

*Sanja Grbić\*<sup>1</sup>*

*Jakob Nakić\*<sup>2</sup>*

*Dejan Bodul\*<sup>3</sup>*

## **UPUĆIVANJE SUDACA I DRŽAVNIH ODVJETNIKA NA PRIVREMENI RAD U DRUGA TIJELA DRŽAVNE VLASTI U REPUBLICI HRVATSKOJ (kohabitacija ili kolizija sudbene i izvršne vlasti)**

### **Sažetak**

Stalnost sudačke i državnoodvjetničke funkcije prema međunarodnim standardima predstavlja osnovnu garanciju sudbene i državnoodvjetničke nezavisnosti. Analizom načela sadržanih u pozitivnim propisima, prvenstveno u Ustavu RH, utvrđeno je da je sucima i državnim odvjetnicima kao nositeljima pravosudne funkcije pružen visok stupanj zaštite u smislu garancije stalnosti njihove funkcije. Međutim, kako nijedan standard ne možemo analizirati izolirano, tako ni stalnost sudačke odnosno državnoodvjetničke funkcije, ne može biti promatrana kao apsolutna kategorija. Odredbama Zakona o sudovima je propisana mogućnost privremenog upućivanja sudaca, na njihov zahtjev, na rad u druga tijela državne vlasti, a identično je za državne odvjetnike propisano Zakonom o državnom odvjetništvu, ali samo kao izuzetak od opće prihvaćenog pravila stalnosti funkcije na koju su imenovani. Autori preispituju razloge za imenovanja sudaca odnosno državnih odvjetnika na privremene pozicije u Ministarstvu pravosuđa imajući u vidu višeslojnost ovog problema i činjenicu da odgovor na ovo pitanje nije jednoznačno određen. Štoviše, s obzirom na raznorodnost pravnih sistema nacionalnih država, kao i na raznorodnost političkih i pravnih vrijednosti, izgradnja prihvatljivog koncepta vladavine prava, pa i u kontekstu predmetne problematike, ostaje izazov.

***Ključne riječi:*** sudci, državni odvjetnici, sudbena vlast, upućivanje na rad, izvršna vlast

---

<sup>1</sup> Prof. dr. sc., Katedra za teoriju prava i države, filozofiju prava, ljudska prava i javnu politiku, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet.

<sup>2</sup> Doc. dr. sc., Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet.

<sup>3</sup> Prof. dr. sc., Katedra za građansko postupovno pravo, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet.

## 1. Okvir za raspravu

Imajući u vidu kompleksnost i aktualnost problema koji se obrađuju u ovom radu, a radi preciznosti i jasnoće, autori smatraju važnim ab initio ponajprije objasniti sintagme, „sudbena vlast odnosno funkciju njihove stalnosti“, institut „upućivanja na rad“ kao i sintagmu „u druga tijela državne vlasti“.

Autori analiziraju sudbenu vlast, dakle državno odvjetništvo i sudstvo, u smislu njihovih djelatnosti (pravosuđenja), a ne u smislu sudbene vlasti kao skupa organizacijski ustrojenih tijela koji obavljaju tu djelatnost. U navedenom kontekstu sudbena je vlast, prema klasičnoj Montesquieovoj (Charles-Louis de Montesquieu) i Lockovoj (John Lock) teoriji o diobi vlasti, uz zakonodavnu i izvršnu, jedna od tri grane državnih vlasti. Pri tomu pravosuđe ima „kontrolnu“ ulogu nad ostalim javnim institucijama, jer javnost od državnog odvjetnika i sudca očekuje „brže, više i jače“ djelovanje u zaštiti prava i legitimnih interesa pojedinaca i pravnih osoba. Tako definiranom ulogom pravosuđe se potvrđuje kao posljednja linija obrane od nezakonitosti te se u pogledu njega opravdano nameću viši standardi u pogledu potrebe stalnosti funkcije, integriteta, nezavisnosti, nepristranosti, odgovornosti te transparentnosti. Naravno, u teorijskim raspravama su zastupljena, iako u manjoj mjeri, i druga stajališta. Pa tako osvrćući se na Kelsenovo shvaćanje sudbene vlasti koje se temelji na analizi četiriju Kelsenovih djela: Čista teorija prava (1934.), Opća teorija prava i države (1945.), Čista teorija prava (1960.) i Opća teorija normi (1979.), državna vlast se dijeli na zakonodavnu vlast, koja stvara pravo, i na izvršnu vlast, koja primjenjuje pravo, odnosno opće pravne norme (zakonske i ustavne norme) koje je stvorila zakonodavna vlast. Dakle, budući da je primjena općih pravnih normi u bitnome funkcija sudbene vlasti, prema Kelsenu ona pripada izvršnoj vlasti. U tom pogledu, smatra da razlike između sudbene i izvršne vlasti gotovo pa da nema. Iz pozitivno pravne perspektive, međunarodni standardi za pravosuđe se baziraju prvenstveno na mekim izvorima prava<sup>4</sup>, dok su formalni izvori prava prvenstveno rezervirani za obvezujuće konvencije o ljudskim pravima.<sup>5</sup> No bez obzira analizirali li formalne ili neformalne izvore prava,

<sup>4</sup> To su Mišljenja CCJE-a, dokumenti CCJE-a Magna Carta sudaca (2010.) te relevantni instrumenti Vijeća Europe, među kojima su Europska povelja o zakonima za suce (1998.) i Preporuka CM/Rec (2010)12 Odbora ministara o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti. U njemu se također uzimaju u obzir sljedeći tekstovi: Kijevske Preporuke OESS-a o neovisnosti sudbene vlasti u istočnoj Europi, južnom Kavkazu i središnjoj Aziji (2010.) – sudska uprava, odabir sudaca i odgovornost; Izvješće Europske mreže sudbenih vijeća (ENCJ) o neovisnosti i odgovornosti sudbene vlasti za 2013–2014.; izvješća Venecijanske komisije o vladavini prava (2011.), o neovisnosti pravosudnog sustava, Dio I.: neovisnost sudaca (2010.) i Mišljenje br. 403/2006 Venecijanske komisije o imenovanju sudaca usvojeno na 70. plenarnoj sjednici održanoj 16-17. ožujka 2007.

<sup>5</sup> Primjerice, (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, „Narodne

što naravno podrazumijeva holistički pristup analizi, čini se da nezavisnost i nepristranost pravosuđa predstavlja opće prihvaćeni međunarodni standard pa se i pitanje opravdanosti ove polazne premise više ne bi trebalo dovoditi u pitanje.

Međutim, iako je u mnogim situacijama značenje pravosudne nezavisnosti i nepristranosti relativno jasno, postoje određene „sive zone“, kao što je problematika stalnosti sudske i državno odvjetničke funkcije odnosno konkretno u okviru toga pitanje upućivanja sudca ili državnog odvjetnika u drugo tijelo državne vlasti, ali samo kao izuzetak od općeg pravila stalnosti funkcije na koju su imenovani. U tom smislu su u određenoj mjeri i definirani uvjeti privremenog upućivanja.<sup>6</sup> Ipak kada govorimo o upućivanju u rad u druga

---

novine-međunarodni ugovori“ br. 18/97-2/10., dalje: Konvencija.

<sup>6</sup> Zakon o sudovima,  
„Narodne novine“, br. 28/13-16/23.  
Članak 88.

(1) Ako sudac bude imenovan za državnog dužnosnika u Ministarstvu pravosuđa ili izabran za suca Ustavnog suda Republike Hrvatske, sudačka dužnost mu miruje dok obnaša dužnost na koju je imenovan odnosno izabran.

(2) Sudac uz svoj pristanak može biti raspoređen i na druge poslove u Ministarstvo pravosuđa, Pravosudnu akademiju i Državno sudbeno vijeće na vrijeme do četiri godine, za koje mu vrijeme sudačka dužnost miruje. Sudac može ponovno biti raspoređen na poslove u ovim tijelima nakon što je obnašao sudačku dužnost razmjerno vremenu obavljanja poslova u Ministarstvu pravosuđa, Pravosudnoj akademiji odnosno Državnom sudbenom vijeću. Rješenje o rasporedu suca u Ministarstvo pravosuđa, Pravosudnu akademiju i Državno sudbeno vijeće donosi čelnik ovih tijela uz mišljenje predsjednika suda u kojem je sudac imenovan i prethodnu suglasnost predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

(3) U slučajevima iz stavaka 1. i 2. ovoga članka sudac ima pravo na plaću koja je za njega povoljnija.

(4) Sucu koji na prijedlog Vlade Republike Hrvatske bude imenovan za suca međunarodnog suda ili na neku drugu dužnost u međunarodnim sudovima, međunarodnim misijama ili međunarodnim organizacijama miruju sva prava i dužnosti koje proizlaze iz obnašanja sudačke dužnosti u tijelima sudbene vlasti Republike Hrvatske.

(5) Prava i dužnosti koje proizlaze iz obnašanja sudačke dužnosti miruju i sucu koji bude imenovan ili izabran za rad u institucijama, agencijama, tijelima, uredima, misijama i projektima Europske unije ili za rad u drugim međunarodnim organizacijama, institucijama, tijelima, misijama i projektima za vrijeme na koje je imenovan ili izabran. Odluku o mirovanju prava i dužnosti suca donosi predsjednik suda u kojem sudac obnaša dužnost, uz prethodnu suglasnost ministra pravosuđa i predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

(6) Sudačka dužnost miruje i sucu koji sudjeluje u programima razmjene ili bude upućen u institucije, agencije, tijela ili urede Europske unije ili druge međunarodne organizacije, institucije, tijela, misije i projekte za vrijeme trajanja razmjene ili upućivanja. Odluku o mirovanju sudačke dužnosti donosi predsjednik suda u kojem sudac obnaša dužnost. Za vrijeme trajanja razmjene ili upućivanja sudac ostvaruje pravo na plaću utvrđenu za suca suda u kojem je imenovan.

(7) Sucu se vrijeme provedeno na poslovima iz stavaka 2., 4. i 6. ovoga članka priznaje kao vrijeme provedeno u obnašanju sudačke dužnosti.

tijela državne vlasti<sup>7</sup>, prvo treba spomenuti kako se sudci i državni odvjetnici imenuju na mandat neograničenog trajanja, s tim što im mandat može prestati u slučaju da podnesu ostavku, navrše starosnu dob propisanu za obvezan odlazak u mirovinu ili budu razriješeni dužnosti iz razloga utvrđenih zakonom. Starosna dob za obvezan odlazak u mirovnu za sudce i državne odvjetnike je navršenih 70 godina života. Razlozi za razrješenje kao pravni temelj prestanka mandata za vršenje dužnosti, svode se na slučajeve razrješenja kao rezultat stegovnog postupka te slučajeve kada se dokaže, na osnovu medicinske dokumentacije, da je sudac ili državni odvjetnik trajno izgubio radnu sposobnost za vršenje dužnosti. Imajući u vidu navedena zakonska rješenja, mogao bi se izvesti zaključak da su u najvećoj mjeri zadovoljeni međunarodni standardi u smislu da su sudcima i državnim odvjetnicima osigurana jamstva u pogledu stalnosti. Nisu jasno definirani uvjeti privremenog upućivanja koji se odnose na razloge, proceduru, dužinu trajanja upućivanja te pristanak sudca odnosno državnog odvjetnika, pa tako se iz odredbi Zakona o sudovima (dalje: ZoS) i Zakona o državnom odvjetništvu (dalje: ZDO) ne može iščitati zašto se netko imenuje na funkcije u tijelima državne vlasti odnosno imaju li te osobe potrebne visoke moralne kvalitete i sposobnosti, potrebno znanje, kvalifikacije i vještine neophodne za obavljanje ovih dužnosti. Vrlo je važno istaknuti da propisima nije određena forma i sadržaj odluke o imenovanju sudaca i državnih odvjetnika što rezultira da su odluke tipizirane i da ne sadrže detaljna obrazloženja vezana za izbor pojedinog kandidata, već samo generičke fraze. Navedeno se može povezati s činjenicom da prema postojećim propisima, odluke o imenovanjima ne mogu biti predmetom žalbe. Nedostatak pravnog lijeka<sup>8</sup> na odluku o imenovanju nije u skladu sa standardima kojima se nalaže da tijelo zaduženo za imenovanja mora osigurati zadovoljavajući opseg dokumentacije vezane za svakog kandidata kako bi se osigurala mogućnost preispitivanja postupka i njegova nezavisnost, otvorenost, pravednost i transparentnost te osigurala učinkovitost nezavisnog žalbenog postupka svakom neuspješnom kandidatu koji vjeruje da u postupku imenovanja nije bio tretiran na „fer“ način. Analizom je uočeno da kod odabira rukovodnih kadrova u praksi, prilikom imenovanja, ne postoji dovoljno dobar sustav (pr)ocjene rukovodnih sposobnosti što proizlazi iz pitanja vrednovanja rada sudaca i državnih odvjetnika.<sup>9</sup> Sadašnja

---

(8) Ministar pravosuđa pravilnikom će propisati uvjete i postupak predlaganja, razmjene i upućivanja sudaca u institucije, agencije, tijela ili urede Europske unije ili druge međunarodne organizacije, institucije, tijela, misije i projekte.

<sup>7</sup> Prema slovu zakona u obzir dolazi isključivo Ministarstvo pravosuđa i uprave te Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje: USUD).

<sup>8</sup> Upitno je, je li ustavna tužba dovoljan pravni lijek.

<sup>9</sup> Primjerice, D. Bodul/I. Tironi, „Vrednovanje rada sudaca u Republici Hrvatskoj: dihotomija norme i prakse“, u D. Šago/J. Čizmić/V. Rijavec/A. Janevski/A. Galić/V. Smoljanić Lazić,

pravila o vrednovanju rada sudaca i državnih odvjetnika predstavljaju jedno od nedorečenijih pitanja pravosuđenja u RH jer su i državni odvjetnici u razdoblju čak i najvećeg gomilanja zaostataka ostvarivali normu (tj. barem statistički gledano odradili su koliko se od njih traži temeljem tada postojećih mjerila), pa je „začarani krug“ pravnog apsurdna postao još apsurdniji (previše sudaca i državnih odvjetnika, previše zaostataka, a svi rade koliko treba). Opravdano je i pitanje da li se nosiocima pravosudnih funkcija, osobama koje su već unutar sustava pravosuđa, daje nesrazmjerna prednost pred ostalim kandidatima jer je primijećeno kako na istaknute pozicije u pravosuđu mogu biti imenovane osobe bez, odnosno sa, nedovoljnim relevantnim iskustvom za takvu poziciju. Možda i najočigledniji primjer takve prakse je imenovanje ministra pravosuđa.<sup>10</sup>

Kada govorimo o tijelima državne vlasti referiramo se na Ustavni sud Republike Hrvatske: USUD, Pravosudnu akademiju, Državno sudbeno vijeće, Državno odvjetničko vijeće, te naravno ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa.<sup>11</sup> Ipak treba primijetiti da ova posljednja institucija predstavlja ne samo ministarstvo pravosuđa nego i uprave. Uprava u ovom smislu se odnosi na javnu upravu ili upravu javnih tijela, te nadležnosti Ministarstva pravosuđa u ovom području uključuju i kreiranje politika i izradu zakonske regulative (na primjer o upravnom postupku i nekim aspektima organizacije vlade kao što su zakoni o ministarstvima), izvjesne opće upravne aktivnosti (kao što je vođenje matičnih knjiga građana) i inspekciju uprave. Ministarstvo ima jednu ili više posebnih jedinica koje se bave ovim pitanjima. Budući da je osnovna svrha ove analize razmatranje uloge i funkcioniranja pravosuđa u okviru sektora Ministarstva, u njoj se ne daju bilo kakve procjene o tomu na koji način Ministarstvo obavlja svoje nadležnosti u odnosu na javnu upravu. Mišljenja smo kako odgovornost ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa za djelovanje pravosudnog sustava nameće izazove koji su drukčiji od onih s kojima se suočavaju druga ministarstva,<sup>12</sup> koja obično mogu vršiti opsežniju kontrolu nad radom vladinih institucija unutar njihovih djelokruga. Pravosuđe predstavlja nezavisan stup vlasti te se prema tome ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa, iako politički odgovorno da osigura općenito funkcioniranje sudskog sustava, ne smije uplitati u proces donošenja sudskih

---

M. Sesar (ur.), Zbornik radova VI. Međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća“, Split 2020, 241-261.

<sup>10</sup> A. Radolović, „Zaštita prava na suđenje u razumnom roku - realna mogućnost, (pre)skupa avantura ili utopija?“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1/2008, 277-315.

<sup>11</sup> Trenutno je to Ministarstvo pravosuđa i uprave. Vidi čl. 3. i 10. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave- ZUDTUDU, „Narodne novine“ br. 85/20.

<sup>12</sup> Funkcija ministra pravosuđa iznimno je zahtjevna i važna, u svijetu se tradicionalno smatra jednim od najjačih portfelja, a u nas ni približno nema ulogu koju bi trebalo imati.

odluka, koji predstavlja primarnu funkciju sudova.

## 2. Pregled dosadašnje literature

Ogromna je količina literature koja tretira različite aspekte obavljanja sudačke funkcije, a koja se pojavila tijekom posljednjih desetljeća, što samo po sebi ukazuje na značaj navedenih tema. Nema dvojbe kako rasprava o obavljanju sudačke profesije uključuje veći broj tema koje nisu od manje važnosti od onih koje su ovdje spomenute. Međunarodni pravni standardi, idu u prilog širokoj depolitizaciji obavljanja sudačke funkcije. U raspravi o obavljanju sudačke i državno odvjetničke profesije problematično mjesto zauzima i institut upućivanja na rad u druga državna tijela. Kažemo zanimljivo jer, iako se slične analize mogu pronaći u drugim pravnim sustavima kao već ustaljeni instrumenti za ocjenu integriteta pravosuđa, u RH ovakva analiza predstavlja pionirski napor.

Sa stajališta analize naslijeđenog stanja važno je napomenuti da je u RH, prema Ustavu iz 1990.,<sup>13</sup> proglašeno načelo podjele vlasti. Iz sustava podjele vlasti izvedeno je ustavno načelo neovisnosti pravosuđa. Jamstvo te samostalnosti i neovisnosti bili su, i ustavno i zakonski, pravilo o stalnosti sudaca. Ustav je također predviđao i da je državno odvjetništvo „neovisno državno tijelo koje...”. Načelo podjele vlasti nije bilo u potpunosti operacionalizirano u tadašnjim pravosudnim zakonima, tako da je u to vrijeme bilo mnogo praktičnih odstupanja koje su dovela u pitanje neovisnost sudaca i sudova od drugih oblika vlasti, što je u konačnici rezultiralo podložnošću sudaca utjecaju izvršne vlasti, odnosno političkim čimbenicima koji ga tvore, u mjeri u kojoj može to označiti kao, najblaže govoreći, neetičko ponašanje. Ovu su tezu potvrdila brojna tuzemna i inozemna istraživanja, a među kojima se ističu ona A. Uzelca<sup>14</sup> i I. Padjena.<sup>15</sup> U analizama Uzelca pojedinačni karakteristični slučajevi iz prakse nisu bili predmetom kvalitativnog istraživanja jer intencija analiza nije bila da identificira konkretne primjere neetičnog ponašanja, već metodom apstrakcije te indikativnom metodom utvrđivanja činjenica ukazati na systemske praznine koje eventualno mogu predstavljati rizik neetičnog ponašanja u sektoru pravde, bez obzira na postojeće mehanizme koji su postojali za jačanje integriteta pravosuđa. Relevantna literatura i stručnjaci su tada ukazivali kako je potreba za reformom bila jasna, kao i krajnji cilj: neovisno, profesionalno, pošteno i učinkovito sudstvo. Uglavnom su naznačili

<sup>13</sup> Ustav Republike Hrvatske- Ustav RH, „Narodne novine” br. 56/90-05/14, Glava IV. i V.

<sup>14</sup> Pravosuđe u Hrvatskoj 2020., Stanje, uzroci krize i moguće mjere - Teze za diskusiju, [http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/C02\\_Pravosudje2020.pdf](http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/C02_Pravosudje2020.pdf) (1. 2. 2023.)

<sup>15</sup> I. Padjen, „Politika kao kultura: doprinosi politologije demokratskom sazrijevanju“, Anali Hrvatskoga politološkog društva, 1/2014, 95-110.

i načela koja je trebalo pretočiti u zakone koji pružaju najviše učinkovitiji put do željenog cilja, što je u konačnici, po mišljenju autora, u najvećoj mjeri i postignuto. Ipak objektivna, ne mala poteškoća u dizajniranju reforme je bila činjenica da postoji vidljiva kontradikcija između načela na kojoj počiva pravosuđe i uvjeta koji su postojali. To je po mišljenju većine autora prevladano reformama Zakona o sudovima, Zakona o državnom sudbenom vijeću, Zakona o državnom odvjetništvu te Zakona o državno odvjetničkom vijeću. Navedene teze u konkretnom slučaju uključuju i analizu domaćeg i međunarodnog pravnog okvira i konsultacije sa predstavnicima stručne zajednice u formi intervjua. Najjači poticaj za reforme bio je i proces pridruživanja EU, jer da bi neka zemlja postala članicom, mora zadovoljiti tzv. Kopenhaške kriterije o, među ostalim, i vladavini prava općenito, što podrazumijeva usklađivanje zakonodavstva i prakse zemlje kandidata s Europskom unijom.<sup>16</sup>

Ipak dio doktrine ukazuju kako na jednoj empirijskoj i praktičnoj razini, česte i brojne promjene u usvojenim zakonima, kao i oštre javne rasprave između pravosudnih i izvršnih dužnosnika predstavljaju jasan pokazatelj neuspjeha dijela pravosudne reforme, nedostatak jasne strateške vizije pa čak i postojanje nedovoljno snažnog reformskog opredjeljenja. Dosadašnje analizirane studije o negativnim pojavama u pravosuđu najvećim se dijelom oslanjaju na percepciju koju građani i društvo, imaju o pravosuđu, što je svakako jedan od relevantnih pokazatelja efekata rada pravosudnih institucija zasnovan na tomu kako ih doživljavaju njihovi direktni i indirektni korisnici. Takve analize ne identificiraju uzroke neetičnog postupanja niti uvjete koji dovode do urušavanja integriteta ili pak povećanja rizika od neetičnog postupanja. Postoje, iako u manjoj mjeri, stajališta koja naznačuju kako rezultati, kvaliteta i učinkovitost pravosuđa nisu značajno promijenjena - drugim riječima, reforma nema stvarnih rezultata. Prema tim autorima,<sup>17</sup> prema javnim skandalima koji se pojavljuju, moglo bi se reći da je reforma pravosuđa reforma bez rezultata. Autori nisu na tim stajalištima te iako se usvojenim zakonima formalno ne mogu uputiti bitnije primjedbe, prisutan negativni naboj i nepovjerenje javnosti prema sudovima ne bi se smjeli ignorirati bez obzira na izvor, povod ili nezadovoljavajuću razinu opće pravne kulture. Navedeno potvrđuju i analize pravosudnog sistema RH koje je provodila međunarodna zajednica tijekom posljednjih godina, a naročito Izvješće o vladavini prava u Republici

---

<sup>16</sup> Poglavlje 23. pravne stečevine EU, čije je ispunjenje preduvjet za ostvarivanje članstva u EU, između ostalog nalaže: "Nepriistranost, integritet i visok standard donošenja presuda od strane sudova je od suštinskog značaja za očuvanje vladavine prava. Nadalje, ovo zahtijeva čvrstu posvećenost eliminiranju vanjskih utjecaja na pravosuđe, iznalaženju financijskih sredstava i obuci..."

<sup>17</sup> M. Mrakovčić/D. Vuković, „Unutarnja kriza pravosuđa? Stavovi pripadnika pravničkih profesija o pravosuđu u Hrvatskoj i Srbiji“, Politička misao, 1/2019, 75-105.

Hrvatskoj za potrebe izrade Godišnjeg izvješća Europske komisije o vladavini prava u državama članicama Europske unije, objavljeno 2020.<sup>18</sup>

### **3. Postavljanje problema**

Poznato je da postoje znatne razlike u ustavnim strukturama država članica, iz čega proizlazi da postoje značajne razlike u iskustvima pojedinih država u pogledu načina interakcije između triju vlasti. U nekim državama članicama sudbena vlast ulazi u dijalog s izvršnom vlasti kada suci uzmu privremeni dopust od rada u sudbenoj vlasti kako bi radili u građanskom ili kaznenom odjelu ministarstva pravosuđa.<sup>19</sup> U drugim državama članicama, to se smatra kršenjem načela sudske neovisnosti.<sup>20</sup> Ipak nijedna državna vlast ne može funkcionirati potpuno odvojeno od ostalih dviju. Sve vlasti funkcioniraju u odnosu međuovisnosti, odnosno konvergencije i divergencije. Iako se svi gore opisani mehanizmi mogu pokazati dragocjenima u osiguravanju toga da sudbena vlast bude odgovorna, postavlja se pitanje - postoji li rizik da institut upućivanja predstavlja slabu i rizičnu točku u sistemu pravosuđa odnosno uzimajući u obzir sadržinu vladavine prava, u konkretnom društvenom okviru, predstavlja li institut upućivanja na rad u druga tijela državne vlasti slabost pravosudnog sustava u RH koji može ugroziti njegov integritet.

#### **3.1. Pravo na pošteno suđenje prema čl. 6. – nezavisnost sudova**

Pravo na pošteno suđenje prema čl. 6. je jedno od najznačajnijih prava zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: EKLJP), ali je ono ujedno i najčešći predmet postupaka koji se vode pred Europskim sudom za ljudska prava (dalje: ESLJP), te je stoga u odnosu na njega utvrđeno najviše povreda EKLJP. Zbog takve njegove važnosti

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard\\_hr#scoreboards](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_hr#scoreboards), (19. 9. 2022.)

<sup>19</sup> Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), u st. 36. kaže: „Pitanje učešća sudaca u određenim aktivnostima vlade, poput angažmana u kabinetu ministra (cabinet ministériel), predstavlja naročit problem. Ne postoji ništa što bi spriječilo suca u obavljanju određene funkcije u nekom administrativnom tijelu ministarstva (na primjer, u odjelu za građansko ili kazneno zakonodavstvo Ministarstva pravosuđa); međutim, stvar je delikatnija kada je riječ o sucu koji postaje dio osoblja kabineta ministra. Ministri imaju puno pravo da imenuju koga god požele da radi u njihovom kabinetu ali, kao bliski suradnici ministra, ovi službenici učestvuju u određenom stupnju u političkim aktivnostima ministra. U takvim okolnostima, prije nego što sudac stupi u službu u kabinetu ministra, najbolje bi bilo pribaviti mišljenje nezavisnog tijela odgovornog za imenovanje sudaca, tako da ovo tijelo može da donese pravila ponašanja primjenjiva u svakom pojedinačnom slučaju.“ <https://rm.coe.int/16807481d9>, (17. 9. 2022.)

<sup>20</sup> Odluka Ustavnog suda Litve od 21. prosinca 1999., IV.9.



ESLJP je u detalje razradio svaki aspekt ovoga prava. Tako je još u predmetu *Delcourt protiv Belgije*<sup>21</sup> 1970. istaknuo:

„U demokratskom društvu u smislu EKLJP, pravo na pošteno provođenje pravde zadržava tako značajno mjesto da restriktivno tumačenje čl. 6., stavka 1. ne bi odgovaralo cilju i svrsi te odredbe.“

Čl. 6. sastoji se od dva dijela raspoređena u tri stavka. Prvi stavak u svom prvom dijelu definira načela sudskog postupka uopće i odnosi se na prava zajednička građanskim i kaznenim postupcima. Ona su kroz praksu ESLJP razvrstana u tri cjeline: pravo na pristup sudu, pravo na postupak odgovarajuće kvalitete i pravo na zakonom ustanovljeni, nezavisan i nepristran sud. Budući da je predmet ovog rada problematika nezavisnosti sudova, u ovom djelu rada biti će objašnjeno pravo na nezavisan sud kroz praksu ESLJP.

Čl. 6. navodi da svatko ima pravo na zakonom ustanovljeni nezavisni i nepristrani sud.<sup>22</sup> Ta dva načela usko su međusobno povezana pa ESLJP često zajednički odlučuje o njima. Vrlo često ne postoji jasna granica između nezavisnosti i nepristranosti pa je i odlučivanje o njihovim povredama usko povezano. Nezavisnost se odnosi na samo tijelo koje odlučuje dok nepristranost obuhvaća osobna iskustva i stavove ljudi koji predstavljaju to tijelo i o kojima se raspravlja pri utvrđivanju nepristranosti sudova. Na taj način može doći i do povrede nepristranosti u koliko sud nije nezavisan od izvršne vlasti pa i ako je sama izvršna vlast jedna od stranaka u sporu. Zbog toga su predmeti u kojima je ESLJP raspravljao o nezavisnosti sudova u velikoj većini doveli i do rasprave o njegovoj nepristranosti i obrnuto.<sup>23</sup>

Uobičajeno je da se sudovi smatraju nezavisnim tijelima te se njihova nezavisnost rijetko ispituje. Nezavisnost se najčešće dovodi u pitanje kada se radi o odlučivanju različitih tribunala. Takva tijela, također mogu odlučivati o građanskim pravima i obvezama ili o kaznenoj optužnici iz čl. 6. Međutim, to mogu samo ako su njihove odluke utemeljene na nezavisnosti i nepristranosti. Navedeno je očito u engleskoj inačici čl. 6. EKLJP gdje se koristi izraz „tribunal“. Stoga se pojam suda prema čl. 6. odnosi se na sva tijela koja su u pravnim sustavima država ugovornica ovlaštena donositi odluke. U predmetu *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije*<sup>24</sup> ESLJP je ustanovio:

---

<sup>21</sup> *Delcourt protiv Belgije*, presuda, 17. siječnja 1970., br. 2689/65.

<sup>22</sup> Konvencija, čl. 6., st. 1.:

„Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni nezavisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. (...)“.

<sup>23</sup> Više, S. Grbić, „Nezavisnost i nepristranost sudova prema čl. 6. Europske konvencije o ljudskim pravima: temeljno pravno načelo“, *Harmonius*, 2017, 94-107.

<sup>24</sup> *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije*, presuda, 18. listopada 1982.,

„Samo tijelo koje ima punu jurisdikciju i zadovoljava mnogobrojne zahtjeve, između kojih je i zahtjev nezavisnosti od izvršne vlasti, a i nezavisnost od stranaka u postupku, može se nazvati „sudom“ u smislu čl. 6.“

U predmetu *H protiv Belgije*<sup>25</sup> ESLJP zaključuje kako: „... sud u materijalnom smislu karakterizira njegova sudska funkcija, tj. utvrđivanje činjenica u okviru njegove nadležnosti, a na temelju vladavine prava i samo u postupku koji je također propisan na odgovarajući način.“<sup>26</sup>

ESLJP je utvrdio kako je država obvezna osigurati suđenje pred neovisnim i nepristranim sudom na temelju čl. 6. Međutim, ta obveza podrazumijeva i obveze izvršne, zakonodavne i svake druge državne vlasti, bez obzira na njezinu razinu, a pri tom se naglasak stavlja na poštivanje i pridržavanje presuda i odluka sudova, čak i kada se s njima ne slažu. Stoga država mora poštovati autoritet sudstva jer je to nužan preduvjet za povjerenje koje javnost ima u sudove i vladavinu prava. To je moguće jedino ukoliko su ustavna jamstva neovisnosti i nepristranosti učinkovito uklopljena u svakodnevna upravna stajališta i praksu.<sup>27 28</sup>

U *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*<sup>29</sup> ESLJP je naveo što uzima u obzir pri razmatranju zahtjeva nezavisnosti: „Pri odlučivanju je li tijelo nezavisno – konkretno od izvršne vlasti i stranaka u postupku – Europski sud ispituje način na koji se izabiru suci, trajanje njihovog mandata, postojanje zaštite od vanjskih pritisaka te doima li se takvo tijelo nezavisnim.“<sup>30</sup>

### 3.1.1. Trajanje mandata sudaca

Trajanje mandata imenovanih sudaca također doprinosi neovisnosti. Suci ne moraju biti imenovani doživotno. Najvažnije je da im je osigurano obavljanje djelatnosti kroz cijeli mandat, tj. da ima je trajanje mandata stabilno te da su neopterećeni vanjskim utjecajima. To predstavlja minimum zaštite sudaca, a očituje se u činjenici da suci moraju biti zaštićeni od smjenjivanja tijekom svojih mandata.<sup>31</sup> Nedostatak odgovarajućih jamstava protiv smjenjivanja

---

br.6878/75 i 7238/75.

<sup>25</sup> *H protiv Belgije*, presuda, 30. studeni 1987., br. 8950/80.

<sup>26</sup> A. W. Schabas., *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2017, 294. i dalje.

<sup>27</sup> *Agrokompleks protiv Ukrajine*, presuda, 25. srpnja 2013., br. 23465/03.

<sup>28</sup> Vodič kroz članak 6. Europske konvencije o ljudskim pravima, *Pravo na pošteno suđenje* (građanski aspekt), Europski sud za ljudska prava, Vijeće Europe, 2013, 27-28.

<sup>29</sup> *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 28. lipnja 1984., br. 7819/77 i 7878/77.

<sup>30</sup> D. J. Harris *et al.*, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 447.

<sup>31</sup> *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*.

poništava neovisnost suda.<sup>32 33</sup> ESLJP nije odredio neko konkretno obvezno trajanje mandata, odnosno njegovu duljinu za članove tijela koje donosi odluke, iako se njihova nesmjernjivost za vrijeme trajanja mandata općenito mora smatrati nužnom posljedicom njihove neovisnosti. Međutim, to što njihova smjernjivost nije i formalno priznata zakonom do povrede neovisnosti neće doći pod uvjetom da je priznata u praksi te da postoje druga nužna jamstva.<sup>34</sup> Imenovanje sudaca na vremenski određeni mandat kako bi se spriječilo njihovo otpuštanje, također se uzima u obzir čak i kada nije izričito navedeno. U predmetu *Sramek protiv Austrije*<sup>35</sup> ESLJP je ustanovio kako je trajanje mandata pripadnika Drugostupanjskog ureda za promet nekretninama bilo ograničeno te da su oni mogli biti smjernjeni, ali to ipak nije bilo dovoljno da bi došlo do povrede zahtjeva nezavisnosti i nepristranosti iz čl. 6. budući da do smjernjivanja u praksi nije došlo.

### 3.1.2. Postojanje zaštite od vanjskih pritisaka

Osnova na kojoj se temelji odredba čl. 6., o nezavisnosti i nepristranosti je načelo diobe vlasti. Međutim, niti Konvencija niti ESLJP ne navode sredstva za ostvarenje tog zahtjeva. Ono što je izvjesno iz sudske prakse je da se ni zakonodavna ni izvršna vlast ne smiju miješati u djelovanje sudova. Kako bi zaštita od vanjskih pritisaka doista i funkcionirala potrebno je onemogućiti smjenu sudaca za vrijeme trajanja njihovih mandata.<sup>36</sup> ESLJP nije inzistirao na zakonskom određanju kojim bi se jamčila takva zaštita, a u predmetu *Zand protiv Austrije*<sup>37</sup> bilo je dostatno priznanje „da su prisutna sva druga nužna jamstva“. Taj minimalni standard primijenila je bivša Europska komisija u predmetu *Eccles, McPhillips i McShane protiv Irske*<sup>38</sup> na poseban irski kazneni sud koji odlučuje o terorističkim djelima. Nezavisnost ovoga suda ispitivana je jer su suci mogli biti proizvoljno smjernjivani i mogle su im se smanjivati plaće. Europska komisija ovdje je naglasila nužnost sagledavanja stvarne situacije u

---

<sup>32</sup> *Henryk Urban i Ryszard Urban protiv Poljske*, presuda, 30. studeni 2010., br. 23614/08. Vidi također Vijeće Europe, Savjetodavno vijeće europskih sudaca (CCJE) (2001.), *Opinion N°1 on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges*.

<sup>33</sup> Priručnik o europskom pravu u području pristupa pravosuđu, Vijeće Europe, 2016, 35-36.

<sup>34</sup> *Sacilor-Lormines protiv Francuske*, odluka, 12. svibnja, 2005., *Luka protiv Rumunjske*, presuda, 21. srpnja 2009., br. 34197/02.

<sup>35</sup> *Sramek protiv Austrije*, presuda, 22. listopada 1984., br. 8790/79.

<sup>36</sup> *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*.

<sup>37</sup> *Zand protiv Austrije*, presuda, 16. svibnja 1977., br. 7360/76.

<sup>38</sup> *Eccles, McPhillips i McShane protiv Irske*, presuda, 9. prosinca 1988., br. 12839/87.

Irskoj te ustanovila kako izvršna vlast nije niti jednom pokušala ometati rad suda na takav način te istaknula kako su redovni sudovi ovlašteni na ispitivanje nezavisnosti toga suda.<sup>39</sup>

Nadalje, izraz „neovisan“ odnosi se na neovisnost u odnosu na ostala tijela vlasti (izvršnu i zakonodavnu).<sup>40</sup> Iako pojam diobe vlasti između vlade i sudstva ima sve veću važnost u praksi ESLJP, niti čl. 6. niti bilo koja druga odredba Konvencije od država ne zahtijeva da se pridržavaju ustavnih pojmova u vezi dopuštenih granica za interakciju vlasti. Bit je jesu li u konkretnom predmetu ispunjeni zahtjevi Konvencije.<sup>41</sup> Pojam neovisnosti suda podrazumijeva postojanje postupovnih jamstava koja odvajaju sudstvo od drugih grana vlasti. Sigurnost koja će dovesti do toga ESLJP je u svojoj sudskoj praksi opisao kao neuklonjivost i nesmjjenjivost koje su posljedica nezavisnosti. Tako je u predmetu *Henryk Urban and Ryszard Urban protiv Poljske*<sup>42</sup> razmatrao nezavisnost tzv. sudskih pomoćnika (tzv. „Assessors“) koji su odlučivali umjesto sudaca. To su bili kandidati za suce koji su u tom sudu morali raditi minimalno tri godine prije nego što su bili imenovani na sudačke pozicije. ESLJP je ovdje utvrdio da je došlo do povrede nezavisnosti budući da je ministar takve pomoćnike mogao smijeniti ili premjestiti na drugo radno mjesto u bilo kojem trenutku za vrijeme trajanja njihova mandata bez odgovarajućih mehanizama koji bi ih štitili od proizvoljnih vršenja ovlasti ministra.<sup>43</sup>

#### 4. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske

USUD je ima priliku odlučivati, među inim, i o (ne)ustavnosti odredbe članka 88. ZoS-a. Zanimljivo je da su ocjenu suglasnosti, članka 88. ZoS-a, pokrenuli Udruga hrvatskih sudskih savjetnika i vježbenika iz Zagreba, Udruga hrvatskih sudaca iz Zagreba i pojedini suci.

Predlagatelji, u bitnome, vezano uz članak 88. ZoS-a problematiziraju “miješanje” sudačke dužnosti s dužnostima u izvršnoj vlasti. Smatraju da je imenovanje suca za ministra pravosuđa ili njegovog zamjenika odnosno pomoćnika ili raspoređivanje na druge poslove u Ministarstvu pravosuđa “protuustavno komponirana tvorba”.

Neovisno o mirovanju sudačke dužnosti i neovisno o tome što nije član političke stranke, sudac za vrijeme obnašanja dužnosti u Ministarstvu pravosuđa ne prestaje biti sudac, a izvršna vlast podrazumijeva političku aktivnost, čak i

<sup>39</sup> D. J. Harris *et al.*, 448.

<sup>40</sup> *Beaumartin protiv Francuske*, presuda, 24. studeni 1994., br. 15287/89.

<sup>41</sup> *Kleyn i drugi protiv Nizozemske*, presuda, 6. svibnja 2003., br. 39343/98 39651/98 43147/98, 46664/99.

<sup>42</sup> *Henryk Urban and Ryszard Urban protiv Poljske*, presuda, 30. studeni 2010., br. 23614/08.

<sup>43</sup> A. W. Schabas, 295.

sudjelovanje u kreiranju političkih odluka vladajuće većine koja je stranački strukturirana. Međutim, ukoliko „mirovanje sudačke dužnosti“<sup>44</sup> predstavlja prekid sudačkog statusa, tada je ona u suprotnosti s ustavnom odredbom prema kojoj je sudačka dužnost stalna.<sup>45</sup> Formalnopravno i logički nije moguće da netko tko je sudac (a time i pravosudni dužnosnik) u isto vrijeme bude i dužnosnik izvršne vlasti. Istodobno, sucima se vrijeme provedeno u obnašanju dužnosti u izvršnoj vlasti priznaje u vrijeme obnašanja sudačke dužnosti, pa su time u pogledu napredovanja privilegirani u odnosu na one koji stvarno i kontinuirano obavljaju sudačku dužnost te su cijelo vrijeme podvrgnuti praćenju i ocjenjivanju svojeg rada.

U očitovanju na prijedlog Ministarstvo pravosuđa iznijelo je motrište:

„Predlagatelj zanemaruje da odluke koje ministar pravosuđa (njegov zamjenik ili pomoćnik) donose u izvršavanju svojih dužnosti ne smiju imati implikacije na samostalnost i neovisnost sudaca, a time i sudbene vlasti...

...Suštinski, radi se o neovisnosti i samostalnosti u donošenju odluka iz nadležnosti sudova, pri čemu sudac za mišljenje izraženo u odlukama... ne može biti pozvan na odgovornost jer ga u tome štiti njegov sudački imunitet...

Sudac imenovan za ministra pravosuđa (zamjenika i pomoćnika) izvršava dužnosti kroz vremenski ograničeni mandat, za vrijeme kojeg ne izvršava sudačke dužnosti, a... u obnašanju dužnosti ministra niti može niti smije utjecati na suce u procesu donošenja odluka iz nadležnosti sudbene vlasti. Za istaći je i da ministar pravosuđa (zamjenik i pomoćnik) - sudac, kojem je sudačka dužnost u mirovanju, kao član Vlade... na određeni način doprinosi kreiranju određenih političkih odluka (svako bavljenje političkom djelatnošću mu je kao garancija njegove nepristranosti onemogućeno u vrijeme kad donosi odluke iz nadležnosti sudova), ali i da ustavno načelo trodiobe vlasti podrazumijeva međusobnu interakciju pojedinih nositelja vlasti ... Sudbena vlast se ne može promatrati izdvojeno, izolirano i sama za sebe, potpuno neovisno o funkcioniranju zakonodavne i izvršne vlasti. Korektiv u sukobu nadležnosti pojedinih nositelja vlasti je Ustavni sud .

Ministarstvo u očitovanju poziva i na komparativni prikaz zakonskih rješenja tog pitanja u sedam zemalja članica Europske unije s ustavno proklamiranom trodiobom vlasti (Njemačkoj, Poljskoj, Mađarskoj, Švedskoj, Estoniji, Slovačkoj i Finskoj), zaključuje da je u svim navedenim državama dopušten neki oblik privremenog i/ili trajnog premještaja sudaca u ministarstvo pravosuđa, dok je u nekima premještaj dopušten samo na najviše položaje.

Ministarstvo pravosuđa navodi da se ni u jednoj od naprijed navedenih država nije problematiziralo da bi imenovanje sudaca na dužnosti ministra

---

<sup>44</sup> U Ustavu RH nepoznata kategorija!

<sup>45</sup> Čl. 120. st. 1. Ustava RH.

pravosuđa, zamjenika, pomoćnika ili njihovo raspoređivanje na druge poslove u Ministarstvu pravosuđa predstavljalo kršenje načela samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti.

Ministarstvo pravosuđa ističe da je mogućnost imenovanja sudaca za dužnosnike izvršne vlasti i njihov raspored na poslove u toj vlasti moguća samo kada je u pitanju Ministarstvo pravosuđa.

Smatra da sudjelovanje sudaca u izvršavanju zadaća Ministarstva pravosuđa može samo bitno doprinijeti razvoju sudstva, ugledu sudačke dužnosti...

Također ističe da s obzirom na potrebu osiguranja što kvalitetnijeg sudačkog kadra za obavljanje složenih poslova u Ministarstvu pravosuđa za koja su nužna njihova specifična praktična znanja i iskustvo, potrebno je osigurati da im se vrijeme provedeno u obavljanju takvih poslova ne tretira negativno za buduće napredovanje, a što je bio slučaj kod ranijeg zakonskog rješenja. Ministarstvo tvrdi da suci raspoređeni u Ministarstvo, nisu stavljeni u povlašten položaj, već upravo naprotiv, njihovo ostvarivanje prava na napredovanje izjednačava se sa sucima koji sudačku dužnost obavljaju u sklopu sudbene vlasti.

USUD zauzeo je sljedeća motrišta:

„14.2. Ustavni sud također primjećuje da prigovore o nesuglasnosti članka 88. ZoSud-a s Ustavom predlagateljica temelji na (pogrešnom) vezivanju pojma „sudačke dužnosti“ uz osobu suca, a ne uz dužnost suđenja. Naime, „sudačka dužnost! podrazumijeva, prije svega, dužnost (funkciju) suđenja, to jest donošenje odluka iz nadležnosti sudova. Smisao izričaja da se sudačka dužnost povjerava „osobno“ sucima (članak 118. stavak 1. Ustava) jest u tome da se sucima povjerava pravo i obveza da, kao pojedinci, autonomno (vezani samo Ustavom, zakonima, međunarodnim ugovorima i drugim važećim izvorima prava), odgovorno i po svom najboljem znanju i savjesti provode sudske postupke i donose sudske odluke.

Prema tome, izričaj „sudačka dužnost povjerava se osobno sucima“ ne daje istovjetno značenje pojmu „sudačka dužnost“ i pojmu „sudac“. U smislu članka 118. stavka 1. Ustava osobi se ne povjerava svojstvo suca, već joj se povjerava sudačka dužnost koja podrazumijeva točno određeni sadržaj, a to je suđenje. Stoga u kontekstu osporenog članka 88. ZoSud-a sudac ne prestaje biti sudac za vrijeme obnašanja neke dužnosti u izvršnoj vlasti, a „mirovanje sudačke dužnosti“ za vrijeme obavljanja te dužnosti ne predstavlja prekid sudačkog statusa. „Mirovanje sudačke dužnosti“ ne odnosi se na svojstvo suca, već je to mirovanje funkcije suđenja. Stalnost sudačke dužnosti (članak 120. stavak 1. Ustava) znači, u ovom kontekstu, da sudac koji je privremeno obnašao neku drugu dužnost, za koje vrijeme je njegova sudačka dužnost „mirovala“ (to jest za koje vrijeme nije sudio), nastavlja s obnašanjem svoje sudačke dužnosti (to jest sa suđenjem) po prestanku obnašanja druge dužnosti, bez ikakvih

ograničenja i bez dodatnih zahtjeva ili uvjeta u odnosu na one pretpostavke koje je ispunio kada je (i zbog čega je) imenovan sucem. Stoga nema nesuglasnosti s ustavnim odredbom prema kojoj je sudačka dužnost stalna.

Naime, iako dolazi „samo“ do mirovanja, a ne i do prekida obnašanja sudačke dužnosti, činjenica da sudac tijekom mirovanja sudjeluje u radu tijela druge vlasti (iz osporenog članka 88. ZoS-a proizlazi da taj sudac, osim u nekim drugim pravosudnim tijelima, može obnašati neku dužnost ili obavljati poslove samo u jednom tijelu izvršne vlasti - Ministarstvu pravosuđa) ne može se smatrati dostatnom za zaključak da je isključivo zbog toga on automatski kontaminiran za daljnje obnašanje sudačke dužnosti po prestanku mirovanja. Ustavni sud ponovno naglašava da sudac u suđenju kao temeljnom načinu obavljanja svoje sudačke dužnosti sudi po svom najboljem znanju i uvjerenju, u skladu sa svojim profesionalnim moralom i dignitetom. Stoga okolnost da je tijekom mirovanja obavljao neke druge poslove (koji uključuju sudjelovanje u radu neke druge /izvršne/ vlasti) ne znači da to automatski utječe na njegovu samostalnost i neovisnost u suđenju, to jest u odlučivanju o pojedinačnim pravima i obvezama stranaka u skladu s okolnostima svakog pojedinog slučaja.“

Premda je, po Ustavu RH, odvojenost triju vlasti – zakonodavne, izvršne i sudbene – ustavna vrednota pa suci ne smiju, primjerice, postati parlamentarni zastupnici ili premijeri, dopušteno im je „prijeći“ u Ministarstvo pravosuđa, a i nadalje ostati suci.

GRECO<sup>46</sup> daje preporuke da se sudbena vlast strože razdvoji od ostalih. Ova pojava nije tipično hrvatska, prisutna je u nizu država EU. Primjerice, u Italiji i Austriji sucima je dopušteno imati dužnost u lokalnoj samoupravi, u Nizozemskoj smiju uči i u zakonodavnu vlast. Suprotno ustavni sudovi Latvije i Češke utvrdili su da je mogućnost „šetanja“ sudaca iz jedne vlasti u drugu neprijeporno neustavna.

Rad u Ministarstvu pravosuđa sucima se vjerojatno čini kao sjajna prilika za karijerni uzlet. U Zagrebu, jer je tamo sjedište Ministarstva, stječu važna poznanstva, ali i političke veze. Nije čudno što veći dio sudačke ekipe trenutačno raspoređene u Ministarstvu čine suci općinskih sudova. Oni su na prvoj karijernoj stepenici pa im je rad u Ministarstvu zasigurno atraktivniji nego, na primjer, onima s VSRH-a ili Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske.

Problem nastaje time što radom u Ministarstvu pravosuđa „posuđeni suci“ sudjeluju u provedbi državne politike, postaju njezinim dijelom, a upravo to je protivno naravi sudačkog poziva. Suci nikako ne bi smjeli biti političari, što

---

<sup>46</sup> Skupinu država protiv korupcije (GRECO) osnovalo je 1999. Vijeće Europe kako bi nadziralo usklađenost država s antikorupcijskim standardima organizacije.

ministar pravosuđa<sup>47</sup> neosporno jest.

Nije sporno da su suci u Ministarstvu angažirani na poslovima koji se tiču direktno politike izvršne vlasti.

Dok su „osuđeni“ u Ministarstvu, suci i dalje ostaju na popisu zaposlenih na sudu u koji su izabrani. Za vrijeme njihove „posudbe“ spisi kojima su oni zaduženi preraspoređuju se drugim sucima. Poveća li se opseg posla na sudu s kojega je sudac „posuđen“, nije moguće imenovati novog suca, jer to mjesto već je zauzeto.

Može se nametnuti pitanje što ako sudac koji je bio ministar sutra dobije predmet u kojem je stranka u postupku Republika Hrvatska (Vlada)?<sup>48</sup>

Dolazimo do apsurdna da pozicija suca priječi ga da bude član primjerice općinskih odbora nevažnih (malih, lokalnih) političkih stranaka, ali im dopušta rad u najutjecajnijem dijelu državne vlasti.

Suci, i državni odvjetnici, mogu „otići na izlet“ iz svoje profesije i neko vrijeme provesti kao dužnosnici u izvršnoj vlasti (ali samo u Ministarstvu pravosuđa i uprave),<sup>49</sup> a potom se vratiti i opet suditi, odnosno tužiti. Može se postaviti pitanje jesu li nakon „posudbe“ i dalje neovisni ili su postali politički obojeni?<sup>50</sup>

Kada zakon već dopušta da sudac obavlja dužnost ili službu u izvršnoj vlasti, makar je to i Ministarstvo pravosuđa i uprave, to jedino znači da sudac neko vrijeme nije sudac, već je nositelj neke druge dužnosti i u toj poziciji sudac dobiva i provodi naloge politike. U takvom slučaju funkcija suca je u mirovanju a funkcija ministra, zamjenika, pomoćnika ministra i sl. je aktivna. U isto vrijeme jedna osoba je sudac „u mirovanju“ i aktivni djelatnik izvršne vlasti.

Đuro Sessa<sup>51 52</sup> smatra da ustavna i zakonska pozicija suca, čija je sudačka dužnost po Ustavu RH stalna, u toj se situaciji virtualno mijenja jer sudac postaje državni službenik ili dužnosnik izvršne vlasti koji opet, bez mogućnosti samostalnog odlučivanja, provodi odluke koje donosi Vlada RH, zakonom (o sudovima) se na neki način „vara“ Ustav jer se zaobilazi načelo ravnoteže sve tri državne vlast. Naznačava, premda samo teorijski, da bi se pila mogla okrenuti i naopako pa postaviti pitanje zašto ministri ili drugi političari ne bi mogli privremeno suditi.

<sup>47</sup> Odnosi se i na pomoćnike ministra, savjetnike i ostale dužnosti u ministarstvu.

<sup>48</sup> Naravno, tu je institut izuzeća, ali što ako takav sudac, pa niti stranke, ne zatraže izuzeće??!!

<sup>49</sup> Izbor za suce USUD-a je sasvim drukčija priča i nadilazi okvire ovoga rada.

<sup>50</sup> Za odgovor na ovo pitanje valjalo bi provesti odgovarajuće istraživanje.

<sup>51</sup> Suci se zaklinju u neovisnost, a hrle na pozicije u izvršnoj vlasti, <https://www.vecernji.hr/vijesti/suci-se-zaklinju-u-neovisnost-a-hrle-na-pozicije-u-izvršnoj-vlasti-619626> (1. 10. 2022.)

<sup>52</sup> Vidi i Đ. Sessa, „Suci u izvršnoj vlasti“, Novi Informator, 6213, 2013.



Kombinacija sudačkog statusa s djelatnim obnašanjem dužnosti ministra i drugih dužnosti u izvršnoj vlasti predstavlja protuustavno komponiranu tvorbu jer neovisnost sudstva uključuje standard zabrane sudjelovanja sudaca u bilo kakvim političkim aktivnostima zato što to već samo po sebi može dovesti u pitanje samostalnost sudstva.

Poslovi ministra, kao i njegova zamjenika i pomoćnika, poslovi su vođenja politike u pravom smislu te riječi, kao izvršavanja ili čak sudjelovanja u kreiranju političkih odluka vladajuće, političke većine koja je uglavnom beziznimno stranački strukturirana. Neovisno o tome što ovakav sudac „u hibernaciji“ nije član političke stranke<sup>53</sup> on sudjelovanjem u obnašanju izvršne vlasti krši princip zabrane obavljanja onih poslova nespojivih s idejom autonomije sudbene vlasti.

Blago rečeno nije fer da netko zakonom određeno vrijeme drži rezervirano sudačko mjesto („sudac u mirovanju“), da za to vrijeme ne sudi i ne razvija se kao sudac, a istodobno nitko drugi ne može biti imenovan jer je mjesto zauzeto.<sup>54</sup>

U istom kontekstu blago rečeno nije fer ni mogućnost da si sami suci „na posudbi“ izabiru koja plaća im je bolja.<sup>55</sup>

Smatramo da je USUD dao dosta tanko obrazloženje pače i pogrešno. USUD se u tumačenju odredbe članka 88. ZoS-a (po)služio isključivo gramatičkim tumačenjem, a nije niti pokušao uključiti teleološko tumačenje osporene norme.

Ovdje donosimo dio obrazloženja Ustavnog suda Litve<sup>56</sup> u gotovo identičnom slučaju onom iz RH.

„Stavak 3. članka 51. zakona glasi: „Sudac okružnih, regionalnih sudova, Apelacijskog suda i Vrhovnog suda Litve može, ako se on ili ona složi, biti delegiran u strukture za organizaciju i kontrolu pravosuđa. Ovlasti dodijeljenog suca obustavljaju se za vrijeme trajanja delegacije. Kod upućivanja suci zadržavaju sva socijalna jamstva suca, uključujući službenu plaću i duljinu službe. Naknadu će platiti sud iz kojeg je sudac upućen.“

Podnositelj zahtjeva osporava usklađenost normi iz stavka 3. ovog članka u vezi sa suspenzijom ovlasti suca i njegovog izaslanstva za rad u strukturama Ministarstva pravosuđa i Odjela za sudove sa stavkom 2. članka 109.<sup>57</sup> Ustava.

---

<sup>53</sup> Jer to po zakonu i ne smije biti. Vidi čl. 90. ZoS.

<sup>54</sup> Naravno, tada država obilato koristi rad savjetnika koji rade posao suca za daleko manje plaće.

<sup>55</sup> Posuđeni sudac ima pravo izabrati ili plaću suca (koji posao za vrijeme „posudbe“ neće obavljati) ili plaću ministra, državnog tajnika, pomoćnika ministra i sl. u Ministarstvu pravosuđa i uprave.

<sup>56</sup> <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta368/content> (1. 12. 2022.).

<sup>57</sup> „U Republici Litvi pravosuđe rješavaju samo sudovi. Pri izvršenju pravde sudac i sudovi su

Podnositelj zahtjeva ne osporava delegiranje suca u strukture Vrhovnog suda, stoga Ustavni sud neće istraživati ovo pitanje.

Stavak 2. članka 109. Ustava propisuje da su sudac i sudovi neovisni u provođenju pravde. Procjenjujući usklađenost osporenih normi sa stavkom 2. članka 109. Ustava, valja napomenuti da stavak 1. članka 113. Ustava predviđa da sudac ne može obnašati bilo koju drugu izabranu ili imenovanu funkciju, raditi u poslovnim, trgovačkim ili drugim privatnim institucijama ili poduzećima. Niti smije primati bilo kakvu naknadu osim sudačke plaće i naknade za pedagoške ili kreativne aktivnosti. Svrha ovih normi Ustava je osigurati neovisnost i nepristranost sudova.

Upućivanje suca znači da neko vrijeme zauzima neko drugo radno mjesto osim sudačkog u izvršnoj vlasti. Međutim, iz odredbi stavka 1. članka 113. Ustava proizlazi da je zabranjeno delegiranje suca u strukture izvršne vlasti. Prema Ustavu, predsjednik Republike nema ovlasti delegirati suca u strukture Ministarstva pravosuđa i Pravosudnog odjela. Ustav također ne predviđa mogućnost suspenzije sudačke ovlasti na neko vrijeme. Kad je sudac delegiran u izvršne strukture vlasti, ovlasti njegovog ili njezinog statusa suca suspendiraju se (stavak 3. članka 51. Zakona). To znači temeljnu promjenu pravnog statusa suca, koji je sličan statusu državnog službenika.

Uzimajući u obzir gornje argumente, može se zaključiti da norme stavka 3. članka 51. Zakona, kojima je određeno da sudac okružnih, regionalnih sudova, Apelacijskog suda i Vrhovnog suda Litve, ako se s tim složi, dekretom mogu biti delegirani u Ministarstvo pravosuđa i da su ovlasti delegiranog suca suspendirane za vrijeme delegiranja u suprotnosti je sa stavkom 1. članka 5.,<sup>58</sup> stavkom 2. članka 109. i stavkom 1. članka 113. Ustava.<sup>59</sup>

Prema članku 61. češkog Zakona o sudovima, sucima, suradnicima i državnoj upravi sudova te o izmjenama i dopunama nekih drugih akata (Zakon o sudovima i sucima)<sup>60</sup> suci se imenuju na dužnost bez vremenskog ograničenja. Sukladno članku 68. „(1) Sudac dodijeljen za obavljanje funkcije određenom sudu prema članku 67. ili premješten na drugi sud prema člancima 71. i 72. može, uz njegov pristanak na najviše tri godine, biti privremeno raspoređen u drugi sud ili na Pravosudnu akademiju.“

---

neovisni. Pri razmatranju slučajeva suci će se pridržavati samo zakona. Sud donosi odluke u ime Republike Litve.“

<sup>58</sup> „U Litvi državne ovlasti provode Seimas, predsjednik Republike, vlada i pravosuđe.“

<sup>59</sup> „Sudac ne smije obnašati nijedno drugo izabrano ili imenovano mjesto, ne smije poslovati, s komercijalnim ili drugim privatnim subjektima ili poduzećima. Također, on ne može dobiti nikakvu naknade osim naknade utvrđene za suca i plaćanja za obrazovne ili kreativne aktivnosti. Sudac ne smije sudjelovati u aktivnostima političkih stranaka i drugih političkih organizacija.“

<sup>60</sup> <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-6> (2. 10. 2021.).

Prema odredbi članka 70. a „(1) Privremeni raspored također se uzima u obzir ako je sudac, uz njegov pristanak ili na njegov zahtjev, raspoređen radi korištenja svog iskustva tijelu ili organizaciji sa sjedištem izvan Češke, mirovnoj ili spasilačkoj operaciji ili humanitarnoj pomoći izvan Češke na razdoblje koje ne prelazi 5 godina ili jedan mandat. Ministar pravosuđa odlučuje o privremenom rasporedu prema prvoj rečenici.

(2) Na dan kada je sudac postao glavni europski tužitelj, sudac će biti upućen u Europsko javno tužiteljstvo. Privremeni raspored traje za vrijeme trajanja ove funkcije.“

Ustavni sud Češke Republike<sup>61</sup> zauzeo je motrište:

„Ustavni je sud došao do zaključka da je imanentno obilježje sudske funkcije kontinuitet njezina vršenja. Stoga je članstvo u savjetodavnim tijelima Ministarstva, Vlade i oba vijeća Sabora, kao i izvršavanje zadataka ovih različitih grana državne vlasti, u suprotnosti s načelom podjele vlasti, bez obzira na osobne i izvansudske veze koje se javljaju u takvim aktivnostima, vjerojatnost mogućeg sukoba interesa, čineći tako nepristranosti sudaca upitnom. U trenutnom tekstu Zakona o sudovima i sucima, ova je neustavna situacija dodatno naglašena činjenicom da je razdoblje upućivanja sada produljeno na tri godine u usporedbi s mogućnošću upućivanja na godinu dana u ukinutom članku 68. stavku do 1. srpnja 2003., kada je ova odredba ukinuta presudom br. 349/2002 Coll. To nadalje dovodi u pitanje zahtjev za kontinuiranom pravosudnom funkcijom, a naprotiv, prigovor na pripadnost izvršnoj vlasti postaje još ozbiljniji. To se također mora vidjeti u kontekstu činjenice da je postupak obuke, odabira i raspoređivanja sudaca u Češkoj Republici, u usporedbi s državama s razvijenom pravosudnom samoupravom, u rukama izvršne vlasti, posebno Ministarstva pravosuđa. Ustavni sud svjestan je da je takva praksa moguća i u drugim zemljama (Francuska, Švedska, Njemačka, Italija, Poljska, Slovačka, Austrija), ali za ocjenu ovog pitanja potrebno je uzeti u obzir specifičnu situaciju u Češkoj i ulogu Ministarstva pravosuđa u pripremi za sudačku dužnost i u napredovanju sudaca, kao i duljina prijenosa i zadaća premještenih sudaca u druga državna tijela u drugim državama. Stoga je Ustavni sud u presudi zadržao svoje pravno mišljenje zauzeto u predmetu Pl. ÚS 7/02 (br. 349/2002 Coll.) Ustavni sud nastavlja razmatrati dodjelu sudaca za izvršavanje zadataka u drugoj grani državne vlasti kao djelatnost koja je suprotna članku 82. stavku 3. Ustava, a s obzirom na to da je ovo pravno mišljenje Ustavnog suda već jednom izrečena (nalaz u spisu br. T. ÚS 7/02 ), kao i članak 89. stavak 2. Ustava; s tim u vezi, također se slaže s podsjetnikom podnositelja zahtjeva koji se odnosi na zahtjev za očuvanjem takozvane vanjske ili objektivne neovisnosti suca koji bi se na taj način trebao

<sup>61</sup> Vidi odluku Pl. US 39/08, od 6. listopada 2010., <https://www.usoud.cz/en/decisions/2010-10-06-pl-us-39-08-organization-of-judiciary> (1. 12. 2022.).

pojavit će strankama u postupku, ali i javnosti.“

Ako pokušamo učiniti paralelu s odredbama Ustava RH morali bi početi od odredbe članka 118. prema kojoj „Sudačka dužnost povjerava se osobno sucima.“ Prema članku 119. stavku 1. „Suci imaju imunitet, u skladu s zakonom.“. Prema članku 120. stavku 1. „Sudačka dužnost je stalna.“. Prema članku 120. stavku 6. „Sudac ne može obavljati službu ili posao koje je zakon odredio kao nespojive sa sudačkom dužnošću.“.

Naše je mišljenje da je odredba članka 88. ZoS-a nesporno u protimbi s svim naprijed navedenim odredbama Ustava RH. Nažalost, USUD u svojoj odluci tome nije posvetio dužnu pažnju.

Problem se vrlo lako može (raz)riješiti na način da se u ZoS-u doda jedna odredba koja bi mogla glasiti:

„Ako sudac postane ministar, državni tajnik, pomoćnik ministra, ako bude izabran u Hrvatski Sabor, prestaje mu po samom zakonu sudačka dužnost danom imenovanja odnosno izbora.“

Ako sudac pristane na kandidaturu za Sabor Republike Hrvatske,<sup>62</sup> skupštinu općine, grada ili županije, Državno sudbeno vijeće će mu dati neplaćeni godišnji koji može trajati najduže dva mjeseca prije dana izbora.“

Isto bi trebalo učiniti i u ZDO-u.

Ukoliko se jednoga dana krene u izmjene i dopune Ustava RH ne bi bilo zgorega razmisliti da se doda jedna odredba koja bi mogla glasiti:

„Funkcija suca nije spojiva s funkcijama u drugim državnim tijelima, u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave te s drugim funkcijama i djelatnostima za koje to zakon propisuje.“

## **5. Iskustva Bosne i Hercegovine s upućivanjem sudaca i državnih odvjetnika na privremeni rad u tijela državne vlasti**

Sumarni usporedno pravni prikaz daje uvid u sličnosti i razlike između pravne regulacije u Bosni i Hercegovini i one u Republici Hrvatskoj, kao državi članici EU-a. Povijesna pripadnost istoj državi, s obzirom na zajedničku tradiciju i standarde pojedine grane prava, logičan je razlog uzimanja za

---

<sup>62</sup> Za izbor sudaca u Europski Parlament valja primijeniti Zakon o izboru članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske, „Narodne novine“ br. 92/10, 23/13, 143/13. Tako čl. 10. propisuje: „Dužnost člana Europskog parlamenta nespojiva je s dužnošću: člana Europske komisije, suca, nezavisnog odvjetnika ili tajnika Europskog suda...“

<sup>63</sup> Kod upućivanja sudaca i državnih odvjetnika na rad u međunarodne organizacije i misije u inozemstvu valja primijeniti Pravilnik o upućivanju pravosudnih dužnosnika i državnih službenika u međunarodne organizacije i misije u inozemstvu, „Narodne novine“ br. 89/09, 08/14.

analizu hrvatskoga zakonodavstva. Takva iskustva kako u pogledu stalnosti, tako i u pogledu nezavisnosti funkcije sudaca i državnih odvjetnika mogu poslužiti kao uzor za prihvaćanje pojedinih rješenja. Pritom se ne gube iz vida ni ograničavajući čimbenici, i to prvenstveno oni glede državnoga uređenja. Naime, Hrvatska je u ustavnopravnom smislu jednostavna država, dok je BiH po svom uređenju specifična, odnosno složena, federalna država. Organizacija države po entitetima u BiH uvjetuje različitost sustava pravnih normi.

Analizirajući autoritativne izvore<sup>64</sup> možemo konstatirati kako je pravni okvir kako u pogledu stalnosti tako i u pogledu nezavisnosti funkcije sudaca i državnih odvjetnika u BiH pretežitim dijelom posljedica recepcije europskih normi pripadajućeg područja te su najvećoj mjeri zadovoljeni međunarodni standardi. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, BiH je preuzela obvezu da postupno uskladi svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU-a, te obvezu da nastoji osigurati postupno usklađivanje postojećih zakona i budućega zakonodavstva s pravom EU-a.<sup>65</sup> Ipak usklađivanje zakonodavstva na području organizacije sudova te stalnosti sudačke i državno odvjetničke funkcije kao i jačanja njihove nezavisnosti jedan je od prioriteta kada je riječ o usklađivanju zakonodavstva s izvorima prava EU-a.

Važeći Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>66</sup> jedinstveni je i temeljni akt kojim se uređuje organizacija, nadležnost, financiranje, pravosudna uprava i druga pitanja od značaja za organizaciju i funkcioniranje općinskih sudova, kantonalnih sudova i Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine. Ipak složeni postupak prilagodbe zakonodavstva zahtijeva stvaranje ili prilagodbu neophodnih institucija i struktura koje bi trebale osigurati učinkovitu pravnu zaštitu. U ovom dijelu analize razmatra se postoji li u pozitivnima propisima Federacije Bosne i Hercegovine mogućnost upućivanja na rad u ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa. S obzirom na to da predmetni Zakon ne sadrži takve odredbe primjeri iz usporednoga prava potvrđuju ispravnost takva rezoniranja. Ipak Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine<sup>67</sup> je precizno propisana mogućnost privremenog upućivanja sudaca u drugi sud iste ili niže razine, ali samo kao izuzetak od općeg pravila stalnosti funkcije na koju su imenovani. U tom

---

<sup>64</sup> *Exempli gratia*, C. Steiner/N. Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine – komentar*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo 2010.

<sup>65</sup> „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Bosne i Hercegovine, sa druge strane”, <https://www.dei.gov.ba/bs/stabilization-agreement> (12. 6. 2023.).

<sup>66</sup> Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH“, br. 38/05, 22/06, 63/10, 72/10 - ispr., 7/13, 52/14 i 85/21.

<sup>67</sup> Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br. 25/04, 93/05, 15/08.

smislu su jasno definirani uvjeti privremenog upućivanja koji se odnose na razloge, proceduru, dužinu trajanja upućivanja te pristanak sudca (čl. 50. i čl. 51). Za privremeno upućivanje tužilaca, Zakon sadrži blanketnu odredbu na zakone o tužilaštvima koji se primjenjuju na tužilaštvo o kojem je riječ.

Odgovor na moguće dvojbe o tome je li u Bosni i Hercegovini potrebna nova reforma pravosudnih sustava jest i mora biti pozitivan. Mišljenje je autora kako nova reformska rješenja trebaju biti na tragu onemogućavanja upućivanja na rad sudaca u ministarstva čime će se osigurati vladavina prava i pravnu sigurnost te izbjeći prepoznate pravne i faktične dvojbe hrvatskih rješenja.

## **6. Umjesto zaključka**

Mnoštvo literature sa oprečnim stavovima i empirijski dokumentirane podrške pojedinih nalaza u vezi sa upućivanjem sudaca i državnih odvjetnika na privremeni rad u druga tijela državne vlasti, korektno upozoravaju da je neophodno biti oprezan, bar u intuitivnom kontekstu prepoznavanja senzibiliteta ostvarenih civilizacijsko pravnih tvorevina. No, uvažavajući činjenicu da su i predstavnici sudstva i državnog odvjetništva negativno ocijenili pojavu upućivanja sudaca i državnih odvjetnika na rad u tijela državne vlasti, posebno zabrinjava podatak da se prema relevantnijem istraživanju korupcije, a to je Indeks percepcije korupcije (IPK) koji godišnje objavljuje Transparency International (TI), gdje se kritizira i predmetno uređenje, RH nalazi na vrlo lošoj poziciji. Naravno, ove ocjene treba uzeti cum grano salis, s obzirom na niz metodoloških zamjerki i nejasnoća pri izradi IPK. Međutim, kritiku struke kao niti značaj ovog i drugih izvještaja se ne može minimizirati zbog toga što i pokazatelji koji se zasnivaju na objektivnim i provjerljivim podacima ne daju ništa realniju sliku. Stoga rezultati ove analize i na njima zasnovane preporuke, imaju namjeru ostvariti dva podjednako važna i međusobno uvjetovana efekta: 1) u okvirima postojećeg ustavnog i institucionalnog okvira ojačati integritet aktera pravosudnog lanca i otkloniti utvrđene propuste, rizike integriteta i podložnost korupciji i neetičnom ponašanju te 2) poboljšati percepciju javnosti o pravosuđu u cjelini i osigurati povjerenje javnosti u pravosuđe. U svakom slučaju, izazov daljeg proučavanja i praćenja sudbine predmetnog instituta ostaje u akademskom okviru, ali i sa stajališta ideološke i interesne pripadnosti.

## **REFERRAL OF JUDGES AND STATE ATTORNEYS FOR TEMPORARY WORK IN OTHER STATE AUTHORITY BODIES (cohabitation or collision of judicial and executive power)**

### **Summary**

The permanence of judicial and state attorney functions according to international standards represents the basic guarantee of judicial and state attorney independence. An analysis of the principles contained in the positive regulations, primarily in the Constitution of the Republic of Croatia, established that judges and state attorneys as holders of judicial functions are provided with a high degree of protection in terms of guaranteeing the permanence of their functions. However, as we cannot analyse any standard in isolation, neither can the permanence of the judge or state attorney function be viewed as an absolute category. The provisions of the Law on Courts prescribe the possibility of temporarily assigning judges, at their request, to work in other state authorities, and the same is prescribed for state attorneys in the Law on State Attorneys, but only as an exception to the generally accepted rule of permanence of the function to which they are appointed. The authors examine the reasons for the appointment of judges and state attorneys to temporary positions in the Ministry of Justice, bearing in mind the multifaceted nature of this problem and the fact that the answer to this question is not unambiguously determined. Moreover, considering the diversity of legal systems of nation states, as well as the diversity of political and legal values, building an acceptable concept of the rule of law, even in the context of the issue in question, remains a challenge.

*Key words:* judges, state attorneys, judicial authority, referral to work, executive authority