 89. ZDO).

Među odredbama Zakona koje se odnose na Državnoodvjetničko vijeće nalaze se i odredbe koje uređuju postupak imenovanja i razrješenja zamjenika državnih odvjetnika (čl. 103-107, v. gore pod 5) te stegovni postupak (čl. 108-122).²⁰ Kada postoji osnovana sumnja da je zamjenik državnog odvjetnika počinio stegovno djelo, državni odvjetnik u državnom odvjetništvu u kojem taj zamjenik obavlja dužnost dužan je protiv njega podnijeti zahtjev za pokretanje stegovnog postupka. No zahtjev može podnijeti i neposredno viši državni odvjetnik, glavni državni odvjetnik i ministar nadležan za poslove pravosuđa (čl. 109. st. 1. i 2. ZDO). Odmah nakon primitka zahtjeva zakazuje se ročište koje je nejavno (osim ako zamjenik državnog odvjetnika na koga se zahtjev odnosi ne zatraži drukčije), na koje se pozivaju podnositelj zahtjeva i zamjenik državnog odvjetnika protiv kojega je zahtjev podnijet, a kojemu je svrha da se ocijeni postojanje uvjeta za pokretanje stegovnog postupka. Ako nakon ročišta Državnoodvjetničko vijeće ustanovi da postoji osnovana sumnja

²⁰ Redakcijskom pogreškom među odredbama koje se odnose na stegovni postupak (4. Stegovni postupak, čl. 108-122) nalaze se i odredbe o udaljenju od obavljanja dužnosti, postupku za razrješenje te sredstvima za rad Državnoodvjetničkog vijeća.

da je počinjeno stegovno djelo,²¹ donijet će odluku o pokretanju stegovnog postupka (čl. 110. st. 1-4. ZDO). Odluka o stegovnoj odgovornosti donosi se na temelju rezultata javne rasprave, na koju se pozivaju podnositelj zahtjeva, zamjenik državnog odvjetnika protiv kojega je zahtjev podnijet i njegov branitelj. Zamjeniku državnog odvjetnika protiv kojeg se vodi stegovni postupak mora se pružiti mogućnost da iznese svoju obranu osobno ili uz branitelja kojega izabere. Rasprava se mora zakazati najkasnije u roku od 15 dana nakon primitka zahtjeva, a odluka mora biti izrađena i otpremljena strankama u roku od 15 dana nakon donošenja (čl. 112. st. 1, čl. 113. st. 1. i 3. ZDO).

U stegovnom postupku u prvom stupnju odlučuje Državnoodvjetničko vijeće većinom glasova svih članova (čl. 108. st. 1. ZDO). Protiv odluke o stegovnoj odgovornosti zamjenika državnog odvjetnika može se pokrenuti upravni spor (čl. 114. ZDO). I u ovom slučaju zamjenik državnog odvjetnika ima nepovoljniji osobni položaj od suca, jer po čl. 122. st. 5. i 6. Ustava RH protiv odluke Državnog sudbenog vijeća o stegovnoj odgovornosti sudac ima, u roku od 15 dana od dana dostave odluke, pravo žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske, koji je dužan odlučiti o toj žalbi u roku od 30 dana od njezina primitka.

9. Inače, stegovna djela određena su u čl. 84. st. 2. ZDO. Jedno od stegovnih djela je “neopravdano neobavljanje ili neuredno obavljanje državnoodvjetničke dužnosti”. Smatrat će se da zamjenik državnog odvjetnika neuredno obavlja državnoodvjetničku dužnost osobito: 1. ako bez opravdanog razloga ne izrađuje državnoodvjetničke odluke i pismena u zakonskom roku, 2. ako je državni odvjetnik ocijenio njegov rad negativnom ocjenom (čl. 67. st. 2. toč. 1), 3. ako je bez opravdanog razloga broj odluka koje je donio u jednogodišnjem razdoblju bitno ispod prosjeka u Republici Hrvatskoj (čl. 84. st. 3. ZDO).²² Za počinjena stegovna djela mogu se izreći stegovne kazne, i to: 1. ukor, 2. novčana kazna do jedne trećine plaće ostvarene u prethodnom mjesecu kroz najdulje šest mjeseci, 3. zastoj u promaknuću do tri godine, 4. razrješenje od dužnosti (čl. 85. st. 2. ZDO).

Ovdje posebno ističemo da Zakon govori o odgovornosti zamjenika državnog odvjetnika za počinjena stegovna djela (čl. 84. st. 1. ZDO), a ne dakle i državnog odvjetnika. To znači da općinski ili županijski državni odvjetnik mora biti razriješen i postati zamjenik državnog odvjetnika i tek tada se protiv njega, kao zamjenika, može voditi stegovni postupak te izreći stegovna kazna.

²¹ Umjesto riječi “počinjeno stegovno djelo” trebale bi stajati riječi “zamjenik državnog odvjetnika protiv kojeg je podnijet zahtjev počinio stegovno djelo.”

²² Formulacija navedena pod 3. preuzeta je iz Zakona o sudovima, čl. 20. st. 3. No dok je određivanje pojma sudske odluke o procesnoj teoriji nesporno, ostaje otvoreno pitanje što bi se imalo razumjeti pod pojmom državnoodvjetnička odluka.

Stegovni postupak ne smije se pokrenuti nakon šest mjeseci od saznanja za počinjeno stegovno djelo i počinitelja, odnosno dvije godine od počinjenja stegovnog djela; stegovna kazna ne može se izreći nakon proteka godine dana od dana pokretanja stegovnog postupka; izvršenje stegovne kazne zastarijeva za godinu dana od njezine pravomoćnosti (čl. 86. st. 1, 2. i 4. ZDO).

10. Postoje, kao što je to već rečeno, i brojne nove odredbe Zakona kojima je uređena nadležnost državnog odvjetništva da poduzima pravne radnje radi zaštite imovinskih i drugih prava Republike Hrvatske. S obzirom na to da je riječ o odredbama koje se odnose na nadležnost državnog odvjetništva u upravnom postupku, ovdje o njima ne raspravljamo.

IV. URED ZA SUZBIJANJE KORUPCIJE I ORGANIZIRANOG KRIMINALITETA KAO POSEBNO DRŽAVNO ODVJETNIŠTVO

Novo hrvatsko pravo državnog odvjetništva obuhvaća i odredbe o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (Ured) koje su sadržane u Zakonu o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta iz 2001. godine (ZUSKOK). Ali u ovom članku pobliže ne razmatramo temu o Uredu, jer je to predmet referata drugog autora.

Ovdje bismo naveli da je Ured posebno državno odvjetništvo koje se ustanovljuje za područje Republike Hrvatske i ima sjedište u Zagrebu (čl. 2. st. 1. ZUSKOK), a nadležan je obavljati poslove državnog odvjetništva u predmetima kaznenih djela iz “kataloga” čl. 21. ZUSKOK. U postupku za ta kaznena djela primjenjuje se Zakon o kaznenom postupku i drugi opći propisi kaznenog postupka, osim ako ZUSKOK-om nije što drukčije propisano (čl. 22. ZUSKOK).

Donošenju ZUSKOK-a prethodila je opsežna rasprava s “povišenom temperaturom” koja odražava postojanje “tranzicijske pravne neuroze” (profesor M. Damaška). Može se, naime, reći da u svim tranzicijskim zemljama, pa i u našoj, postoji s jedne strane loše iskustvo iz prethodnog političkog poretka u pitanjima zaštite prava građana te zbog toga i izrazito visok stupanj osjetljivosti na svaki pokušaj zakonskog ograničavanja tih prava i, s druge strane, svijest i spoznaja da je došlo do pojave novih oblika kriminaliteta, kao što su organizirani kriminalitet i korupcija, što zahtijeva brz i učinkovit kazneni postupak koji se postiže većim zahvatima u osobna prava građana.

Treba istaknuti da je, između dviju gore istaknutih suprotstavljenih težnji, na kraju, više došla do izražaja ona koja zaštićuje prava građana zakonskim ograničavanjem državne represije. Zato se iznosi da je konačni tekst ZUSKOK-a, u odnosu prema prvobitno predloženom, “izgubio onu potrebnu oštrinu koju takva institucija mora imati ako će osigurati djelotvornu i uspješnu

borbu protiv organiziranog kriminaliteta u ovoj zemlji” (S. Ivanišević), kao i da su Uredu “povađeni zubi te se od zmije otrovnice pretvorio u bjeloušku.”²³

Izložena kritika usvojenog zakonskog teksta dana je iz dva osnovna razloga.

Prvi je razlog taj što su prema posebnim propisima ZUSKOK-a odstupanja od Zakona o kaznenom postupku, u odnosu prema prvobitnom tekstu, neznatna i odnose se: a) na zadržavanje osumnjičenika (koje se produljuje na 48 sati, čl. 28. st. 1. ZUSKOK); b) na sveukupni rok trajanja pritvora u prethodnom postupku ako je istraga produljena (koji može iznositi dvanaest mjeseci, čl. 28. st. 2. ZUSKOK); na sveukupni rok trajanja pritvora ako je u istrazi pritvor produljen (koji se produljuje na šest mjeseci, čl. 28. st. 3. ZUSKOK); c) na pribavljanje iskaza “pokajnika” kao svjedoka koje je ovisno o prethodnoj odluci suda (čl. 29-38. ZUSKOK); d) na provođenje općih i posebnih izvida kaznenih djela, s time da se u odnosu prema Zakonu o kaznenom postupku predeviđa i jedna nova izvidna mjera - pružanje simuliranih poslovnih usluga ili sklapanje simuliranih pravnih poslova (čl. 39-42. ZUSKOK); e) na ubrzanje istrage (čl. 43. ZUSKOK).

Drugi je razlog što je prisilno oduzimanje sredstava, prihoda ili imovine ostvarene kaznenim djelom iz kataloga čl. 21. ZUSKOK (tzv. sekvestracija imovine), kao mjera osiguranja, u usporedbi s prvotnim zakonskim tekstom, ograničena na rok od svega godinu dana; ako u tome roku “kazneni postupak protiv protivnika nije pokrenut odnosno započet”, sudac mora “na prijedlog protivnika ukinuti mjere osiguranja” (čl. 55. st. 1. ZUSKOK).

V. IZVRŠAVANJE KAZNE ZATVORA I DRŽAVNO ODVJETNIŠTVO

Naša je procesna teorija nekoliko godina upozoravala na potrebu sudjelovanja pravosudnih tijela, a osobito suda, u postupku izvršavanja kazne zatvora i drugih kaznenopravnih sankcija. Isticala je da je tzv. judicijalizacija izvršavanja kaznenih sankcija postulat modernog pravosuđa, koji je prihvaćen u mnogim europskim državama. Navodila je iskustvo Francuske koja je još 1958. godine, svojim Zakonom o kaznenom postupku (Code de procedure pénale - CPP) ustanovila, u čl. 721, suca za izvršavanje kazni (juge de l’application des peines) čije su ovlasti kasnijim zakonima značajno proširene. Iznosila je primjer Njemačke koja je Zakonom o ustrojstvu sudova (Gerichtsverfassungsgesetz - GVG), službeni tekst iz 1975, predvidjela osnivanje vijeća za izvršavanje kazni (Strafvollstreckungskammern) pri zemaljskim sudovima (Landgerichte) na području kojih postoje ustanove za izvršavanje kazne

²³ Usp. Izvješća Hrvatskog sabora od 15. listopada 2001, str. 46, 50.

zatvora ili mjere sigurnosti vezane za lišenje slobode. Bavila se ovlastima spomenutog francuskog suca za izvršavanje kazni i njemačkog vijeća za izvršavanje kazni, među kojima je i ovlast tog vijeća da razmatra tzv. zahtjev za donošenje sudske odluke (Antrag auf gerichtliche Entscheidung), koji se može odnositi i na obvezu da se poduzme mjera prema zatvoreniku koja je odbijena ili propuštena.²⁴ Naglašavala je da je prema hrvatskim pravnim propisima donesenim u bivšem društvenom sustavu, a ponajviše po Zakonu o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje iz 1974. (s kasnijim izmjenama i dopunama), glavna uloga u izvršavanju kazne zatvora i drugih pravnih mjera povjerena upravnoj grani državne jurisdikcije. Predlagala je zadaće suda u postupku izvršavanja kaznenopravnih sankcija, a posebno kazne zatvora, te da se te zadaće predvide novim zakonskim odredbama.

I doista, novim Zakonom o izvršavanju kazne zatvora (Narodne novine, br. 128/99, 55/00. i 59/00) ustanovljen je sudac izvršenja (glava VII. Sudac izvršenja, čl. 41-47). Sudac izvršenja ustanovljuje se u županijskom sudu za područje njegove mjesne nadležnosti. No u županijskom sudu na čijem se području nalazi kaznionica ili zatvor čiji opseg poslova to zahtijeva ustanovljuje se centar za izvršavanje kazne zatvora koji čine dva suca ili više sudaca izvršenja i potrebno stručno i pomoćno osoblje na čelu sa sucem izvršenja kojega odredi predsjednik suda (čl. 41. st. 1-3). Sudac izvršenja dobio je vrlo široke ovlasti (odlučuje o upućivanju na izdržavanje kazne zatvora, zahtjevu za sudsku zaštitu prava zatvorenika, odobravanju i opozivu uvjetnog otpusta, žalbi zatvorenika protiv odluke upravitelja i dr., v. čl. 42. st. 1-3, čl. 45. st. 1. i 2, prvobitni tekst).²⁵

²⁴ O tome Solbach - Hofmann, Einführung in das Strafvollzugsrecht, Carl Heymanns Verlag KG Köln, Berlin, Bonn, München, 1982, str. 168.

²⁵ Ovdje treba reći da su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju kazne zatvora iz 2001. godine ovlasti suca izvršenja značajno smanjene, dakako u korist upravnih tijela. Naime, po čl. 26. st. 1-3. i čl. 29. st. 2 i 3. spomenutog Zakona iz 2001: a) u čl. 42. st. 2. toč. 2. umjesto ovlasti suca izvršenja da odlučuje o "zahtjevu za sudsku zaštitu prava iz ovog Zakona" predviđena je ovlast suca izvršenja da odlučuje o "sudskoj zaštiti prava odlučivanja o žalbi protiv odluke upravitelja u slučajevima predviđenim ovim Zakonom"; b) ukinuta je ovlast suca izvršenja iz čl. 42. st. 2. toč. 4. da odlučuje o odobravanju uvjetnog otpusta; c) ukinuta je ovlast suca izvršenja iz čl. 42. st. 3. da drugostupanjskom odlukom može ukinuti, preinačiti ili potvrditi odluku Ministarstva pravosuđa i, s time u svezi, ukinuto je pravo zatvorenika iz čl. 4. st. 1. da može protiv odluke Ministarstva pravosuđa podnijeti žalbu sucu izvršenja; d) ukinuto je pravo zatvorenika iz čl. 45. st. 2. da protiv mjere kojom mu se uskraćuje ili ograničava neko pravo može podnijeti žalbu sucu izvršenja u roku od 30 dana od dana izricanja odnosno početka primjene mjere.

Vidimo, iz izloženog, da su smanjenjem ovlasti suca izvršenja znatno sužena i prava zatvorenika u postupku pred sucem izvršenja.

Kada je riječ o ovlastima državnog odvjetništva u postupku izvršavanja kazne zatvora, treba prije svega reći da su po čl. 44. st. 3. prvotnog teksta Zakona o izvršavanju kazne zatvora stranke u postupku: zatvorenik, državni odvjetnik i kaznionica odnosno zatvor. No Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju kazne zatvora iz 2001. predviđeno je, u čl. 28. st. 1, da se u navedenoj odredbi riječi "državni odvjetnik" brišu, što znači da u postupku pred sucem izvršenja državni odvjetnik više nije stranka. Ta je izmjena obrazložena ovako: "... državni odvjetnik ne sudjeluje u izvršavanju kazne zatvora i u samom Zakonu o izvršavanju kazne zatvora nema uporišta za njegovo sudjelovanje u postupcima pred sucem izvršenja vezano za zaštitu prava kažnjenika."²⁶ No ako ćemo pravo, nove zakonske odredbe prema kojima je državni odvjetnik izgubio položaj stranke u postupku pred sucem izvršenja, a osobito one kojima su smanjene ovlasti suca izvršenja i, u skladu s time, sužena prava zatvorenika (v. bilj. 25), predstavljaju kretanje u pogrešnom smjeru, unatrag, bliže rješenjima iz prošlog društvenog sustava po kojima su sve ovlasti u postupku izvršenja kaznenopravnih sankcije bile u rukama upravnih tijela.

Po važećim odredbama Zakona o izvršavanju kazne zatvora, uloga državnog odvjetništva u postupku izvršavanja kazne zatvora svodi se na sljedeće: može zahtijevati odgodu izvršavanja kazne zatvora (čl. 54. st. 1); dužno je obavijestiti suca izvršenja o razlozima za opoziv rješenja o odgodi izvršavanja kazne zatvora (čl. 56. st. 2); kao posjetitelj državni odvjetnik može zatvoreniku predati spise ili dokumente u njegovoj pravnoj stvari (čl. 117. st. 7); pri odobravanju pogodnosti izlaska zatvorenika iz kaznionice odnosno zatvora može se zatražiti njegovo mišljenje, a mora se zatražiti ako je zatvorenik osuđen ili je prije osuđivan zbog kaznenih djela navedenih u čl. 181. toč. 1. i 2. Zakona o kaznenom postupku (čl. 131. st. 3. i 4); dužno je obavijestiti suca izvršenja o razlozima za opoziv rješenja o prekidu izdržavanja kazne zatvora (čl. 156. st. 8); može podnijeti prijedlog za uvjetno otpuštanje (čl. 158. st. 1); iz njegovih redova ministar nadležan za poslove pravosuđa imenuje jednog stalnog člana povjerenstva (od ukupno četiri stalna i jednog promjenljivog člana) koje odlučuje o prijedlogu za uvjetni otpust (čl. 159. st. 1); državnom odvjetniku prema sjedištu kaznionice odnosno zatvora dostavlja se rješenje o uvjetnom otpustu i rješenje o opozivu uvjetnog otpusta (čl. 160. st. 2, čl. 162. st. 3).

²⁶ V. obrazloženje Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju kazne zatvora od 5. travnja 2001, str. 6.

VI. PRETPROCESNA DJELATNOST I DRŽAVNO ODVJETNIŠTVO

Izrazom “pretprocesna djelatnost” označava se djelatnost državnih tijela prije istrage (otuda i naziv “predistražni postupak”), dakle prije formalnog početka kaznenog postupka, s ciljem da se otkrije kazneno djelo i počinitelj te prikupe obavijesti i dokazi (u spoznajnom smislu ili neformalni dokazi) potrebni za pokretanje kaznenog postupka i dalje obavljanje kaznenog progona tijekom postupka.

Važne zadaće u pretprocesnoj djelatnosti ima policija. Ona poduzima izvide kaznenih djela po službenoj dužnosti (čl. 177. st. 1. ZKP) ili na zahtjev državnog odvjetnika (čl. 174. st. 2. ZKP), može poduzeti hitne istražne radnje (čl. 184. i 185. ZKP), ovlaštena je uhititi osobu (čl. 95. ZKP) i predložiti određivanje “istražnog” zadržavanja (čl. 98. st. 1. ZKP).

Međutim, “poduzimanje potrebnih mjera radi otkrivanja kaznenih djela i pronalaženja počinitelja” zadaća je i državnog odvjetnika (čl. 42. st. 2. toč. 1. ZKP). U skladu s time državni odvjetnik ima prije započinjanja kaznenog postupka određena prava i dužnosti, među kojima je i zahtijevati od policije da prikupi potrebne obavijesti i poduzme druge mjere radi otkrivanja kaznenog djela i počinitelja. Policijske su vlasti dužne državnog odvjetnika izvijestiti o mjerama koje su poduzele najkasnije u roku od trideset dana, s time da državni odvjetnik može uvijek od njih tražiti da ga o njima izvijeste (čl. 174. st. 2. ZKP). Državni odvjetnik ima pravo biti nazočan ispitivanju osumnjičenika od strane policije (čl. 177. st. 5. ZKP), ali ne i poduzimanju ostalih neformalnih policijskih izvidnih mjera. No državni odvjetnik ima pravo i samostlano ili preko drugih tijela različitih od policije poduzeti potrebne mjere radi otkrivanja kaznenog djela i počinitelja (čl. 174. st. 2. ZKP).

Iz izloženog proizlazi da je poduzimanje mjera (prije započinjanja kaznenog postupka) radi otkrivanja kaznenih djela i počinitelja pravo i dužnost dvaju različitih i posve odvojenih državnih tijela - policije i državnog odvjetništva. Policijske vlasti nezaobilazno su tijelo pretprocesnih djelatnosti, jer su za poduzimanje potrebnih mjera da se pronađe počinitelj kaznenog djela, da se počinitelj ne sakrije ili ne pobjegne, da se otkriju i osiguraju tragovi kaznenog djela i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica te da se prikupe potrebne obavijesti za uspješno vođenje kaznenog postupka (čl. 177. st. 1. ZKP) potrebna odgovarajuća kriminalistička znanja i iskustvo, što imaju specijalizirane policijske kriminalističke službe. S druge strane, za ocjenu o postojanju zakonskih uvjeta za započinjanje kaznenog progona, tj. o postojanju osnovane sumnje da je određena osoba počinila kazneno djelo za koje se progona po službenoj dužnosti i nepostojanju zakonskih smetnji za progon te osobe (načelo legaliteta kaznenog progona, čl. 2. st. 3. ZKP), a zatim i za ocjenu o postojanju zakonskih pretpostavki za predlaganje “preven-

ativnog” zadržavanja (čl. 98. st. 2. ZKP) i pritvora (čl. 104. st. 1. ZKP), potrebno je stručno pravno znanje i iskustvo koje imaju državni odvjetnici. Prema svemu, i jedni (policija) i drugi (državno odvjetništvo) moraju imati udjela u pretprocesnoj djelatnosti i pritom surađivati.²⁷

Prema podacima dobivenim iz državnoodvjetničke prakse, postoje sredine u kojima suradnja između policije i državnog odvjetnika u pretpostupovnim djelatnostima ne zadovoljava. Sukladno onom što su državni već prije iznosili,²⁸ i danas se u povodu poznate “pravosudno-policijske afere PDV” ističe: “Policija već godinama prakticira sama raditi obrade, bez nužne suradnje s tužiteljima. Nije važno je li ta suradnja propisana zakonom, jer ona proizlazi iz uloga u kaznenom postupku. Radi li se o organiziranom kriminalitetu, o velikim slučajevima, kompliciranom gospodarskom kriminalitetu, ni jedan tužitelj nije sposoban u samo jednom danu, koliko u praksi često preostaje od tih fatalnih 48 sati²⁹ pošto ispituju privedene osobe, proučiti golemi materijal, uvjeriti se jesu li prikupljeni dokazi dovoljni i dovoljno kvalitetni da bi se njima potkrijepio istražni zahtjev. Pritom treba imati u vidu da dežurni zamjenici ne moraju biti stručnjaci upravo za to područje bankarskog, dioničarskog, stečajnog ili poreznog kriminaliteta. Ne radi se tu o taštini tužitelja. Nije nama ispod časti sjesti s djelatnicima policije. Mi smo ipak kvalificiraniji od njih da ocijenimo koje dokaze prikupiti, kako potkrijepiti optužbu i kad je prikupljeno dovoljno dokaza da se može ići na uhićenje... Pa radi se o ljudskim pravima, to je ustavna kategorija i tu tužilac mora postupati isključivo po načelu legaliteta... no pravi problem tek može nastati ako naše mlade kolege, zbog straha da budu smijenjeni, budu jednostavno prepisivali nekvalitetne kaznene prijave i nekritički predlagali pritvore...”³⁰

No postoje i drugi problemi, pored onih na koje upozoravaju državnoodvjetnički dužnosnici. Budući da po važećim zakonskim propisima državni odvjetnik gotovo da nema mogućnosti sam osigurati sve podatke i dokaze koji su mu potrebni za početak kaznenog progona, jer nema za to potrebne ovlasti, odgovornost za započinjanje kaznenog postupka prešla je od onoga koji po zakonu mora biti za to odgovoran - državnog odvjetnika (jer bez njegova zahtjeva ili optužbe nema kaznenog postupka za veliku većinu kaznenih djela, *nemo iudex sine actore*) na policiju.

²⁷ Usp. H.H. Körner, Staatsanwaltschaft und kriminalpolizei, Kriminalistik 3, Heidelberg, 1992, str. 135.

²⁸ Usp. Vladimir Ljubanović, Državno odvjetništvo - pitanja položaja i uloge po novom ZKP-u, s posebnim naglaskom na iskustva prakse, HLJKPP, br. 2/00, str. 690, 691.

²⁹ Radi se o tzv. “preventivnom” zadržavanju koje može trajati do 48 sati i ne može se produžiti (čl. 98. st. 2. ZKP).

³⁰ Dunja Pavliček-Patak, bivša državna odvjetnica u Županijskom državnom odvjetništvu u Zagrebu, u Globusu od 9. 11. 2001, str. 20-22.

Zbog svega izloženoga nužne su promjene u položaju državnog odvjetnika u predistražnom postupku, i to u smislu da mu se osigura vodeća uloga u tome postupku. Pritom, ako u nas zasad nisu prihvatljiva rješenja koja postoje u nekim drugim zemljama,³¹ treba pružiti podršku Nacrtu prijedloga promjena ZKP-a, i to: a) da se u čl. 174. st. 2. propiše da u zahtjevu redarstvenim vlastima da poduzmu mjere radi otkrivanja kaznenog djela i počinitelja državni odvjetnik može pobliže odrediti sadržaj mjere ili radnje te odrediti da ga redarstvene vlasti odmah obavijeste o poduzetoj mjeri ili radnji. Ako državni odvjetnik zatraži da prisustvuje mjeri ili radnji, redarstvene vlasti će provesti mjeru ili radnju na način kojim mu se to omogućuje. Redarstvene vlasti dužne su postupiti prema zahtjevu državnog odvjetnika, a ako državni odvjetnik nije zahtijevao drukčije, o poduzetim mjerama i radnjama dužne su izvijestiti državnog odvjetnika u roku od trideset dana od podnošenja zahtjeva; b) da se u čl. 174. st. 3. predvidi da je nepostupanje po zahtjevu državnog odvjetnika redarstvenim vlastima i drugim državnim tijelima, organizacijama, bankama i drugim pravnim osobama da mu dostave podatke koje je od njih zatražio (osim onih koji predstavljaju zakonom zaštićenu tajnu), ili neopravdano zakašnjenje s dostavom traženih podataka, teža povreda službene ili radne dužnosti; c) da se u čl. 177. st. 1. ustanovi dužnost redarstvenih vlasti da o poduzimanju izvidnih mjera obavijeste državnog odvjetnika u roku od dvadeset četiri sata nakon poduzimanja prve radnje, kao i da će prema potrebi državni odvjetnik postupiti na način propisan u čl. 174. st. 2. (v. gore pod a).³²

Zusammenfassung

DAS NEUE KROATISCHE RECHT DER STAATSANWALTSCHAFT

Das vorige Jahr und das Jahr 2001 sind durch Herstellung des neuen kroatischen Rechts der Staatsanwaltschaft gekennzeichnet.

Die Veränderung der Verfassung der Republik Kroatien aus dem Jahre 2000 beinhaltet völlig neue Bestimmungen betreffend Staatsanwaltschaft (heute ist es Art. 124. Abs. 5. der Verfassung der Republik Kroatien). Die wichtigsten Neuigkeiten in bezug auf diese Bestimmungen sind die Definition der Staatsanwaltschaft als "einer selbständigen und unabhängigen Körperschaft der Gerichtsbarkeit", sowie die neue Pflicht und Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft, "Rechtshandlungen zum Zweck des Schutzes des Eigentums der Republik Kroatien zu unternehmen". Zum Nutzen der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft spricht ihre Verpflichtung und Recht, "Rechtsmittel zum Zweck des Schutzes der Verfassung und des Gesetzes einzulegen". Dem kroatischen Modell der Regelung der Position von

³¹ Vidi o tim rješenjima Ljubanović, rad cit. u bilj. 28, str. 688, 689.

³² Usp. Nacrt prijedloga izmjena i dopuna Zakona o kaznenom postupku (glave XVI-XVIII) radne podskupine za prethodni postupak, koje je voditelj prof. dr. sc. Berislav Pavišić.

Staatsanwaltschaft kann aber vorgeworfen werden, das dadurch die vollziehende politische Gewalt von der Verantwortlichkeit für die Leistungen der Staatsanwaltschaft befreit wird.

Das Gesetz über die Staatsanwaltschaft aus dem Jahre 2001. beinhaltet auch eine Reihe ganz neuer Bestimmungen. Darunter sind besonders diejenigen zu erwähnen, die sich auf Zuständigkeiten der Staatsanwaltschaft beim Schutz der Eigentums- und anderer Rechte beziehen, Ernennen und Entheben der Staatsanwälte, sowie diejenigen, die das Funktionieren des Staatsanwaltschaftsrates regeln, dessen Befugnis ist es, die Stellvertreter von Staatsanwälten zu ernennen und zu entheben und über ihre disziplinare Verantwortlichkeit zu entscheiden.

In diesem Jahr wurde auch das Gesetz des Büros für die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität verabschiedet. Dieses Gesetz stellt eine "spezielle Art der Staatsanwaltschaft" dar, die für die Rechtsgeschäfte der Staatsanwaltschaft in den Sachen aus dem "Katalog" des Art. 21. des genannten Gesetzes befugt ist.

Laut Gesetz über Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes über die Freiheitsstrafe aus dem Jahre 2001 wurden die Zuständigkeiten des Vollzugsrichters, aber auch des Staatsanwalts, im Verfahren des gerichtlichen Schutzes der Gefangenen beträchtlich reduziert.