

# ULOGA DRŽAVNOODVJETNIČKOG VIJEĆA U IZBORU ZAMJENIKA DRŽAVNIH ODVJETNIKA – KRITIČKA ANALIZA RAZVOJA NORMATIVNOG OKVIRA I NEDOSTATKA STRATEGIJE

Prof. dr. sc. Marissabell Škorić\*  
Prof. dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas\*\*

UDK: 347.963(497.5)  
342.56(497.5)  
DOI: 10.3935/zpfz.73.5.01  
Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: studeni 2023.

*Nakon uvodnih napomena o ustrojstvu, nadležnosti i načinu rada Državnoodvjetničkog vijeća, u radu se istražuje kako su se mijenjali kriteriji izbora zamjenika državnih odvjetnika od 2009. godine do danas, kao i propisana uloga Državnoodvjetničkog vijeća u tom postupku. Posebice se razmatraju pitanja koja su zbog čestih izmjena relevantnog normativnog okvira te očiglednog nedostatka strateškog pristupa ovoj materiji još uvijek otvorena. Ujedno se kritički preispituju normativna i stvarna ograničenja mogućnosti Državnoodvjetničkog vijeća da u postupku imenovanja zamjenika općinskih i županijskih državnih odvjetnika te zamjenika Glavnog državnog odvjetnika bira kandidate koji su objektivno najkompetentniji. Uočeni problemi vezani uz kriterije izbora zamjenika državnih odvjetnika ozbiljno dovode u pitanje ostvarivanje načela nepristranosti, objektivnosti i transparentnosti koja bi trebala biti temelj imenovanja i napredovanja zamjenika državnih odvjetnika. Stoga se predlaže sustavno i cjelovito preispitivanje postupaka imenovanja zamjenika državnih odvjetnika, i čelnika državnih odvjetništava, kao i uspostavljanje individualne odgovornosti svih onih koji u tim postupcima sudjeluju.*

---

\* Dr. sc. Marissabell Škorić, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Hahlić 6, 51000 Rijeka; marissabell.skoric@pravri.uniri.hr;  
ORCID ID: orcid.org/0000-0003-0627-3651

\*\* Dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; elizabeta.ivicovic@pravo.unizg.hr;  
ORCID ID: orcid.org/0000-0001-5279-3709

*Ključne riječi: Državnoodvjetničko vijeće, državno odvjetništvo, izbor zamjenika državnih odvjetnika*

## 1. UVOD

U Republici Hrvatskoj je državno odvjetništvo ustrojeno Ustavom Republike Hrvatske kao jedinstveno “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 prava”.<sup>1</sup> Navedene ustavne zadaće zahtijevaju objektivnost i nepristranost u postupanju državnog odvjetništva, a proklamirana neovisnost odnosi se na sve tri grane vlasti, ponajprije izvršnu.<sup>2</sup> Ipak, na čelu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske jest Glavni državni odvjetnik kojega predlaže Vlada Republike Hrvatske, a bira Hrvatski sabor tzv. običnom većinom glasova zastupnika na vrijeme od četiri godine, uz prethodno mišljenje nadležnog saborskog odbora. Uz to, strogi monokratski i hijerarhijski ustroj državnog odvjetništva podrazumijeva da viši državni odvjetnici u odnosu na niže imaju ne samo pravo avokacije i devolucije<sup>3, 4</sup> nego i ovlast dati obvezne upute za donošenje odluke u pojedinačnim predmetima, kao i dati nalog za poduzimanje određene državnoodvjetničke radnje u pojedinačnim predmetima.<sup>5</sup> Budući da ove ovlasti ima i Glavni državni odvjetnik u odnosu na svoje zamjenike i sve niže državne odvjetnike, krajnje je upitna funkcionalna neovisnost državnih odvjetnika u svakodnevnom postupanju u pojedinim predmetima<sup>6</sup>, a upravo je funkcionalna neovisnost neizbježni preduvjet organske neovisnosti

<sup>1</sup> Čl. 121.a st. 1. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1897, 8/1998 – službeni pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – službeni pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001. – službeni pročišćeni tekst, 76/2010, 85/2010 – službeni pročišćeni tekst, 5/2014 (dalje u tekstu: Ustav RH).

<sup>2</sup> Krapac, D., *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*, Narodne novine, Zagreb, 2020., str. 216.

<sup>3</sup> Čl. 85. st. 1. i 2. Zakona o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 67/2018, 21/2022 (dalje u tekstu: ZODO).

<sup>4</sup> Pod pravom avokacije podrazumijeva se pravo državnog odvjetnika da od svog zamjenika ili nižeg državnog odvjetnika preuzme postupanje u određenom predmetu, a pod pravom devolucije da postupanje u pojedinačnom predmetu povjeri drugom zamjeniku ili drugom nižem državnom odvjetniku. Vidjeti Krapac, *op. cit.* u bilj. 2, str. 217.

<sup>5</sup> Čl. 84. st. 1. ZODO-a.

<sup>6</sup> Vidjeti Đurđević, Z., *Uvodna riječ, Neovisnost Europskog javnog tužitelja: ključ borbe protiv prijeara, korupcije i zlouporaba ovlasti od strane državnih i lokalnih dužnosnika*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 29, br. 1, 2022., str. IX.

proklamirane Ustavom RH. Opravdano je stoga stajalište da državno odvjetništvo u Republici Hrvatskoj, unatoč spomenutoj ustavnoj proklamaciji, ne uživa u potpunosti tzv. organsku neovisnost u odnosu na druge grane vlasti, ponajprije izvršnu vlast. Tako se hrvatski sustav ubraja u tzv. prijelazne modele odnosa državnog odvjetništva s drugim granama vlasti, za koje je tipično da ne postoji izravna i jasna podređenost izvršnoj vlasti, koja je karakteristična za “modele podređenosti” poput francuskoga<sup>7</sup>, ali ni potpuna neovisnost, koja je karakteristična za “modele neovisnosti”.<sup>8</sup> Inače, koncept prema kojemu tužitelji djeluju neovisno o izvršnoj vlasti danas je dominantan u zemljama Europske unije, a neovisnost je implementirana i u instituciju Europskog javnog tužitelja.<sup>9, 10</sup>

Dakle, u Republici Hrvatskoj državni odvjetnici i zamjenici državnih odvjetnika ne mogu biti u potpunosti neovisni od izvršne vlasti, imajući u vidu način imenovanja Glavnog državnog odvjetnika, njegovu odgovornost izvršnoj vlasti te znatne ovlasti da nalaže način postupanja u pojedinim konkretnim državnoodvjetničkim predmetima. No, kako ističe Di Federico, državno odvjetništvo ima važnu ulogu u kreiranju i provođenju kaznene politike pa u tom smislu i mora postojati neka mogućnost usmjeravanja i kontrole u kontekstu demokratskog procesa<sup>11</sup>, i ona nije problematična sve dok se podrazumijeva jednako postupanje državnog odvjetništva<sup>12</sup>, dakako utemeljeno na zakonu. U tom smislu, mogućnost izvršne vlasti, ponajprije ministarstva nadležnog za

<sup>7</sup> Tipičan je primjer “modela podređenosti” francusko uređenje u kojemu je tužiteljstvo hijerarhijski podređeno i odgovorno ministru pravosuđa. Tumači se da tužitelji nemaju demokratski legitimitet jer se ne biraju na izborima, pa su zato podređeni izabranoj političkoj vlasti. Hodgson, J. S., *The Democratic Accountability of Prosecutors in England and Wales and France: Independence, Discretion and Managerialism*, u: Langer, M.; Sklansky, D. A. (ur.), *Prosecutors and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017., str. 77.

<sup>8</sup> Pajčić, M., *Prethodni kazneni postupak u suvremenom međunarodnom poredbenom kaznenom procesnom pravu*, Doktorska disertacija, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb, 2011., str. 12 – 15.

<sup>9</sup> U čl. 6. st. 1. Uredbe Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja (“EPPO”), L 283, 31. 10. 2017.

<sup>10</sup> Jasch, M., *Prosecution and Politics in Germany: The Struggle for Independence*, u: Colvin, V.; Stenning, P. (ur.), *The Evolving Role of the Public Prosecutor*, Routledge, London, 2019., str. 213 – 214.

<sup>11</sup> Tako se u nekim pravnim sustavima, primjerice u Sjedinjenim Američkim Državama, javni tužitelji biraju na izborima u lokalnim zajednicama, što im daje demokratski legitimitet. Hodgson, *op. cit.* u bilj. 7, str. 97.

<sup>12</sup> Di Federico, G., *Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement of Accountability in Italy*, *British Journal of Criminology*, vol. 38, 1998., str. 373, citirano prema Hodgson, *op. cit.* u bilj. 7, str. 97.

pravosuđe, da daje opće upute državnom odvjetništvu, kako je to primjerice u Njemačkoj, opravdava se odgovornošću izvršne vlasti pred demokratski izabranim parlamentom.<sup>13</sup> Danas postoji konsenzus da je Državno odvjetništvo u Njemačkoj jedinstvena vlast u okviru sustava kaznenog pravosuđa, koja kombinira i sudbenu i izvršnu granu državne vlasti, a zahtjevi za uspostavom potpuno neovisnog javnog tužiteljstva, koji doduše jačaju u posljednje vrijeme, barem za sada nemaju konkretnih učinaka.<sup>14</sup>

Raspravljajući o neovisnosti, valja dodati i to da, kako ističe Pajčić, vanjska neovisnost državnog odvjetništva, ali i osobna neovisnost svakog zamjenika, osim o institucionalnom i normativnom okviru, ovisi “i o motivaciji, profesionalnoj etici te određenoj dozi hrabrosti” pojedinog zamjenika da rabi jamstva neovisnosti koja postoje.<sup>15</sup> Sva statusna jamstva koja demokratski pravni sustavi, pa tako i hrvatski, redovito predviđaju u cilju osiguranja neovisnosti pravosudnih dužnosnika, i sudaca i državnih odvjetnika, poput stalnosti obnašanja pravosudne dužnosti, neuklonjivosti i nepremjestivosti<sup>16</sup>, neće puno značiti ako je pravosudni dužnosnik osoba koja je “po svojoj prirodi servilna i naginje žrtvovanju određenih načela u korist svojih osobnih interesa”.<sup>17</sup>

U kojoj su mjeri državni odvjetnici kao pravosudni dužnosnici uistinu organski neovisni ovisi među ostalim i o tome koliko je jak mogući utjecaj izvršne vlasti na imenovanje državnih odvjetnika i zamjenika kao pravosudnih dužnosnika te na razvoj profesionalnih karijera, odnosno na napredovanje unutar državnoodvjetničke organizacije pojedinih zamjenika.<sup>18</sup> Važno je da u “sustav” ulaze i u njemu napreduju najkompetentnije osobe, u smislu njihove stručnosti i profesionalne etike. U tome ključnu ulogu treba imati Državnoodvjetničko vijeće kao samostalno i neovisno tijelo ustanovljeno Ustavom RH (članak 121.a stavci 3. i 4. te 6. do 10.), koje za temeljnu zadaću ima upravo osiguravati samostalnost i neovisnost državnog odvjetništva u Republici Hrvatskoj<sup>19</sup>, među ostalim obavljajući svoje temeljne zadaće imenovanja, razrješenja i odlučivanja o stegovnoj odgovornosti zamjenika.

<sup>13</sup> Boyne, S., *German Prosecutors and the Rechtsstaat*, u: Langer, M.; Sklansky, D. A. (ur.), *Prosecutors and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017., str. 148 – 149.

<sup>14</sup> Jasch, *op. cit.* u bilj. 10, str. 206 i 212 – 213.

<sup>15</sup> Pajčić, *op. cit.* bilj. 8, str. 26.

<sup>16</sup> Krapac, *op. cit.* u bilj. 2, str. 144.

<sup>17</sup> Guinchard, S.; Montagnier, G.; Varinard, A.; Debard, T., *Institutions juridictionnelles*, Dalloz, Paris, 2009., str. 156.

<sup>18</sup> O tome vidjeti Cadiet, L.; Normand, J., Amrani Mekki, S., *Théorie générale du procès*, Presses Universitaires de France, Paris, 2020., str. 128.

<sup>19</sup> Čl. 3. Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću, Narodne novine, br. 67/2018, 126/2019, 80/2022 (dalje u tekstu ZDOV/18).

U ovome radu analizirat će se uloga Državnoodvjetničkog vijeća u postupku izbora zamjenika državnih odvjetnika, i to zakonodavni okvir te njegova primjena u praksi.<sup>20</sup> Kriitička analiza obuhvatit će ponajprije legislativni razvoj od 2009. godine do danas, kao i pitanja koja su zbog čestih izmjena relevantnog normativnog okvira te očiglednog nedostatka strateškog pristupa ovoj važnoj i kompleksnoj tematici još uvijek otvorena, a ključna su za izgradnju konzistentnog, objektivnog i transparentnog sustava ulaska u državnoodvjetničku organizaciju i napredovanja u državnoodvjetničkoj profesiji. Ujedno se kritički preispituju mogućnosti stvarnog doprinosa Državnoodvjetničkog vijeća kao samostalnog i neovisnog tijela u izboru i imenovanju na državnoodvjetničku dužnost najkompetentnijih kandidata, kao i u osiguranju funkcionalne neovisnosti zamjenika državnih odvjetnika.

## 2. O DRŽAVNOODVJETNIČKOM VIJEĆU

Ustav Republike Hrvatske propisuje sastav, broj i vrijeme na koje se biraju članovi Državnoodvjetničkog vijeća, kao i njegove temeljne zadaće odlučivanja o imenovanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti zamjenika državnih odvjetnika.<sup>21</sup> Reguliranjem ovih pitanja u Ustavu, najvišem pravnom aktu u državi, željela se uspostaviti organska autonomija pravosuđa, afirmirati pravosudni korporativizam i osnažiti samostalnost nositelja pravosudne funkcije.<sup>22</sup> Nedvojbeno je da je Državnoodvjetničko vijeće zamišljeno kao tijelo kojemu je temeljna zadaća realizirati ideju o samostalnosti i neovisnosti državnog odvjetništva Republike Hrvatske u praksi. Upravo zbog tako značajne uloge koju ima, od iznimne su važnosti pitanja o djelokrugu i načinu rada Državnoodvjetničkog vijeća, kao i o sastavu i izboru njegovih članova, koja su detaljnije normirana u odredbama Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću.

<sup>20</sup> Autorice su bile članice Državnoodvjetničkog vijeća izabrane iz redova sveučilišnih profesora pravnih znanosti, u mandatu od 2019. do 2023. godine.

<sup>21</sup> Čl. 121.a Ustava RH. Odredbe o Državnoodvjetničkom vijeću unesene su Promjenom Ustava Republike Hrvatske od 16. lipnja 2010. godine (Narodne novine, br. 76/2010). Prije toga, odredbe o Državnoodvjetničkom vijeću sadržavao je Zakon o državnom odvjetništvu iz 2001. godine (Glava VIII), Narodne novine, br. 51/2001, 16/2007, 20/2007, 146/2008.

<sup>22</sup> Tako Krapac, D., *Neovisnost sudaca kao postulat pravne države: njemačka iskustva, hrvatski problemi*, Politička misao, vol. 34, br. 1, 1997., str. 101.

## 2.1. Nadležnost i način rada Državnoodvjetničkog vijeća

Zakon o Državnoodvjetničkom vijeću znatno proširuje ustavna ovlaštenja Državnoodvjetničkog vijeća propisujući da u djelokrug njegova rada ulaze i: premještaj zamjenika državnih odvjetnika; raspisivanje izbora za članove Vijeća iz reda zamjenika državnih odvjetnika; sudjelovanje u osposobljavanju i usavršavanju državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika; odlučivanje o prigovoru na ocjenu obnašanja dužnosti; vođenje očevidnika državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika; davanje odobrenja za obavljanje druge službe ili posla uz obnašanje državnoodvjetničke dužnosti; vođenje i kontrola imovinskih kartica državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika te obavljanje drugih poslova u skladu sa zakonom.<sup>23</sup> O ovim pitanjima Vijeće odlučuje na sjednicama koje saziva predsjednik Vijeća, a u njegovoj odsutnosti član koji ga zamjenjuje. Sjednica će također biti sazvana ako takav prijedlog podnese najmanje pet članova Državnoodvjetničkog vijeća.<sup>24</sup> Odluke u Vijeću se u pravilu donose većinom glasova svih članova, a iznimno, u zakonom propisanim slučajevima, za donošenje odluke nije potrebna apsolutna većina.

Način rada Vijeća detaljnije je reguliran u Poslovniku Državnoodvjetničkog vijeća, osobito u pogledu: načina izbora, prava i dužnosti predsjednika i zamjenika predsjednika Vijeća; sazivanja i rada Vijeća na sjednici i elektroničkoj sjednici, načina glasovanja i odlučivanja; javnosti rada te načina rada u postupku imenovanja i razrješenja državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika.<sup>25</sup> O radu na sjednici mora se voditi zapisnik koji treba sadržavati osnovne podatke o prisutnim članovima, dnevnom redu, prijedlozima iznesenima na sjednici, o tome je li provedena rasprava i o donesenim odlukama. Svaki član Vijeća ima pravo iznijeti primjedbe na zapisnik s prethodne sjednice, a o osnovanosti primjedbe odlučuje Vijeće. S obzirom na to da nije propisana iznimka, i za usvajanje primjedbi na zapisnik traži se apsolutna većina glasova svih članova Vijeća, dakle najmanje šest od jedanaest glasova.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Čl. 41. ZDOV/18.

<sup>24</sup> Prema prethodnom zakonskom rješenju za sazivanje sjednice bio je dovoljan prijedlog tri člana Vijeća. Usp. čl. 153. st. 5. Zakona o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 76/2009, 153/2009, 116/2010, 145/2010, 57/2011, 130/2011, 72/2013, 148/2013, 33/2015, 82/2015 (dalje u tekstu: ZDO/09).

<sup>25</sup> Poslovnik Državnoodvjetničkog vijeća, Narodne novine, br. 16/2019, 25/2019.

<sup>26</sup> Aktualna regulativa ne predviđa mogućnost da član Vijeća koji smatra da je u postupku glasovanja o imenovanju zamjenika državnog odvjetnika došlo do povrede pravila o glasovanju pobija tu odluku u upravnom sporu, kao što je to bilo predviđeno u čl. 9. st. 7. Poslovnika Državnoodvjetničkog vijeća koji je bio donesen na sjednici održanoj 11. ožujka 2002.

## 2.2. Članovi Državnoodvjetničkog vijeća

U skladu s ustavnim odredbama Državnoodvjetničko vijeće (dalje u tekstu: DOV) ima jedanaest članova. Njih sedam je iz reda zamjenika državnih odvjetnika, dok su preostali članovi sveučilišni profesori pravnih znanosti i saborski zastupnici, od kojih je jedan iz redova oporbe. Mandat članova DOV-a traje četiri godine, s time da članom Državnoodvjetničkog vijeća nitko ne može biti više od dva puta.<sup>27</sup>

Postupak izbora i imenovanja članova Vijeća iz reda zamjenika državnih odvjetnika u potpunosti je u nadležnosti državnog odvjetništva budući da u sastav svih tijela za provedbu izbora (Povjerenstva za izbor članova Vijeća, kandidacijskih odbora i izbornih odbora) ulaze isključivo državni odvjetnici i/ili zamjenici državnih odvjetnika, koji su ujedno i jedini ovlašteni predlagati kandidate. Zakonom je izričito isključena mogućnost da se čelnici državnih odvjetništava kandidiraju za članove Državnoodvjetničkog vijeća, a tu mogućnost nemaju ni kandidati kojima je u posljednje četiri godine izrečena pravomoćna stegovna kazna te nisu ispunjeni uvjeti za njezino brisanje iz evidencije. Kada je riječ o kandidatu iz reda zamjenika općinskog i županijskog državnog odvjetnika, kao dodatni uvjet propisano je da najmanje pet godina obnaša dužnost na razini državnog odvjetništva za koje se kandidira.

Kandidati se raspoređuju na tri zasebne liste, s jedne se biraju tri člana Vijeća iz reda zamjenika Glavnog državnog odvjetnika RH, dok se s druge dvije liste biraju po dva člana Vijeća iz reda zamjenika županijskih, odnosno općinskih državnih odvjetnika. Pravo glasa na izborima imaju svi državni odvjetnici i zamjenici državnih odvjetnika. Svaki od njih ima pravo glasovati za određeni broj kandidata koji se s liste bira za Vijeće, a za članove Vijeća izabrani su oni kandidati koji su dobili najveći broj glasova.<sup>28</sup>

S obzirom na to da većinu članova Državnoodvjetničkog vijeća čine zamjenici državnih odvjetnika (sedam od jedanaest članova) koje bira sama državnoodvjetnička organizacija, a da je za donošenje odluke o imenovanju državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika, njihovu napredovanju i smjenjivanju potrebna apsolutna većina glasova u Vijeću (najmanje šest), evidentno je da je rješenje ovih ključnih pitanja u rukama same državnoodvjetničke organizacije.

Ovakav model upravljanja pravosuđem prema kojem je moć rješavanja esencijalnih pitanja vezanih uz pravosudne dužnosnike prepuštena njima samima, a

<sup>27</sup> Čl. 121.a st. 6., 7. i 9. Ustava RH.

<sup>28</sup> Postupak izbora i imenovanja članova Vijeća iz reda zamjenika državnih odvjetnika detaljno je reguliran u čl. 7. –31. ZDOV/18.

ne nekom tijelu izvan pravosuđa, predstavlja oživotvorenje ideje o neovisnosti pravosuđa i autonomiji pravne profesije. Iako su njegovi začetci u Republici Hrvatskoj vezani uz početak devedesetih godina prošlog stoljeća<sup>29</sup>, na normativnoj je razini ovaj model u cijelosti zaživio 2010. godine.<sup>30</sup> Tada su na snagu stupile promjene Ustava RH vezane uz način izbora članova Državnoodvjetničkog vijeća i promjene Zakona o državnom odvjetništvu koje su se odnosile na izbor županijskih i općinskih državnih odvjetnika. Naime, jedan od uvjeta za zatvaranje Poglavlja 23. (Reforma pravosuđa i temeljna prava) u pristupnim pregovorima RH za članstvo u Europskoj uniji bila je i preporuka da se Hrvatski sabor isključi iz postupka imenovanja članova Državnoodvjetničkog vijeća, što je i učinjeno izmjenom čl. 124. Ustava RH, kao i da se uklone dotadašnje ovlasti Ministarstva pravosuđa u posredovanju u imenovanju državnih odvjetnika, što je učinjeno izmjenom čl. 94. Zakona o državnom odvjetništvu.<sup>31</sup>

Nakon ovih izmjena, politički utjecaj na izbor i napredovanje državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika, na normativnoj razini, u znatnoj je mjeri ograničen.<sup>32</sup> Ipak, doticaj s političkim strukturama nije isključen u cijelosti jer dva zastupnika u Državnoodvjetničko vijeće imenuje Hrvatski sabor

<sup>29</sup> Donošenje Zakona o državnom sudbenom vijeću 1993. godine i Zakona o sudovima 1994. godine označilo je početak novog pravosudnog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj prema kojem je izbor pravosudnih kadrova prepušten Državnom sudbenom vijeću kojega su većinu članova činili suci i državni odvjetnici. No, nejasni kriteriji izbora pravosudnih dužnosnika, nedovoljna transparentnost postupka te presudan upliv izvršne vlasti u izbor članova DSV-a kao i političke intervencije koje su obilježile njegov rad ovo su tijelo u drugoj polovici 90-ih godina prošlog stoljeća izvrgnule mnogobrojnim kritikama. Za detaljan kritički osvrt na djelovanje Državnog sudbenog vijeća v. Krapac, *op. cit.* u bilj. 22, str. 97 – 110; Uzelac, A., *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize*, Politička misao, vol. 38, br. 2, 2001., str. 14 – 40.

<sup>30</sup> U međuvremenu, 2000. godine, donesene su posve nove ustavne odredbe o državnom odvjetništvu, a potom je sljedeće godine na snagu stupio i novi Zakon o državnom odvjetništvu. Za detalje o tome v. Ljubanović, V., *Novo hrvatsko pravo državnog odvjetništva*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 8, br. 2, 2001., str. 3 – 29.

<sup>31</sup> Promjene Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 76/2010, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 116/2010.

<sup>32</sup> Valja na ovom mjestu podsjetiti da politička vlast ipak ima mogućnost utjecaja na državno odvjetništvo budući da Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske predlaže Hrvatskom saboru Vlada Republike Hrvatske (čl. 23. st. 1. Zakona o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 67/2018, 21/2022, dalje u tekstu: ZDO/18).



na temelju prijedloga Odbora za pravosuđe.<sup>33</sup> Smisao njihova članstva treba tražiti u tome da građani u određenoj mjeri ipak imaju mogućnost utjecati na rad Državnoodvjetničkog vijeća budući da su zastupnici, kao predstavnici građana, izabrani na parlamentarnim izborima. Zahtjev da jedan od članova treba biti iz reda oporbenih zastupnika teži ostvarivanju političke ravnoteže i veće objektivnosti te izbjegavanju političke monolitnosti.

Uz zamjenike državnih odvjetnika i saborske zastupnike, članovi Vijeća su i dva sveučilišna profesora prava. Članovi Vijeća iz reda sveučilišnih profesora pravnih znanosti biraju se na način da fakultetska vijeća četiriju pravnih fakulteta u Republici Hrvatskoj predlože po jednog kandidata. Na temelju njihovih prijedloga sastavlja se lista četvero kandidata za izbor članova Vijeća. Glasovanje je tajno, a pravo glasa na izborima imaju svi profesori prava s pravnih fakulteta. Za članove Vijeća izabrana su ona dva kandidata koja su dobila najveći broj glasova, s time da svaki birač može glasovati za dvoje od predloženih kandidata.<sup>34</sup>

Iako prema postojećim međunarodnim standardima ne postoji jedinstveni model sastava tužiteljskog vijeća, prihvatljivo je da pretežan dio njegovih članova bude izabran iz reda državnih odvjetnika, kao što to predviđa domaći model. Tužiteljska vijeća u kojima većinu imaju državni odvjetnici izabrani od strane svojih kolega zasigurno ispunjavaju kriterije profesionalne zastupljenosti i stručnosti te osnažuju neovisnost i samostalnost državnog odvjetništva. No, iz korporativističkog upravljanja i činjenice da apsolutnu većinu u vijeću imaju državni odvjetnici mogu proizaći i određene opasnosti. One su izraženije u tužiteljskim vijećima nego li primjerice u sudbenima upravo zbog naglašene hijerarhijske strukture unutar državnoodvjetničke organizacije, njezina monokratskog uređenja i kulture subordinacije koja rezultira time da tužitelji u vijeću glasaju unisono. Posebice je to naglašeno u hrvatskom uređenju, u kojemu je Glavni državni odvjetnik hijerarhijski i funkcionalno na čelu Državnog odvjetništva i ima ovlast davati upute za odlučivanje i naputke za poduzimanje državnoodvjetničkih radnji u pojedinim konkretnim predmetima, pa je opravdano tvrditi da državni odvjetnici nemaju unutarnju funkcionalnu neovisnost, koja bi podrazumijevala da su vezani samo Ustavom, važećim međunarodnim ugovorima, zakonima te općim uputama o prihvaćenoj politici kaznenog progona.<sup>35</sup> Upravo zbog toga upitnom se može činiti stvarna neovisnosti članova Državnoodvjetničkog vijeća. Taj se nedostatak donekle može kompenzirati na

<sup>33</sup> Čl. 33. ZDOV/18.

<sup>34</sup> Izbor članova Vijeća iz reda sveučilišnih profesora pravnih znanosti reguliran je u čl. 32. ZDOV/18. i internim pravilima pravnih fakulteta.

<sup>35</sup> Tako Đurđević, *op. cit.* u bilj. 6, str. VIII – IX.

način da dio članova vijeća bude u potpunosti izvan strukture državnog odvjetništva. Upravo zato postojeći međunarodni standardi<sup>36</sup> upućuju na važnost toga da među članovima državnoodvjetničkih vijeća budu i oni koji predstavljaju pravnu profesiju, a koji nisu ni u kakvom hijerarhijskom odnosu podređenosti s glavnim državnim odvjetnikom niti su uključeni u političke strukture.<sup>37</sup>

Pluralistički sastav Državnoodvjetničkog vijeća svakako bi trebao pridonijeti većem stupnju njegove nezavisnosti i stoga u sastav Vijeća trebaju ulaziti, uz tužitelja, i drugi vanjski akteri.<sup>38</sup> Iako potonji, u suštini, ne mogu spriječiti negativne posljedice korporativnog upravljanja jer čine manjinu u Državnoodvjetničkom vijeću, njihovo članstvo u tom je tijelu nužno kako bi se zaštitio interes za očuvanjem javne kontrole rada Vijeća i moglo upozoriti na negativne posljedice koje mogu proizaći iz korporativnog upravljanja utemeljenog na strogoj hijerarhiji i monokraciji.<sup>39</sup> U cilju jačanja njihove uloge u Vijeću valjalo bi razmisliti o rješenju koje bi omogućilo članu ili članovima Vijeća koji su ostali u manjini, a koji smatraju da je odluka Vijeća nezakonita, ulaganje odgovarajućeg pravnog sredstava protiv takve odluke.<sup>40</sup> Predloženo rješenje ni na koji način ne bi dovelo u pitanje ključnu ulogu koju u Vijeću imaju članovi državnoodvjetničke organizacije, no pridonijelo bi većoj kontroli rada Vijeća. To bi svakako bilo dobro jer rasprave o ključnim pitanjima o kojima odlučuje Vijeće nisu javne, pa osim članova Vijeća nitko drugi nema mogućnost uvida u to na koji se način donose odluke o ključnim pitanjima iz njegove nadležnosti, pa time ni mogućnost da u tom dijelu osporava zakonitost donesenih odluka.

<sup>36</sup> Primjerice, European Commission for democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors*, Strasbourg, 26 April 2022, CDL-PI(2022)023.

<sup>37</sup> Primjerice, u odnosu na Državno sudbeno vijeće, Uzelac je upozorio na problem uvriježenog shvaćanja da je uloga “vanjskih” članova samo “ukrasna”, budući da su u znatnoj brojačanoj manjini u odnosu na članove iz sudačkih redova. Uzelac, A., *Ustavne odredbe o sudbenoj vlasti: o potrebi revizije zapuštenog i nedomišljenog konstitucionalnog okvira za rad pravosuđa*, u: Gardašević, Đ.; Gotovac, V.; Zrinščak, S. (ur.), *Pravo i društvo – Liber amicorum Josip Kregar*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 33 – 34.

<sup>38</sup> European Commission for democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors*, Strasbourg, 26 April 2022, CDL-PI(2022)023.

<sup>39</sup> O hijerarhijskoj razdijeljenosti državnog odvjetništva i njegovu monokratskom uređenju detaljnije v. Krapac, *op. cit.* u bilj. 2, str. 217.

<sup>40</sup> Primjerice, u slučaju kada bi se izbor zamjenika temeljio na postupku koji nije u skladu s Poslovníkom Državnoodvjetničkog vijeća, ili bi se nejednako postupalo u istovjetnim situacijama, ili ako bi se naknadno mijenjali rezultati glasovanja, član Državnoodvjetničkog vijeća nema na raspolaganju odgovarajuća pravna sredstva, pa onda ni mogućnost osporavanja takvih odluka.

### 3. KRITERIJI IZBORA ZAMJENIKA DRŽAVNIH ODVJETNIKA

Kriteriji izbora zamjenika državnih odvjetnika samo u protekla dva desetljeća bili su predmet mnogobrojnih intervencija zakonodavca. Posebno se to odnosi na postupak i kriterije izbora zamjenika općinskih državnih odvjetnika kojih se koncept iz temelja promijenio 2009. godine, a i nakon toga je bio predmetom čestih intervencija zakonodavca.

Budući da su uvjeti i kriteriji te postupak imenovanja zamjenika državnih odvjetnika do 2018. godine primarno bili regulirani u Zakonu o državnom odvjetništvu, a nakon toga u Zakonu o Državnoodvjetničkom vijeću te da su za izbor zamjenika općinskih državnih odvjetnika od iznimne važnosti odredbe Zakona o Pravosudnoj akademiji, u nastavku će se ukratko analizirati relevantne odredbe navedenih zakona.<sup>41</sup> S obzirom na brojnost i opsežnost izmjena, u radu neće biti prikazane sve intervencije zakonodavca u ovu materiju, već samo one ključne koje bi trebale predstavljati temelj strategije u uređenju ove iznimno važne materije.

#### 3.1. Kriteriji izbora i uloga Državnoodvjetničkog vijeća u postupku imenovanja zamjenika općinskih državnih odvjetnika

##### 3.1.1. Kriteriji izbora zamjenika općinskih državnih odvjetnika

Godinu dana nakon što je Vlada Republike Hrvatske usvojila *Stratešku studiju za izradu jedinstvenih, objektivnih i transparentnih kriterija za ulazak u sudačku i državnoodvjetničku profesiju i osnivanje Državne škole za pravosudne dužnosnike*, u prosincu 2009., donesen je paket zakona kojim je uspostavljen novi zakonodavni okvir za selekciju, izobrazbu, imenovanje i napredovanje pravosudnih dužnosnika. Njihov je cilj bio utvrđivanje objektivnih i transparentnih kriterija za imenovanje pravosudnih dužnosnika te osiguranje odgovarajuće obuke kandidata prije imenovanja, a radi povećanja njihove neovisnosti, profesionalnosti i odgovornosti. U povodu toga su 2009. godine usvojeni novi Zakon o državnom odvjetništvu te, prvi put, Zakon o Pravosudnoj akademiji.

Ključnu novost u imenovanju zamjenika općinskih državnih odvjetnika predstavljala je odredba čl. 110. st. 1. ZDO/09 prema kojoj je za zamjenika u općinskom državnom odvjetništvu mogla biti imenovana samo osoba koja je završila Državnu školu za pravosudne dužnosnike (dalje u tekstu: Državna

<sup>41</sup> ZDO/09, ZDOV/18, Zakon o Pravosudnoj akademiji, Narodne novine, br. 153/2009, 127/2010, 82/2015 (dalje u tekstu: ZPA/09), Zakon o Pravosudnoj akademiji, Narodne novine, br. 52/2019, 30/2023 (dalje u tekstu: ZPA/19).

škola). Državna škola osnovana je po uzoru na francusku Nacionalnu školu magistrature (*École nationale de la magistrature*), iako se pri tome vjerojatno nije imalo u vidu da u Francuskoj ulazak u sudačku i tužiteljsku profesiju ovisi o ostvarenom uspjehu najprije na prijamnom ispitu, a potom o rangiranju u Nacionalnoj školi magistrature, a ne o rezultatu postupka provedenog pred samostalnim i neovisnim tijelom kao što je Državnoodvjetničko vijeće.<sup>42, 43</sup> Tek o daljnjem napredovanju sudaca unutar sustava odlučuje neovisno tijelo – *Conseil supérieur de la magistrature*, koje pak ima znatno suženu ulogu kada je riječ o napredovanju tužitelja čije karijere, uključujući napredovanja i razrješenja, uvelike ovise o Ministarstvu pravosuđa.<sup>44</sup> Također, vjerojatno se nije imalo u vidu da se francuskom modelu prigovara “birokratizacija” regrutiranja pravosudnih kadrova pa čak i da “navodno meritokratski i nepristrani mehanizam odabira rezultira golemim klasnim i rasnim nejednakostima”<sup>45</sup>, a vjerojatno ni to da francuski model, za razliku od hrvatskog “prijelaznog modela”, predstavlja tipičan primjer “modela podređenosti” državnog javnog tužiteljstva izvršnoj vlasti. Primjerice, u nekim se europskim zemljama neovisnost tužitelja osigurava upravo na način da se oni regrutiraju, zajedno sa sucima, odmah nakon završenoga pravnog fakulteta, a o njihovu imenovanju, napredovanju i razrješenju odlučuje samostalno i neovisno tijelo sastavljeno od tužitelja i sudaca.<sup>46</sup>

No, u konačnici, Državna škola je osnovana, iako je nedostajala prethodna temeljita stručna javna rasprava o opravdanosti njezina uvođenja. Imajući u vidu predviđeno trajanje Državne škole, zakonodavac je propisao da će navedena odredba čl. 110. st. 1. ZDO/09 stupiti na snagu 1. siječnja 2014.<sup>47</sup> Postupak prijma i stručnog usavršavanja polaznika u Državnoj školi te polaganja završnog ispita bio je propisan u Zakonu o Pravosudnoj akademiji i u bitnome se sasto-

<sup>42</sup> Cohen, M., *The French Prosecutor as Judge. The Carpenter’s Mistake?*, u: Langer, M.; Sklansky, D. A. (ur.), *Prosecutors and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017., str. 113.

<sup>43</sup> Samo je iznimno moguće izravno imenovanje na tužiteljsku dužnost, bez pohađanja Nacionalne škole magistrature, osoba koje ispune posebne zakonske uvjete, uključujući i stjecanje određenog profesionalnog iskustva, a zbog kojih se smatraju osobito prikladnima za obnašanje pravosudne funkcije. Gilliéron, G., *Public Prosecutors in the United States and Europe*, Springer, Cham, 2014., str. 289.

<sup>44</sup> Cohen, *op. cit.* u bilj. 42, str. 113 – 114.

<sup>45</sup> “...budući da implicira poznavanje kulture i ponašanja tipična za bjelačku srednju klasu”. *Ibid.*, str. 113.

<sup>46</sup> Langer, M.; Sklansky, D. A., *Epilogue: Prosecutors and Democracy – Themes and Counterthemes*, u: Langer, M.; Sklansky, D. A. (ur.), *Prosecutors and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017., str. 313.

<sup>47</sup> Naknadnim izmjenama taj je rok skraćen za godinu dana (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 145/2010.).

jao od sljedećega: izboru zamjenika općinskih državnih odvjetnika prethodio je vrlo strog selekcijski postupak za prijam u Državnu školu koji je započinjao natječajem koji se raspisivao jedanput na godinu, i to na temelju plana potrebnog broja zamjenika općinskih državnih odvjetnika.<sup>48</sup> S obzirom na mali broj kandidata koji su mogli biti primljeni, očigledna je bila intencija zakonodavca da mjesto zamjenika općinskog državnog odvjetnika bude dostupno ograničenom, ekskluzivnom krugu kandidata čija je selekcija započinjala već prigodom upisa u Državnu školu. Na natječaj za prijam u Državnu školu mogli su se javiti hrvatski državljani s položenim pravosudnim ispitom (opći uvjeti).<sup>49</sup> Kandidati koji su zadovoljili ove uvjete upućivali su se na psihološki test radi utvrđivanja njihove sposobnosti za obnašanje pravosudne dužnosti. Za one koji su ga zadovoljili slijedio je usmeni dio ispita pred Državnoodvjetničkim vijećem. Na temelju zbroja bodova postignutih na pravosudnom ispitu koji su činili najviše do 70 % ukupnog zbroja bodova i usmenom ispitu pred Vijećem kojega je udio iznosio najviše 30 % ukupnog zbroja bodova sastavljala se lista kandidata za upis u Državnu školu. Konačnu odluku o prijmu kandidata u Školu donosilo je Državnoodvjetničko vijeće na temelju redosljeda na listi prvenstva, do popune predviđenog broja kandidata za tu godinu.<sup>50</sup> Nakon upisa slijedilo je stručno usavršavanje kandidata koje se sastojalo od teorijskog dijela i stručnih radionica te praktičnog dijela koji se provodio na sudu i državnom odvjetništvu te drugim državnim tijelima u kojima su mentori nadzirali i ocjenjivali rad kandidata. Nakon završetka školovanja koje je trajalo dvije godine kandidati su polagali završni ispit pred Državnoodvjetničkim vijećem. U konačnici, završna ocjena iz Državne škole predstavljala je zbroj bodova ostvarenih na listi prvenstva za

<sup>48</sup> U skladu s planom potrebnog broja sudaca i zamjenika državnim natječajem za upis I. generacije polaznika Državne škole bilo je predviđeno 60 mjesta (40 za suce i 20 za zamjenike općinskog državnog odvjetnika), za II. generaciju polaznika 55 mjesta (20 za suce i 35 za zamjenike općinskog državnog odvjetnika), a za III. generaciju 20 mjesta (po deset za suce i zamjenike općinskog državnog odvjetnika). Kad je riječ o prijavama, njih je u II. generaciji polaznika bilo 300, a u trećoj 231. V. Godišnja izvješća o radu Pravosudne akademije za 2011., 2012. i 2013. godinu, dostupno na: <https://www.pak.hr/izvjesce-o-radu-pravosudne-akademije/> (pristup 16. 6. 2023.).

<sup>49</sup> Čl. 24. ZPA/09. Za dodatne kriterije vezane uz bodove ostvarene na pravosudnom ispitu v. čl. 26. ZPA/09.

<sup>50</sup> Kandidati koji su bili primljeni u Državnu školu i dolazili s mjesta savjetnika u državnom odvjetništvu ostali su i dalje na radu, i to kao viši savjetnici, dok su kandidati izvan pravosudnog sustava koji su bili primljeni u Državnu školu zasnivali radni odnos kao viši savjetnici u državnim odvjetništvima gdje ih je raspoređivalo Vijeće, ovisno o slobodnim mjestima (čl. 30. ZPA/09).

prijam u Državnu školu (najviše do 25 % završne ocjene)<sup>51</sup>, bodova iz ocjene mentora (najviše do 25 %)<sup>52</sup> i bodova ostvarenih na završnom ispitu (najviše do 50 %).<sup>53</sup> Imajući u vidu sve navedene parametre, maksimalan broj bodova koje je kandidat mogao ostvariti završnom ocjenom iznosio je 95.<sup>54</sup>

U skladu s izmjenama i dopunama iz 2013. godine, čl. 159.a ZDO/09 precizirao je da odluka Državnoodvjetničkog vijeća o izboru zamjenika općinskog državnog odvjetnika mora biti utemeljena na završnoj ocjeni iz Državne škole i ostvarenim bodovima na razgovoru kandidata s Državnoodvjetničkim vijećem, pri čemu je bilo propisano da na razgovoru s Vijećem kandidat može ostvariti najviše 20 bodova.<sup>55</sup> Ova zakonska regulativa bila je upotpunjena pravilnikom kojim je bio uređen sadržaj usmenog razgovora kandidata s članovima Državnoodvjetničkog vijeća.<sup>56</sup>

Druga pravosudna reforma slijedila je već 2015. te znatno izmijenila prethodno opisani sustav regrutiranja državnoodvjetničkih kadrova.<sup>57</sup> Nova regulativa donosi niz promjena, a kao ključna novost ističe se ta da kandidati mogu

---

<sup>51</sup> Na pravosudnom ispitu kandidat je mogao ostvariti najviše 100 bodova, dok je na usmenom ispitu mogao ostvariti najviše 30 bodova. Dakle, maksimalan broj bodova ostvarenih na prijamnom ispitu za Državnu školu mogao je iznositi 130 (v. čl. 28. Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu, Narodne novine, br. 84/2008, 75/2009 i čl. 12. Pravilnika o provođenju i ocjenjivanju pisanog i usmenog ispita za upis kandidata u Državnu školu za pravosudne dužnosnike od 18. studenoga 2010.)

<sup>52</sup> Čl. 10. i 11. Pravilnika o načinu ocjenjivanja mentora i polaznika u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike propisivao je da po ovoj osnovi kandidat može ostvariti najviše 50 bodova.

<sup>53</sup> U skladu s Pravilnikom o završnom ispitu i završnoj ocjeni u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike od 26. veljače 2013. bilo je propisano da se na završnom ispitu može ostvariti najviše 100 bodova, s time da se na pisanom dijelu ispita moglo ostvariti 40 bodova, a na usmenom 60.

<sup>54</sup> Kandidat je 32,5 bodova mogao ostvariti na temelju bodova s liste prvenstva za upis u Državnu školu, 12,5 bodova na temelju ocjene mentora te 50 bodova na temelju završnog ispita. Protiv odluke o završnoj ocjeni kandidat je mogao podnijeti tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske.

<sup>55</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 72/2013.

<sup>56</sup> Pravilnik o načinu i provođenju te ocjenjivanju pisanog ispita i usmenog razgovora donijelo je Državnoodvjetničko vijeće na sjednici održanoj 11. listopada 2013., Narodne novine, br. 140/2013. Pravilnik je izmijenjen i dopunjen 2015. i 2017. godine (Narodne novine, br. 128/2015 i 116/2017).

<sup>57</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 82/2015, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji, Narodne novine, br. 82/2015.

pristupiti završnom ispitu u Državnoj školi iako Školu prethodno nisu pohađali, pod uvjetom da su nakon položenog pravosudnog ispita najmanje četiri godine radili na pravnim poslovima. Dakle, od 2015. godine za mjesto zamjenika općinskog državnog odvjetnika mogle su konkurirati, osim kandidata koji su dvogodišnje usavršavanje u Državnoj školi završili po prethodnim pravilima, još dvije vrste kandidata: oni koji su prošli selekciju za upis u Državnu školu i nakon jednogodišnjeg školovanja (a ne dvogodišnjeg kao do tada) položili završni ispit te oni kandidati koji imaju položen pravosudni ispit i određeni radni staž na pravnim poslovima (primjerice, savjetnici u pravosudnim tijelima, odvjetnici, javni bilježnici i drugi pravnici) i položili su završni ispit bez pohađanja Državne škole. Završni ispit smatrao se položenim ako je kandidat ostvario najmanje 225 bodova od ukupno 300 bodova, a kandidati koji nisu položili završni ispit imali su pravo još jedanput pristupiti ispitu.<sup>58</sup> Akademija je odlukom utvrđivala završnu ocjenu koja odgovara broju bodova na završnom ispitu, a protiv odluke o završnoj ocjeni kandidati su mogli pokrenuti upravni spor. Državnoodvjetničko vijeće je odluku o izboru kandidata za zamjenika općinskog državnog odvjetnika donosilo na temelju završne ocjene iz Državne škole i bodova ostvarenih na razgovoru s Državnoodvjetničkim vijećem, s time da se taj broj povećao s 20 na 30 bodova.<sup>59</sup>

Nakon tri godine, u rujnu 2018. na snagu stupa Zakon o Državnoodvjetničkom vijeću, a godinu dana kasnije i novi Zakon o Pravosudnoj akademiji kojima se ponovno intervenira u kriterije izbora zamjenika općinskog državnog odvjetnika.<sup>60</sup> U ZPA/19 se izričito propisuje obveza jednogodišnjeg pohađanja Državne škole i polaganja završnog ispita za sve osobe primljene na neodređeno vrijeme na mjesto savjetnika u pravosudna tijela.<sup>61</sup> Glavne novosti propisane

<sup>58</sup> Osim navedenih, izmjene i dopune ZDO-a i ZPA-a iz 2015. (Narodne novine, br. 82/2015) uvode i druge novine. Tako bodovi s pravosudnog ispita više nisu kriterij upisa u Državnu školu, a postupak upisa kandidata kao i polaganje završnog ispita prenosi se iz nadležnosti Državnoodvjetničkog vijeća u djelokrug povjerenstava koja imaju po pet članova (dva suca Vrhovnog suda, dva zamjenika Glavnog državnog odvjetnika RH i jednog člana iz reda Ministarstva pravosuđa). Detaljnije o svim novostima v. obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravosudnoj akademiji, str. 11 – 12 i obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu, str. 6 – 7.

<sup>59</sup> Kada je Vijeće imenovalo kandidate koji su završili Državnu školu, a završnu su ocjenu ostvarili na temelju različitih mjerila, vrijednost završne ocjene usklađivala se na način da se završna ocjena svakog kandidata pomnožila s koeficijentom koji se izračunao prema posebnim pravilima (čl. 159.a st. 2. i 3. ZDO-a).

<sup>60</sup> ZDOV/18, ZPA/19.

<sup>61</sup> Savjetnici koji su bili zatečeni u pravosudnim tijelima na dan stupanja na snagu ZPA/19 mogli su pristupiti polaganju završnog ispita bez pohađanja Državne škole

u ZDOV/18 odnose se na smanjenje broja bodova koje na razgovoru Vijeće može dati kandidatu s 30 na 15 te na obvezu Vijeća da zamjenika imenuje između najviše deset kandidata koji su ostvarili najveći broj bodova, s time da razlika između izabranog kandidata i kandidata s najvećim brojem bodova ne smije biti veća od deset. Time su u odnosu na prethodno zakonodavno rješenje znatno sužene diskrecijske ovlasti Državnoodvjetničkog vijeća. Uz to propisano je i da se svim kandidatima u istom postupku imenovanja na strukturiranom razgovoru postavljaju ista pitanja koja se odnose na njihov dosadašnji rad i aktivnosti, a na temelju kojih se može utvrditi njihov osjećaj za pravdu, sposobnost primjerenog i odgovornog obnašanja dužnosti te njihova motiviranost za obnašanje dužnosti.<sup>62</sup> Namjera zakonodavca bila je da se svaki strukturirani razgovor ocjenjuje isključivo u odnosu na pojedinog kandidata i dojmove koje je ostavio na članove Vijeća te da se isključi mogućnost naknadne izmjene postignutog broja bodova.<sup>63</sup> U odnosu na ove novosti predlagatelj je dao sljedeće obrazloženje: “Radi objektivizacije i jačanja transparentnosti postupka imenovanja propisan je sadržaj i način vođenja razgovora s kandidatima te je propisano da će Vijeće za zamjenika državnog odvjetnika imenovati kandidate koji su ostvarili najveći ukupan broj bodova”.<sup>64</sup>

Konačno, stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću u srpnju 2022. započinje nova reforma koja je okončana stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji u ožujku 2023.<sup>65</sup> U pogledu kriterija izbora zamjenika općinskih državnih odvjetnika aktualna regulativa donosi znatne izmjene propisujući različite uvjete za imenovanje zamjenika općinskog državnog odvjetnika ovisno o tome je li kandidat u trenutku prijave savjetnik u pravosudnom tijelu ili se pak radi o kandidatu koji ne obnaša pravosudnu dužnost. Za ulazak u pravosudne dužnosti za kandidate koji su u trenutku prijave savjetnici u pravosudnom tijelu kao mjerodavni kriteriji boduju se ocjena njihova rada u državnoodvjetničkim odnosno sudskim predmetima s maksimalno 100 bodova<sup>66</sup> i završna ocjena koju ostvare kao polaznici Državne škole za pravosudne

---

(čl. 44. st. 1. i 2. ZPA/19).

<sup>62</sup> Čl. 56. st. 5., 6. i 7. ZDOV/18.

<sup>63</sup> V. odluku Ustavnog suda, U-I-4241-2018 i dr. od 16. svibnja 2022., t. 9.

<sup>64</sup> Konačni prijedlog Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću, Zagreb, lipanj 2018., str. 45.

<sup>65</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću, Narodne novine, br. 80/2022 (dalje u tekstu: ZID ZDOV/22), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji, Narodne novine, br. 30/2023 (dalje u tekstu: ZID ZPA/23).

<sup>66</sup> Donošenje posebne metodologije ocjenjivanja rada državnoodvjetničkih savjetnika



dužnosnike koja nosi maksimalno 200 bodova, dok je za ostale kandidate mjerodavan broj bodova ostvaren na završnom ispitu u Državnoj školi koji iznosi maksimalno 300 bodova. I jedna i druga kategorija kandidata na razgovoru s Državnoodvjetničkim vijećem može ostvariti maksimalno 20 bodova. Dakle, osim toga što se različiti kriteriji uzimaju u obzir prigodom ocjenjivanja kandidata, značajnu novost predstavlja povećanje broja bodova koje kandidat može dobiti na razgovoru s Vijećem s 15 na 20 te s tim u vezi odredba da Vijeće imenuje zamjenike među najviše 15 kandidata (ne deset kao do tada) koji su ostvarili najveći broj bodova, s time da razlika između izabranog kandidata i kandidata s najvećim brojem bodova ne smije biti veća od 15 bodova (ne deset kao do tada).<sup>67</sup> U obrazloženju predloženih izmjena i dopuna predlagatelj je naveo kako je njihov cilj, među ostalim, postizanje veće učinkovitosti i transparentnosti postupaka imenovanja zamjenika državnih odvjetnika te jačanje uloge Vijeća u postupku imenovanja zamjenika državnih odvjetnika i širenje njegova diskrecijskog odlučivanja o najboljim kandidatima.<sup>68</sup>

Izmjene Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću tražile su (ponovno) redefiniranje uloge Državne škole što je posljedično dovelo i do izmjena i dopuna Zakona o Pravosudnoj akademiji. Osobe primljene u državnu službu na neodređeno vrijeme i raspoređene na radno mjesto savjetnika u pravosudnim tijelima sada ponovno imaju pravo (a ne dužnost kao što je to bilo izričito propisano u prethodnim izmjenama) na stručno usavršavanje u Državnoj školi, koje se sastoji od stručnih radionica i praktičnog dijela. Precizirani su kriteriji koji će se uzimati u obzir prigodom ocjena pohađanja stručnih radionica i izrađenih državnoodvjetničkih odluka te kriteriji na temelju kojih kandidate ocjenjuju mentori. Smatra se da je kandidat uspješno završio Školu ako je po svakom od ova dva kriterija ostvario najmanje 75 bodova, a protiv odluke o završnoj ocjeni može se pokrenuti upravni spor.<sup>69</sup> U odnosu na osobe koje nisu savjetnici u pravosudnim tijelima (i koje nisu pohađale Školu), a koje namjeravaju sudjelovati u postupcima imenovanja zamjenika općinskog državnog odvjetnika, Škola organizira i provodi polaganje završnog ispita.<sup>70</sup> Završni ispit sastoji se od pisanog i usmenog dijela, odnosno provjere stečenih praktičnih znanja i vještina za obnašanje pravosudnih dužnosti kroz praktične primjere i problemske situacije. Od ukupno 300 bodova koje kandidat može ostvariti na završnom ispitu, njih

---

u nadležnosti je ministarstva pravosuđa (čl. 31. st. 2. ZID ZDOV/22).

<sup>67</sup> Čl. 56.a ZDOV/18.

<sup>68</sup> Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću, Zagreb, lipanj 2022., str. 9 – 10.

<sup>69</sup> Čl. 22.a, 23. i 23.a ZPA/19.

<sup>70</sup> Čl. 20. st. 3. ZPA/19.

200 odnosi se na pisani dio ispita, a 100 na usmeni dio. Prag koji kandidat mora prijeći da bi položio završni ispit i dalje iznosi 225 bodova. Protiv odluke o završnom ispitu može se pokrenuti upravni spor.<sup>71</sup> U odnosu na obje kategorije kandidata završnu ocjenu, odnosno završni ispit provodi povjerenstvo koje čini pet članova, i to: dva suca Vrhovnog suda, jedan sudac visokih sudova te dva zamjenika Glavnog državnog odvjetnika RH.<sup>72</sup>

Iz prethodno izloženoga jasno je da su u razdoblju od 2009. godine do danas uvjeti za izbor zamjenika općinskih državnih odvjetnika bili predmet učestalih i sadržajno vrlo značajnih izmjena i dopuna zakonodavstva koje uređuju ovu materiju, iz čega se može zaključiti kako zakonodavcu nedostaje ne samo jasna strategija nego bilo kakva strategija kadrovanja u općinskom državnom odvjetništvu. To je iznimno zabrinjavajuće, ako imamo u vidu da bi postupak i kriteriji za imenovanje i napredovanje državnoodvjetničkih dužnosnika morali biti vrlo pažljivo osmišljeni i transparentni kako bi osiguravali da u sustav ulaze i unutar sustava napreduju kompetentne, odnosno najkompetentnije osobe koje će biti uistinu neovisne u obnašanju pravosudne dužnosti.<sup>73</sup>

### **3.1.2. Uloga Državnoodvjetničkog vijeća u postupku izbora zamjenika općinskih državnih odvjetnika**

Od donošenja ZDO/09 i ZPA/09 bile su mnogobrojne izmjene i dopune zakonodavstva koje uređuje materiju izbora zamjenika općinskih državnih odvjetnika, no konstanta je da konačnu odluku o njihovu imenovanju treba donijeti Državnoodvjetničko vijeće, i to na temelju bodova iz završne ocjene iz Državne škole i bodova ostvarenih na razgovoru pred Državnoodvjetničkim vijećem.<sup>74</sup> Iako je omjer bodova između ta dva kriterija oscilirao, broj bodova koji su kandidati mogli ostvariti u Državnoj školi uvijek je bio znatno veći. Tako je primjerice od 2018. do srpnja 2022. završna ocjena činila 95 % ukupnog broja bodova koje kandidat može ostvariti (300 bodova nosi završni ispit, a 15 razgovor s Vijećem), a nakon posljednjih izmjena ta razlika je nešto manja jer je broj bodova na razgovoru s Vijećem povećan na 20.

<sup>71</sup> Čl. 25. i 26. ZPA/19.

<sup>72</sup> Čl. 28. st. 1. i 2. ZPA/19.

<sup>73</sup> U stranoj literaturi raspravlja se o iznimnoj kompleksnosti problematike "regrutiranja" pravosudnih dužnosnika, u kontekstu osiguranja njihove kompetentnosti i neovisnosti. Vidjeti primjerice Guinchard *et al.*, *op. cit.* u bilj. 17, str. 109.

<sup>74</sup> Posljednjim je izmjenama u odnosu na kandidate koji su savjetnici u pravosudnim tijelima dodan i treći kriterij, ocjena rada koju daje čelnik državnog odvjetništva u koje je savjetnik raspoređen.

Iako je cilj zakonodavca bio da se isključivo najboljim kandidatima omogući da postanu pravosudni dužnosnici, regulativa koja *de facto* pretvara završni ispit u odlučujući kriterij prigodom imenovanja upitnom čini mogućnost ostvarenja tog cilja i nameće pitanje odlučuje li o izboru zamjenika općinskih državnih odvjetnika Državnoodvjetničko vijeće ili povjerenstvo koje ocjenjuje kandidata u Državnoj školi, odnosno dovodi li ovakav omjer snaga između ocjene Državne škole i ocjene Vijeća u pitanje samostalnost i neovisnost Državnoodvjetničkog vijeća proklamiranu u čl. 121.a st. 3. Ustava RH. Naime, u postupku imenovanja zamjenika općinskih državnih odvjetnika zakonodavac je dominantnu ulogu dao Pravosudnoj akademiji koje je osnivač Vlada RH (ministarstvo pravosuđa), što nameće pitanje je li izbor zamjenika općinskih državnih odvjetnika uistinu u rukama Državnoodvjetničkog vijeća ili pak izvršne vlasti. O ovom se pitanju očitovao i Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustavni sud) u povodu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 56. ZDO/18. te zaključio sljedeće: "... odnos Državne škole i DOV-a unutar jedinstvenog sustava pripreme i odabira zamjenika državnih odvjetnika... jest odnos dviju komponenti istog sustava (...), koje u konačnici postižu sinergijski učinak, premda svaka od njih ima svoju zasebnu funkciju. Zadaća je Državne škole edukacija budućih kandidata za zamjenike državnog odvjetnika i potom ocjena njihovog znanja i stručnosti. Zadaća je DOV-a na temelju dojмова stečenih u razgovoru s kandidatima ocijeniti njihov osjećaj za pravdu, sposobnost primjerenog i odgovornog obnašanja dužnosti te motiviranost za obnašanje dužnosti, a zatim, uzimajući u obzir, uz ostale propisane elemente, ocjenu Državne škole o znanju i stručnosti kandidata *de facto* kao vlastitu ocjenu (jer su, kako je već rečeno, Državna škola i DOV komponente istog sustava pripreme i odabira zamjenika državnog odvjetnika), obaviti odabir te imenovati zamjenike općinskih državnih odvjetnika". Nadalje, Ustavni sud ističe: "Svoj dojam o kandidatu za zamjenika općinskog državnog odvjetnika... DOV može izraziti unutar bilo kojeg numerički izraženog raspona bodova. Neovisno o tome je li propisano da DOV na temelju obavljenog razgovora može kandidatu dodijeliti do 100, do 30, do 15, do 5 ili bilo koji drugi broj bodova, supstancijalno je uvijek riječ o iskazu ukupnog dojma o kandidatu, te uvijek dodjela nižeg, srednjeg, višeg odnosno najvišeg broja raspoloživih bodova unutar bilo kojeg propisanog bodovnog raspona ima jednako značenje. Normativnim uređenjem prema kojem ... DOV može kandidatima na temelju obavljenog razgovora dodijeliti do 15 bodova, a ne do 30 bodova ... nisu smanjene ovlasti DOV-a i nije umanjena važnost ocjene DOV-a o kandidatu na temelju obavljenog razgovora, niti je ovlasti DOV-a 'preuzela' Državna škola. I nadalje se radi o jednoj ocjeni koja se sastoji od dviju komponenti i o kojoj konačna odluka pripada DOV-

u.<sup>75</sup> Sumarno, Ustavni sud polazi od pretpostavki da je riječ o jedinstvenom sustavu izbora zamjenika općinskih državnih odvjetnika koji se sastoji od dviju komponenti i da ocjenu iz Državne škole Državnoodvjetničko vijeće uzima u obzir *de facto* kao vlastitu ocjenu.

Nije sasvim jasno na temelju čega Ustavni sud zaključuje da ocjena iz Državne škole može u bilo kojem segmentu predstavljati vlastitu ocjenu Državnoodvjetničkog vijeća, budući da ono nema nikakav uvid ni kontrolu nad završnim ispitom i završnom ocjenom iz Državne škole. Točno je da konačnu odluku o imenovanju donosi Vijeće, i to na temelju dviju komponenti koje su dio jedinstvenog sustava izbora, no na jednu od tih komponenti, i to onu koje je udio u konačnom zbroju bodova 95 %, Vijeće nema nikakvog utjecaja.

Završni ispit je prije posljednjih izmjena bio ključni filter u imenovanju zamjenika općinskih državnih odvjetnika, no najvažnija pitanja oko završnog ispita – je li ispravno koncipiran s obzirom na svoju ulogu i je li njegovo provođenje u skladu s načelima nepristranosti, objektivnosti i transparentnosti – nikada nisu bila predmet sustavnog propitivanja.<sup>76</sup> Stupanjem na snagu posljednjih izmjena i dopuna ZDOV-a u potpunosti se odustalo od završnog ispita kao kriterija izbora zamjenika općinskih državnih odvjetnika, ali samo u odnosu na kandidate koji su raspoređeni na mjesto savjetnika u pravosudnim tijelima.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Odluka Ustavnog suda, U-I-4241-2018 i dr. od 16. svibnja 2022., t. 15.1.

<sup>76</sup> Smisao pohađanja Državne škole trebao bi biti unaprjeđenje vještina i praktičnog znanja imajući u vidu specifičnosti profesije (državnog odvjetništva) za koju se kandidat osposobljava. S obzirom na to bilo bi za očekivati da će se u završnom ispitu provjeravati razumijevanje i praktična primjena pravnih normi, umjesto pukog poznavanja njihova sadržaja. Ovaj kriterij zasigurno ne udovoljava dio završnog ispita u kojem su se kandidatima postavljala pitanja kao primjerice: Koliki je maksimalni rok trajanja kazne dugotrajnog zatvora?; Koliki je minimalni rok trajanja kazne zatvora?; Kada je pokušaj kaznenog djela kažnjiv?; Vidi ogledni primjerak pisanog dijela završnog ispita u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike, Kazneni dio, dostupno na: <https://www.pak.hr/wp-content/uploads/2022/12/OGLEDNI-PRIMJERAK-PISANOG-DIJELA-ZAVRSNOG-ISPITA-kazneni-dio-12.22.pdf> (pristup 16. 6. 2023.).

<sup>77</sup> Dana 20. lipnja 2023. upućena je molba Sektoru za organizacijske propise, odvjetništvo, javno bilježništvo i stručne ispite, u okviru Uprave za organizaciju pravosuđa, da nam u svrhu znanstvene analize i izrade znanstvenog članka omogući uvid u inicijative za zakonske izmjene, te u prijedloge i komentare koji su dostavljeni Ministarstvu pravosuđa i uprave u povodu pripreme posljednjih izmjena i dopuna Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću, a koji nisu bili izneseni i objavljeni u postupku javnog savjetovanja. Nakon ponovljenog zahtjeva 28. srpnja 2023. dobivena je obavijest da će se o zahtjevu konačno odlučiti nakon 16. kolovoza 2023. Dana 18. rujna 2023. zamolba je ponovljena, no do predaje ovog rada nije primljen odgovor niti je omogućen uvid u zatražene dokumente.

Kandidati za zamjenike općinskog državnog odvjetnika koji u trenutku prijave ne obnašaju pravosudnu dužnost i dalje moraju polagati završni ispit.<sup>78</sup> Krajnje je dvojbeno je li trebalo uvesti paralelne sustave s različitim kriterijima za imenovanje na istu dužnost, ili je trebalo preciznije urediti postojeći sustav polaganja završnog ispita. Ovo pitanje je to važnije kada se ima u vidu da jedna kategorija kandidata i dalje mora polagati završni ispit.

Predmet sustavnog preispitivanja nikada nisu bile ni odredbe kojima se propisuje broj bodova koje Vijeće na razgovoru može dati kandidatima. Krenulo se s 20 bodova, pa se taj broj povećao na 30, pa opet smanjio, ovaj put na 15 bodova, da bi se posljednjim izmjenama i dopunama ZDOV-a propisalo da na razgovoru s Vijećem kandidat može ostvariti najviše 20 bodova uz obrazloženje da se time želi ojačati uloga Vijeća u postupku imenovanja. U obrazloženju izmjena kojima se broj bodova na razgovoru s 30 smanjio na 15 predlagatelj za to smanjenje nije naveo razlog, no imajući u vidu njegovo prethodno obrazloženje za povećanje bodova, *argumentum a contrario* može se zaključiti da su se bodovi smanjili da bi se oslabila uloga Vijeća. Iz izloženoga je vidljivo da zakonodavne reforme vezane uz broj bodova koje Vijeće na razgovoru može dati kandidatu pokazuju dvije tendencije: onu koja je išla u smjeru širenja ovlasti Vijeća i onu koja je išla u smjeru njihova smanjenja. Nije sporno da zakonodavac ima pravo mijenjati granice slobode Državnoodvjetničkog vijeća te da one mogu biti uže ili šire, no s obzirom na protek vremena između ovih reformi, evidentno je da zakonodavac nema jasnu i dosljednu strategiju pri reguliranju ovog pitanja, što upućuje na ozbiljan problem.

Umjesto čestog mijenjanja zakonskog teksta što u krajnjem uvijek vodi pravnoj nesigurnosti, pozornost bi trebalo usmjeriti na objektivno vrednovanje svih profesionalnih ostvarenja kandidata. To je najbolje jamstvo nepristranosti i transparentnosti u postupku imenovanja zamjenika, a što je proklamirani cilj i samog zakonodavca. Razgovor članova DOV-a s kandidatima lišen je svakog numeričkog/formalnog kriterija, a kada se k tomu još uzme u obzir da je zakonodavac propisao da u razgovoru s kandidatima članovi DOV-a ocjenjuju

---

<sup>78</sup> Kandidat koji padne na završnom ispitu ima mogućnost još jednom na njega izaći, dok onaj koji je ispit prošao, a nije zadovoljan brojem ostvarenih bodova, tu mogućnost nema (čl. 27.). S obzirom na značaj visine bodova ostvarenih na završnom ispitu, trebalo bi se kandidatima koji su ispit položili, ali nisu zadovoljni brojem ostvarenih bodova, omogućiti da još jednom izađu na ispit. Time se ne bi povećao broj izlazaka na polaganje završnog ispita. I dalje bi kandidati završni ispit mogli polagati najviše dva puta, no ta bi mogućnost sada bila pružena i kandidatima koji su ispit položili iz prvog puta, no nisu zadovoljni brojem ostvarenih bodova i žele mu pristupiti ponovno. Ovim se ne bi ostvarili nikakvi troškovi za državni proračun jer bi troškove ponovnog polaganja državnog ispita snosio kandidat.

i boduju osjećaj kandidata za pravdu, sposobnost primjerenog i odgovornog obnašanja dužnosti te njihovu motiviranost za obnašanje dužnosti, ocjena tog razgovora od strane članova Vijeća neminovno je uvjetovana osobnim dojmom te je po prirodi stvari subjektivna.<sup>79</sup> Upitno je po kojim je kriterijima uopće moguće ocjenjivati osjećaj za pravdu pojedinih kandidata, budući da sama riječ “osjećaj” podrazumijeva izrazitu subjektivnost, a i “pravda” je složen pojam koji nerijetko počiva na moralnim vrijednostima pojedinca. Upravo zbog toga nije trebalo davati veći značaj desetominutnom razgovoru članova DOV-a s kandidatima, već je, naprotiv, trebalo predvidjeti dodatne mehanizme kontrole ove ocjene u cilju sprječavanja kalkulacije bodovima na razgovoru i omalovažavanja rada pojedinih kandidata.<sup>80</sup> Posljednjim izmjenama ZDOV-a kojima je povećan broj bodova s 15 na 20 te uz to vezano rješenje da se zamjenik imenuje među najviše 15 kandidata koji su ostvarili najveći broj bodova, pri čemu razlika između izabranog kandidata i kandidata s najvećim brojem bodova ne smije biti veća od 15 bodova, ne proširuje se ovlast diskrecijskog odlučivanja Vijeća o najboljim kandidatima, kako se navodi u obrazloženju zakonskog prijedloga, nego se proširuju diskrecijske ovlasti DOV-a na način da može izabrati kandidata koji je znatno slabiji od najboljeg kandidata.

Raspodjela uloga između Državne škole i Državnoodvjetničkog vijeća i, po najnovijem rješenju, člnika općinskog državnog odvjetništva u kojem je kandidat raspoređen, sama po sebi ne bi bila sporna kada bi Vijeće imalo mogućnost nadzora nad vrednovanjem različitih aspekata stručnosti i sposobnosti kandidata te kada bi moglo otkloniti uočene nepravilnosti ili na njih skrenuti pozornost tijelu koje bi bilo ovlašteno preispitati ih. No, budući da ih nema, Vijeće mora na navedenim ocjenama temeljiti svoju odluku o izboru. Povećanje broja bodova koje može dati Vijeće kao sredstvo ispravljanja prethodno uočenih anomalija nije prihvatljivo rješenje. Ono, osim što ne pridonosi objektivizaciji postupka izbora zamjenika općinskih državnih odvjetnika, otvara i dodatna pitanja vezana uz objektivnost i transparentnost postupka izbora zamjenika općinskih državnih odvjetnika.

<sup>79</sup> Posljednjim izmjenama zakonodavac je propisao da se kandidatima postavljaju pitanja koja se odnose na njihov dosadašnji rad, specijalizaciju i stručno usavršavanje, a na temelju kojih se može utvrditi njihov osjećaj za pravdu, sposobnost primjerenog, odgovornog i etičnog obnašanja dužnosti, kao i njihova motiviranost za obnašanje dužnosti (čl. 56.a st. 2. ZDO/18).

<sup>80</sup> Jedan od mehanizama može biti primjerice obveza člana Vijeća koji kandidata ocijeni izrazito niskom ocjenom (primjerice ocjenom manjom od polovice ili trećine maksimalno predviđenog broja bodova na razgovoru), da istu zasebno obrazloži.

### 3.2. Kriteriji izbora i uloga Državnoodvjetničkog vijeća u postupku imenovanja zamjenika županijskih državnih odvjetnika i zamjenika Glavnog državnog odvjetnika

#### 3.2.1. Kriteriji izbora zamjenika županijskih državnih odvjetnika i zamjenika Glavnog državnog odvjetnika

Za razliku od kriterija za imenovanje zamjenika općinskog državnog odvjetnika, stupanjem na snagu ZDO/09 nisu se znatnije izmijenili uvjeti za imenovanje zamjenika županijskih državnih odvjetnika i zamjenika Glavnog državnog odvjetnika. Osim općih uvjeta koji su se odnosili na hrvatsko državljanstvo, završen pravni fakultet i položen pravosudni ispit, dodatno se za zamjenika županijskog državnog odvjetnika i Glavnog državnog odvjetnika traže godine radnog iskustva. Za zamjenika županijskog državnog odvjetnika i dalje je bio uvjet da je osoba kao dužnosnik u pravosudnim tijelima obnašala pravosudnu dužnost najmanje osam godina, dok je za zamjenika Glavnog državnog odvjetnika bilo potrebno radno iskustvo od najmanje 15 godina. Najveću novost ZDO/09 donio je u odnosu na kandidate koji nisu iz redova pravosudnih dužnosnika kojima je nova regulativa u znatnoj mjeri ograničila pristup pravosuđu. Za razliku od prijašnjeg rješenja koje je omogućavalo kandidaturu za zamjenika županijskog državnog odvjetnika i odvjetnicima, javnim bilježnicima i prisjednicima, nastavnicima i drugim osobama koje su radile na pravnim poslovima, ZDO/09 ovu mogućnost nije predvidio. S druge strane, za zamjenika Glavnog državnog odvjetnika mogla je biti imenovana osoba izvan pravosudnog sustava pod uvjetom da je riječ o uglednom pravniku koji ima položen pravosudni ispit i najmanje 20 godina radnog iskustva na pravnim poslovima.<sup>81</sup>

Prema ZDO/09 je prigodom imenovanja zamjenika Državnoodvjetničko vijeće bilo dužno cijeliti kriterije po kojima se daje ocjena obnašanja dužnosti uzimajući u obzir mišljenje državnog odvjetnika i nadležnog kolegija te ocjenu obnašanja dužnosti, s time da je uvjet za imenovanje bio da kandidat mora biti ocijenjen najmanje ocjenom "dužnost obnaša savjesno, stručno i uredno" ili višom ocjenom.<sup>82</sup> U slučaju da kandidati imaju sve druge jednake uvjete, zakonodavac je propisao da prednost ima kandidat koji je u dva zadnja ocjenjivanja bio bolje ocijenjen.<sup>83</sup> Ovako postavljeni kriteriji omogućavali su Državnoodvjetničkom vijeću da svoju odluku o izabranom kandidatu donosi cijeneći zakonske kriterije na temelju kojih je donesena ocjena te uzimajući u obzir

<sup>81</sup> Usp. čl. 63. st. 2. i 3. Zakona o državnom odvjetništvu (Narodne novine, br. 51/2001, 58/2006, 16/2007, 20/2007, 146/2008) i čl. 110. st. 3. ZDO/09.

<sup>82</sup> Čl. 161. st. 1. ZDO/09.

<sup>83</sup> Čl. 111. i čl. 161. ZDO/09.

mišljenje državnog odvjetnika i nadležnih kolegija. Vijeće je odluku donosilo nakon detaljne analize kompetencija, rezultata i osobina svakog pojedinog kandidata, pri čemu je ocjena obnašanja dužnosti bila samo jedan od kriterija, ali ne i odlučan. Konačnu odluku Vijeće je donosilo na temelju sve dostavljene dokumentacije i pribavljenih podataka te analize tih podataka, uspoređujući i donoseći ocjene o najboljem kandidatu.<sup>84</sup>

Izmjene i dopune Zakona o državnom odvjetništvu iz 2015. godine nisu obuhvatile ove kategorije zamjenika državnog odvjetnika, no Zakon o Državnoodvjetničkom vijeću uvodi znatne promjene s ciljem, među ostalim, povećanja transparentnosti u radu Vijeća i objektivizacije postupka njihova imenovanja.<sup>85</sup> Formalni uvjeti koji se odnose na dužinu rada u pravosuđu postroženi su u odnosu na zamjenike županijskog državnog odvjetnika s osam na deset godina, dok je u odnosu na zamjenike Glavnog državnog odvjetnika taj uvjet ostao nepromijenjen.<sup>86</sup> Uvjet je i da kandidat mora biti ocijenjen najmanje ocjenom "uspješno obnaša dužnost" na posljednjem ocjenjivanju prije imenovanja.<sup>87</sup> Najveću novost predstavljaju kriteriji na temelju kojih Državnoodvjetničko vijeće mora donijeti konačnu odluku o imenovanju zamjenika. U skladu s čl. 57. i 58. ZDOV-a prigodom donošenja odluke Vijeće mora uzeti u obzir ocjenu obnašanja dužnosti kojom se može ostvariti najviše 150 bodova i ocjenu koju je kandidat ostvario na razgovoru s Vijećem, a koja može iznositi maksimalno 15 bodova. Zakonom je, kao i kod imenovanja zamjenika općinskog državnog odvjetnika, propisano i dodatno ograničenje prema kojem Vijeće može imenovati zamjenika županijskog državnog odvjetnika i zamjenika Glavnog državnog odvjetnika među najviše deset kandidata koji su ostvarili najveći broj bodova,

<sup>84</sup> Stav Državnoodvjetničkog vijeća da za zamjenika županijskog državnog odvjetnika ne treba biti izabrana osoba s boljom ocjenom obnašanja dužnosti potvrdio je Ustavni sud u povodu ustavne tužbe kojom je bilo osporavano imenovanje kandidatkinja koje nisu imale najveći broj bodova pri ocjenjivanju. Odluka Ustavnog suda U-III/6022/2016 od 30. listopada 2019.

<sup>85</sup> Konačni prijedlog Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću, Zagreb, lipanj 2018., str. 38.

<sup>86</sup> V. čl. 52. st. 2. i 3. ZDOV-a (Narodne novine, br. 67/2018). Zakonom se propisuju ponešto izmijenjeni uvjeti za imenovanje zamjenika Glavnog državnog odvjetnika u slučaju kada su kandidati osobe izvan pravosudnog sustava. Tako zamjenikom Glavnog državnog odvjetnika može biti imenovana i osoba koja je najmanje 15 godina bila odvjetnik, javni bilježnik, sveučilišni profesor pravnih znanosti koji ima položen pravosudni ispit i najmanje 15 godina radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita odnosno ugledni pravnik s položenim pravosudnim ispitom i najmanje 20 godina radnog iskustva koji se dokazao svojim stručnim djelovanjem na određenom pravnom području, kao i stručnim i znanstvenim radovima.

<sup>87</sup> Čl. 54. ZDOV-a (Narodne novine, br. 67/2018).



s time da razlika između izabranog kandidata i kandidata s najvećim brojem bodova ne smije biti veća od deset bodova.<sup>88</sup> Također, kao i prije, i sada je propisana dužnost Državnoodvjetničkog vijeća da zatraži mišljenje o svim kandidatima za zamjenike županijskog državnog odvjetnika i zamjenika Glavnog državnog odvjetnika od nadležnih državnih odvjetnika i kolegija.<sup>89</sup>

Izmjene i dopune ZDOV-a iz 2022. godine kao svoj cilj navode, među ostalim, jačanje uloge Vijeća u postupku imenovanja kandidata te kao važnu novost, kao i kod zamjenika općinskih državnih odvjetnika, i u odnosu na ove kategorije zamjenika uvode povećanje broja bodova na razgovoru s članovima Državnoodvjetničkog vijeća s 15 na 20 uz mogućnost da Vijeće imenuje zamjenika državnog odvjetnika među najviše 15 kandidata koji su ostvarili najveći broj bodova, s tim da razlika između izabranog kandidata i kandidata s najvećim brojem bodova ne smije biti veća od 15 bodova, a ne kao prije deset bodova.<sup>90</sup>

### ***3.2.2. Uloga Državnoodvjetničkog vijeća u postupku izbora zamjenika županijskih državnih odvjetnika i zamjenika Glavnog državnog odvjetnika***

S obzirom na to da pri izboru zamjenika županijskog državnog odvjetnika Vijeće mora uzeti u obzir ocjenu obnašanja dužnosti (kandidat može ostvariti najviše 150 bodova) te razgovor s kandidatom (kandidat može ostvariti najviše 20 bodova), očito je da ocjena obnašanja dužnosti ima iznimnu važnost jer čini 88 % ukupnog broja bodova koje kandidat može ostvariti.

---

<sup>88</sup> Čl. 57. st. 1., 2. i 5. te čl. 58. st. 1., 2. i 4. ZDOV-a (Narodne novine, br. 67/2018). Posebni kriteriji propisani su za kandidate za zamjenika Glavnog državnog odvjetnika koji nisu obnašali pravosudne dužnosti (čl. 58. st. 3.).

<sup>89</sup> Čl. 59. st. 1. i st. 2. t. 2. i 3. ZDOV-a (Narodne novine, br. 67/2018). Mišljenja o kandidatima koje daju osobe koje imaju neposredna saznanja o njihovom radu zasigurno mogu biti važan pokazatelj kvalitete rada pojedinog kandidata, no samo pod pretpostavkom da nisu kontradiktorna, odnosno da su jasno obrazložena i utemeljena na transparentnim kriterijima koji su jednaki za sve. U tom smislu važno je i da se dosljedno primjenjuju pravila o odgovornosti (zamjenika) državnih odvjetnika u slučaju propusta u njihovu radu (primjerice u slučajevima propuštanja instruktivnog roka od strane zamjenika državnog odvjetnika ili propusta čelnika državnog odvjetništva u nadzoru nad radom zamjenika).

<sup>90</sup> Novost je i da se za kandidate za zamjenike županijskih državnih odvjetnika koji u trenutku prijave više ne obnašaju pravosudnu dužnost propisuje da pristupaju pisanoj provjeri znanja pred Vijećem koja se sastoji od izradbe jedne pisane radnje. V. čl. 9. ZID ZDOV/22.

Da bi bilo koji postupak ocjenjivanja imao smisla, pa tako i postupak ocjenjivanja zamjenika državnih odvjetnika, temeljna pretpostavka je jasno definirati njegove ciljeve. S jedne se strane može reći da je cilj ocjenjivanja zamjenika državnih odvjetnika strogo individualan jer im ocjena daje povratnu informaciju o rezultatima i kvaliteti njihovog rada, iz nje mogu uočiti prednosti i nedostatke u radu te im ona može biti poticaj na usavršavanje i kvalitetniji rad. Ipak, značaj ocjenjivanja zamjenika državnih odvjetnika ne iscrpljuje se samo u tome. Njegov je cilj i selekcija kandidata prigodom napredovanja, zbog čega je iznimno važno da osobe koje ocjenjuju njihov rad vode računa o zahtjevu za objektivnošću. To znači da rad svakog kandidata treba vrednovati u odnosu na unaprijed utvrđene kriterije koji su jedinstveni i primjenjuju se na sve jednako. Samo u tom slučaju moguće je kandidate usporediti i rangirati.

U nadležnosti je Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske donijeti opću uputu kojom se uređuju pravila o vođenju evidencije o radu državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika, postupak ocjenjivanja, sadržaj i oblik obrasca o ocjeni obnašanja dužnosti, način primjene mjerila za ocjenjivanje, raspon ocjena i druga pitanja u vezi s ocjenjivanjem državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika.<sup>91</sup> Posljednju takvu uputu donijela je Glavna državna odvjetnica u lipnju 2022. godine, dok je prethodna uputa bila na snazi od srpnja 2011.<sup>92</sup> S obzirom na to da je Uputa/22 tek kratko u primjeni, u nastavku ćemo se osvrnuti na Uputu/11 na temelju koje su se ocjenjivali zamjenici u proteklih više od deset godina. Smisao ovog dijela rada nije cjelovita analiza Upute/11, već upozoravanje na uočene sustavne nedostatke njezine primjene u praksi.

Kriteriji za napredovanje zamjenika državnih odvjetnika sadržani u Uputi/11 mnogobrojni su i mogu se podijeliti u dvije temeljne kategorije, na numeričke/kvantitativne kriterije i na kvalitativne kriterije.<sup>93</sup> Ovi prvi su po prirodi stvari objektivniji i transparentniji. No, ocjenjivanje se ne može i ne smije svesti samo na puko "mjerenje" broječnih pokazatelja. Kvalitativni kriteriji, odnosno kako je nešto napravljeno, trebali bi imati prevagu i biti važniji od kvantitativnih kriterija, odnosno od toga koliko je nečega riješeno. Istodobno, kvantitativni su kriteriji jednostavniji za utvrđivanje jer imaju broječne pokazatelje, dok su kvalitativni kriteriji znatno složeniji za procjenu jer uključuju vrednovanje. S obzirom na to da je vrednovanje koje provodi čovjek podložno vanjskim

<sup>91</sup> Čl. 110. st. 4. ZDO/18.

<sup>92</sup> Opća upute o ocjenjivanju obnašanja državnoodvjetničke dužnosti od 14. lipnja 2022. (dalje u tekstu: Uputa/22), Uputa o ocjenjivanju dužnosnika u državnom odvjetništvu od 3. lipnja 2011. (dalje u tekstu: Uputa/11).

<sup>93</sup> Navedeno vrijedi i za kriterije sadržane u Uputi/22.

utjecajima i pogodovanjima, iznimno je važno pronaći i predvidjeti mehanizme koji će te negativne pojave svesti na najmanju moguću mjeru. Takvi mehanizmi mogu biti primjerice pobliže određivanje kriterija na temelju kojih se vrednovanje provodi, permanentno, sustavno i sveobuhvatno provjeravanje kvalitete rada kandidata i s tim u vezi prikupljanje i dokumentiranje dokaza o postignutoj razini kompetencije u radu te mogućnost kontrole provedenog vrednovanja.

Kada navedene mehanizme primijenimo na ocjenjivanje koje se provodilo na temelju Upute/11, već na prvom koraku dolazimo do značajnog problema. Naime, kada se pogledaju kriteriji po kojima se ocjenjuju zamjenici, uočljivo je kako znatan utjecaj na ukupnu ocjenu obnašanja dužnosti, i samim time na mogućnost napredovanja, ima složenost predmeta na kojima zamjenik radi. Ovaj kriterij po prirodi stvari traži dodatno tumačenje, pa ako bi ga bilo nemoguće sasvim precizirati, važno je osigurati svojevrstan mehanizam ujednačavanja tumačenja ovog pojma i njegove primjene u praksi. S obzirom na to za očekivati je da su kriteriji na kojima se temelji procjena složenosti predmeta određeni ili barem određivi te da su kandidati s njima bili unaprijed upoznati.<sup>94</sup> No, nije bilo tako. Iako je Uputa/11 sadržavala odredbu koja je propisivala da će se na redovitim savjetovanjima državnih odvjetnika razmatrati primjena upute radi eventualnih predlaganja nužnih izmjena, kako bi se utvrdili i usvojili jedinstveni kriteriji pri ocjenjivanju, ta je odredba bila tek mrtvo slovo na papiru.<sup>95</sup> Unutar sustava državnog odvjetništva nije određeno koja bi to sadržajna i/ili formalna obilježja predmet trebao imati da bi mogao biti klasificiran većim ili manjim stupnjem složenosti, niti u tom pogledu postoje bilo kakve smjernice, pa samim time ne postoji ni ujednačena praksa.

Kad je riječ o preostala dva mehanizma kontrole, oni su kao takvi izričito propisani zakonom. Naime, u skladu s odredbama članaka 109. do 116. ZDO/18 te Uputom/11 državni odvjetnik je dužan pratiti rad zamjenika i sve važne podatke, uključujući podatke o radu na svim složenim predmetima, evidentirati u spisu (fasciklu) zamjenika, kao i obrazložiti kriterije na kojima temelji danu ocjenu. U čl. 4. st. 7. Upute/11 detaljno su bili navedeni podatci koje je morala sadržavati evidencija u fasciklima. Posebice je bilo istaknuto da podatci moraju biti potpuni i ažurni jer služe kao činjenična podloga za

<sup>94</sup> U Uputi/11 razlikuje se rad na predmetima, rad na složenim predmetima i rad na najsloženijim predmetima.

<sup>95</sup> Na XVII. savjetovanju Glavne državne odvjetnice sa županijskim i općinskim državnim odvjetnicima (2021) jedna od tema bio je nacrt Upute o ocjenjivanju, kao i prezentiranje kriterija za određivanje složenih predmeta i kriteriji za određivanje zbirnih predmeta. Vidjeti službenu stranicu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, <http://admin.dorh.hr/dorh24052021> (pristup 11. lipnja 2023.).

ocjenjivanje i u slučaju prigovora na danu ocjenu njima se koristi Državnoodvjetničko vijeće. No, u praksi je Državnoodvjetničko vijeće bilo suočeno s problemom što se evidencija o radu pojedinog zamjenika ne vodi ili se ne vodi dovoljno detaljno. Jedan od argumenata iznesen u povodu prigovora na ocjenu kojim se opravdavalo takvo stanje bio je da, budući da nisu jasno precizirani kriteriji po kojima bi se predmet mogao okarakterizirati kao složen predmet, u osobnom spisu nisu evidentirani podatci o takvim predmetima. Ovakvo tumačenje, po kojem državni odvjetnici ne bi bili dužni podatke o radu na složenim predmetima prikupiti i evidentirati u spisu (fasciklu) zamjenika, niti bi bili dužni obrazložiti svoju odluku o tome zašto (ni)je riječ o takvom predmetu, dovodi do arbitrarnih ocjena te omogućuje pogodovanje nekom od kandidata, dok istodobno drugoga stavlja u nepovoljan položaj. Osim toga, onemogućuje Vijeću preispitivanje danih ocjena, čime pravo prigovora na ocjenu predviđeno u čl. 115. Zakona o državnom odvjetništvu *de facto* gubi svoju svrhu i smisao.<sup>96</sup>

Druga strana istog problema jest to što je kod dijela ocjena već na prvi pogled bilo vidljivo da nisu u skladu s Uputom jer nisu navedeni razlozi zbog kojih je kandidat dobio visok ili maksimalan broj bodova po određenom parametru. Naravno da taj kandidat nije uložio prigovor na ocjenu. Ako prihvatimo stajalište da u ovakvim slučajevima Vijeće nema nikakvu mogućnost reagiranja i da svoju odluku o imenovanju mora donijeti na očito nezakonitim ocjenama, to dovodi u pitanje cijeli sustav izbora zamjenika županijskih državnih odvjetnika i zamjenika Glavnog državnog odvjetnika te uopće rad Državnoodvjetničkog vijeća. Ovomu još treba pridodati da su ocjene tajne i zamjenici unutar državnog odvjetništva nisu upoznati s ocjenom koju je dobio njihov kolega niti mogu međusobno uspoređivati kriterije na temelju kojih su ocjenjeni, što dodatno olakšava neosnovano favoriziranje pojedinih kandidata.

---

<sup>96</sup> Ocjenjivanje zamjenika ulazi u posao državnoodvjetničke uprave i mehanizmi za rješavanje ovog pitanja postoje unutar državnog odvjetništva, kao hijerarhijski ustrojenog tijela, no ne rabe se u praksi. U Uputi/2011 u čl. 7. st. 3. bilo je izričito propisano da pri pregledu rada nižih državnih odvjetništava Glavni državni odvjetnik ili županijski državni odvjetnik (ili zamjenik kojeg odredi) moraju pregledati ocjene i osobne spise dužnosnika radi uvida koriste li se jedinstvenim kriterijima kod davanja bodova po pojedinom mjerilu. U slučaju da utvrde da su kriteriji različiti od uobičajenih i u suprotnosti sa Zakonom o državnom odvjetništvu i Uputom, moraju upozoriti državnog odvjetnika i po potrebi poduzeti druge mjere u skladu s odredbama Zakona o državnom odvjetništvu. U čl. 114. st. 1. i 3. ZDO/18 je izričito propisano da ocjena mora sadržavati obrazloženje u kojem će državni odvjetnik iznijeti način vrednovanja po pojedinom mjerilu te navesti na osnovi kojih pokazatelja je ocjena dana te sve druge važne podatke.

Kao što je uvodno rečeno, u lipnju 2022. donesena je nova uputa za ocjenjivanje. I u njoj se rabi niz neodređenih izraza i pojmova (npr. u većoj mjeri, u manjoj mjeri, teški predmet, složen predmet ili povremeno i neznatno odstupa od etičkih načela i dr.) što ponovno nimalo ne pridonosi objektivizaciji kriterija ključnih za napredovanje.<sup>97</sup> Iako se definira što znači “bitno odstupanje” od etičkih načela (u čl. 11. st. 3. Upute/22), dana definicija sama otvara mogućnosti arbitrarnog postupanja čelnika koji će procjenjivati je li povreda etičkih načela bitna ili nebitna. Dodatno iznenađuje što je u Uputi/22 izostavljena ranija odredba o jedinstvenim kriterijima ocjenjivanja koja je propisivala da će se na redovitim savjetovanjima državnih odvjetnika razmatrati primjena upute radi eventualnih predlaganja nužnih izmjena, kako bi se utvrdili i usvojili jedinstveni kriteriji pri ocjenjivanju. Od iznimne je važnosti da odredbe Upute budu što jasnije, odnosno preciznije pa bi redovita rasprava o uputama za ocjenjivanje, odnosno o pojedinim kriterijima za ocjenjivanje i poteškoćama koje se javljaju u praksi, zasigurno pridonijela transparentnosti ocjenjivanja zamjenika državnih odvjetnika.<sup>98</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Provedena analiza uloge Državnoodvjetničkog vijeća u izboru zamjenika državnih odvjetnika skrenula je pozornost na nekoliko značajnih problema. Prije svega, vrlo ozbiljan problem predstavljaju česte i znatne izmjene zakonodavstva koje uređuje ovu materiju od 2009. godine do danas, a u kojima je nemoguće razaznati bilo kakvu strategiju kadrovanja u općinskim i županijskim državnim odvjetništvima. Bez dobro osmišljene i jasne strategije nemoguće je osigu-

---

<sup>97</sup> Određivanje kriterija o tome što je složeni predmet svakako treba prepustiti državnom odvjetništvu, no iznimno je važno da su oni jednaki za sve zamjenike državnih odvjetnika. Drugim riječima, ako se rad jednog zamjenika cijeni kao rad na složenom predmetu jer je, primjerice, donio rješenje o provođenju istrage ili je proveo prvo ispitivanje, onda taj kriterij treba vrijediti i za sve ostale zamjenike. Kod ocjenjivanja čelnika državnih odvjetništava može se, pak, postaviti dodatno pitanje (potrebno) broja donesenih odluka u državnoodvjetničkim predmetima kao uvjeta da bi mogli biti ocjenjeni (primjerice je li prihvatljivo da na temelju jedne osuđujuće presude donesene u ocjenjivanom razdoblju kandidat dobije maksimalni broj bodova /60/ po mjerilu kvalitete odluka i opravdanog korištenja pravnih lijekova?).

<sup>98</sup> Općenito, Uputa/22 opsegom je i sadržajno znatno manja od Upute/11 (ima 19 odredbi, u odnosu na 33 odredbe iz Upute/11). Iz nje su, primjerice, u cijelosti izbačene odredbe koje se odnose na načela i jedinstvene kriterije ocjenjivanja, dok su odredbe o evidenciji o radu državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika, kao i o postupku ocjenjivanja puno općenitije u odnosu na odredbe iz Upute/11.

rati da u državnoodvjetnički sustav ulaze i unutar sustava napreduju najkompetentnije osobe, koje bi time barem donekle neutralizirale postojeće prepreke punoj neovisnosti u obnašanju pravosudne dužnosti. Drugi su uočeni problem normativna i stvarna ograničenja mogućnosti Državnoodvjetničkog vijeća da u postupku imenovanja zamjenika općinskih i županijskih državnih odvjetnika bira kandidate koji su objektivno najkompetentniji. Navedena ograničenja uvjetovana su nizom normativnih rješenja i njihovim tumačenjima u praksi, pa i od strane Ustavnog suda Republike Hrvatske, a u nastavku ćemo ih istaknuti zajedno s prijedlozima mogućih rješenja.

Kriteriji za imenovanje zamjenika općinskih državnih odvjetnika trebali bi obuhvatiti više relevantnih pokazatelja stručnosti i sposobnosti kandidata, kao što su primjerice ostvaren uspjeh na pravnom studiju<sup>99</sup>, bodovi ostvareni na pravosudnom ispitu i završeni programi stručnog usavršavanja i osposobljavanja. Tijekom rada u pravosuđu kandidat je zasigurno stekao određena znanja i vještine koje pridonose uspješnom obavljanju državnoodvjetničke dužnosti koje kroz dodatne bodove za radni staž u pravosuđu treba vrednovati prigodom izbora zamjenika općinskih državnih odvjetnika. Uzimanje u obzir većeg broja kriterija omogućilo bi da uistinu najbolji kandidati postanu pravosudni dužnosnici, a ujedno bi potencijalne kandidate motiviralo da se kontinuirano trude ostvarivati što bolje profesionalne rezultate i da se profesionalno usavršavaju. Svi prethodno navedeni kriteriji ne bi trebali biti predmet ocjene na razgovoru, budući da se mogu objektivno unaprijed bodovati. Uočene nedostatke završnog ispita, kao ispita kojim bi se trebalo provjeravati praktična znanja vezana uz specifičnosti profesije državnoodvjetništva, trebalo je otkloniti te ostaviti rješenje koje je predviđalo iste uvjete za sve kandidate za zamjenike općinskog državnog odvjetnika, neovisno dolaze li iz pravosuđa ili izvan njega.

Presudan značaj za izbor zamjenika županijskih državnih odvjetnika i zamjenika Glavnog državnog odvjetnika trebalo bi imati objektivno i ujednačeno vrednovanje profesionalnih ostvarenja kandidata tijekom višegodišnjeg rada prikazano kroz danu ocjenu, naravno pod pretpostavkom da se ono provodi u skladu sa Zakonom o državnom odvjetništvu i uputi za ocjenjivanje obnašanja državnoodvjetničke dužnosti. Ocjena utemeljena i obrazložena u skladu s navedenim propisima trebala bi biti najbolje jamstvo nepristranosti i transparentnosti u postupku napredovanja zamjenika. No, u praksi su pri imenovanju zamjenika županijskih državnih odvjetnika i zamjenika Glavnog državnog odvjetnika RH uočeni ozbiljni nedostaci zbog neujednačene prak-

<sup>99</sup> Nije jasno zašto se uspjeh na petogodišnjem studiju prava ne uzima u obzir prigodom imenovanja za zamjenika općinskog državnog odvjetnika i zašto je jednogodišnje obrazovanje iz Državne škole isključivi jamac kvalitete kadrova.

se u pogledu tumačenja, procjene i obrazloženja kriterija na temelju kojih se dodjeljuju bodovi po pojedinom mjerilu iz Upute/11, ali i najnovije Upute/22. Dosadašnja iskustva pokazuju da određeni broj ocjena na temelju kojih su se birali kandidati za državnoodvjetničke dužnosti u svom obrazloženju nije sadržavao relevantne i dostatne razloge za dodijeljeni broj bodova po pojedinom kriteriju. Takve ocjene upućuju na arbitrarnost i samovolju u odlučivanju te dovode do nejednakog položaja kandidata u postupku izbora i nikako ne bi smjele biti temelj za odluku Državnoodvjetničkog vijeća u izboru najboljeg kandidata. Imajući u vidu da zamjenik koji je po pojedinim kriterijima neosnovano dobio visoki broj bodova zasigurno neće podnijeti prigovor na ocjenu te da drugi kandidati nemaju saznanja o nepravilnostima jer nemaju uvid u ocjene svojih kolega s kojima konkuriraju za isto mjesto, Državnoodvjetničkom vijeću trebala bi se omogućiti kontrola ocjene, odnosno kontrola kriterija na temelju kojih je donesena ocjena i u slučajevima kada na ocjenu nije bio podnesen prigovor. Objektivnosti i transparentnosti postupka posebno šteti to što su obrazloženja ocjena zamjenika državnih odvjetnika tajna, pa bi bilo potrebno i da obrazloženja ocjena budu javna unutar državnoodvjetničke organizacije.

Uočeni problemi vezani uz kriterije izbora zamjenika državnih odvjetnika ozbiljno dovode u pitanje ostvarivanje načela nepristranosti, objektivnosti i transparentnosti koja bi trebala biti temelj imenovanja i napredovanja zamjenika državnih odvjetnika, no ne mogu se kompenzirati povećanjem broja bodova koje Vijeće može dati kandidatima na razgovoru, već zahtijevaju sustavno i cjelovito preispitivanje postupaka imenovanja zamjenika državnih odvjetnika (i čelnika državnih odvjetništava), kao i uspostavljanje mehanizama individualne odgovornosti svih onih koji u tim postupcima sudjeluju.

## LITERATURA

### Knjige i članci

- Boyne, S., *German Prosecutors and the Rechtstaat*, u: Langer, M.; Sklansky, D. A. (ur.), *Prosecutors and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017., str. 138 – 174.
- Cadiet, L.; Normand, J.; Amrani Mekki, S., *Théorie générale du procès*, Presses Universitaires de France, Paris, 2020.
- Cohen, M., *The French Prosecutor as Judge. The Carpenter's Mistake?*, u: Langer, M.; Sklansky, D. A. (ur.), *Prosecutors and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017., str. 109 – 137.

- Durđević, Z., *Uvodna riječ, Neovisnost Europskog javnog tužitelja: ključ borbe protiv prijevare, korupcije i zlouporaba ovlasti od strane državnih i lokalnih dužnosnika*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 29, br. 1, 2022., str. V – XII.
- European Commission for democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors*, Strasbourg, 26 April 2022, CDL-PI(2022)023.
- Gilliéron, G., *Public Prosecutors in the United States and Europe*, Springer, Cham, 2014.
- Guinchard, S.; Montagnier, G.; Varinard, A.; Debard, T., *Institutions juridictionnelles*, Dalloz, Paris, 2009.
- Hodgson, J. S., *The Democratic Accountability of Prosecutors in England and Wales and France: Independence, Discretion and Managerialism*, u: Langer, M.; Sklansky, D. A. (ur.), *Prosecutors and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017., str. 76 – 108.
- Jasch, M., *Prosecution and Politics in Germany: The Struggle for Independence*, u: Colvin, V.; Stenning, P. (ur.), *The Evolving Role of the Public Prosecutor*, Routledge, London, 2019., str. 205 – 219.
- Krapac, D., *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*, Narodne novine, Zagreb, 2020.
- Krapac, D., *Neovisnost sudaca kao postulat pravne države: njemačka iskustva, hrvatski problemi*, Politička misao, vol. 34, br. 1, 1997., str. 63 – 111.
- Langer, M.; Sklansky, D. A., *Epilogue: Prosecutors and Democracy – Themes and Counterthemes*, u: Sklansky, D. A. (ur.), *Prosecutors and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017., str. 300 – 338.
- Ljubanović, V., *Novo hrvatsko pravo državnog odvjetništva*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 8, br. 2, 2001., str. 3 – 29.
- Pajčić, M., *Prethodni kazneni postupak u suvremenom međunarodnom poredbenom kaznenom procesnom pravu*, Doktorska disertacija, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb, 2011.
- Uzelac, A., *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize*, Politička misao, vol. 38, br. 2, 2001., str. 3 – 41.
- Uzelac, A., *Ustavne odredbe o sudbenoj vlasti: o potrebi revizije zapuštenog i nedomišljenog konstitucionalnog okvira za rad pravosuđa*, u: Gardašević, Đ.; Gotovac, V.; Zrinščak, S. (ur.), *Pravo i društvo – Liber amicorum Josip Kregar*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 3 – 39.



## Pravni akti

Poslovnik Državnoodvjetničkog vijeća, Narodne novine, br. 16/2019, 25/2019.  
Pravilnik o načinu i provođenju te ocjenjivanju pisanog ispita i usmenog razgovora, Narodne novine, br. 140/2013, 128/2015 i 116/2017.

Promjene Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 76/2010.

Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja ("EPPO"), L 283, 31. 10. 2017.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1897, 8/1998 – službeni pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – službeni pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001. – službeni pročišćeni tekst, 76/2010, 85/2010 – službeni pročišćeni tekst, 5/2014.

Zakon o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 51/2001, 58/2006, 16/2007, 20/2007, 146/2008.

Zakon o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 67/2018, 21/2022.

Zakon o Državnoodvjetničkom vijeću, Narodne novine, br. 67/2018, 126/2019, 80/2022.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 116/2010.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 145/2010.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 72/2013.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 82/2015.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću, Narodne novine, br. 80/2022.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji, Narodne novine, br. 82/2015.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji, Narodne novine, br. 30/2023.

Zakon o Pravosudnoj akademiji, Narodne novine, br. 153/2009, 127/2010, 82/2015.

Zakon o Pravosudnoj akademiji, Narodne novine, br. 52/2019, 30/2023.

Zakon o vještbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu, Narodne novine, br. 84/2008.

Zakon o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 76/2009, 153/2009, 116/2010, 145/2010, 57/2011, 130/2011, 72/2013, 148/2013, 33/2015, 82/2015.

## Summary

Marissabell Škorić\*  
Elizabetha Ivičević Karas\*\*

**THE ROLE OF THE STATE ATTORNEY'S COUNCIL  
IN THE ELECTION OF DEPUTY STATE ATTORNEYS  
– CRITICAL ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF  
THE NORMATIVE FRAMEWORK AND THE LACK OF A  
STRATEGY**

*After introductory remarks on the organization, jurisdiction and way of working of the State Attorney's Council, the study shows how the criteria for the selection of deputy state attorneys have changed from 2009 to the present, as has the prescribed role of the State Attorney's Council. Issues that are still open as a result of frequent changes to the relevant normative framework and the obvious lack of a strategic approach to this matter are considered. Also, the normative and actual limitations of the State Attorney's Council's ability to select candidates who are objectively the most competent in the process of appointing deputy municipal and county state attorneys are critically reviewed. The observed problems related to the criteria for the selection of deputy state attorneys seriously call into question the realization of the principle of impartiality, objectivity and transparency, which should be the basis for the appointment and promotion of deputy state attorneys. Therefore, a systematic and complete review of the procedures for appointing deputy state attorneys and heads of state attorney's offices is proposed, as well as the establishment of individual responsibility for all those who participate in these procedures.*

*Keywords: State Attorney's Council; state attorney's office; election of deputy state attorneys*

---

\* Marissabell Škorić, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Rijeka, Hahlić 6, 51000 Rijeka; marissabell.skoric@pravri.uniri.hr;  
ORCID ID: orcid.org/0000-0003-0627-3651

\*\* Elizabetha Ivičević Karas, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; elizabetha.ivicevic@pravo.unizg.hr;  
ORCID ID: orcid.org/0000-0001-5279-3709