

Dr. sc. Damir Juras*

Dr. sc. Matko Pajčić**

ODNOS KAZNENOG I DISCIPLINSKOG POSTUPKA

Situacije u kojima određena osoba istom radnjom ostvari obilježja kaznenog i disciplinskog djela nisu rijetke i donose sa sobom cijeli niz interesantnih i važnih proceduralnih pitanja. U radu se stoga analizira niz pitanja, od različite svrhe i vođenja usporednih postupaka, eventualne obveze disciplinskog suda da zastane s postupanjem do okončanja kaznenog postupka ili odluku donese na temelju činjenica utvrđenih u kaznenom postupku, različitih prava osoba i pravila po kojima se ti postupci vode, pa sve do pitanja korištenja dokaza iz kaznenog postupka u disciplinskom postupku te utjecaja kaznene osude na radnopravni status zaposlenika mimo disciplinskog postupka. Iznimno je zanimljivo i pitanje mogućnosti primjene načela kaznenog postupka u disciplinskom postupku, odnosno primjene konvencijskih odredaba o pravičnom postupku u tim postupcima. Rad se bavi samo pitanjem disciplinskih postupka prema državnim službenicima i pravosudnim dužnosnicima, dok je vođenje postupaka prema ostalim kategorijama osoba izostavljeno zbog ograničenja opsega rada. U radu se analizira sudska praksa hrvatskih sudova i Europskog suda za ljudska prava te stajališta pravne doktrine. Sadržan je i kratak prikaz komparativnog zakonodavstva, s posebnim osvrtom na pravna rješenja u Saveznoj Republici Njemačkoj, iz kojih je razvidan i donekle različit pristup tom pitanju u različitim pravnim sustavima, koji baštine i različitu tradiciju.

Ključne riječi: kazneni postupak, disciplinski postupak, dokazna pravila, ne bis in idem

* Dr. sc. Damir Juras, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Odjel prvostupanjskog disciplinskog sudovanja u Splitu; djuras@mup.hr;
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2933-5897>

** Dr. sc. Matko Pajčić, izvanredni profesor, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Katedra za kazneno procesno pravo; matko.pajcic@pravst.hr;
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0657-1245>

1. UVOD

Situacije u kojima određena osoba istom radnjom ostvari obilježja kaznenog i disciplinskog¹ djela nisu rijetke i donose sa sobom cijeli niz interesantnih i važnih pitanja. Među navedenim pitanjima svakako su najvažnija ona proceduralne prirode, iako nipošto nisu jedina značajna. Navedena materija vrlo je važna i u kontekstu borbe protiv korupcije, budući da su nerijetke situacije da je ponašanje počinitelja koje se može podvesti i pod neko kazneno djelo i pod disciplinski prijestup upravo koruptivne prirode.

Držimo da navedena problematika nije u dovoljnoj mjeri istražena. Odnos kaznenog i prekršajnog postupka bio je predmetom brojnih znanstvenih radova, ponajprije u kontekstu primjene načela *ne bis in idem*, u pravilu nakon važnih odluka Europskog suda za ljudska prava.² No odnos disciplinskog i kaznenog postupka nije često bio predmetom analize. Sustavnu analizu pravnog uređenja disciplinskih postupaka otežava činjenica da je riječ o postupcima čije je obilježje fragmentiranost pravnog uređenja. Za različite kategorije osoba vrijede različiti disciplinski propisi i različita pravna pravila. Imajući u vidu navedeno, predmetom obrade u ovom radu bit će samo disciplinski postupci protiv pravosudnih dužnosnika te protiv državnih službenika.

Pitanje odnosa disciplinskih postupaka i kaznenog postupka složeno je. U radu se stoga analizira niz pitanja, od različite svrhe i vođenja usporednih kaznenih i disciplinskih postupaka, eventualne obveze disciplinskog suda da zastane s postupanjem do okončanja kaznenog postupka ili odluku donese na temelju odluke u kaznenom postupku te potom različitih prava osoba prema kojima se ti postupci vode. Nije izostavljena ni problematika korištenja dokaza iz kaznenog postupka u disciplinskom te utjecaja kaznene osude na radnopravni status zaposlenika mimo disciplinskog postupka. Iznimno je zanimljivo i pitanje mogućnosti primjene načela kaznenog postupka u disciplinskom postupku, odnosno primjene konvencijskih odredaba o pravičnom postupku (poštenom suđenju) u tim postupcima. Uz prikaz zakonodavstva za državne službenike i pravosudne dužnosnike u Republici Hrvatskoj, sudske prakse hrvatskih sudova i Europskog suda za ljudska prava te stajališta

¹ Anić, V., *Rječnik hrvatskoga jezika*, Novi Liber, Zagreb, 1991, str. 108, navodi da je „disciplina“ „a. Ukupnost pravila ponašanja nametnutih članovima organizacije ili nekog mnoštva, b. Pokoravanje tim pravilima; stega“. Za istoznačnicu „stega“ na str. 683 navodi da je „red, pravila kojih se moraju pridržavati članovi neke zajednice; disciplina“.

² Od radova na hrvatskom jeziku vrijedi uputiti, među ostalim, na Josipović, I.; Novak Hrgović, K., Načelo *ne bis in idem* u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 23, br. 2, 2016, str. 469–507, te Martinović, I., Načelo *ne bis in idem* nakon presude A. i B. protiv Norveške: mogućnost kaznenog progona za djelo o kojem je već odlučeno u prekršajnom postupku, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 26, br. 2, 2019, str. 591–620.

pravne doktrine, u radu se daje i kratak prikaz komparativnog zakonodavstva, s posebnim osvrtom na pravna rješenja u Saveznoj Republici Njemačkoj, iz kojih je razvidan i donekle različit pristup ovom pitanju u različitim pravnim sustavima, koji baštine i različitu tradiciju. Iz navedenih poredbenopravnih izlaganja bit će vidljivo odstupa li odnos disciplinskog i kaznenog postupka u Republici Hrvatskoj od pravnih poredaka većine država članica Europske unije, u prvom redu u pogledu pitanja postoji li potpuna autonomija i odvojenost disciplinskog i kaznenog postupka, vezanost disciplinskih tijela činjeničnim stanjem utvrđenim u kaznenom postupku te postojanja obveze disciplinskog tijela da zastane s postupanjem do okončanja kaznenog postupka ili pak obveze obnove disciplinskog postupka temeljem oslobađajuće odluke u kaznenom postupku.

2. KAZNENA ODGOVORNOST ZA KAZNENA DJELA PROTIV SLUŽBENE DUŽNOSTI

Kaznena je odgovornost oblik pravne odgovornosti državnih službenika ili pravosudnih dužnosnika za kaznena djela utvrđena Kaznenim zakonom.³ Iako je koincidencija kaznenog i disciplinskog postupka moguća i u slučaju počinjenja drugih kaznenih djela, za ovaj rad najvažnija su kaznena djela učinjena u obavljanju službene dužnosti ili u svezi s obavljanjem službene dužnosti. Značajka kaznenih djela protiv službene dužnosti izražava se u okolnosti što službenik obavljanjem svojih dužnosti povrjeđuje upravo tu službenu dužnost koja mu nameće obvezu postupanja u skladu s pravnim propisima. Specifičnost takvih djela izražava se stoga u tome što ta kaznena djela čine službene osobe i u tome što se ta djela čine povredom posebnih dužnosti i ovlasti koje imaju službene osobe prema svojem svojstvu.⁴ Posebni naglasak ovdje je ipak na okolnosti da se radi o povredi temeljne dužnosti službenih osoba, a to je zakonito obavljanje službenih dužnosti.

Državni su službenici osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom Republike Hrvatske (dalje: Ustav RH),⁵ zakonom ili drugim propisima donesenima na temelju Ustava i zakona. Pravosudni su dužnosnici suci i državni odvjetnici.⁶

³ Kazneni zakon (KZ), *Narodne novine*, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24.

⁴ Borković, I., *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999, str. 153.

⁵ Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14

⁶ Čl. 1. Zakona o plaći i drugim materijalnim pravima pravosudnih dužnosnika, *Narodne novine*, 10/99, 25/00, 1/01, 30/01, 59/01, 114/01, 116/01, 64/02, 153/02, 154/02, 17/04, 8/06,

Jednom ili s više radnji kojima ostvari obilježja povrede službene dužnosti državni službenik ili pravosudni dužnosnik može istovremeno povrijediti druga zaštićena dobra, odnosno počiniti kazneno djelo, tako da ista radnja može dovesti do potrebe utvrđivanja i disciplinske i kaznene odgovornosti državnog službenika ili pravosudnog dužnosnika.

Kaznena djela protiv službene dužnosti navedena su u Glavi XXVIII. Kaznenog zakona. Više kaznenih djela iz te glave KZ-a možemo svrstati u grupu tzv. koruptivnih kaznenih djela, čija je svrha kriminaliziranje korupcije.

Važno je napomenuti kako mogući počinitelji kaznenih djela protiv službene dužnosti nisu samo nositelji službenih dužnosti nego i tzv. odgovorne osobe kojima su povjereni poslovi pravnih osoba s javnim ovlastima. Naposljetku, neka kaznena djela iz ove glave Kaznenog zakona jesu *delicta communia*, primjerice kazneno djelo davanja mita. Pritom je nužno razlikovati kaznena djela protiv službene dužnosti i službenička kaznena djela, budući da je o službeničkom kaznenom djelu riječ samo kada je počinitelj kaznenog djela službena osoba.⁷

3. DISCIPLINSKA ODGOVORNOST

Državni službenici i pravosudni dužnosnici, stupajući u radnopravni odnos s državom, prihvaćaju i disciplinske ovlasti države kao poslodavca, koje su unaprijed ustanovljene i posebno regulirane.⁸ Država ovdje ima privilegiju posebno urediti svoje disciplinske ovlasti kao poslodavac, a samim time i granice svoje disciplinske represije.

U svrhu sprječavanja kršenja prava i obveza od strane državnih službenika i pravosudnih dužnosnika, odnosno u cilju smanjenja negativnih posljedica takva kršenja, pravni sustavi propisuju preventivne mjere njihova sprječavanja i represivne mjere u obliku sankcija.⁹

142/06, 34/07, 134/07, 146/08, 155/08, 39/09, 155/09, 14/11, 154/11, 12/12, 143/12, 100/14, 147/14, 120/16, 16/19, 71/23, 35/24, 34/25.

⁷ Cvitanović, L.; Derenčinović, D.; Turković, K.; Vajda Munivrana, M.; Prtenjača Dragičević, M.; Maršavelski, A.; Vidlička Roksandić, S., *Kazneno pravo. Posebni dio*, Zagreb, 2018, str. 406.

⁸ Disciplinski postupak, naravno, nije jedina mogućnost koju poslodavac ima na raspolaganju u slučajevima kršenja discipline na radu. Za prikaz prednosti i nedostataka različitih opcija (upozorenje, raskid radnog odnosa i disciplinski postupak) v. Racz, R., *Instead of Disciplinary Proceedings. The Legal Consequences of the Employee's Wrongful Breach of Obligations*, *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae: Sectio Iuridica*, vol. 57, 2018, str. 81–95.

⁹ Cardona, F., *Liabilities and Discipline of Civil Servants*, SIGMA, 2003, str. 2, opravdanje *ius puniendi* uprave nalazi u tome što se time pojačava unutarnja disciplina i odgovornost za zlouporabe i loše izvršenje te se osigurava da svi zaposleni poštuju svoje obveze.

Disciplinska je odgovornost posebna pravna odgovornost zaposlenika za povredu propisanih pravila rada i ponašanja za koju se prema zaposleniku mogu poduzeti određene propisane disciplinske mjere od strane poslodavca.¹⁰ Međutim, disciplinski postupak nema samo funkciju zaštite interesa poslodavca nego i navodnom počinitelju disciplinskog prijestupa osigurava pravnu zaštitu od moguće samovolje i pristranosti poslodavca.¹¹ Dakle, precizna regulacija stegovnog postupka osigurava strankama jasan položaj u postupku, odnosno stranke tada znaju koje se točno odredbe i na koji način primjenjuju, što onemogućuje bilo kakvu arbitrarnost.¹²

3.1. Pravna priroda disciplinskog postupka

Kad se ima u vidu navedeno, korisno je pokušati odgovoriti na pitanje o pravnoj prirodi disciplinskog postupka, u kojem se nesporno izriču kazne, s čime je u vezi i pravna zaštita koju osobe protiv kojih se vode disciplinski postupci uživaju temeljem čl. 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.¹³

ESLJP je u predmetu *Engel i drugi protiv Nizozemske* (br. 5100/71 i dr., toč. 82., presuda od 8. lipnja 1976.) razradio (utvrdio) temeljna polazišna mjerila za procjenu potpada li neki slučaj pod kazneni aspekt čl. 6. Konvencije. Svrha je tih mjerila sprečavanje država stranaka da pod krinkom domaće klasifikacije djela zapravo isključuju jamstva čl. 6. Konvencije u pogledu različitih vrsta postupaka, najčešće upravnih, disciplinskih i prekršajnih. Iako države stranke imaju pravo razlikovati kazneno pravo od disciplinskog ili prekršajnog, ESLJP zadržava pravo intervenirati kad razgraničenje koje države stranke čine u svojim nacionalnim pravnim porecima ugrožava cilj i svrhu čl. 6. Konvencije. Mjerila Engel sastoje se od tri zasebna mjerila, koja se ispituju u svakom pojedinačnom slučaju u kojem se prije toga treba utvrditi potpada li taj slučaj pod kazneni aspekt članka 6. Konvencije. Konkretno, ispituje se:

¹⁰ Juras, D.; Filipović, H., *Disciplinska odgovornost policijskih službenika – de lege lata i de lege ferenda*, *Policija i sigurnost*, vol. 31, br. 3, 2022, str. 270. U Modly, D.; Šuperina, M.; Korajlić, N., *Rječnik kriminalistike*, Strukovna udruga kriminalista, Zagreb, 2008, str. 108, disciplinska (stegovna) odgovornost definira se kao odgovornost državnih službenika, namještenika i drugih djelatnika zbog povrede službene dužnosti ili radne discipline, koja može biti: a) laka i b) teška.

¹¹ Krašovec, D., *Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti*, Upravna akademija, Ljubljana, 2006, str. 27.

¹² Galiot, M.; Čović, S.; Juras, D., *Kaznena i stegovna (disciplinska) odgovornost sudaca*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 34, br. 2, 2023, str. 880.

¹³ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Narodne novine – Međunarodni ugovori* 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.

1. klasifikacija djela u domaćem pravu, 2. priroda djela i/ili 3. težina kazne. Drugo i treće mjerilo Engel primjenjuje se alternativno, ali nije isključena ni njihova kumulativna primjena.¹⁴

U vezi s pitanjem klasifikacije djela u hrvatskom pravnom sustavu disciplinske su povrede propisane u zakonima kojima se uređuju obveze i odgovornosti državnih službenika i pravosudnih dužnosnika i dio su pravila o disciplinskoj odgovornosti, koja propisuju disciplinske povrede, disciplinske kazne, sudionike i pravila za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. Ta su pravna pravila propisana za određene kategorije zaposlenika sa svrhom osiguravanja urednog i učinkovitog obavljanja dužnosti (održavanja radne discipline) te imaju disciplinsku, a ne kaznenu prirodu. U disciplinskom postupku nije moguće izreći kaznu oduzimanja slobode, pa propisane disciplinske kazne, uključujući i prestanak službe, ne dovode disciplinsko djelo u kaznenu sferu. Prema navedenim kriterijima disciplinski postupak u kojem se ne može izreći kazna zatvora za djelo koje nije ni propisano kao kazneno djelo i čije sankcioniranje ima za svrhu osiguranje urednog obavljanja službe nema kaznenu narav.¹⁵

Od utjecaja na pravnu prirodu disciplinskog postupka nije činjenica da se neki disciplinski postupci vode po postupovnim pravilima kojima se uređuje kazneni postupak.

Slijedom navedenog, budući da se radi o postupku u kojem se isključivo raspravlja i odlučuje o radnopravnom statusu osobe, disciplinski postupak ima građansku prirodu i uživa jamstva zajamčena čl. 6. st. 1. Konvencije (pravo na pravičan postupak), ali ne izrijeком i prava iz čl. 6. st. 2. i 3. Konvencije (koja su zajamčena okrivljenicima u kaznenom postupku). No neke prigovore koji se podvode pod jamstva iz čl. 6. st. 2. i 3. Konvencije moguće je ispitati u okviru općeg jamstva pravičnog suđenja iz čl. 6. st. 1. Konvencije.¹⁶

¹⁴ Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Novi informator, Zagreb, 2013, str. 769.

¹⁵ Juras, D., *Disciplinska odgovornost policijskih službenika Republike Hrvatske s osvrtom na praksu Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Republike Hrvatske*, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 24, br. 2, 2017, str. 337.

Kad je riječ o nepristranosti suda kao jednom od elemenata pravičnosti, ESLJP je u više svojih odluka potvrdio da se zahtjev o nepristranosti sudca odnosi i na disciplinska tijela, v. primjerice noviju odluku u predmetu *Sturua protiv Gruzije* od 28. 3. 2017. (br. 45729/05), gdje je ESLJP utvrdio povredu vezanu uz sastav tijela koja odlučuju o disciplinskoj odgovornosti sudaca jer je polovina članova prvostupanjskog tijela postala i članovima drugostupanjskog disciplinskog tijela.

¹⁶ V. odluku Ustavnog suda RH U-IX-5447/2024 od 28. siječnja 2025. U tom je predmetu podnositeljica zahtjeva bila sutkinja protiv koje je DSV vodio stegovni postupak. Ustavni je sud, razmatrajući mjerila Engel, istaknuo kako „se predmetni stegovni postupak ne odnosi na ‘optužbu za kazneno djelo’, neovisno o tome što se prema članku 62. Zakona o Državnom sudbenom vijeću stegovni postupak provodi odgovarajućom primjenom odredaba važećeg Zakona o kaznenom postupku, odnosno Kaznenog zakona (pritom se Ustavni sud pozvao i na

Sve navedeno vrijedi općenito za disciplinske postupke. No vođenje disciplinskih postupaka protiv pravosudnih dužnosnika, osobito sudaca, ima izniman značaj za neovisnost pravosuđa i vladavinu prava. Gajda-Roszczyńska i Markiewicz tako na primjeru normativnog okvira Poljske uvjerljivo elaboriraju kako određeni model vođenja disciplinskih postupaka protiv sudaca može predstavljati alat slabljenja vladavine prava.¹⁷ Stoga neki autori iznose mišljenje kako bi suci u disciplinskim postupcima koji se vode protiv njih trebali uživati neka dodatna jamstva. Bachmaier, primjerice, iznosi vrlo argumentiranu kritiku stava ESLJP-a prema kojem disciplinski postupak protiv sudaca (čak ni kada disciplinsko tijelo izriče mjeru otpusta sa sudačke dužnosti, kao u predmetu *Olexander Volkov protiv Ukrajine*, odluka od 9. siječnja 2013., br. 21722/11) ne potpada pod „optužbu za kazneno djelo“ iz čl. 6. Konvencije. Opravdano upozorava na iznimno veliku važnost sudačke neovisnosti za vladavinu prava u nekoj državi te stoga argumentira kako bi Sud Europske unije mogao biti pozvan razmotriti navedeno pitanje. Zaključuje kako je Sud EU-a ustanovio vlastitu nadležnost u predmetima koji se tiču zaštite sudačke neovisnosti te bi stoga i pitanje disciplinske odgovornosti sudaca te mogućih nedostataka u pogledu pravičnosti tog postupka trebalo biti jedna od stvari o kojima će taj sud dati svoje mišljenje.¹⁸ I dok se o pravnoj opravdanosti razlikovanja procesnih jamstava kod vođenja disciplinskih postupaka protiv sudaca u odnosu na disciplinske postupke protiv ostalih osoba mišljenja, naravno, razlikuju, ono što se, po mišljenju autora, ne može poreći jest da u svjetlu slabljenja neovisnosti pravosuđa u posljednjem desetljeću, osobito u nekim

glasovitu presudu ESLJP-a u predmetu *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala* [Vv], br. 55391/13 i dr., presuda od 6. studenoga 2018., § 127.). No ističe da je neke prigovore koji se podvode pod ta jamstva moguće ispitati u okviru općeg jamstva pravičnog suđenja iz čl. 6. st. 1. Konvencije, pri čemu, kako ističe Ustavni sud, kad rješavaju predmete koji se odnose na građanska prava i obveze ESLJP-a, državama ugovornicama daje širu slobodu nego kad rješavaju one predmete koji potpadaju u kaznenu sferu.

¹⁷ Gajda-Roszczyńska, K.; Markiewicz, K., Disciplinary proceedings as an instrument for breaking the rule of law in Poland, *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 12, br. 3, 2020, str. 451–483.

¹⁸ Bachmaier, L., Disciplinary Sanctions against Judges: Punitive but not Criminal for the Strasbourg Court Pragmatism or another Twist towards Further Confusion in Applying the Engel Criteria?, *eucri*, br. 4, 2022, str. 260 – 265. Kulesza pak ističe kako iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava proizlazi „opći zaključak prema kojem izricanje kazni u disciplinskim slučajevima od strane vlasti (tijela) koja ne zadovoljavaju zahtjev ‘neovisnog i nepristranog suda’ ne krši konvencijski standard“, pri čemu se poziva na odluke u predmetima *Le Compte, Van Leven i De Meyere protiv Belgije* od 3. lipnja 1981. (zahtjevi br. 6878/75; 7238/75), *Frankowicz protiv Poljske* od 16. prosinca 2008. (zahtjev br. 53025/99) i u presudi od 18. listopada 2011. u predmetu *Sosinowska protiv Poljske* (zahtjev br. 10247/09). Kulesza, C., Evolution of the models of disciplinary procedures in the light of the conventional and constitutional standards of the right to trial, *Bialstockie Studia Prawnicze*, vol. 22, br. 1, 2017, str. 12.

državama istočne Europe, pružanje dodatnih jamstava sucima protiv koji se vodi disciplinski postupak može imati iznimno značajnu ulogu u očuvanju neovisnosti pravosuđa te je u tom dijelu argumentacija Bachmaier potpuno na mjestu.¹⁹

4. ODNOS DISCIPLINSKE I KAZNE NE ODGOVORNOSTI

4.1. Odvojenost disciplinske i kaznene odgovornosti

U praksi se često susreće paralelnost disciplinske i kaznene odgovornosti. Mogućnost istovremenog vođenja disciplinskog i kaznenog postupka ne vodi u pitanje samostalnost tih oblika odgovornosti jer je tu riječ o primjeni različitih propisa na isti životni događaj.

Odluke u disciplinskom i kaznenom postupku nemaju utjecaja jedna na drugu.²⁰ Ovdje se radi o dvije posebne odgovornosti, koje se međusobno ne isključuju, tako da se državni službenik ili pravosudni dužnosnik može za isto djelo istovremeno progoniti i kazneno i disciplinski.²¹ Razlog je što u određenim slučajevima povreda zakona može i treba imati pravne posljedice koje se tiču dva različita pravna poretka: disciplinskog i kaznenog.²²

¹⁹ Držimo da tek nešto manju važnost za čuvanje neovisnosti pravosuđa ima vođenje disciplinskih postupaka protiv tužitelja državnih odvjetnika. Naravno, tu je situacija ipak znatno drukčija zbog unutarnjeg ustroja tužiteljstva i različitog stupnja povezanosti s izvršnom vlasti, pri čemu postoje različiti modeli uređenja disciplinskih postupaka protiv tužitelja. V. Kremens, K., The model of disciplinary proceedings against prosecutors – selected issues, *Bialstockie Studia Prawnicze*, vol. 22, br. 1, 2017, str. 33–44. Za prikaz pravnih shvaćanja ESLJP-a u vezi s primjenom čl. 6. EKLJP-a na disciplinske postupke protiv državnih službenika v. Parenta, I.; Primjena jamstava pravičnog postupka u stegovnim postupcima protiv državnih službenika, u: *Zbornik radova 14. međunarodne znanstvene i stručne konferencije „Razvoj javne uprave“*, Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, Vukovar, 2024, str. 16–19.

²⁰ „Za isto djelo službenik može biti oslobođen kaznene odgovornosti, a da mu bude izrečena disciplinska kazna. Ovo se najprije objašnjava time da razmatranje činjeničnog stanja može biti različito, baš kao i elementi dobijenih informacija.“ Braibant, G., *Administrativno pravo Francuske*, JP Službeni list SRJ, Beograd i CID, Podgorica, 2002 (prijevod knjige *Le Droit Administratif Français*, Press de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1992), str. 328.

²¹ „Načelo *ne bis in idem* važi posebno kako unutar krivičnog tako i disciplinskog kažnjavanja (nitko se ne može za isto djelo ni disciplinski dva puta kažnjavati), ali ono ne važi za odnos krivičnog i disciplinskog kažnjavanja – tako da se na osnovu istog stvarnog učina (na pr. pronevjere) može isto lice kazniti krivično i disciplinski.“ Krbek, I., *Upravno pravo FNRJ*, III. knjiga, Beograd, 1958, str. 123.

²² Cardona, *op. cit.* u bilj. 9, str. 5, smatra kako je to potrebno ako pravni sustav zemlje u cjelini želi biti interno konzistentan te kao ilustraciju navodi presudu španjolskog Ustavnog suda od 11. listopada 1999., koja „priznaje načelo *ne bis in idem* kao ustavnu garanciju

Stav o autonomiji disciplinskog postupanja u odnosu na kazneni postupak ESLJP je potvrdio u nizu presuda, primjerice u novijoj presudi *Bonnemaison protiv Francuske* od 11. 4. 2019. (zahtjev br. 32216/15). U tom je slučaju Liječničko udruženje u disciplinskom postupku donijelo odluku o brisanju podnositelja zahtjeva iz registra liječnika jer je utvrdilo da je šestorici pacijenata ubrizgao smrtonosne injekcije kako bi im dokinuo patnju uzrokovanu bolešću. Kazneni je sud okrivljenika oslobodio, no ESLJP je opet ponovio da takva presuda kaznenog suda nije obvezujuća za disciplinska tijela.

I dok odvojenost kaznenopravne od disciplinske odgovornosti u gore opisanim aspektima nije sporna ni u poredbenim pravnim porecima, pitanje u kojem se pravna uređenja u europskim državama razlikuju jest pitanje vezanosti disciplinskog tijela činjeničnim stanjem utvrđenim u pravomoćnoj kaznenoj presudi.

O odvojenosti i neovisnosti disciplinske i kaznene odgovornosti više su se puta u svojim odlukama očitovali upravni sudovi,²³ Ustavni sud Republike

primjenjivu na sve građane osim na one koji imaju pravnu vezu s upravom u kojoj ova druga ima položaj posebne nadmoći, odnosno vrstu odnosa gdje uprava ima upravne ili upravljačke ovlasti. Kao primjer ove vrste posebne nadmoći Sud navodi državne službenike i one koji proizvode javne usluge za upravu (koncesionari, javni zaposlenici itd.). U takvim slučajevima Sud je presudio da je opravdano nametnuti dvije sankcije, jednu kaznenu, a drugu upravnu ili disciplinsku, za ista djela.“ „Uporedna odgovornost službenika (krivična i disciplinska) za istu radnju ima svoje opravdanje u tome što se pozivanjem na krivičnu odgovornost društvo brani od svih izvršilaca krivičnih djela kao društveno opasnih radnji, a pozivanjem službenika na disciplinsku odgovornost ide se za zaštitom, obezbjeđenjem, podizanjem službene (radne) discipline, da bi javna služba pravilno i uredno funkcionirala i službenici izvršavali svoje zadatke.“ Živković, S., *Disciplinska i materijalna odgovornost u privredi i upravi*, Informator, Zagreb, 1962, str. 994. „Disciplinska odgovornost je potpuno neovisna od drugih oblika odgovornosti, a zbog različitih zaštitnih objekata jedna odgovornost ne isključuje drugu.“ Dedić, S.; Gradašćević-Sijerčić, J., *Radno pravo*, Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo, 2005, str. 320.

²³ „Sud je stoga ocijenio da na odluku o disciplinskoj odgovornosti tužitelja ne utječe sudbina kaznenog postupka, već okolnost da tužiteljevo ponašanje u spornom događaju predstavlja teške povrede službene dužnosti koje su apsolutno nespojive s funkcijom službe kojoj tužitelj pripada, imajući u vidu da su se policijski službenici dužni pridržavati zakona te štititi kako svoj ugled tako i ugled službe u cjelini, a ne činiti upravo suprotno, a o čemu je dano iscrpno obrazloženje u rješenjima kojima je okončan disciplinski postupak protiv tužitelja. Naime, radnje koje je tužitelj počinio, a koje su u pravilno provedenom disciplinskom postupku u cijelosti utvrđene, predstavljaju prijestup i podvedene su pod opis teških povreda službene dužnosti iz Zakona o državnim službenicima.“ Upravni sud Republike Hrvatske, Us-7469/2010-4 od 25. kolovoza 2010.

„Prema ocjeni ovog Suda, nije osnovan ni žalbeni navod tužitelja da je nejasno zbog čega je prvostupanjski upravni sud odbio njegov prijedlog za prekid postupka do okončanja kaznenog postupka protiv tužitelja. To stoga što je iz obrazloženja pobijane presude razvidno da je prvostupanjski upravni sud odbio takav prijedlog tužitelja jer se ne radi o prethodnom pitanju u smislu čl. 44. ZUS-a, pravilno navodeći da su disciplinska i kaznena odgovornost državnih službenika različiti oblici odgovornosti koji se utvrđuju pred različitim tijelima, za koje su

Hrvatske²⁴ i Europski sud za ljudska prava²⁵ stvarajući jasnu, zakonitu i ustaljenju praksu.

No u presudi Usž-4588/22-2 od 1. ožujka 2023. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, zanemarujući zakonom propisanu odvojenost disciplinske i kaznene odgovornosti, odnosno da u disciplinskom postupku nije utvrđivano je li prijavljeni policijski službenik počinio kazneno djelo, već je po zakonito provedenom dokaznom postupku, u kojem su korišteni i dokazi koji se ne

predviđene različite kazne, te koje imaju različitu svrhu jer se njima štite različite društvene vrijednosti.“ Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-2286/20-2 od 22. srpnja 2020.

²⁴ „11. (...) U disciplinskom postupku utvrđuju se elementi povrede radne discipline, pri čemu nije nužno da su se istodobno ostvarili i elementi nekog kaznenog djela, pa je u tom smislu disciplinska odgovornost šira od kaznene odgovornosti. Ustavni sud napominje da podnositelj u konkretnom slučaju nije proglašen odgovornim u disciplinskom postupku zbog počinjenja kaznenog djela, već zbog povreda službene dužnosti. U njegovu slučaju, prema tome, ne dolazi do primjene načela *ne bis in idem*.“ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-4798/2010 od 12. lipnja 2014.

„10.18. U odnosu na tvrdnju da odluka DSV-a o neprekidanju stegovnog postupka može dovesti do povrede pravičnosti predmetnog kaznenog postupka Ustavni sud ističe da se u ovom ustavnosudskom žalbenom postupku odlučuje o pravičnosti stegovnog postupka, a tvrdnje o potencijalnim povredama kaznenog postupka u kojem, k tome, nije podignuta ni optužnica protiv žalitelja, puka su nagađanja o kojima se u ovom postupku ne može odlučivati. Osim toga, granice odlučivanja stegovne odgovornosti su šire od kaznene odgovornosti, a okolnost da se neki činjenični opisi možda isprepliću u ta dva postupka ni na koji način ne prejudicira krivnju u kaznenom postupku. Naposljetku, kazneni se postupak protiv žalitelja vodi zbog postojanja sumnje na počinjenje kaznenog djela uzimanja mita (primanje skupocjenog sata od okrivljenika), a u ovom stegovnom postupku se utvrđuje je li nedoličnost žaliteljevog ponašanja zbog druženja s okrivljenikom i oštećenikom, i to kroz određeno razdoblje, dovelo do počinjenja stegovnog djela nanošenja štete ugledu suda ili sudačke dužnosti.“ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-IX-5421/2022 od 25. studenog 2022.

²⁵ Europski sud za ljudska prava, odlučujući o zahtjevu podnositelja, koji je tvrdio da odluka o prestanku njegova radnog odnosa predstavlja povredu njegova prava da ga se smatra nevinim i da su upravne vlasti utvrdile da je on počinio djelo činjenično jednako kaznenom djelu u odnosu na koje je državno odvjetništvo odustalo od kaznenog progona iz razloga što on nije počinio bilo koje kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti, ističući pravo upravnog tijela da samostalno i neovisno o kaznenom postupku utvrđuje povredu službene dužnosti, naveo je: „(...) tijela koja vode postupak za prestanak radnog odnosa podnositelja zahtjeva bila su slobodna izvršiti svoju vlastitu ocjenu je li podnositelj zahtjeva djelovao na način kako mu se to stavlja na teret. Ministarstvo unutarnjih poslova utvrdilo je da podnositelj zahtjeva nije propisno evidentirao i izvijestio o prometnoj nesreći u kojoj je sudjelovalo policijsko vozilo. Ti su nalazi bili dostatni da se utvrdi povreda radne discipline od strane podnositelja zahtjeva. Sud smatra da je upravno tijelo bilo ovlašteno i sposobno neovisno utvrditi činjenice predmeta pred njim. Pri tome Sud ne smatra da je bila dana bilo kakva izjava koja bi dovela u pitanje pravo podnositelja zahtjeva da ga se smatra nevinim. 56. S obzirom na to, Sud smatra da odluka o prestanku radnog odnosa podnositelja zahtjeva nije bila protivna pravu zajamčenom u čl. 6. st. 2. Konvencije.“ Europski sud za ljudska prava, predmet *Šikić protiv Hrvatske* (zahtjev br. 9143/08), presuda od 15. srpnja 2010.

mogu koristiti u kaznenom postupku, utvrđeno da je počinio povredu službene dužnosti,²⁶ neutemeljeno je odstupio od ustaljene prakse, zakona i stajališta pravne doktrine te je odlučio da presuda kaznenog suda o istom događaju obvezuje disciplinski sud, odnosno da disciplinski sud obvezuje odluka kaznenog suda o utvrđenim činjenicama.²⁷ Riječ je bila o oslobađajućoj presudi kaznenog suda.²⁸

Na ovom mjestu vrijedi spomenuti i jednu odluku, potpuno pogrešnu, Visokog upravnog suda RH, u kojoj je taj Sud zauzeo stav da se za isti događaj ne mogu voditi usporedno disciplinski i prekršajni postupak. Sud se pritom pogrešno pozvao na odluku ESLJP-a u predmetu *Maresti protiv Hrvatske* tvrdeći da se ta odluka ne odnosi samo na kumulaciju kaznenog i prekršajnog postupka već i na vođenje prekršajnog i disciplinskog postupka povodom istog događaja.²⁹

Odvojenost disciplinske i kaznene odgovornosti vezana je uz različitu svrhu ta dva postupka. Svrhu disciplinskog postupka možemo definirati kao

²⁶ „(...) Tuženik navodi da prvostupanjski sud zanemaruje činjenicu da se radi o različitim pravnim stvarima (...). Sukladno navedenom, u provedenom disciplinskom postupku kao dokaz iz kojeg nesporno proizlazi odgovornost tužitelja poslužile su službene zabilješke o obavljenim obavijesnim razgovorima s tužiteljem i svjedokom J. L. te izvješće o poligrafskom ispitivanju tužitelja.“ Dio obrazloženja presude u kojem se navodi argumentacija tuženika u žalbi.

²⁷ „13. Budući da je pravomoćnom kaznenom presudom dokazano suprotno činjenično utvrđenje od onog utvrđenog u disciplinskom postupku, dakle da tužitelj nije oduzeo tuđu pokretnu stvar bez dozvole, navedena javna isprava nadležnog suda predstavlja novu činjenicu i novi dokaz koji dovodi do drugačijeg rješenja ove upravne stvari, kao što to pravilno zaključuje prvostupanjski sud. Naime, kaznena presuda temelji se na činjenicama koje su postojale i tijekom upravnog postupka, ali su u disciplinskom postupku bile pogrešno utvrđene. 14. S obzirom da je biće povrede službene dužnosti koja je tužitelju stavljena na teret iscrpljeno u opisu kaznenog djela krađe, za što je pravomoćnom kaznenom presudom utvrđeno da je tužitelj nije počinio, pravilno je prvostupanjski sud usvojio tužbeni zahtjev tužitelja, poništio rješenje tuženika i prvostupanjskog tijela te tužitelja oslobodio odgovornosti za počinjenje teže povrede službene dužnosti iz članka 96. stavka 1. točke 7. Zakona o policiji.“ Imajući u vidu da navedena presuda odstupa od ustaljene prakse upravnih sudova, ali i Ustavnog suda RH, u vezi s ovim pitanjem, mora se istaknuti kako taj predmet nije došao na Ustavni sud RH budući da navedenu presudu MUP RH nije mogao osporiti pred Ustavnim sudom RH jer presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u upravnom sporu zbog povrede službene dužnosti (radne discipline), temeljem čl. 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, ne može osporavati državno tijelo, kojemu ne mogu biti povrijeđena ljudska prava.

²⁸ V. *infra* 7.2 poredbenopravni pregled, iz kojeg je vidljivo da niz država članica EU-a prihvaća barem djelomice takvo rješenje.

²⁹ „Naime, odlukom Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Maresti protiv Hrvatske* upućuje se na čl. 4. Protokola 7 Europske konvencije, koji uspostavlja jamstvo da se nikome neće suditi, odnosno da nitko neće biti kažnjen za djelo za koje je već bio pravomoćno oslobođen ili osuđen. U konkretnom slučaju tužitelj je bio pravomoćno kažnjen za prekršaj, pa stoga za isti činjenični i pravni opis tog djela nije mogao biti kažnjen i u disciplinskom postupku.“ Presuda Visokog upravnog suda Us-10447/2011-6 od 3. srpnja 2014.

jedan od instrumenata osiguranja urednog i učinkovitog djelovanja državnih tijela i službi te visokog stupnja povjerenja građana u institucije i djelatnike državnih službi, ili kao skup mjera državnog aparata usmjeren na sprječavanje negativnih društvenih pojava i zabranjenih posljedica u samom državnom aparatu, kao i na stvaranje uvjeta da do takvih pojava i posljedica i ne dođe.³⁰ Kroz disciplinski postupak ostvaruje se zaštita društva u cjelini, zaštita državnih tijela, ali i samih zaposlenika u tim tijelima. Kažnjavanjem državnog službenika ili pravosudnog dužnosnika za nesavjestan rad ili nedostojno ponašanje onemogućava se neminovno društveno izjednačavanje krivnje, odnosno nametanje odgovornosti ostalim državnim službenicima ili pravosudnim dužnosnicima koji uzorno obavljaju svoj posao.

4.2. Disciplinska odgovornost i *ne bis in idem*

Načelo *ne bis in idem* u sistemu disciplinske odgovornosti može se razmatrati s dva gledišta: 1. kao zabrana izricanja više disciplinskih kazni za jedno isto disciplinsko djelo i 2. kao zabrana izricanja disciplinske kazne za ono isto djelo za koje je protiv počinitelja pravomoćno izrečena kaznena sankcija u kaznenom postupku.

Kad je riječ o primjeni načela *ne bis in idem* u užem smislu, na same disciplinske postupke, tu je situacija jasna: za istu povredu dužnosti ne može se pokrenuti disciplinski postupak za djelo za koje je osoba u disciplinskom postupku već kažnjena ili oslobođena.

U slučaju da državni službenik ili pravosudni dužnosnik istom radnjom ostvari obilježje i disciplinskog i kaznenog djela, ne vrijedi načelo *ne bis in idem*, već načelo paralelne (kumulativne) odgovornosti, odnosno državni službenik ili pravosudni dužnosnik može za to djelo (učin) biti gonjen i disciplinski i kazneno. Teško je zamisliti slučaj u kojem bi protiv državnog službenika ili pravosudnog dužnosnika bio vođen kazneni postupak za kazneno djelo koje se goni po službenoj dužnosti, a da protiv njega ne bi trebalo pokrenuti i disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti.

³⁰ Kolakušić, M., Postupak radi povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika, te udaljenje iz službe (s osvrtom na policijske i sudske službenike), u: Kuzmić, M.; Šumelj, A. (ur.), *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006, str. 158. „Cilj je kaznenog postupka kažnjavanje počinitelja kaznenog djela i sprječavanje počinjenja kaznenog djela, dok je cilj disciplinskog postupka osiguravanje urednog i učinkovitog djelovanja službe te povjerenja građana u institucije i djelatnike državne službe kroz održavanje radne discipline te zaštitu ugleda i časti službe.“ Ustavni sud, U-III-633/2005.

Kaznena odgovornost utvrđuje se za osobu koja počinio kazneno djelo propisano zakonom, dok se disciplinska odgovornost utvrđuje za osobu koja povrijedi dužnost na radu ili u vezi s radom. Stoga kaznena (ili prekršajna) odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti ako djelo koje je predmet kaznenoga ili prekršajnog postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti. Jednako tako, oslobođenje od kaznene ili prekršajne odgovornosti ne pretpostavlja oslobađanje od odgovornosti za povredu službene dužnosti ako je izvršeno djelo propisano kao povreda službene dužnosti (čl. 108. st. 2. i 3. ZDS-a). Za razliku od državnih službenika, zakonodavac za suce i zamjenike državnih odvjetnika nije izriječno propisao odvojenost disciplinske i kaznene odgovornosti, ali nije propisao ni da se disciplinski postupak ne smije voditi ili da se mora prekinuti ako je pokrenut ili traje kazneni postupak za istu radnju (životni događaj), pa se i u odnosu na suce i zamjenike državnih odvjetnika usporedno mogu voditi oba postupka.

4.3. Utjecaj kaznene presude na obnovu disciplinskog postupka ili sudske odluke

Iz opisanog stajališta zakonodavca i sudske prakse o usporednosti i odvojenosti ta dva oblika pravne odgovornosti proizlazi da presuda u kaznenom predmetu, pa bila ona i oslobađajuća (isto vrijedi i za odustanak državnog odvjetnika od kaznenog progona), nije razlog za obnovu disciplinskog postupka u kojem je državni službenik ili pravosudni dužnosnik proglašen odgovornim i odgovarajuće kažnjen³¹ ili za obnovu sudskog spora u kojem je odbijen zahtjev za poništenje disciplinske odluke.³²

Naravno, i takvo rješenje ima svojih nedostataka. Jedinstvu pravnog poretka teško može pridonijeti, primjerice, eventualna situacija u kojoj bi kazneni sud pravomoćno osudio nekog državnog službenika zbog kaznenog djela počinjenog u obavljanju službene dužnosti, a disciplinski ga je sud za isto ponašanje oslobodio. U toj situaciji ta osoba gubi posao temeljem čl. 152. ZDS-a iako je u disciplinskom postupku utvrđeno da nije počinila to disciplinsko djelo.

Kad je riječ o mogućem utjecaju kaznenog na disciplinski postupak i obratno, zanimljivo je u kontekstu presumpcije okrivljenikove nedužnosti spomenuti odluku ESLJP-a u predmetu *Kemal Coşkun protiv Turske*, odluka od 28. 3. 2017. (br. 45028/07). Podnositelj zahtjeva, policijski službenik, bio je optužen da je počinio više teških kaznenih djela, među njima i silovanje. Tijekom disciplinskog postupka Vrhovno disciplinsko povjerenstvo utvrdilo je

³¹ V. odluke Visokog upravnog suda Usz-3999/17-3 od 13. rujna 2018. i Upravnog suda Republike Hrvatske Us-14099/2009-4 od 20. svibnja 2010.

³² Tako i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u odluci Uss-5/20-2 od 16. prosinca 2020.

da je podnositelj zahtjeva počinio ta kaznena djela te je naložilo njegov otpust iz policije. Međutim, u kasnijem kaznenom postupku podnositelj zahtjeva na kraju je oslobođen svih optužaba koje su ga teretile. Podnositelj zahtjeva pozvao se na čl. 6. st. 2. Konvencije tvrdeći da su disciplinske vlasti prekršile njegovo pravo na pretpostavku nevinosti zaključivši da je bio kriv prije ishoda kaznenog postupka. ESLJP je utvrdio da je došlo do kršenja Konvencije te je zauzeo stav da disciplinske odluke koje se odnose na počinjenje kaznenih djela prije donošenja odluka kaznenih sudova krše pretpostavku nevinosti osobe protiv koje se vodi disciplinski i potom kazneni postupak. Posebno je problematično bilo što je odluku disciplinskog tijela o otpustu iz policije podržao i upravni sud, koji je u obrazloženju nedvosmisleno naveo da je podnositelj zahtjeva počinio kaznena djela koja mu se stavljaju na teret iako je kazneni postupak još bio u tijeku (par. 53-54.).

4.4. Suspenzija vođenja disciplinskog postupka do završetka kaznenog postupka

Iako je takvo normativno uređenje prisutno u pravnim porecima nekih država članica EU-a (v. *infra*, poglavlje 6.1), smatramo kako ipak nema potrebe u hrvatsko zakonodavstvo uvoditi odredbu po kojoj bi se suspendirao disciplinski postupak ako je za isto ponašanje istovremeno pokrenut i kazneni postupak. Ponajprije se mora napomenuti kako disciplinski sud može utvrditi počinjenje povrede službene dužnosti, a da kazneni sud temeljem istih (ili u bitnome istih) dokaza ne utvrdi kazneno djelo. Moguće je, primjerice, da u određenom slučaju bude utvrđeno kako se radi o značajnom kaznenom djelu iako su ostvarena sva obilježja djela, ili da kazneni sud zbog odredbe ZKP-a o nezakonitim dokazima ne bude u mogućnosti izvesti kao dokaz službene bilješke, koje su u disciplinskom postupku valjani dokaz. Nije prihvatljivo ni da se u takvu slučaju postupak protiv službenika vodi samo pred kaznenim sudom jer je on povrijedio različita zaštićena dobra, a uz to, kazneni je postupak dugotrajan, a svrha disciplinskog postupka postiže se brзом provedbom postupka. Kao primjer možemo navesti slučaj suca protiv kojeg je bio pokrenut kazneni postupak zbog sudjelovanja u gospodarskom kriminalu te ga je DSV zbog toga suspendirao (izrekao stegovnu mjeru privremenog udaljavanja sa sudačke dužnosti). Od tada do 2019. DSV je tu mjeru produljivao tridesetak puta dok se vodi kazneni postupak. Priča je završila tako da je sudac 2019. razriješen dužnosti jer je navršio 70 godina, a da od 2011. nije radio jer je bio suspendiran te je primao pola plaće.³³

³³ <https://www.vecernji.hr/vijesti/umirovljen-sudac-koji-od-2011-nije-radio-a-zaradio-milijun-kuna-1352785>.

4.5. Utjecaj kaznene odgovornosti na radnopravni status

Odvojenost kaznene i disciplinske odgovornosti ipak ne znači da kaznena odgovornost nema utjecaja na radnopravni položaj državnih službenika i pravosudnih dužnosnika. Naime, u čl. 152. st. 1. toč. 4. ZDS-a propisano je da državnom službeniku prestaje državna služba po sili zakona danom saznanja za pravomoćnost presude kad je osuđen na kaznu zatvora, ili kaznu dugotrajnog zatvora, ili djelomičnu uvjetnu osudu za kazneno djelo, osim ako mu je pravomoćnom presudom izrečena uvjetna osuda ili mu je kazna zatvora zamijenjena radom za opće dobro. Takva posljedica nastupa i kad je osuđen za kazneno djelo s obilježjima korupcije (toč. 5.) te kad je osuđen za kazneno djelo i izrečena mu je sigurnosna mjera zabrane potpunog obavljanja dužnosti državnog službenika (čl. 152. st. 1. toč. 6.). Zakon o policiji još je stroži i propisuje da policijskom službeniku po sili zakona služba prestaje, u pravilu kada je pravomoćno kažnjen za kazneno djelo za koje se progon poduzima po službenoj dužnosti, danom saznanja za to. Sucu prestaje sudačka dužnost ako ga u skladu s Ustavom i zakonima, kada bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti, te dužnosti razriješi Državno sudbeno vijeće (čl. 77. st. 1. i 2. ZDSV-a). Državnoodvjetničko vijeće razriješi će zamjenika državnog odvjetnika dužnosti zbog osude za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje državnoodvjetničke dužnosti (čl. 64. st. 1. toč. 3. ZDOV-a).

U slučaju da disciplinski sud državnom službeniku ili pravosudnom dužnosniku ne izrekne najstrožu kaznu – prestanak državne službe, odnosno razrješenje od sudačke ili državnoodvjetničke dužnosti – a da zbog istog životnog događaja državni službenik ili pravosudni dužnosnik bude kažnjen u kaznenom postupku, nema potrebe za ponavljanjem disciplinskog postupka u kojem bi se državnom službeniku ili pravosudnom dužnosniku mogla izreći stroža kazna jer zakoni sadrže odredbe o prestanku službe, odnosno dužnosti po sili zakona.

5. PRIMJENA NAČELA KAZNENOG POSTUPKA U DISCIPLINSKIM POSTUPCIMA

5.1. Načela kaznenog postupka i njihova primjena u disciplinskim postupcima – preporuke Međunarodne udruge za kazneno pravo

U Santiagu (Čile) održan je u razdoblju od 20. do 25. rujna 2003. godine Pripremni kolokvij za XVII. Međunarodni kongres za kazneno pravo posvećen primjeni načela kaznenog postupka u disciplinskim postupcima. Države sudionice predložile su da sljedeći Kongres u Pekingu usvoji 10 preporuka,

među kojima ćemo izdvojiti preporuku br. 5, u kojoj se navodi da tijekom disciplinskog postupka, s obzirom na potrebu za pojednostavljenjem postupka, okrivljenik mora uživati osnovna prava pravičnoga suđenja: presumpciju nevinosti i s njome povezano načelo *in dubio pro reo*, pravo na iznošenje obrane, koje sadržava pravo na ispitivanje svjedoka obrane i optužbe pod jednakim uvjetima (*equity of arms*), kao i obrazloženje i transparentnost same odluke, odnosno iznošenje razloga i obrazloženje relevantnih činjenica koje su dovele do takve odluke.

Navedene preporuke, uključujući i spomenutu preporuku br. 5, u ponešto izmijenjenom obliku prihvaćene su na XVII. Međunarodnom kongresu za kazneno pravo, koji je u organizaciji Međunarodnog udruženja za kazneno pravo (AIDP) održan u Pekingu (Kina) od 12. do 19. rujna 2004.

5.2. Primjena načela kaznenog postupka u disciplinskim postupcima u Republici Hrvatskoj

U disciplinskim postupcima protiv državnih službenika, sudaca i zamjenika državnih odvjetnika, neovisno o različitim postupovnim pravilima, primjenjuju se načela kaznenog postupka, odnosno načela prihvaćena na Međunarodnom kongresu za kazneno pravo, pa se može zaključiti da navedeni disciplinski postupci, iako imaju građansku prirodu, u sebi sadrže i bitna obilježja kaznenog postupka. Riječ je o načelima usmenosti, neposrednosti, javnosti, akuzatornosti, oficijelnosti.

Odbredbama ZDSV-a i ZDOV-a nije isključena javnost u disciplinskim postupcima.³⁴ Dokazivanje nije regulirano ZDS-om, ZDSV-om ni ZDOV-om, pa se za pitanja dokaza i dokazivanja primjenjuju odredbe ZUP-a, odnosno odgovarajuće odredbe ZKP-a. U odnosu na dokazivanje primjenjuje se načelo slobodne ocjene dokaza, odnosno u ocjeni dokaznog materijala disciplinsko vijeće nije vezano nikakvim formalnim dokaznim pravilima niti je moguće unaprijed odrediti koja je količina dokaza potrebna i kakva svojstva moraju imati.

Česti su prigovori u praksi da službene bilješke, pisane izjave svjedoka, transkripti (pisani sažeci nadzirane komunikacije) i poligrafski nalazi ne

³⁴ V. odluku ESLJP-a u predmetu *Olujić protiv Hrvatske*, 5. veljače 2009. (zahtjev br. 22330/05), u kojoj je ESLJP razmatrao odluku Državnog sudbenog vijeća o isključenju javnosti u disciplinskog postupku te utvrdio povredu čl. 6. st. 1. Konvencije (t. 70.–74.). Usp. Chiavario, koji u općem izvještaju za kongres AIDP-a navodi kako bi, ako ne postoji pretežiti javni interes za čuvanjem neke tajne, bilo poželjno uzeti u obzir želju osobe protiv koje se vodi disciplinski postupak prilikom rješavanja dileme između javnosti i suđenja *in camera*. Chiavario, M., *Principles of Criminal Procedure and Their Application to Disciplinary Proceedings* (General report), *International Review of Penal Law*, vol. 74, br. 3, 2003, str. 746.

moгу biti valјani dokaz u disciplinskom postupku protiv dręavnih sluębenika, no u vezi s pitanјem njihove valјanosti, odnosno mogućnosti korištenja u disciplinskom postupku, postoji ustalјena pozitivna sudska praksa,³⁵ a ne postoje ni osporavanja u pravnoj doktrini. Navedena dokazna sredstva nastaju tijekom kriminalistićkog istraęivanja i za njihovo saćinјavanje postoji zakonski temelј (ćl. 207. st. 3. ZKP-a i ćl. 36. i ćl. 65. Zakona o policiјskim poslovima i ovlastima za sluębene zabilјeške i izvјešća o policiјskom postupanju te ćl. 69. Zakona o policiјskim poslovima i ovlastima za poligrafsko testiranje) te ona nastaju na zakonit naćin,³⁶ a silom odredbe ćl. 86. st. 1. ZKP-a dio navedenih dokaza (sluębene bilјeške, poligrafski nalaz, izvјešća redarstvene vlasti) mora se izdvojiti u određenom trenutku iz kaznenog spisa. Transkripti (pisani saęeci nadzirane komunikacije) koje policija sastavlјa za operativne potrebe tijekom provedbe posebnih dokaznih radnji (ćl. 337. st. 1. ZKP-a, ćl. 5. i 35.

³⁵ „(...) niti prigovor da poligrafsko testiranje i sluębene bilјeške nemaju dokaznu snagu u kaznenom postupku nije odlučan jer se disciplinski postupak vodi sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku, sukladno kojem nema ogranićenja u izboru dokaznih sredstava te se primjenjuju razlićiti dokazni standardi nego u kaznenom postupku (...)” Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usę-71/20-2 od 20. velјaće 2020.

„13.5. (...) Upravni sud u Zagrebu je povodom navedenog prigovora podnositelјa naveo da je ćlankom 8. stavkom 2. Pravilnika o disciplinskoј odgovornosti policiјskih sluębenika (Narodne novine, broj 141/11) propisano da će se od osoba koje mogu imati saznanja o teęoj povredi sluębene duęnosti i njezinom poćinitelјu u pravilu uzeti izvјave na zapisnik. Pritom je ocijenio da se izvјava moęe uzeti i u obliku sluębene zabilјeške. Budući da je tijekom disciplinskog postupka provedena usmena rasprava, na kojoj je, među ostalim, saslušan i svјedok R. A., Upravni sud u Zagrebu je zakljućio da je disciplinski sud pravilno ocijenio oba dokaza vezano za navedenog svјedoka.“ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-2782/2021 od 9. oęujka 2022.

³⁶ „Supsidijarna primјena ZKP-a u disciplinskom postupku znaći da se odredbe ZKP-a primjenjuju sukladno prirodi disciplinskog postupka, što znaći da se ne moraju primjenјivati uvijek, niti se moraju primjenјivati doslovno. To se odnosi i na odredbe ZKP-a o iskljućenju sluębenih zabilјeški policije kao dokaza u kaznenom postupku. Naime, sluębene zabilјeške policije ne mogu biti dokaz u kaznenom postupku zbog specifićnosti kaznenog postupka. Međutim, sluębene bilјeške u fazi njihova nastanka nisu nezakonito pribavlјeni materijali ni s aspekta potencijalnog budućeg kaznenog postupka ni s aspekta disciplinskog postupka. Oni postaju nezakonit dokaz tek ako se koriste u kaznenom postupku. Njihovo korištenje u druge (zakonite) svrhe nije zabranjeno.“ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-953/1998 od 4. velјaće 2004.

„(...) sluębene bilјeške u fazi njihova nastanka nisu nezakonito pribavlјeni materijali ni s aspekta potencijalnog budućeg kaznenog postupka, niti s aspekta disciplinskog postupka. Oni postaju nezakonit dokaz tek ako se koriste u kaznenom postupku. Njihovo korištenje u druge (zakonite) svrhe nije zabranjeno.“ Ustavni sud, U-III-691/2001 od 16. velјaće 2005.

„Upotreba iskaza dobivenih tijekom policiјskih izvida i sudske istrage u svrhu dokazivanja sama po sebi nije protivna stavicima 1. i 3. (d) ćlanka 6., uz uvјet da je poštivano pravo na obranu.“ ESLJP, *Vanјak protiv Hrvatske* od 14. sijećnja 2010., zahtјev br. 29889/04.

Pravilnika o načinu provođenja posebnih dokaznih radnji³⁷) mogu se koristiti kao valjano dokazno sredstvo u disciplinskom postupku,³⁸ dok se kao dokaz u kaznenom postupku izvodi snimka pribavljena provedbom posebne dokazne radnje (čl. 333. st. 1. ZKP-a).

Korištenje pisanog iskaza svjedoka (sadržanog u službenoj zabilješci ili izvješću redarstvenih vlasti) ima posebnu važnost u disciplinskim postupcima u kojima svjedok odbija ili ne može po pozivu pristupiti na usmenu raspravu, a i u slučajevima kada svjedok na usmenoj raspravi promijeni iskaz sadržan u pisanom obliku, jer će tada disciplinski sud po slobodnoj ocjeni dokaza procijeniti koji je iskaz vjerodostojan.³⁹ Dakle, nije nužno da svaki iskaz svjedoka bude dan neposredno pred strankom protiv koje se vodi postupak, ali se stranci mora omogućiti očitovanje o takvu iskazu,⁴⁰ a u slučaju dvojbe i neposredno ispitivanje takva svjedoka.⁴¹ To je posebno važno kada je neposredno

„Odlučne činjenice utvrđene su na temelju iskaza koji je tužitelj dao u zapisniku o ispitivanju od 29. listopada 2006. godine, iskaza supruge tužiteljeve (...), što je zabilježeno u službenoj zabilješci u povodu obavijesnog razgovora s njom dana 29. listopada 2006. (...) nije ni sporno da je tužitelj udario vratima supругu u predjelu glave. (...) Što se tiče izjave što ju je dala (...) prilikom obavijesnog razgovora, prvostupanjsko je tijelo moglo uzeti kao dokaz u postupku u smislu odredbi članka 142. st. 3. Zakona o općem upravnom postupku (...) te se neutemeljeno tužitelj poziva na propise iz Zakona o kaznenom postupku koji nalažu izuzimanje službenih zabilješki kao nezakonito izveden dokaz, jer ovdje nije u pitanju kazneni postupak, već disciplinski postupak.“ Upravni sud Republike Hrvatske, Us-7267/2007-8 od 17. ožujka 2010.

³⁷ Pravilnik o načinu provođenja posebnih dokaznih radnji, *Narodne novine*, 102/09.

³⁸ Juras, D., *Disciplinska odgovornost policijskih službenika u Republici Hrvatskoj, Policijska kao zaštitnik građana* (ur. T. Giljević i F. Staničić), Institut za javnu upravu, Zagreb, 2022, str. 232.

³⁹ Juras, D.; Giljević, T., *Disciplinski postupak protiv policijskih službenika, Zbornik radova 14. međunarodne znanstvene i stručne konferencije Razvoj javne uprave*, Šibenik, 2024, str. 245.

⁴⁰ V. par. 56. odluke ESLJP-a u predmetu *Vanjak protiv Hrvatske*, zahtjev br. 29889/04, odluka od 14. siječnja 2010. te par. 29. odluke ESLJP-a u predmetu *Trubić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 44887/10, odluka od 2. listopada 2012.

„Ustavni sud ukazuje i na to da izvođenje dokaza u disciplinskom postupku čitanjem zapisnika o izjavi svjedoka i službene bilješke samo po sebi ne uzrokuje povredu ustavnog i konvencijskog prava na pravično suđenje sve dok je policijskom službeniku omogućen uvid u sadržaj zapisnika i bilješki na koje je mogao iznijeti svoje primjedbe.“ Važno je spomenuti i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-1916/2020 od 20. travnja 2022. te U-III-2114/2009 od 14. veljače 2013., prema kojima izvođenje dokaza u disciplinskom postupku čitanjem pisanih zabilješki o obavljenim obavijesnim razgovorima sa svjedocima (tijekom policijskih izvida) ne uzrokuje samo po sebi povredu prava na pravično suđenje pod uvjetom da je, u konkretnom slučaju, policijskom službeniku protiv kojeg se postupak vodio bilo omogućeno upoznati se sa sadržajem službenih zabilješki i iznijeti svoje primjedbe.

⁴¹ „29. U ovom predmetu Sud primjećuje da se utvrđenje odgovornosti podnositelja za disciplinski prekršaj temelji na nizu izjava danih policiji. Osobe koje su dale te izjave, osim

svjedočenje traumatizirajuće za svjedoka, koji je već dao iskaz pred drugim tijelima, a materijalnu je istinu moguće utvrditi i bez njegova ispitivanja pred disciplinskim sudom.

Kao i dokazi nastali tijekom policijskih izvida, i svi dokazi koji nastanu tijekom provedbe hitnih dokaznih radnji (čl. 212. ZKP-a), istraživanja (čl. 213. ZKP-a), istrage (Glava XVIII. ZKP-a) ili nakon podizanja optužnice u kaznenom postupku, odnosno na raspravi pred sudom (Glava XXI. ZKP-a), mogu biti dokaz, odnosno mogu se koristiti u disciplinskom postupku.⁴² Primjerice, radi se o zapisnicima o pretrazi doma, zapisnicima o očevidu, zapisnicima o ispitivanju okrivljenika i svjedoka, zapisnicima o raspravi, nalazima i mišljenjima vještaka, potvrdama o privremenom oduzimanju predmeta, zapisnicima o prepoznavanju osoba, ispravama, snimkama, provjerama uspostavljanja telekomunikacijskih kontakata.

Izjava stranke, propisana kao supsidijarni dokaz čl. 70. ZUP-a, praktično se ne koristi kao dokaz u disciplinskom postupku jer je upotreba navedenog dokaza moguća samo ako nema drugih dokaza, a to bi onda značilo da se dokazivanje u postupku temelji isključivo na izjavi osobe protiv koje je pokrenut postupak.

U upravnom postupku nema stupnjevanja dokaza.⁴³

Dokazivanje u disciplinskom postupku protiv sudaca i državnih odvjetnika obavlja se primjenom postupovnih odredaba ZKP-a, no one se primjenjuju odgovarajuće,⁴⁴ a ne doslovno, pa to omogućuje i korištenje zakonito nastalih

podnositelja, nisu bile saslušane pred disciplinskim sudovima. S tim u svezi, Sud je utvrdio, u sklopu kaznenog postupka, da svi dokazi obično moraju biti izvedeni u prisutnosti optuženog. Ovo međutim ne znači da izjava svjedoka mora uvijek biti dana pred sudom da bi se priznala kao dokaz. Ono što je bitno da bi se osiguralo pravo na pošteno suđenje u građanskim postupcima je mogućnost da se osoba koja je u pitanju, upozna sa dokumentima, osporava ih i komentira.“ ESLJP, *Trubić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 44887/10, odluka od 22. listopada 2012.

⁴² „Specifičnost disciplinske odgovornosti je da ni jedna kaznena odgovornost ne isključuje ovu vrstu odgovornosti, ali i da se u disciplinskom postupku mogu koristiti činjenice i dokazi izvedeni ili utvrđeni u ostalim kaznenim postupcima. To je, upravo, zbog iznijetih sličnosti u radnjama dokazivanja, dokazima i dokaznim sredstvima moguće. (...) Smatramo da disciplinsko vijeće može koristiti činjenično stanje utvrđeno u krivičnom postupku jer je ono utvrđeno po principima (načelima) koji inače (u većini) važe i za disciplinski postupak.“ Bunić, D., *Disciplinski postupak i njegov odnos sa krivičnim postupkom*, Slavija-press, Novi Sad, 1988, str. 98 i 118.

⁴³ „... o činjenicama koje će se uzeti kao dokazane odlučuje ovlaštena službena osoba po svom uvjerenju, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza zajedno te na temelju rezultata cjelokupnog postupka. U upravnom postupku nema stupnjevanja dokaza.“ Upravni sud Republike Hrvatske, Us-13900/2009-4 od 18. veljače 2010.

⁴⁴ „Shodno znači prigodno, prikladno, podobno odredbama ZKP u svemu ili samo u nečemu, tj. tako modificirano da odgovara okolnostima slučaja.“ Grubač, M.; Perić, O.; Pihler, S., *Osnovi prava o privrednim prestupima*, Beograd, 1982, str. 138.

dokaza, koji se u određenoj fazi kaznenog postupka moraju izdvojiti iz spisa, ali sve pod uvjetom poštivanja prava na obranu i pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja. To znači, kako je već navedeno za dokazivanje prema pravilima upravnog postupka, da se stranci mora omogućiti da se upozna s dokazima i da se na njih očituje. Ovdje treba istaknuti da je prijeporno stajalište Ustavnog suda (U-IX-3812/2022) da se kao dokaz ne može koristiti službena bilješka o razgovoru sa svjedokom jer svjedok nije upozoren na dužnost kazivanja istine. Naime, službene bilješke redarstvene vlasti sačinjavaju se tijekom policijskih izvida i zakon ne propisuje mogućnost ni obvezu policijskih službenika da građane (koji imaju saznanja o događaju i počinitelju) upozoravaju na dužnost kazivanja istine; štoviše, zakonodavac izrijeком navodi da policija ne može građane ispitivati u svojstvu svjedoka (čl. 208. st. 1. ZKP-a). Navedeno stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske nije u skladu sa stajalištem pravne doktrine, zakonskim odredbama, pa tako i odredbom o odgovarajućoj primjeni ZKP-a, a posebno nije u skladu s ustaljenom sudskom praksom o službenim bilješkama kao valjanom dokaznom sredstvu u disciplinskim postupcima.

S obzirom na to da je ZKP postupovni propis u disciplinskim postupcima protiv sudaca i zamjenika državnih odvjetnika, za razliku od disciplinskog postupka protiv državnih službenika, osobe protiv kojih se vodi postupak mogu se nazvati okrivljenicima i te osobe imaju pravo iznijeti obranu, odnosno zamčeno im je pravo na ispitivanje o djelu koje im se stavlja na teret (čl. 417. i čl. 434. ZKP-a), a stranke imaju pravo na završnu riječ (čl. 443. ZKP-a).

6. POREDBENOPRAVNI PRIKAZ

6.1. Kratki poredbenopravni pregled rezultata studije pravnog uređenja u 15 država članica Europske unije

Sud Europske unije, Uprava za istraživanje i dokumentaciju, objavio je u ožujku 2020. godine rezultate studije⁴⁵ koja je obuhvatila pravo 15 država članica EU-a, i to austrijsko, belgijsko, češko, dansko, finsko, francusko, njemačko, grčko, mađarsko, irsko, talijansko, luksemburško, poljsko, slovensko i španjolsko. Potrebno je napomenuti kako se studija odnosi na disciplinske postupke prema dužnosnicima (engl. *officials*).

⁴⁵ CJEU, Research and Documentation Directorate, Impact of ongoing criminal proceedings on the conduct of disciplinary proceedings (Research note), dostupno na: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_4378255/hr/.

a) Vezanost disciplinskog tijela činjeničnim stanjem utvrđenim u kaznenom postupku

Većinu pregledanih pravnih sustava (austrijski, danski, njemački, grčki, talijanski, poljski, slovenski i španjolski) u različitim stupnjevima karakterizira načelo primata kaznenog postupka nad disciplinskim postupcima: prema tim sustavima činjenični nalazi doneseni u kaznenom postupku obvezujući su za disciplinsko tijelo kada se postupak odnosi na isto ponašanje. Samo vrlo mali broj pravnih sustava temelji se na načelu neovisnosti disciplinskih i kaznenih postupaka. No i u nekim od gore navedenih sustava koji prihvaćaju primat rezultata dokaznog postupka u kaznenim predmetima postoje veća ili manja odstupanja u nekim specifičnim situacijama. Tako npr. u Grčkoj disciplinsko tijelo nije vezano kaznenom presudom ako je tom presudom okrivljenik oslobođen krivnje. Pravni poreci Belgije, Francuske i Luksemburga temelje se na načelu neovisnosti kaznenih i disciplinskih postupaka. No prema sudskoj praksi disciplinska tijela i nacionalni sudovi koji raspravljaju o disciplinskim stvarima vezani su u brojnim aspektima činjeničnim nalazima kaznenog suda. Samo dvije države, Mađarska i Češka, prihvaćaju u potpunosti princip autonomije i potpune odvojenosti disciplinskog i kaznenog postupanja. U Mađarskoj je disciplinski postupak uređen Zakonom o građanskom postupku, koji propisuje da tijelo koje vodi disciplinski postupak nije vezano presudom kaznenog suda ni činjenicama utvrđenim u toj presudi. Naravno, tijelo koje vodi disciplinski postupak ne može utjecati na eventualnu prethodnu osuđujuću presudu kaznenog suda ako smatra da je ta presuda zasnovana na pogrešno utvrđenim činjenicama.

b) Obveza disciplinskog tijela da zastane s postupanjem do završetka kaznenog postupka koji se vodi povodom istog događaja

Od 15 država obuhvaćenih studijom u deset država članica disciplinska tijela i sudovi koji vode disciplinske postupke nisu dužni čekati ishod tekućih kaznenih postupaka prije donošenja odluke. Međutim, treba napomenuti da u većini slučajeva ipak mogu odlučiti prekinuti postupak kako bi se pričekao ishod tih kaznenih postupaka. Jedina iznimka gdje obustava postupka nije dopuštena može se utvrditi u grčkom pravu. Pravni poredak pet država (Austrija, Njemačka, Španjolska, Finska i Češka) sadrži obvezu disciplinskih tijela da zastanu s postupanjem do završetka kaznenog postupka. No samo u austrijskom i španjolskom pravu postoji općeprimjenjivo načelo da disciplinski postupak mora pričekati ishod kaznenog postupka, dok u njemačkom, finskom i češkom pravu primjena tog načela može biti podložna iznimkama (toč. 39).

6.2. SR Njemačka

Savezni disciplinski zakon SR Njemačke (njem. *Bundesdisziplinalgesetz*, dalje: BDG) stupio je na snagu 1. siječnja 2002. i zamijenio je Savezni disciplinski zakonik (*Bundesdisziplinarordnung*, BDO), koji je bio na snazi prije. U odnosu na njegova prethodnika u BDG-u su promijenjene gotovo isključivo procesnopravne odredbe. Brüning pojašnjava da je prilikom pisanja tog zakona „u prvom planu bila ideja disciplinsko pravo osloboditi njegove uske povezanosti s kaznenim procesnim pravom te ga umjesto toga modelirati prema pravilima upravnog procesnog prava“. ⁴⁶ Stoga je formalno disciplinsko pravo ovim zakonom „oslobođeno“ odredaba s kaznenoprocenim učinkom. I dok su se prema BDO-u supsidijarno primjenjivale odredbe Zakona o kaznenom postupku (StPO), sada se propisuje supsidijarna primjena odredaba Zakona o upravnim sudovima (*Verwaltungsgerichtsordnung*, VwGO) te Zakona o upravnom postupku (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, VwVfG). ⁴⁷

Prema odredbama tog zakona vode se disciplinski postupci i prema državnim službenicima i prema pravosudnim dužnosnicima (sucima i državnim odvjetnicima, odnosno zamjenicima državnih odvjetnika). ⁴⁸ Njemačko pravo, kao i gotovo svi drugi suvremeni pravni poreci, stoji na stajalištu da se načelo *ne bis in idem* ne primjenjuje na slučaj vođenja disciplinskog i kaznenog postupka za isti događaj. ⁴⁹ No postoje odredbe koje nastoje osigurati, s jedne

⁴⁶ Brüning, J., *Das Verhältnis des Strafrechts zum Disziplinarrecht unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grenzen staatlichen Strafens*, Nomos, Baden-Baden 2017, str. 58. Neki njemački autori stoga ističu: „Disciplinski postupak nije i ne može biti kazneni postupak“. Müller-Eising, C., *Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR)*, 1999, 145, 147. Cit. prema Rogall, K., *Germany, principles of criminal procedure and their application in disciplinary proceedings, Revue internationale de droit pénal*, vol. 74, br. 3, 2003, str. 925–958.

⁴⁷ Brüning, J., *op. cit.* (bilj. 46) str. 58

⁴⁸ Odredbe njemačkog Zakona o sudstvu (*Deutsches Richtergesetz*, DRiG) primjenjuju se na profesionalne suce. Njemački Zakon o sudstvu ne propisuje vlastite propise za postupak u disciplinskim slučajevima. U skladu s čl. 63. st. 1. DRiG-a odredbe Saveznog zakona o disciplinskim mjerama primjenjuju se *mutatis mutandis*. Opći okvir za disciplinske prekršaje i postupke za suce u Njemačkoj gotovo je isti kao i za ostale državne službenike i sadržan je u *Bundesbeamtengesetz*, BBG (Zakon o saveznim javnim službama) i *Bundesdisziplinalgesetz*, BDG. Ti zakoni sadrže sustav sankcija za nedolično ponašanje bilo kojeg javnog dužnosnika. Odluke o disciplinskim prekršajima donosi u slučaju saveznih sudaca službeni sud Saveza (čl. 61. i dalje DRiG-a), a u slučaju sudaca jedne pokrajine službeni sud te pokrajine (čl. 77. i dalje DRiG-a). Council of Europe, *Report on the system of disciplinary proceedings and liability of judges in Ukraine*, 2023, str. 49.

⁴⁹ Martinović pojašnjava da, prema stajalištu njemačkog Saveznog ustavnog suda, ustavna zabrana ponovnog suđenja o istoj stvari vrijedi jedino kad je riječ o „pravim kriminalnim kaznama“ (*echte Kriminalstrafen*). Martinović, I., Načelo *ne bis in idem* nakon presude A. i B. protiv Norveške: mogućnost kaznenog progona za djelo o kojem je već odlučeno u pre-

strane, što je moguće veće jedinstvo pravnog poretka, a s druge strane uštedu resursa pravosudnih i disciplinskih tijela. BDG tako propisuje da je činjenično stanje utvrđeno pravomoćnom kaznenom presudom obvezujuće za tijela koja rješavaju disciplinske stvari.^{50 51} Navedeno pravilo vrijedi i za činjenična utvrđenja u upravnom postupku za novčane kazne (*Bussgeldverfahren*) ili u upravnom sudskom postupku. Kad je riječ o činjeničnim utvrđenjima iz ostalih vrsta postupaka, par. 23 (2) BDG-a određuje da činjenični nalazi utvrđeni u drugim zakonskim postupcima nisu obvezujući, ali da mogu činiti osnovu za odluku u disciplinskim postupcima bez daljnjeg preispitivanja.

No takvo načelno pravilo o obvezi disciplinskog tijela da zastane s postupkom u Njemačkoj vrijedi samo ako je osoba na koju se disciplinski postupak odnosi sudac, državni odvjetnik ili sudski službenik. Njemački su sudovi u svojoj praksi dodatno razjasnili opseg i granice te vezanosti disciplinskih tijela činjeničnim stanjem utvrđenim u kaznenom postupku. Tako je u sudskoj praksi utvrđeno da disciplinska tijela nisu vezana činjeničnim stanjem utvrđenim u kaznenoj presudi „ako ono nije odlučujuće za konačnu kaznenu presudu“ niti su vezana činjeničnim nalazima sadržanima u presudi kojom je optužba odbačena zbog proceduralnih razloga.⁵² Osim toga, prema njemačkom pravu, nadležni upravni sud koji sudi u disciplinskom predmetu mora iznimno naložiti ponovno ispitivanje činjenica ako se tijekom postupka pred njim pokaže da su činjenični nalazi kaznenog suda očito netočni.⁵³ Takva obveza nije propisana za postupak pred disciplinskim upravnim tijelom (dakle, ne sudom), koje je stoga vezano činjeničnim nalazima sadržanima u odluci donesenoj u kaznenom postupku čak i ako smatra da su ti nalazi očito netočni.⁵⁴ Kad je riječ o obvezi disciplinskog tijela da zastane s postupanjem do završetka kaznenog postupka koji se vodi povodom istog činjeničnog stanja, par. 22 (1) BDG-a propisuje: „ako je protiv državnog službenika u kaznenom postupku podignuta optužnica (od strane javnog tužitelja) zbog činjenica koje su temelj disciplinskog postupka, disciplinski postupak se obustavlja“.⁵⁵ Važno je ista-

kršajnom postupku, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* (Zagreb), vol. 26, br. 2, 2019, str. 607.

⁵⁰ Par. 23 (1) BDG-a.

⁵¹ Poredbena studija provedena za Vijeće Europe pokazala je da među državama članicama Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, među ostalim, takvo pravilo imaju i Austrija, Danska, Grčka, Italija, Poljska, Slovenija i Španjolska.

⁵² Research Note 2020, *op. cit.* (bilj. 45) str. 4.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Prema par. 22 (1) BDG-a takva suspenzija disciplinskog postupka ne primjenjuje se „ako ne postoje razumne sumnje o činjenicama ili ako se kazneni postupak ne može provesti iz razloga povezanih s državnim službenikom“. Prema par. 22 (2) disciplinski postupak prekinut prema stavku 1. rečenici 1. odmah se nastavlja ako naknadno prestanu okolnosti (iz par. 22 stavka 1. rečenice 2.), a najkasnije po pravomoćnom okončanju kaznenog postupka.

knuti kako ta obveza počiva isključivo na disciplinskom tijelu i ne odnosi se na naknadne postupke pred sudovima koji rješavaju disciplinske stvari.⁵⁶

7. ZAKLJUČAK

Pravno uređenje disciplinskog područja iznimno je interesantno pitanje, osobito u pogledu njegova odnosa s kaznenim postupkom. Može se zaključiti da je disciplinsko pravo *materiae sui generis* te da ima dodirne točke i karakteristike više različitih pravnih grana.

Povijesno gledajući, u brojnim pravnim sustavima disciplinsko je pravo strukturno poteklo iz kaznenog materijalnog i kaznenog procesnog prava. No u novije vrijeme može se uočiti trend odmicanja disciplinskog prava od kaznenog i njegovo približavanje radnopravnim i upravnopravnim obilježjima.

Za razliku od kaznenog i prekršajnog prava, načelo *ne bis in idem* ne nalazi svoju primjenu kad je riječ o kumulaciji disciplinskog i kaznenog postupanja za neko djelo koje svojim obilježjima predstavlja i disciplinsko i kazneno djelo. Razlog je to što se kod odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti odlučuje o poštovanju službene dužnosti (radne discipline), dakle riječ je o radnom sporu, odnosno sporu koji ima građansku narav, a ne o „optužbi za kazneno djelo“. U suprotnom dobili bismo neprihvatljivu situaciju da državni službenik, sudac ili zamjenik državnog odvjetnika koji je kažnjen u kaznenom postupku ne može za isti životni događaj biti kažnjen kaznom prestanka državne službe ili razrješenja od dužnosti u disciplinskom postupku, odnosno da službenik, sudac ili zamjenik državnog odvjetnika koji je kažnjen u disciplinskom postupku zbog povrede službene dužnosti s obilježjem kaznenog djela ne može biti kažnjen za počinjeno kazneno djelo u kaznenom postupku.

Iz razmatranja o odnosu disciplinskog i kaznenog postupka u RH te u nekim poredbenim sustavima proizlazi da je za Republiku Hrvatsku i na zakonodavnoj razini i u sudskoj praksi karakteristična potpuna autonomija i odvojenost disciplinskog i kaznenog postupka te nevezanost disciplinskih tijela činjeničnim stanjem utvrđenim u kaznenom postupku, što je načelo koje prihvaća tek manji broj država članica EU-a. Mogućnost da kazneni sud i disciplinsko tijelo donesu različitu odluku u povodu istog događaja ima svoje pozitivne i negativne strane, kao i različite uzroke. Osobito valja imati na umu

⁵⁶ U studiji CJEU-a napominje se kako se do takva zaključka dolazi sustavnim tumačenjem. Naime, čl. 22. Saveznog disciplinskog zakona, koji predviđa obvezu obustave postupka, nalazi se u dijelu tog zakona koji se odnosi na postupke pred disciplinskim tijelom i stoga se primjenjuje samo na takve postupke. S druge strane, takva odredba ne postoji u dijelu Saveznog disciplinskog zakona posvećenom postupcima pred sudovima koji rješavaju disciplinske stvari.

različite standarde u dokaznom postupku, koji mogu dovesti do toga da neki izvori saznanja budu prihvaćeni kao dokaz u disciplinskom postupku, a bez dokazne su snage u kaznenom postupku. To posljedično dovodi do različitog dokaznog materijala, koji može opravdano dovesti i do različitih odluka. Ta odvojenost i „činjenična autonomija“ disciplinskog postupka u odnosu na kazneni osobito ima smisla ako imamo na umu da na kraju imamo s jedne strane presudu kaznenog suda, a s druge strane suda koji odlučuje o zakonitosti disciplinske odluke.

Neki pravni sustavi predviđaju i obvezu disciplinskog tijela da zastane s postupanjem dok kazneni sud ne donese svoju odluku povodom istog događaja. Takvo postupanje usko je povezano s već navedenom vezanošću disciplinskog tijela činjeničnim utvrđenjima iz kaznenog postupka. Hrvatsko pravo u skladu s rečenom autonomijom i odvojenošću disciplinskog postupka ne propisuje takvu obvezu. Pored načelnih razloga, takvo bi se rješenje u realnosti hrvatskog pravosuđa nerijetko pokazalo lošim upravo zbog prekomjernog trajanja kaznenih postupaka dok se svrha disciplinskog postupka postiže brзом provedbom postupka te se tako brzo postiže i cilj specijalne prevencije.

Kad je riječ o jamstvima osoba protiv kojih se vodi disciplinski postupak, ravnajući se kriterijima koje je Europski sud za ljudska prava najprije ustanovio u predmetu *Engel*, a potom razradio u naknadnim odlukama, disciplinski postupak u kojem se ne može izreći kazna zatvora za djelo koje nije ni propisano kao kazneno djelo i čije sankcioniranje ima za svrhu osiguranje urednog obavljanja službe nema kaznenu narav. Disciplinski postupak ima, dakle, građansku prirodu i uživa jamstva zajamčena čl. 6. st. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava (pravo na pravičan postupak), ali ne izrijeком i prava iz čl. 6. st. 2. i 3. Konvencije (koja su zajamčena okrivljenicima u kaznenom postupku). No neke prigovore koji se podvode pod jamstva iz čl. 6. st. 2. i 3. Konvencije moguće je ispitati u okviru općeg jamstva pravičnog suđenja iz čl. 6. st. 1. Konvencije.

U Republici Hrvatskoj disciplinski su postupci protiv državnih službenika i pravosudnih dužnosnika uređeni različitim propisima. Donošenjem jedin-stvenog zakona kojim bi se regulirali svi disciplinski postupci ili barem svi postupci protiv osoba zaposlenih u državnoj službi i pravosuđu izjednačila bi se praksa u vođenju postupaka, ali bi se i dalo normativno rješenje kojim bi bile otklonjene dvojbe ili manjkavosti postojećeg zakonodavnog rješenja. Uzor za takav propis može biti Savezni disciplinski zakon Njemačke. No, s druge strane, držimo da vođenje disciplinskih postupaka protiv jedne kategorije osoba zaslužuje posebnu pozornost, odnosno zaštitna jamstva. Naime, sudačka je neovisnost iznimno važna za vladavinu prava u nekoj državi te stoga držimo da bi se takvi disciplinski postupci (osobito oni u kojima je kao sankcija predviđen otpust sa sudačke dužnosti) trebali smatrati „optužbom za kazneno djelo” u smislu čl. 6. Konvencije, odnosno da bi osobe protiv kojih se

vodi takav postupak trebale uživati prava iz čl. 6. st. 2. i 6. st. 3. Konvencije. Ili, kako to Brüning slikovito tvrdi, da „disciplinsko pravo mora biti pomazano uljem kaznenopravnih zaštitnih jamstava“.⁵⁷

LITERATURA

1. Anić, V., *Rječnik hrvatskoga jezika*, Novi Liber, Zagreb, 1991.
2. Bachmaier, L., Disciplinary Sanctions against Judges: Punitive but not Criminal for the Strasbourg Court Pragmatism or another Twist towards Further Confusion in Applying the Engel Criteria?, *eu crim*, br. 4, 2022, str. 260–265.
3. Borković, I., *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999.
4. Braibant, G., *Administrativno pravo Francuske*, JP Službeni list SRJ, Beograd, i CID, Podgorica, 2002 (prijevod knjige *Le Droit Administratif Francais*, Press de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1992).
5. Brüning, J., *Das Verhältnis des Strafrechts zum Disziplinarrecht unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grenzen staatlichen Strafens*, Nomos, Baden-Baden, 2017.
6. Bunić, D., *Disciplinski postupak i njegov odnos sa krivičnim postupkom*, Slavija-press, Novi Sad, 1988.
7. Cardona, F., *Liabilities and Discipline of Civil Servants*, SIGMA, 2003.
8. Chiavario, M., Principles of Criminal Procedure and Their Application to Disciplinary Proceedings (General report), *International Review of Penal Law*, vol. 74, br. 3, 2003, str. 707–746.
9. Cvitanović, L.; Derenčinović, D.; Turković, K.; Vajda Munivrana, M.; Prtenjača Dragičević, M.; Maršavelski, A.; Vidlička Roksandić, S., *Kazneno pravo. Posebni dio*, Zagreb, 2018.
10. Dedić, S.; Gradašćević-Sijerčić, J., *Radno pravo*, Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo, 2005.
11. Gajda-Roszczyńska, K.; Markiewicz, K., Disciplinary proceedings as an instrument for breaking the rule of law in Poland, *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 12, br. 3, 2020, str. 451–483.
12. Galiot, M.; Čović, S.; Juras, D., Kaznena i stegovna (disciplinska) odgovornost sudaca, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 34, br. 2, 2023, str. 859–894.
13. Gilhofer, D., Use of Administrative Evidence in Criminal Proceedings in Austria, *eu crim*, br. 4, 2022, str. 266–273.
14. Grubač, M.; Perić, O.; Pihler, S., *Osnovi prava o privrednim prestupima*, Beograd, 1982.
15. Juras, D., Disciplinska odgovornost policijskih službenika Republike Hrvatske s osvrtom na praksu Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Republike Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 24, br. 2, 2017, str. 335–354.
16. Juras, D., Disciplinska odgovornost policijskih službenika u Republici Hrvatskoj, u: Giljević, T.; Staničić, F. (ur.), *Policijska kao zaštitnik građana*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2022, str. 219–253.
17. Juras, D.; Filipović H., Disciplinska odgovornost policijskih službenika – de lege lata i de lege ferenda, *Policijska i sigurnost*, vol. 31, br. 3, 2022, str. 270–302.

⁵⁷ Brüning, *op. cit.* (bilj. 46), str. 578.

18. Juras, D.; Giljević, T., Disciplinski postupak protiv policijskih službenika, *Zbornik radova 14. međunarodne znanstvene i stručne konferencije Razvoj javne uprave*, Šibenik, 2024, str. 237–253.
19. Kolakušić, M., Postupak radi povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika, te udaljenje iz službe (s osvrtom na policijske i sudske službenike), u: Kuzmić M.; Šumelj A. (ur.), *Upravno pravo i upravni postupak u praksi - aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006, str. 157–186.
20. Krašovec, D., *Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti*, Upravna akademija, Ljubljana, 2006.
21. Krbek, I., *Upravno pravo FNRJ*, III. knjiga, Beograd, 1958.
22. Kremens, K., The model of disciplinary proceedings against prosecutors – selected issues, *Bialstockie Studia Prawnicze*, vol. 22, br. 1, 2017, str. 33–44.
23. Kulesza, C., Evolution of the models of disciplinary procedures in the light of the conventional and constitutional standards of the right to trial, *Bialstockie Studia Prawnicze*, vol. 22, br. 1, 2017, str. 9–20.
24. Martinović, I., Načelo ne bis in idem nakon presude A. i B. protiv Norveške: mogućnost kaznenog progona za djelo o kojem je već odlučeno u prekršajnom postupku, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 26, br. 2, 2019, str. 591–620.
25. Modly, D.; Šuperina, M.; Korajlić, N., *Rječnik kriminalistike*, Strukovna udruga kriminalista, Zagreb, 2008.
26. Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Novi informator, Zagreb, 2013.
27. Parenta, I., Primjena jamstava pravičnog postupka u stegovnim postupcima protiv državnih službenika, u: *Zbornik radova 14. međunarodne znanstvene i stručne konferencije „Razvoj javne uprave“*. Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Vukovar, 2024, str. 9–28.
28. Racz, R., Instead of Disciplinary Proceedings. The Legal Consequences of the Employee's Wrongful Breach of Obligations, *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae: Sectio Iuridica*, vol. 57, 2018, str. 81–95.
29. Rogall, K., Germany, principles of criminal procedure and their application in disciplinary proceedings, *Revue internationale de droit pénal*, vol. 74, br. 3, 2003, str. 925-958.
30. Živković S., *Disciplinska i materijalna odgovornost u privredi i upravi*, Informator, Zagreb, 1962.

Summary

Damir Juras, PhD *

Matko Pajčić, PhD **

THE RELATIONSHIP BETWEEN CRIMINAL AND DISCIPLINARY PROCEEDINGS

Situations in which a certain person commits the same act as a criminal and disciplinary offence are not rare and bring with them a whole series of interesting and important procedural issues. The paper therefore analyses a number of these issues, starting from the different purposes and conduct of parallel proceedings, the possible obligation of the disciplinary court to stay proceedings until the criminal proceedings are concluded, or to make a decision based on the facts established in the criminal proceedings. Furthermore, the subject of the analysis is also the various rights of persons and the rules according to which these proceedings are conducted, then the issue of using evidence from the criminal proceedings in the disciplinary proceedings, and the impact of a criminal conviction on the employment status of employees outside the disciplinary proceedings. The question of the possibility of applying the principles of criminal proceedings in disciplinary proceedings, or the application of the Convention provisions on a fair trial in these proceedings, is also extremely interesting. The paper deals only with the issue of disciplinary proceedings against civil servants and judicial officials, while the conduct of proceedings against other categories of persons is omitted due to the limitations of the scope of the paper. The paper analyses the case law of Croatian courts and the European Court of Human Rights and the positions of legal doctrine. A brief presentation of comparative legislation is also included, with a special focus on legal solutions in the Federal Republic of Germany, where a somewhat different approach to this issue is evident.

Keywords: criminal procedure, disciplinary procedure, evidentiary rules, *ne bis in idem*

* Damir Juras, PhD, Ministry of the Interior, Republic of Croatia, Department of First-Instance Disciplinary Proceedings in Split; djuras@mup.hr;
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2933-5897>.

** Matko Pajčić, PhD, Associate Professor, University of Split, Faculty of Law; matko.pajcic@pravst.hr; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0657-1245>.