

Nadzor i upravljanje državnim odvjetništvima

1. Uvodno o upravljanju državnim odvjetništvima

Osnovna dužnost državnog odvjetnika je upravljanje državnim odvjetništvom. To je svima poznato i upravo zbog toga smatramo da o tome ne treba raspravljati jer se nema što mijenjati. Da li je to baš tako. Da li je isto upravljati državnim odvjetništvom danas nakon promjene Ustava i Zakona o državnom odvjetništvu iz 2001. godine kao i nekada?

Državni odvjetnici moraju biti svjesni da to nije isti posao i ista odgovornost. Međutim, cijelo vrijeme radimo kao i ranije. Županijski i općinski državni odvjetnici se više ili manje drže naslijeđenih načina rada, zavisno o tome koliko je znanja i prakse na njih preneseno, zavisno od toga koliko je to njih to traženo i što se od njih očekivalo.

Koliko je meni poznato do sada nismo razgovarali o načinu i metodama upravljanja državnim odvjetništvom, koje su ovlasti i odgovornosti nižeg državnog odvjetnika u odnosu na višeg državnog odvjetnika i obrnuto. Nismo raspravljali o potrebi mijenjanja dosadašnjeg načina rada što se tiče upravljanja i nadzora iako praksa naslijeđena iz bivšeg sustava ne odgovara radu jedne složene državnoodvjetničke organizacije u demokratskom sustavu.

Iako nije lako dati odgovore na ova pitanja ona zaslužuju našu pažnju, jer državno odvjetništvo se nalazi, kao i cijelo društvo, u prijelomnom trenutku priprema za pridruživanje Europskoj uniji i čeka nas složen posao prilagođavanja europskim standardima.

2. Nadzor i upravljanje državnim odvjetništvima u zadnje tri godine

Iako se u Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske nismo posebno bavili upravljanjem u zadnje tri godine počeli smo mijenjati dosadašnje načine upravljanja i nadzora. Počeli smo mijenjati postojeće stanje, jer smo ocijenili da dosadašnji način upravljanja i nadzora nije više prihvatljiv obzirom na nove poslove koje radimo.

Više je razloga za ove promjene od kojih navodim samo slijedeće;

- došlo je do spajanja između bivšeg tužiteljstva i pravobraniteljstva,
- dok su tužiteljstva imala koliko toliko razvijen sustav nadzora, pravobraniteljstva obzirom na svoj dotadašnji ustroj takav sustav nisu imala,
- promjene zakona, nove ovlasti i veličina same organizacije su nas također tjerali da nešto poduzmemo.

Što smo napravili;

1. Osnovne obrasce za praćenje rada građansko-upravnih odjela,
2. Ustrojena je evidencija rada svakog zamjenika i savjetnika,
3. Uveli smo mjesečno praćenje rada kaznenih i građansko-upravnih odjela s povratnom informacijom o radu vaših državnih odvjetništava,

4. Državni odvjetnici su započeli s ocjenjivanjem zamjenika, tako da je ocjena jedan od elemenata prilikom odlučivanja o imenovanju u više državno odvjetništvo ili na odgovorniju dužnost,
5. Na osnovu praćenja opterećenja uveli smo standarde za preraspodjelu predmeta.

Mjesečno praćenje rada, novi načini izvješćivanja i raščlambe rada državnih odvjetništava daju osnova za vrednovanje rada državnih odvjetnika i ocjenu njihove uspješnosti, jer od kvalitete čelnih ljudi u jednoj organizaciji poput naše zaista puno toga ovisi. Upravo iz tog razloga smo u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu predložili uvođenje ocjenjivanja državnih odvjetnika. Potrebno je naglasiti da bez obzira koliko to bili samo početni koraci u mijenjanju dosadašnje prakse većina županijskih državnih odvjetništava nije slijedila Državno odvjetništvo Republike Hrvatske već je i dalje nastavila raditi na dosadašnji način.

a. Mjesečno praćenje rada

Mjesečno praćenje rada omogućava Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske kontinuirani nadzor nad radom državnih odvjetništava. Ono daje dovoljno podataka tako da možemo znati u kakvom je položaju svako državno odvjetništvo, znamo osnovnu strukturu predmeta i rezultate i uspješnost u postupku. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske mjesečno prati rad nižih državnih odvjetništava i istovremeno povratno izvješćuje državna o njihovom radu u odnosu na rad drugih državnih odvjetništava.

Mjesečno praćenje rada i preraspodjela predmeta iz onih državnih odvjetništava koja su imala najveće zaostatke i rješavanje tih zaostataka su najvidljiviji rezultat novog načina praćenja i nadziranja rada državnih odvjetništava.

b. Godišnja izvješća

Što se tiče nižih državnih odvjetništava ništa se nije promijenilo, godišnje praćenje rada ostalo je identično kao i ranije. Međutim, kada se radi o izvješću o godišnjem radu državnih odvjetništava, kada se radi o odgovornosti za rad državnih odvjetništava stvari su se itekako izmijenile za Glavnog državnog odvjetnika.

Prema izmijenjenom Zakonu o državnom odvjetništvu iz 2001. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske podnosi izvješće o radu Hrvatskom saboru i Vladi Republike Hrvatske. Koje posljedice može imati neprihvatanje izvješća. Imamo presedan i znamo posljedice. Hrvatski sabor je u jednom slučaju nakon negativne ocjene izvješća razriješio Glavnog državnog odvjetnika.

Dakle, Vlada Republike Hrvatske i Hrvatski sabor kroz prihvaćanje ili neprihvatanje naše ocjene stanja i kretanja predmeta i rezultata rada i zaključaka zapravo svake godine odlučuju o odgovornosti Glavnog državnog odvjetnika za rad državnih odvjetništava.

Smatram da je nužno mijenjati koncepciju godišnjih izvješća nižih državnih odvjetništava. Godišnje izvješće svakog županijskog državno odvjetništva mora dati odgovor na slijedeća pitanja;

- a. osnovne naznake o stanju i kretanju predmeta,
- b. da li je državno odvjetništvo koje zastupa i kojim upravlja ostvarilo zadovoljavajuće rezultate, odnosno rezultate koji u bitnom ne odstupaju na lošije od prosjeka državnih odvjetništava u Republici Hrvatskoj,
- c. da li je državni odvjetnik zakonito, pravodobno i stručno obavljao poslove državnoodvjetničke i pravosudne uprave,
- d. što je državni odvjetnik poduzeo ili namjerava poduzeti u slučaju da njemu podređena državna odvjetništva nisu ostvarila zadovoljavajuće rezultate, ili u slučaju slabog i nestručnog rada zamjenika, odnosno počinjenja stegovnog djela.

Odgovori na gore navedena pitanja moraju se vidjeti iz godišnjeg izvješća i u slučaju ako Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ocijeni da su ostvareni rezultati nezadovoljavajući državni odvjetnik bi morao snositi slične konzekvence koje i Glavni državni odvjetnik mora snositi ukoliko Hrvatski sabor ocijeni cjelokupni rad državnog odvjetništva nezadovoljavajućim.

3. Temeljna pitanja o upravljanju i odgovornosti

Poslovi državnoodvjetničke uprave i odgovornost nižih državnih odvjetnika i zamjenika temelji se na dijelom na Zakonu o državnom odvjetništvu, ali i na naslijeđenim odnosima. Upravo zbog navedenih okolnosti često zapravo državnim odvjetnicima nije sasvim jasno za što tko odgovara.

a. *Sadašnje stanje i ocjena uspješnosti upravljanja državnim odvjetništvima*

Kao što sam naveo kad je u pitanju nadzor i upravljanje Državno odvjetništvo Republike Hrvatske očekuje od županijskih državnih odvjetništava da ona vode nadzor nad radom općinskih državnih odvjetništava, ali istovremeno i da vrše pregled i pomažu kada je to potrebno općinskim državnim odvjetništvima. U ovoj hijerarhiji i odnosima nije ništa sporno. Takav je Zakon o državnom odvjetništvu i on ne može u bitnom biti drukčiji.

Sporna je provedba.

Imamo različite situacije. Imamo županijske pa i općinske državne odvjetnike koji uopće ne vode nadzor nad dijelom poslova državnog odvjetništva. Sjetimo se samo koliko državnih odvjetnika prepušta upravljene i nadzor nad radom građanskih odjela svojim zamjenicima i voditeljima. Pogledajmo samo koliko puta kad odgovaramo na pitanje o potrebama državnih odvjetništava govorimo o kaznenim odjelima, građanke odjele ne spominjemo. Iako se ovo stanje mijenja ipak još uvijek imamo situacije u kojima državni odvjetnik vodi nadzor samo nad dijelom državnog odvjetništva, ponaša se kao da je on voditelj kaznenog odjela i dopušta paralelni sustav u kojem mu je voditelj građanskog odjela samostalan upućen na više državno odvjetništvo, tako da on ne sudjeluje u radu tog odjela. To može tako ići dok se ne postavi pitanje odgovornosti, tada se svi sjete tko je odgovoran za rad državnog odvjetništva.

b. Upravljanje i odgovornost - odredbe Zakona o državnom odvjetništvu

Prema čl. 5. Zakona o državnom odvjetništvu državni odvjetnik je odgovoran za objavljivanje poslova iz djelokruga državnog odvjetništva kojeg zastupa i kojim upravlja. Prema Zakonu odgovornost državnog odvjetnika je neupitna. Posebno je neupitna odgovornost Glavnog državnog odvjetnika.

On je odgovoran za uredno obavljanje poslova u državnom odvjetništvu u cjelini, za odluke koje je donio i uz zamjenika državnog odvjetnika za odluke tog zamjenika, te za rad svojih podređenih. Odgovornost je postavljena na ovakav način jer s druge strane isključivo Glavni državni odvjetnik, županijski i općinski državni odvjetnici imaju ovlast zastupati državno odvjetništvo i upravljati radom državnog odvjetništva.

4. Razlika između odgovornosti za rad i odluku i mišljenje u predmetu

Nejasnoće su posebno izražene u vezi pitanja što je naše stručno mišljenje za koje ne možemo biti odgovorni i koje su granice naše odgovornosti za pojedinačnu odluku. Također nikada nismo jasno odredili da li je baš uvijek državni odvjetnik, odnosno više državno odvjetništvo dužno dati mišljenje i naputak.

Određivanje granica odgovornosti za preuzeti posao svakog od nas ključno je kako za sigurnost svakog dužnosnika, tako i za učinkovito upravljanje državnim odvjetništvom. Često se čuju slijedeći komentari u vezi odnosa između državnih odvjetnika, odnosno u vezi odnosa između državnog odvjetnika i njegovih zamjenika: „Pitaj višeg državnog odvjetnika, pa kad ti on da odgovor on je preuzeo odgovornost“. „Kako mi on kaže tako ću ja napraviti“, „On odgovara, a ne ja“ itd.

To su fraze koje možemo čuti svakodnevno, a da kod toga je nejasno kada treba i kada se može pitati više državno odvjetništvo, na koji način to napraviti i ako je mišljenje dano za što odgovara državni odvjetnik, a za što zamjenik.

U zadnje vrijeme u vezi nekoliko slučajeva kojima je nanijeta šteta ugledu državnog odvjetništva kao pravosudnog tijela postavilo se je pitanje odgovornosti za način rada i donošenje odluke. Moramo razlikovati pravno mišljenje od konkretnog rada u predmetu i okolnosti pod kojima je donesena odluka u predmetu.

Odgovornost za odluku u predmetu, ali i odgovornost za potpuno i stručno iznošenje predmeta na sjednici odjela ili u referatu državnom odvjetniku ili višem državnom odvjetniku je neupitna. U protivnom za što uopće zamjenik ili niži državni odvjetnik odgovara?

Nedopustivo je da dostavimo predmet višem državnom odvjetništvu „na odluku“. Zakon o državnom odvjetništvu ne daje pravo nižem državnom odvjetniku da dostavi predmet višem državnom odvjetniku da ga on prouči i da mu zatim da naputak kako će ga riješiti. U slučaju ako tražimo uputu, ako tražimo mišljenje mi moramo imati naš stav, naš prijedlog i naše mišljenje. Za ovo mišljenje za ovakav prijedlog ne možemo biti pozvani na odgovornost.

a. U kojem slučaju državni odvjetnik ili zamjenik ne može biti pozvan na odgovornost za dano mišljenje

Državni odvjetnik prema čl. 7. Zakona o državnom odvjetništvu ne smije biti pozvan na odgovornost za izraženo pravno mišljenje u predmetu koji mu je dodijeljen na rad. Državni odvjetnik ili zamjenik državnog odvjetnika koji je na osnovu dobrog i savjesnog rada u predmetu dao mišljenje, koji ga je i obrazložio, odnosno koji je potpuno iznio (referirao) predmet, koji je dao svoje prijedloge i obrazložio zašto on ima takvo mišljenje ne može biti pozvan na odgovornost za to mišljenje.

Postoji razlika između pravnog mišljenja danog u predmetu koji je nekome dodijeljen u rad i činjenice da smo mišljenje dali, a da nismo u cijelosti proveli izvide i prikupili sve podatke koje smo trebali prikupiti, da predmet nismo proučili, ili smo ga proučili samo djelomično. Donošenje pogrešne odluke na osnovu nedovoljnog rada i poznavanja predmeta, kao i nepotpuno ili nestručno referiranje višem državnom odvjetniku nije mišljenje u predmetu koje bi oslobađalo odgovornosti, radi se o radu koji nije stručan, a za nestručnost snosimo posljedice prvenstveno kroz ocjenjivanje, ali i kroz stegovni postupak ako je to imalo štetne posljedice za državno odvjetništvo.

Dakle, da još jednom ponovim državni odvjetnik, odnosno zamjenik državnog odvjetnika ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo pravno mišljenje u predmetu, ali samo pod uvjetom da je svoj posao obavio korektno, da je predmet iznio u potpunosti, da je na predmetu radio onako kako to pravila struke nalažu i da je svoj stav obrazložio. Tada zaista ne može biti pozvan na odgovornost, jer se radi o pravnom mišljenju.

Odgovoran je za polovično i nestručno iznošenje predmeta, koje može dovesti u zabunu onoga koji daje mišljenje. Ako je mišljenje višeg državnog odvjetnika dano na osnovu nepotpunog iznošenja predmeta, prešućivanja i prikrivanja pojedinih radnji tada dano mišljenje višeg državnog odvjetnika ne oslobađa od odgovornosti onoga tko je na takav način mišljenje zatražio i po dobivenom mišljenju postupao.

Kada možemo tražiti uputu državnog odvjetnika ili višeg državnog odvjetništva? U složenim slučajevima u kojima donošenje pogrešne odluke može imati posljedice za tog državnog odvjetnika ili državno odvjetništvo. Mišljenje možemo tražiti i u slučaju dvojbe oko nekog pravnog stanovišta ili činjeničnog supstrata u predmetu, ali tada moramo izložiti naše mišljenje, naš stav o činjenicama i načinu rješavanja predmeta.

Također je potrebno skrenuti pažnju na odredbu čl. 26. Zakona o državnom odvjetništvu.

Uputa ili naputak za postupanje u konkretnom predmetu, pod u Zakonu određenim uvjetima, oslobađa nas odgovornosti i dužni smo postupiti po napatku ili uputi za rješavanje konkretnog predmeta. Po Zakonu možemo zatražiti ponovno uputu ako mislimo da je dana uputa pogrešna. Za to traženje ne možemo odgovarati i nitko nas za to ne može pozvati na odgovornost. To je jedno od prava koje državni odvjetnici, odnosno zamjenici trebaju i moraju koristiti u svim slučajevima kada smatraju da dana uputa za rad u konkretnom predmetu nije dobra. Na taj način ćemo pomoći državnom odvjetniku, da još jednom razmisli u rizičnim predmetima i državni odvjetnik može samo dobronamjerno gledati na takav zahtjev. Naravno to pod uvjetom da za naš stav imamo argumentaciju da ga možemo obrazložiti, da se ne radi o izbjegavanju odgovornosti i prebacivanju odgovornosti na drugog.

b. Odgovornost za stručan, uredan i zakonit rad

Dakle, u premetu koji je pojedinom državnom odvjetniku ili zamjeniku dodijeljen u rad on ne može biti pozvan na odgovornost na izraženo pravno mišljenje koje je dano na temelju stručnog i kvalitetnog rada u predmetu. Sve to pod uvjetom da je rad u predmetu bio po pravilima struke, da je predmet u cijelosti proučen i da je državni odvjetnik ili zamjenik prikupio sve potrebne podatke koje je mogao prikupiti.

Kao što je navedeno ne treba miješati pravno mišljenje i odgovornost za rad u predmetu. Državni odvjetnik ili zamjenik je odgovoran za rad u predmetu kojeg duži, odgovoran je za ažurno rješavanje, za odluku koja mora biti donijeta u skladu sa zakonom. Zbog toga u važnim slučajevima u kojima smo u dvojbi kako postupiti, kako riješiti predmet, ili ako radimo na predmetu za kojeg znamo da je od posebne važnosti za rad državnog odvjetništva dužnost je državnog odvjetnika ili zamjenika da potpuno i okolnosno, upozoravajući na moguće dvojbe, iznese predmet državnom odvjetniku ili višem državnom odvjetniku naravno sa svojim mišljenjem kako bi predmet trebalo riješiti.

Za to mišljenje sigurno ne može odgovarati i ne može biti odgovoran ako je dani naputak pogrešan ukoliko je državnog odvjetnika ili višeg državnog odvjetnika u cijelosti upoznao s predmetom.

S obzirom da se mogu pojaviti dvojbe kada se radi o mišljenju, a kada o aljkavom i nestručnom radu u predmetu, u svim osjetljivim slučajevima dobro je napraviti pismeni referat i priložiti ga prilikom traženja mišljenja ili ga proslijediti prije samog sastanka jer na taj način s jedne strane pomažemo višem državnom odvjetniku da može donijeti pravilnu odluku, a s druge strane na taj se način su isključene sve dvojbe oko toga da li sam potpuno i okolnosno iznio predmet.

Dakle, da zaključim, odgovornost za rad općenito, odnosno za loš rad, nepoznavanje pravnih propisa i drugo ne treba brkati s odredbom čl. 7. st. 1. Zakona o državnom odvjetništvu.

5. Promjene u poslovima upravljanja i nadzora nad radom državnih odvjetništava

Upravljanje državnim odvjetništvom i odgovornost za rad državnog odvjetništva ne smijemo brkati s radom i odgovornošću na određenom predmetu. Upravo cijeneći da cjelokupno upravljanje državnim odvjetništvom zavisi od zajedničkog rada i napora županijskih državnih odvjetnika i njima podređenih općinskih državnih odvjetnika i Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske, odgovornost za rad, izvršavanje obveza u odnosu na višeg državnog odvjetnika, stručnost i sposobnost, lojalnost i pripadnost organizaciji su odlike koje se od državnih odvjetnika očekuju.

Promjene u pravnom sustavu, kao i promjene općenito neposredno se odražavaju i na rad državnog odvjetništva. Svjedoci smo čestih izmjena zakona, čak i suštinskih zakona. Brze promjene u samoj državi, početak pregovora o pristupanju Europskoj uniji, te sve veća povezanost i ovisnost ne samo u regiji nego i globalno važan su razlog zbog kojega moramo

prilagođavati sustav upravljanja državnim odvjetništvima. Stalne promjene traže od nas brzo prilagođavanje upravljanja novim zahtjevima.

Danas upravljanje državnim odvjetništvima postavlja nove zahtjeve pred državne odvjetnike i sve više je odlika dobrog državnog odvjetnika sposobnost prilagođavanja novim uvjetima i aktivno reagiranje na promjene, ali i na uočene nezakonitosti. Danas nije dovoljno samo brzo reagirati na nastale promjene, na primljenu prijavu ili tužbu, od nas se sve više traži da unaprijed procjenjujemo pojedine događaje i da i prije nego što nastanu promjene reagiramo u okviru naših ovlasti da bi spriječili negativne posljedice to jest tvrdnje da državno odvjetništvo tolerira nezakonitosti.

a. Nadzor nad radom državnog odvjetništva i nadzor nad radom u predmetima

Državni odvjetnici se ponašaju različito i promatrajući njihov rad mogu reći da jedni smatraju da je njihov posao prvenstveno da zamjenici stručno i odgovorno rade svoj posao, a da su oni isključivo odgovorni za poslove državno odvjetničke uprave, dok drugi rade na predmetima i nastoje da najteži predmeti budu kvalitetno napravljeni da je državno odvjetništvo uspješno u tim predmetima smatrajući da je to najvažnije dok svakodnevne poslove upravljanja zapostavljaju.

I jedni i drugi su dijelom u pravu i najbolji opis poslova državnog odvjetnika bi bio; skrb za dobro i učinkovito obavljanje poslova državnoodvjetničke uprave, nadzor nad radom odjela i nižih državnih odvjetništava, ali i puni nadzor nad radom u najtežim i najvažnijim predmetima.

Državni odvjetnik zaista može dobro obavljati poslove državnoodvjetničke uprave, skrbiti se za sredstva, uvjete rada, službenike i namještenike itd. Međutim dovoljno je da u jednom ključnom predmetu prepusti sav posao zamjeniku, koji možda nije iskusan, koji ne može u cijelosti ocijeniti težinu predmeta i donijeti pravilnu odluku, da se nađe u teškoćama ne samo on, nego uz njega nego i cijela državnoodvjetnička organizacija.

Ili suprotan primjer. Ima državnih odvjetnika koji su stručni rade izuzetno puno, sami vode najteže predmete, ali uslijed toga ili jednostavno jer ih to posebno ne zanima, ne vode onaj upravljački (menadžerski) dio poslova, to prepuštaju voditeljima ili svim zamjenicima. Nakon nekog vremena ovi državni odvjetnici će se naći u situaciji da njihovi podređeni sav posao i odgovornost prebacuju na njih. Utvrditi će da „samo oni trče“ a da drugi iz prikrajka „uz kavicu“ sa zanimanjem prate kako oni tu trku gube.

i. Rad i praćenje važnih predmeta

Od državnih odvjetnika se traži izvješćivanje o svim važnim predmetima, posebno u slučajevima koji izazivaju veliku pozornost. Međutim neki državni odvjetnici nakon što pošalju takova izvješća smatraju da je time dio odgovornosti za rad na takvom predmetu prešao na Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, jer je sada ono upoznato i može intervenirati ako smatra da je to potrebno.

Upravo u ovom dijelu komunikacije i nadzora nad radom nižih državnih odvjetništava odjeli Državnog odvjetništva Republike Hrvatske moraju preuzeti dio

poslova od Glavnog državnog odvjetnika, ali temeljna odgovornost za rad na tim predmetima leži uvijek na državnim odvjetnicima koji neposredno postupaju u takvim predmetima. (Osim naravno u slučaju dobivanja upute ili naputka iz članka 26. stavak 1. Zakona o državnom odvjetništvu).

Županijski državni odvjetnici su dužni u takovim predmetima voditi nadzor, pratiti rad zamjenika i ako je to nužno tražiti mišljenja odnosno upute od Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. Dakle, s jedne strane Državno odvjetništvo Republike Hrvatske mora i treba imati nadzor nad radom svih državnih odvjetništava i nadzor nad važnim predmetima, ali to s druge strane ne znači da je time smanjena odgovornost nadležnih državnih odvjetnika, upravo suprotno svaki dan zbog povećavanja poslova na međunarodnoj razini, poslova edukacije i rada na posebnim projektima niži državni odvjetnici sve više moraju sami reagirati i imati nadzor nad radom na svojem području.

ii. Upravljanje državnim odvjetništvom i državnoodvjetnička uprava

Jedno pitanje je uvijek prisutno. Da li smo mi centralizirana organizacija u kojoj vrh odlučuje o svemu i za sve odgovara ili postoje razine odlučivanja i odgovornosti. Čitajući odredbe Zakona o državnom odvjetništvu i u Pravilnika o unutarnjem poslovanju vidimo da postoje dvije odredbe koje su na prvi pogled proturječne. U članku 5. i 13. Zakona o državnom odvjetništvu određeno je da državni odvjetnik obavlja poslove iz nadležnosti državnog odvjetništva, zastupa državno odvjetništvo, odgovoran je za rad državnog odvjetništva i upravlja državnim odvjetništvom, pa bi slijedilo da on odgovara za ra samo državnog odvjetništva kojem je načelu.

Međutim, prema članku 16. Pravilnika više državno odvjetništvo nadzire rad nižeg državnog odvjetništva sa svog područja i samim tome dužno je ukoliko nadzorom utvrdi da niže državno odvjetništvo radi nezakonito, nepravodobno ili nedovoljno stručno, da ne ostvaruje zadovoljavajuće rezultate, ili da poslove državnoodvjetničke i pravosudne uprave ne obavlja u skladu s propisima ili ih ne obavlja pravodobno poduzeti mjere da se stanje promijeni sve do iniciranja smjene državnog odvjetnika ili pokretanja stegovnih postupaka protiv zamjenika. Ako to ne učini tada je viši državni odvjetnik preuzeo na sebe odgovornost.

iii. Državnoodvjetnička uprava

Pravilnik o unutarnjem poslovanju u članku 3. određuje poslove državnoodvjetničke uprave. Na osnovu ove odredbe možemo odrediti osnovne dužnosti i poslove državnog odvjetnika u upravljanju državnim odvjetništvom kojem je na čelu, ali i njegovu odgovornost za rad nižeg državnog odvjetništva.

Poslovi upravljanja i nadzora mogu na osnovu Zakona i pravilnika opisati na slijedeći način;

1. Državni odvjetnik je dužan i odgovoran za zakonit, stručan i ažuran rad svojeg državnog odvjetništva i vođenje brige da njemu podređena državna odvjetništva rade zakonito stručno i ažurno.

2. Niži državni odvjetnik dužan je pravovremeno upoznati višeg državnog odvjetnika sa svim važnim predmetima i okolnostima koje mogu utjecati na zakonit, stručan i ažuran rad državnog odvjetništva.

3. Viši državni odvjetnik dužan je intervenirati ukoliko ocjenjuje da niže državno odvjetništvo ne obavlja poslove ili ne može samo obavljati poslove zakonito, stručno i ažurno.

4. Viši državni odvjetnik dužan je pružiti razumnu pomoć i dati naputke kada je to nužno nižem državnom odvjetništvu, a županijski državni odvjetnik je uz to dužan o uočenim propustima, nezakovitostima, posebno značajnim predmetima iz rada općinskog državnog odvjetnika izvijestiti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske.

b. Rad odjela - horizontalna i vertikalna komunikacija i nadzor

Upravljanje i nadzor nad radom državnih odvjetništva ne treba miješati sa stručnim nadzorom, davanjem stručnih mišljenja općenito i u pojedinim predmetima u kojim poslovima voditelji odjela pomažu državnom odvjetniku.

Zakonom je određeno da državni odvjetnik obavlja nadzor nad urednim i pravodobnim obavljanjem svih poslova u državnom odvjetništvu, dok voditelji odjela po ovlasti državnog odvjetnika obavljaju nadzor nad urednim i pravodobnim obavljanjem poslova u odjelu.

Nadzor nad radom ostvaruje se uvidom u rad dužnosnika i drugih zaposlenika državnog odvjetništva, uvidom u spise i odluke, uvidom u odluke nižih i viših sudova donesenih u povodu podnesenih pravnih sredstava i pravnih lijekova državnih odvjetništava, pregledom upisnika, imenika, pomoćnih knjiga i popisa te na drugi pogodan način.

Dio tog nadzora u odnosu na odjele nižih državnih odvjetništava kroz uvide u spise i odluke, uvidom u odluke nižih i viših sudova donesene u povodu podnesenih pravnih sredstava i pravnih lijekova državnih odvjetništava prepušten je voditeljima odjela.

Iako je već u nekoliko navrata na Proširenim kolegijima na to upozoravano u nekim slučajevima se taj nadzor voditelja odjela brka s nadzorom u radu općenito. Prilikom vršenja stručnog nadzora nad radom odjela u nižim državnim odvjetništvima odjeli Državnog odvjetništva Republike Hrvatske dužni su s uočenim teškoćama ili pogrešnim postupanjem upoznati nadležnog državnog odvjetnika, a ne samo voditelja odjela. U nekim slučajevima pogrešan pristup zamjenika u odjelima Državnog odvjetništva Republike Hrvatske otežava rad državnih odvjetnika i stvara privid da su njihovi voditelji odjela samostalni u svojem radu.

Stoga, su voditelji odjela i zamjenici u višim državnim odvjetništvima dužni prilikom komunikacije s nižim državnim odvjetništvima poštivati unutarnja pravila i u svim slučajevima u kojima se njihova mišljenja ili sugestije odnose na upravljanje državnim odvjetništvom, odnosno na način kako riješiti konkretni predmet s tim mora biti upoznat nadležni državni odvjetnik. S druge strane neposredna komunikacija u razmatranju pravnih pitanja razmjeni mišljenja i slično je poželjna jer pomaže ujednačavanju postupanja državnih odvjetništava.

c. Upravljanje danas i sutra

Poslovi državnog odvjetništva, posebno Državnog odvjetništva Republike Hrvatske su svakim danom sve složeniji i raznovrsniji. Međunarodni kontakti, sudjelovanje u izradi zakona i drugih dokumenata, zajednički rad s tužiteljstvima drugih zemalja su samo dio tih novih poslova. Poslovi u vezi pridruživanja će biti posebno zahtjevni. Povećava se intenzitet i dinamizam ne samo u odnosima s tužiteljstvima u drugim zemljama nego i u promjenama u državnom odvjetništvu. Prihvaćanje promjena i sposobnost stalnog učenja i mijenjanja postaju presudne za rad državnih odvjetnika.

Zahtjevi koje postavljamo pred državne odvjetnike, odnosno kriteriji uspješnosti državnih odvjetnika su sve veći. Državni odvjetnik mora biti stručan, obrazovati se, mora imati nadzor nad radom državnog odvjetništva i nižih državnih odvjetništava, ali ujedno mora poznavati i imati nadzor nad važnim predmetima.

Da li je ove ciljeve moguće ostvariti? I da i ne!

Ne, ako je državni odvjetnik sam¹, ako uz sebe nema tim najužih suradnika, ako voditelji odjela i niži državni odvjetnici na jednako kvalitetan i stručan način ne rade svoj posao. On te ciljeve ne može ostvariti bez pune suradnje zamjenika u svojem državnom odvjetništvu i konačno bez zalaganja svih zaposlenih.

U idućem razdoblju očekujemo više povezanosti i zajedničkog rada odjela državnog odvjetništva. Kada je to potrebno za kvalitetno i brzo rješavanje predmeta slučajevi zajedničkog rada na pojedinom predmetu kaznenog i građanskog odjela moraju biti uobičajeni. Nije cilj samo privesti osobu koja je oštetila imovinu države pravdi kroz kazneni postupak, cilj je uz to i oštećiti državu ili obrnuto kada je u pitanju građanski spor, a cijenimo da postoji i kaznena odgovornost potrebna je suradnja kaznenog odjela. Također u slučaju organiziranog kriminala, korupcije i drugih teških djela samo vođenje kaznenog postupka neće postići onu bitnu svrhu suzbijanja toga zla današnjice, oduzeti imovinsku korist koja je stečena nezakonito postaje imperativ.

Stoga povećanje međuzavisnosti u radu pojedinih odjela državnog odvjetništva, nove aktivnosti, posebno razni oblici međunarodne suradnje i pomoći zahtijevaju timski rad, unutar državnog odvjetništva ali i na razini upravljanja državnim odvjetništvom kao cjelinom.. Tim u kojem je državni odvjetnik prvenstveno koordinator, a ne državni odvjetnik koji o svemu odlučuje i za sve odgovara postaje temelj za učinkovit i kvalitetan rad. Sposobnost timskog rada i sposobnost stalnog učenja temeljni uvjet je uvjet za izbor državnog odvjetnika, ali i uvjet zapošljavanja vježbenika, savjetnika, a osobito zamjenika državnih odvjetnika.

Zamjenik državnog odvjetnika koji smatra da je njegova dužnost da „odradi“ svoje predmete, a o drugom ga nije briga, državni odvjetnik koji smatra da je njegovo samo da se brine o svojem državnom odvjetništvu i koji ne razmišlja o posljedicama rada njegovog odvjetništva za državno odvjetništvo u cjelini su prošlost. Mi smo jedinstvena organizacija i svako od nas mora stalno cijeniti da se njegov rad odražava na rad državnog odvjetništva u cijelosti.

¹ Ovdje se ne misli na mala državna odvjetništva u kojima radi državni odvjetnik i službenik.

Moje iskustvo do sada govori da u nekim državnim odvjetništvima županijski državni odvjetnici imaju nadzor nad radom, vode poslove i nastoje kroz izvješćivanje viših državnih odvjetnika s jedne strane skrenuti pozornost na predmete koji mogu imati poseban značaj, a s druge na taj način, što im ne mogu zamjeriti i dio odgovornosti za te predmete prenijeti na Državno odvjetništvo Republike Hrvatske. Međutim bilo je (i ima) državnih odvjetnika koji nastoje da se stvari čim manje mijenjaju koji ne prepoznaju promjene i koji uvijek nalaze razlog iz kojega se ništa ne može promijeniti.

6. Određenje poslova nadzora, upravljanja i odgovornosti unutar državnog odvjetništva – prava i obveze državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika

Radna skupina Ministarstva pravosuđa izradila je nacrt Zakona o izmjenama i dopunama zakona o državnom odvjetništvu, koji će ovih dana u proceduru. Jedna od novina koje se predviđaju ovim izmjenama je i ocjenjivanje državnih odvjetnika, a također se mijenja način ocjenjivanja zamjenika državnih odvjetnika. Cilj ovih izmjena je da stručnost, ažurni rad i uspješnost u radu budu glavni parametri u ocjenjivanju, da se ocjenjivanje čim više objektivizira i oslobodi subjektivnosti sa svrhom da rezultati rada, spremnost i sklonost edukaciji i usvajanju novih znanja, sposobnost mijenjanja i prilagođavanja novim prilikama budu osnovni uvjeti za napredovanje unutar državnog odvjetništva.

Iz svih navedenih razloga potrebno je raspraviti i odrediti koja su prava i obveze državnih odvjetnika u poslovima nadzora i upravljanja državnim odvjetništvom, a također je potrebno odrediti granice prava ali i odgovornosti kako državnih odvjetnika, tako i zamjenika državnih odvjetnika.

Podsjećam da se to odnosi na osnovna i najvažnija pravila rada u državnom odvjetništvu jer na osnovu toga možemo odrediti koji su to poslovi i prava državnih odvjetnika i zamjenika, te za što su odgovorni.

a. Osnovni poslovi i obveze županijskog i općinskog državnog odvjetnika u upravljanju i izvješćivanju višeg državnog odvjetništva

Polazeći od odredbi Zakona o državnom odvjetništvu i Pravilnika o unutarnjem poslovanju od županijskog i općinskog državnog odvjetnika se očekuje i traži slijedeće:

1. Da upravlja državnim odvjetništvom;
 - a. kako u pogledu vođenja poslova državno-odvjetničke uprave,
 - b. tako i u pogledu vođenja nadzora nad zakonitošću rada i pravilnošću donesenih odluka.
2. Da kroz redovnim pregled pošte i na druge načine utvrditi koji predmeti mogu imati posebne posljedice zbog svoje složenost ili težine, (osjetljivosti) i u tim predmetima na vrijeme izvijesti više državno odvjetništvo.
3. Da je upoznat sa stanjem predmeta koji su posebno složeni ili od posebne važnosti, tako da može dati nužne upute zamjeniku koji je zadužen s predmetom i po potrebi pomoći mu u donošenju odluke ili sam donijeti odluku.

4. Da redovito vodi sastanke kolegija i sjednice odjela radi raspravljanja o radu državnog odvjetništva, o naputcima, odlukama u predmetima i pojedinim stručnim pitanjima,
5. Da nakon rasprave (na kolegiju ili sjednici odjela) o odluci u konkretnom predmetu ili provođenju naputaka donosi odluke, odnosno daje upute.

Možemo kratko reći da se od županijskog i općinskog državnog odvjetnika traži uredan i stručan rada, da vodi nadzor nad radom općenito, da je upoznat s najvažnijim predmetima iz rada državnog odvjetništva, te da više državno odvjetništvo obavještava o radu na tim predmetima. U slučajevima u kojima odluka može imati posljedice za cijelu državnoodvjetničku organizaciju županijski državni odvjetnik mora izvijesti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske prije donošenja odluke.

b. Obavljanje poslova županijskog (općinskog) državnog odvjetnika (kriteriji uspješnosti državnih odvjetnika)

U članku 55. točka 1. do 4. Zakona o državnom odvjetništvu dani su razlozi za razrješenje državnih odvjetnika, ujedno je ovim člankom određeno što je i kako državni odvjetnik dužan raditi i za što je odgovoran.

- a) **Državni odvjetnik je dužan zakonito, pravodobno i stručno obavljati svoju dužnost:**
 - a. odgovoran je da državno odvjetništvo koje zastupa i kojim upravlja ostvaruje zadovoljavajuće rezultate,
 - b. poslove državnoodvjetničke i pravosudne uprave mora obavljati u skladu s propisima i pravodobno, dužan je podnositi zahtjeve za pokretanje stegovnog postupka u zakonom predviđenim slučajevima.

Dakle, državni odvjetnik donosi odluke u skladu sa zakonom. Državni odvjetnik je dužan pridržavati se zakona i svaka odluka mora biti promišljena, ako je potrebno raspravljena sa zamjenicima i nakon toga ona mora imati čvrsto uporište na zakonu. Konačno državni odvjetnik je dužan poduzimati mjere da njegovi zamjenici rade u skladu s zakonom, uredno i ažurno.

b) Mora biti stručan i znati dati odgovore i donositi odluke

Državni odvjetnik se mora neprekidno educirati, upoznavati s novim propisima i načinima rada, jer on mora dati odgovore svojim podređenima kada se ti odgovori opravdano očekuju. Mudri državni odvjetnik će u slučaju kada se radi o dvojbenom pitanju, pitanju od velikog značaja reći; „Razmisliti ću o tom pitanju“, konzultirati će se ako treba s kolegijem ili višim državnim odvjetnikom i nakon toga dati će odgovor.

Državni odvjetnik mora moći i znati donositi odluke i prepoznati krizne situacije i na vrijeme na njih reagirati i izvješćivati višeg državnog odvjetnika o njima.

Državni odvjetnik danas mora voditi računa o edukaciji zamjenika, savjetnika i stručnih suradnika, jer je edukacija jedan od uvjeta za uspješan rad, prilagođavanje promjenama i usvajanje novih znanja.

c) Državni odvjetnik mora biti lojalan

Državni odvjetnik mora biti lojalan, prvenstveno državnom odvjetništvu kao organizaciji, a zatim lojalan i prema višem državnom odvjetniku.

Što je lojalnost. Jednostavno rečeno čuvanje interesa državnog odvjetništva, rad u skladu sa zakonom i poduzimanje potrebnih radnji da ostvarujemo naše zadaće. Izvješćivanje o svim situacijama koje bi mogle štetiti državnom odvjetništvu i samim time Glavnom državnom odvjetniku, odnosno županijskom državnom odvjetniku. Lojalnost znači i takovo vođenje poslova državnog odvjetništva da nitko ne može prozivati državno odvjetništvo i Glavnog državnog odvjetnika, tražiti njegovu odgovornost za rad tog državnog odvjetništva i državnog odvjetnika.

d) Mora imati sklonost zajedničkom radu i poticanju zajedničkog rada

Državno odvjetništvo je hijerarhijski strukturirana organizacija. Državni odvjetnik ima značajne ovlasti unutar organizacije i upravo zato on nije samostalan, on mora biti član tima. Državni odvjetnik mora raditi sa svojim zamjenicima, oni moraju znati što se od njih očekuje, koji se važni poslovi moraju realizirati i koji su ciljevi državnog odvjetništva.

Poznato je da se Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u poslovima upravljanja i odabira kadrova oslanja se na županijske državne odvjetnike. Na županijskim državnim odvjetnicima leži glavni teret nadzora i upravljanja nižim državnim odvjetništvima, oni su odgovorni za kadrovsku popunu državnih odvjetništva, odnose s javnošću itd.

Županijski državni odvjetnici u s Glavnim državnim odvjetnikom upravljaju, nadziru rad i donose odluke od suštinske važnosti za državno odvjetništvo, pa je nužno da županijski državni odvjetnici osim o poslovima i odgovornosti državnog odvjetništva kojim upravljaju vode računa o obvezama, ciljevima i poslovima državnog odvjetništva kao cjeline.

c. Dužnost i odgovornost voditelja odjela u Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, odnosno voditelja odjela u bilo kojem državnom odvjetništvu

1. Voditelj odjela je državni odvjetnik „u malom“.

On nema sve ovlasti državnog odvjetnika, ne može davati naputke i upute za rad u predmetu. Mišljenja voditelja odjela, kao i drugih zamjenika su samo instruktivna i savjetodavna i zamjenik koji je odgovoran za odluku u predmetu ne može to mišljenje smatrati nalogom ili uputom za rješavanje pojedinog predmeta.

Voditelj odjela nema ovlasti iz članka 26. Zakona o državnom odvjetništvu, ali ako se neko pitanje raspravi na sjednici odjela i državni odvjetnik upozna s mišljenjem sjednice i s njim je suglasan takovo mišljenje je ujedno i mišljenje državnog odvjetnika.

U ostvarenju dijela poslova državnoodvjetničke uprave voditelj se stara o radu odjela, ali istovremeno kroz stručni nadzor rada odjela nižih državnih odvjetništva pomaže državnom odvjetniku u provođenju nadzora nad nižim državnim odvjetništvima.

2. Voditelj mora imati nadzor nad predmetima koje odjel ima u radu, posebno mora znati i odgovoran je za izvješćivanje državnog odvjetnika o svim predmetima od posebnog interesa, odnosno o predmetima u kojima odluka može imati posljedice za rad državnog odvjetništva.
3. Mora na vrijeme zakazivati sjednice odjela u svim slučajevima kada je to potrebno radi raspravljanja o konkretnim predmetima u kojima je donošenje odluke sporno, ili kada to zamjenik opravdano traži, ali i radi rasprave o spornim pitanjima u pojedinom predmetu ili vrstama predmeta prije nego što se to pitanje iznese i raspravi s državnim odvjetnikom.
4. Voditelji odjela su članovi upravljačkog tima na čijem čelu je državni odvjetnik. Stoga se od njih očekuje da na vrijeme upozoravaju na teškoće u radu, moguće posljedice pojedinih odluka u predmetima i da poduzimaju mjere za razrješavanje kriznih situacija, te da provode odluke, upute i naputke državnog odvjetnika onako kako je to na sjednicama ili na užim sastancima dogovoreno.
5. Ne treba posebno isticati da se očekuje njihova lojalnost i podrška državnom odvjetniku.

d. Dužnost i odgovornost zamjenika državnog odvjetnika

Prava i obveze zamjenika državnih odvjetnika dane su Zakonom o državnom odvjetništvu i Pravilnikom o unutarnjem poslovanju. Iako su ove odredbe potpuno jasne obzirom na predložene promjene Zakona o državnom odvjetništvu koje se odnose na ocjenjivanje zamjenika državnih odvjetnika nužno je naglasiti što se posebno očekuje od zamjenika državnog odvjetnika.

1. Stručan i ažuran rad u predmetima koji su mu dodijeljeni i s kojima je zadužen.
2. Preduvjet za stručan i kvalitetan rad je stalna edukacija zamjenika državnih odvjetnika. Zamjenik državnog odvjetnika dužan je prolaziti kroz edukaciju i usavršavati svoja stručna znanja.
3. Odgovoran je za odluke koje donosi u okviru na njega prenesenih ovlasti.
4. Mora upozoravati državnog odvjetnika na pojedine značajne predmete. Zamjenik državnog odvjetnika dužan je upozoriti voditelja i po potrebi državnog odvjetnika na predmete u kojima bi odluka za koju smatra da ju treba donijeti mogla imati posljedice za rad državnog odvjetništva i državnog odvjetnika.

U takvim predmetima zamjenik državnog odvjetnika kojem je dana uputa mora ako smatra da predmet treba riješiti na drugi način iznijeti svoje neslaganje s prijedlogom odluke i u tom slučaju tražiti uputu, odnosno naputak za postupanje u predmetu (članak 26. Zakona o državnom odvjetništvu).

5. Konačno od zamjenika državnog odvjetnika očekuje se lojalnost državnom odvjetništvu i državnom odvjetniku i spremnost za preuzimanje obveza i zajednički rad s drugima u državnom odvjetništvu.

e. Dužnost državnog odvjetnika u odnosu na podređene

Prava i obveze državnog odvjetnika uređene su zakonom, ali uvijek kada govorimo o tome što se očekuje od nižih državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika potrebno je upozoriti na obveze višeg državnog odvjetnika, odnosno državnog odvjetnika koje su preduvjet da bi oni mogli tražiti odgovornost nižih državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika za uredno i savjesno obavljanje povjerenih im poslova.

1. Naputci i upute za rad nižim državnim odvjetnicima, odnosno zamjenicima moraju biti određene i jasne, treba kontrolirati da li se na vrijeme i u potpunosti provode.
2. Državni odvjetnik je dužan u zakonom određenim slučajevima donijeti odluku, a također je dužan donijeti odluku u onim predmetima u kojima je to zbog njihove težine od njega traženo ili je to uobičajeno. U tim predmetima ili predmetima u kojima se je složio s odlukom nižeg državnog odvjetnika ili zamjenika on ih treba podržati i preuzeti svoj dio odgovornosti.
3. Viši državni odvjetnik, odnosno državni odvjetnik dužan je preuzeti odgovornost u slučajevima u kojima je on odgovoran, ne smije ju prebacivati na podređene. Dužan je dati podršku podređenima u svim onim slučajevima kada su radili u skladu sa zakonom i pravilima struke.
4. Državni odvjetnik se brine za stručno usavršavanje i edukaciju nižih državnih odvjetnika i zamjenika, te službenika i namještenika.

GLAVNI DRŽAVNI ODVJETNIK
REPUBLIKE HRVATSKE
Mladen Bajić