

**MATERIJAL ZA XXII. SAVJETOVANJE  
UDRUŽENJA:  
NA VRATIMA REFORME HRVATSKOG  
KAZNENOG ZAKONODAVSTVA**



Dragan Novosel\*  
Matko Pajčić\*\*

## DRŽAVNI ODVJETNIK KAO GOSPODAR NOVOG PRETHODNOG KAZNENOG POSTUPKA

*U ovom radu prikazuje se položaj državnog odvjetnika u svim podstadijima prethodnog postupka, njegove ovlasti i dužnosti te odnos s drugim državnim tijelima i drugim subjektima koji sudjeluju u prethodnom kaznenom postupku. Pored prikaza normativnog okvira predviđenog novim Zakonom o kaznenom postupku, Zakonom o državnom odvjetništvu, Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima te Zakonom o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, iznesena su i prva iskustva u primjeni novog Zakona u predmetima iz nadležnosti Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. Nadalje, u radu se iznose činjenice na osnovi kojih se može ocijeniti u kojoj je mjeri proglašavanje državnog odvjetništva gospodarom prethodnog postupka doista opravdano, tj. u kojoj je mjeri takva ocjena "odnosa snaga" u prethodnom kaznenom postupku prema novom Zakonu o kaznenom postupku doista zasnovana na prikladnim pravnim rješenjima, ali se daje i odgovor, kako na osnovi rješenja u novom Zakonu o kaznenom postupku, tako i na osnovi komparativnog pregleda, na pitanje ima li državni odvjetnik ne samo normativnu, "papirnatu", već i stvarnu mogućnost doista i biti gospodar prethodnog postupka.*

### 1. UVOD

Glavno obilježje novog Zakona o kaznenom postupku<sup>1</sup> jest potpuna promjena koncepta prethodnog postupka, pri čemu su korjenite promjene doživjeli svi podstadiji prethodnog postupka. Iako su i odlučivanje o kaznenoj prijavi i provođenje izvida kaznenih djela drukčije uređeni, najveće promjene doživjeli su istraga i stadij optuživanja. Pokretanje i vođenje istrage, kao središnjeg

---

\* Dragan Novosel, zamjenik glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske

\*\* Matko Pajčić, asistent na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

<sup>1</sup> Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine br. 152/08 i 76/09. U nastavku rada brojevi zakonskih članaka bez oznake zakona označavaju članke Zakona o kaznenom postupku.

podstadija prethodnog postupka, nije više u nadležnosti istražnog suca, već je povjereno državnom odvjetniku. Ta činjenica, zajedno s većim ovlastima državnog odvjetnika u provođenju izvida, navodi na prvi pogled na zaključak da je državni odvjetnik postao gospodar prethodnog kaznenog postupka.<sup>2</sup>

U ovom se radu prikazuje položaj državnog odvjetnika u svim podstadijima prethodnog postupka, njegove ovlasti i dužnosti te odnos s drugim državnim tijelima i drugim subjektima koji sudjeluju u prethodnom kaznenom postupku. Pored prikaza normativnog okvira predviđenog novim Zakonom o kaznenom postupku, Zakonom o državnom odvjetništvu,<sup>3</sup> Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima<sup>4</sup> te Zakonom o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta<sup>5</sup>, iznijet će se i prva iskustva u primjeni novog Zakona u predmetima iz nadležnosti Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. Sve će to pridonijeti utvrđivanju činjenice u kojoj je mjeri proglašavanje državnog odvjetništva gospodarom prethodnog postupka doista opravdano, tj. u kojoj je mjeri takva ocjena "odnosa snaga" u prethodnom kaznenom postupku prema novom Zakonu o kaznenom postupku doista zasnovana na prikladnim pravnim rješenjima, ali i odgovoru na vrlo važno pitanje ima li državni odvjetnik ne samo normativnu, "papirnatu", već i stvarnu mogućnost doista i biti gospodar prethodnog postupka. Naravno, konačnu i najmjerodavnu ocjenu tog pitanja dat će praksa, no smatramo da je svakako korisno razmotriti pravni, ali i stvarni položaj i odnos subjekata te upozoriti na neke moguće probleme.

## **2. PROMJENA POLOŽAJA I ULOGE DRŽAVNOG ODVJETNIKA U KAZNENOM POSTUPKU**

Treba istaknuti da nakon početne primjene novog Zakona o kaznenom postupku za kaznena djela iz nadležnosti Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta tek postaje vidljivo koliko je promijenjen položaj državnog odvjetnika u prethodnom postupku. Bez ikakve zadržke možemo reći da stupanjem na snagu novog Zakona o kaznenom postupku i uvođenjem novih ovlasti državnog odvjetnika u prethodnom postupku nastaju velike promjene za državne odvjetnike, ali i za policiju. Početna iskustva pokazuju da državni odvjetnik, istina, ima značajne ovlasti u prethodnom postupku, ali ta prva iskustva pokazuju da je to daleko od uloge "gospodara" jer državni odvjetnik ima cijeli niz novih dužnosti i odgovornosti, pri čemu je uloga suda

---

<sup>2</sup> I u obrazloženju Nacrta Prijedloga Zakona o kaznenom postupku (lipanj 2008.) stoji da državni odvjetnik "postaje *dominus litis* prethodnog postupka". Naert., str. 205.

<sup>3</sup> Narodne novine br. 76/09.

<sup>4</sup> Narodne novine br. 76/09.

<sup>5</sup> Narodne novine br. 76/09.

kao garanta zaštite temeljnih prava osumnjičenika i općenito nadzora nad zakonitim provođenjem radnji u prethodnom postupku naglašenija nego u drugim sličnim sustavima.

Neprijeporno je da će tradicionalni tužitelj kakvog smo imali godinama nestati. Sadašnji pristup je pasivan, državni odvjetnik eventualno ima koordinativnu ulogu i u velikoj većini slučajeva policija je ta koja nosi teret izvida.

Novi državni odvjetnik mora poznavati ne samo kazneno pravo nego i kriminalistiku, mora od početka biti u svojim predmetima, više ne može sjediti u svojoj kancelariji i pisanim putem tražiti obavijesti i podatke koji mu trebaju.<sup>6</sup> Državni odvjetnik mora pratiti rad policije kad je naložio provođenje izvida, mora raditi zajedno s policijom odnosno s drugim službama kako bi bio uspješan u postupku. Više državni odvjetnik u imalo složenijem predmetu neće moći donijeti odluku o prijavi, optužiti odnosno odbaciti kaznenu prijavu, a da uopće nije kontaktirao s policijskim službenikom ili službenikom u drugim državnim tijelima koja su ovlaštena i dužna otkrivati i prijavljivati kaznena djela. Iako se može činiti da državni odvjetnik, posebno tijekom izvida, i danas postupa na sličan način, razlike u njegovim ovlastima i postupanju bit će daleko veće nego što se to na prvi pogled čini. Dosljedno razdvajanje funkcije prikupljanja podataka za optužbu, koji posao obavlja državni odvjetnik, od funkcije odlučivanja u postupku, koje je pravo i dužnost suca, dovodi do drugog pristupa, do – istina – novih ovlasti državnog odvjetnika, ali i do daleko veće odgovornosti. Državni odvjetnik je taj koji odlučuje o dinamici provođenja pojedinih radnji tijekom prethodnog postupka, o tome hoće li pojedine radnje provesti sam ili će tražiti od policije i drugih tijela ili istražitelja da ih provode.

Aktivan pristup državnog odvjetnika znači od prvog trenutka planiranje rada u predmetu, dogovor s policijom i po potrebi s drugim državnim tijelima, a u slučaju provođenja dokaznih radnji ili istrage, državni odvjetnik je taj koji donosi odluke, ne samo o tome hoće li sam provoditi dokazne radnje ili će naložiti njihovo provođenje istražitelju već i o tome kako će i na koji način te dokazne radnje biti provedene.

To je bitno nov pristup i državni odvjetnici moraju mijenjati svoj način rada. Naime, u slučaju pasivnosti državnog odvjetnika, policija i druga državna tijela tražit će njegove naloge i on jednostavno neće moći svoje ovlasti prebaciti

---

<sup>6</sup> Još je Franz von Liszt u svom berlinskom predavanju iz 1900. godine pod nazivom *Zadaci i metode kaznenopravne znanosti* istaknuo da je pedagoški zadatak "kaznenopravnih znanosti" u širem smislu obrazovati kriminalističkog praktičara, i to kako jurističko-logičnom podukom u kaznenom pravu i kaznenom postupku (kaznenopravna znanost u užem smislu), tako i praktičko-tehničkim školovanjem u ustanovljenju učina (kriminalistika). Horvatić, Željko; Cvitanović, Leo: *Politika suzbijanja kriminaliteta*, Zagreb, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Policijska akademija, 1999., str. 79.

na drugog. Ako bi se to i dogodilo, može biti riječ samo o jednostavnim predmetima manjeg značenja u kojima i danas policija bez teškoća provodi izvide i podnosi kvalitetne prijave.

### **3. POLOŽAJ I OVLASTI DRŽAVNOG ODVJETNIKA U KAZNENOM POSTUPKU PREMA NOVOM ZAKONU O KAZNENOM POSTUPKU I ZAKONU O DRŽAVNOM ODVJETNIŠTVU**

Zakon o kaznenom postupku zadržao je dosadašnji osnovni koncept, to jest prvenstveno uređenje samog kaznenog postupka, tako da su u njemu dane samo osnovne odredbe o prethodnom postupku i detaljne odredbe o istrazi i optuživanju u prethodnom postupku, dok se odredbe o postupanju državnog odvjetnika i policije u kaznenom progonu nalaze u posebnim, tzv. "doticajnim zakonima", i to Zakonu o policijskim ovlastima i poslovima i Zakonu o državnom odvjetništvu.

Člankom 38. Zakona o kaznenom postupku slično, kao dosadašnjim člankom 42. Zakona o kaznenom postupku iz 1997. godine<sup>7</sup> (u nastavku: ZKP/97), uređuju se osnovna prava i dužnosti državnog odvjetnika. Temeljno pravo i glavna dužnost državnog odvjetnika po tom članku jest progon počinitelja kaznenih djela za koja se progoni po službenoj dužnosti. Značajna novina u usporedbi s dosadašnjim ovlastima državnog odvjetnika njegova je nova uloga u istrazi, on donosi nalog i provodi istragu. Pored toga člankom 38. Zakona znatno su proširene njegove ovlasti u primjeni oportuniteta i općenito u sporazumijevanju s okrivljenikom.

#### **3.1. Kazneni progon**

Glava XVI. novog Zakona o kaznenom postupku, pod nazivom: Kazneni progon, podijeljena je u četiri odjeljka: 1. Kaznena prijava, 2. Izvidi kaznenih djela, 3. Odbacivanje kaznene prijave i odustajanje od kaznenog progona prema posebnom zakonu te 4. Dokazne radnje prije početka postupka. U ovom dijelu ima dosta novina u ovlastima državnog odvjetnika, posebno u svezi s provođenjem izvida i razlozima za odbačaj kaznene prijave. Osnovne odredbe u svezi s odbačajem kaznene prijave sada se nalaze u dijelu koji se odnosi na kazneni progon, a odredbe koje se odnose na oportunitet smještene su u dio Zakona o kaznenom postupku koji se odnosi na skraćeni postupak.

---

<sup>7</sup> Narodne novine br. 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 143/02, 178/04 i 115/06.

Za državnog odvjetnika posebno su važne odredbe koje se odnose na skraćeni postupak, jer će se velika većina postupaka (preko 96%) voditi po tim odredbama. Naime, redoviti kazneni postupak vodit će se za još manji broj kaznenih djela nego što se vodi danas. Prilikom pak razmatranja položaja, uloge i ovlasti državnog odvjetnika u prethodnom postupku za općinske državne odvjetnike važnost imaju odredbe o kaznenoj prijavi, računajući i odredbe o odbačaju kaznene prijave te odredbe o provođenju izvida i dokaznim radnjama prije početka kaznenog postupka, jer u općinskoj nadležnosti više nema istrage.

Odredbe o kaznenom progonu uređuju prava i dužnosti državnog odvjetnika u fazi koja prethodi bilo redovnom ili skraćenom kaznenom postupku za kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti. Posebna cjelina u tom dijelu su odredbe koje se odnose na postupanje državnog odvjetnika s kaznenom prijavom.

### *3.1.1. Izvidi*

Prema odredbi članka 38. stavka 2. točke 1. novog Zakona o kaznenom postupku, državni odvjetnik ima pravo i dužnost poduzimanja potrebnih radnji radi otkrivanja kaznenih djela i pronalaženja počinitelja, dakle slično kao i u članku 42. Zakona o kaznenom postupku iz 1997. godine. Točkom 2. ovog članka određen je položaj državnog odvjetnika u odnosu prema policiji ili drugom državnom tijelu koje po njegovu nalogu poduzima izvide. Odredba po kojoj državni odvjetnik ima ne samo pravo nalaganja nego i nadzora nad provođenjem izvida mijenja njegov položaj u kaznenom progonu tijekom provođenja izvida. U skladu s tom odredbom u članku 37. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima određeno je da policijski službenik prikuplja obavijesti po nalogu državnog odvjetnika ili suda prema posebnom zakonu.

To je važna novina, jer je za uspješno provođenje izvida važan odnos između policije i državnog odvjetnika tijekom provođenja izvida. Takav odnos ne postoji prema drugim državnim tijelima koja imaju pravo i dužnost otkrivati i prijavljivati kaznena djela. Naime, u člancima 206., 207. i 208. Zakona o kaznenom postupku dosljedno se razdvaja rad policije i državnog odvjetnika u tijeku provođenja izvida. Dok članak 207. uređuje izvide koje provodi policija bez naloga državnog odvjetnika po posebnom zakonu, tj. po Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima, članak 206. i dijelom 208. Zakona uređuje provođenje izvida od strane državnog odvjetnika te provođenje izvida od policije na temelju zahtjeva državnog odvjetnika. Člankom 208. Zakona o kaznenom postupku uređuje se, u mjeri u kojoj je to moguće, odnos između državnog odvjetnika i policije za vrijeme provođenja tih izvida.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> I Pavišić ističe važnost odnosa državnog odvjetnika i policije tvrdeći da uspješna primjena novog ustroja pravila kaznenog postupka ovisi o propisima koji će urediti odnose državnog

### 3.1.1.1. Policija i izvidi kaznenih djela

Kada policija sama u obavljanju svojih poslova dođe do saznanja o počinjenom kaznenom djelu, postupa po članku 207. ili po Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima. Policija tada ne postupa po nalogu državnog odvjetnika, već se koristi svojim ovlastima i po provedenim izvidima odlučuje hoće li ili neće podnijeti kaznenu prijavu. Odredba članka 207. Zakona o kaznenom postupku razdvaja rad policije na otkrivanju počinitelja kaznenih djela, kao njezino temeljno pravo i dužnost, od radnji u prethodnom kaznenom postupku, koje se provode pod nadzorom državnog odvjetnika. Policija kao i do sada ima pravo i dužnost poduzeti potrebne mjere da se pronađe počinitelj kaznenog djela, da se ne sakrije, da se otkriju i osiguraju tragovi i predmeti koji mogu biti značajni u utvrđivanju činjenica te da se prikupe sve obavijesti koje bi mogle biti od koristi za uspješno vođenje postupka. Policija je dužna o poduzimanju izvida kaznenih djela obavijestiti državnog odvjetnika odmah, a najkasnije u roku od 24 sata nakon poduzimanja radnje.

Novi Zakon o kaznenom postupku, za razliku od dosadašnjeg, ne navodi radnje koje policija može poduzimati u sklopu općih izvida. U ZKP/97 te su radnje bile navedene u čl. 177. st. 2., no samo egzemplarno, jer je pored navedenih policija mogla poduzeti "druge potrebne mjere i radnje". ZKP/08 propisuje da policija, prilikom poduzimanja izvida kaznenih djela, postupa prema odredbama posebnog zakona i pravila koja su donesena na temelju tog zakona. Taj posebni zakon jest Zakon o policijskim poslovima i ovlastima. To naravno vrijedi za opće izvide. Posebni izvidi kaznenih djela uređeni su novim ZKP-om u glavi Zakona koja regulira istragu te nosi naziv: Posebne dokazne radnje (čl. 332.-340.).<sup>9</sup>

---

odvjetnika i policije te kako će se zakonski urediti posebne ovlasti istražitelja određenih kaznenih djela. *Pavišić, Berislav*, Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 15, broj 2/2008., str. 516.

<sup>9</sup> Prema čl. 11. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (dalje: ZPPO), izvide kaznenih djela za koja se progoni po službenoj dužnosti i prekršaja policija poduzima kriminalističkim istraživanjem sukladno tom zakonu i propisima donesenim na temelju tog zakona. Kriminalističko istraživanje definirano je kao "ukupnost policijskih ovlasti koje se prema ovom Zakonu poduzimaju kada postoji sumnja da određena osoba priprema ili je počinila kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti ili prekršaj ili postoji sumnja da određena pojava ugrožava ili bi mogla ugroziti živote ljudi, njihova prava, slobodu, sigurnost, nepovredivost ili imovinu, te radi otkrivanja kaznenog djela za koje se progoni po službenoj dužnosti i prekršaja, pronalaženja počinitelja, sprječavanja da se počinitelj ne sakrije ili ne pobjegne, da se otkriju i osiguraju tragovi i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica i da se prikupe obavijesti koje mogu biti od koristi za uspješno vođenje kaznenog ili prekršajnog postupka" (čl. 2. st. 1. t. 7. ZPPO). Policijski službenik obavlja policijske poslove koristeći se policijskim ovlastima koje su navedene u čl. 13. ZPPO. Riječ je o sljedećim ovlastima: 1. prikupljanje, procjena, pohrana, obrada i korištenje podataka, 2. provjera i utvrđivanje identiteta osoba i predmeta, 3. pri-



Suprotno tome, kada provodi izvide po nalogu državnog odvjetnika, policija nije samostalna u provođenju izvida. Članak 208. je izričit. Policija je dužna postupati po nalogu državnog odvjetnika, dužna ga je izvješćivati o radnjama koje je poduzela i koje namjerava poduzeti. Prema članku 208. stavku 2. Zakona o kaznenom postupku, državni odvjetnik ima pravo i dužnost stalnog nadzora nad provođenjem izvida koji su naloženi policiji. Policija je dužna izvršiti nalog ili zahtjev državnog odvjetnika u provođenju nadzora nad izvidima. O činjenicama i okolnostima koje su utvrđene prilikom poduzimanja radnji, a mogu biti od interesa za kazneni postupak, policija sastavlja službenu zabilješku.

Kako je tijekom provođenja izvida, posebno u slučaju složenih kaznenih djela počinjenih od više osoba, a često i na području više država, nužna stalna koordinacija, stavkom 2. članka 63. Zakona o državnom odvjetništvu uređuje se pitanje održavanja takvih sastanaka i način rada na tim sastancima. Kad policija provodi izvide koje joj je naložio državni odvjetnik, može od državnog odvjetnika zatražiti savjetodavni sastanak. Državni odvjetnik dužan je zakazati sastanak bez odugovlačenja. Na sastanku će najprije državno tijelo koje je tražilo sastanak iznijeti što je sporno ili se ne može provesti, a traženo je zahtjevom državnog odvjetnika, zatim će državni odvjetnik pojasniti nalog i po potrebi ga izmijeniti. Ako se sastanak održava u povodu naloga danog policiji, državni odvjetnik će pojasniti nalog, nakon čega će se razmotriti dotadašnji tijek izvida i dati nalog o daljnjem provođenju izvida. Na sastanku se može raspravljati i o drugim pitanjima važnim za provođenje izvida. Pored toga državni odvjetnik tijekom rada na složenim predmetima, u kojima izvide provodi policija i druga državna tijela, najmanje jednom saziva savjetodavni sastanak. Na tom sastanku određuju se i provjeravaju načini suradnje, razmjena prikupljenih podataka i usmjeruje se zajedničko djelovanje policije i drugih državnih tijela u provođenju izvida, a može naložiti policijskim službenicima koji provode složenije izvide teških kaznenih djela da prije uhićenja osumnjičenika zatraže savjetodavni sastanak.

---

kupljanje obavijesti od građana, 4. pozivanje, 5. dovođenje i privođenje, 6. traganje za osobama i predmetima, 7. privremeno ograničenje slobode kretanja, 8. davanje upozorenja i naredbi građanima, 9. uporaba tuđeg prijevoznog sredstva i telekomunikacijskog uređaja, 10. privremeno oduzimanje, čuvanje i prodaja predmeta, 11. zaprimanje prijava, podnošenje kaznenih prijava i izvješća, 12. osiguranje mjesta događaja, 13. provjera uspostavljanja telekomunikacijskog kontakta, 14. poligrafsko ispitivanje, 15. pregled dokumentacije, 16. ulazak i pregled objekata i prostora, 17. ulazak u tuđi dom, 18. pregled osoba, predmeta i prometnih sredstava, 19. javno raspisivanje nagrade, 20. snimanje na javnim mjestima, 21. prikrivene policijske radnje, 22. uporaba sredstava prisile, 23. zaštita žrtava kaznenih djela i drugih osoba, 24. provjera zastave, progon, zaustavljanje, uzapćenje i sprovođenje plovnog objekta. ZPPO određuje da policija, kad provodi dokazne radnje, postupa prema odredbama posebnih zakona, a ako nema posebnih odredaba, prema odredbama ZPPO.

Na ovom mjestu valja upozoriti i na proturječje koje se ponekad javlja između pravnog uređenja izvida s jedne strane i stvarnih odnosa i realnih mogućnosti ostvarenja zakonskih odredbi o toj fazi postupanja s druge strane. Zakon o kaznenom postupku pravnim je propisima nastojao pružiti ulogu odlučujućeg, dominantnog tijela državnom odvjetništvu, koje bi, ako već samo ne provodi izvide, usmjerivalo i nadziralo izvide koje provodi policija. No, proučavanje prakse postupanja, kao i niz empirijskih studija provedenih u drugim pravnim sustavima kojih je obilježje tužiteljska istraga, pokazuju da je realnost često sasvim drukčija. Zbog svojih kadrovskih, organizacijsko-tehničkih i taktičkih kapaciteta, policija ima u praksi mnogo jači položaj nego što to izgleda kad se samo čitaju zakonske norme o odnosu državnog odvjetništva i policije tijekom provođenja izvida, pa čak i istrage. Stoga nisu rijetke ocjene da se policija proglašava prikrivenom "gospodaricom" prethodnog postupka. Faktična dominacija policije nad državnim odvjetništvom pojačava se razvojem kriminalističke tehnike i taktike, primjenom tehnologije u postupku otkrivanja kaznenih djela i počinitelja te prikupljanja dokaza.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Poredbenom empirijskom studijom provedenom u Engleskoj i Walesu, Francuskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj, Poljskoj i Švedskoj utvrđeno je da je uloga državnog odvjetništva u postupku otkrivanja kaznenih djela i počinitelja, ali i osiguranju dokaza u zemljama kontinentalne Europe obuhvaćenim istraživanjem ograničena na djelovanje samo u najtežim predmetima te određeno nadziranje takvog djelovanja policije u srednje teškim slučajevima. U najvećem broju predmeta policija je ta koja obavlja gotovo cijeli posao, a državno se odvjetništvo uključuje kad su činjenice već utvrđene. Državno odvjetništvo u tim slučajevima samo izdaje odobrenja policiji u situaciji kad policija na temelju zakona ne smije sama poduzeti neku radnju, odnosno traži odobrenje suda za provođenje neke radnje (koje će opet provesti policija) ako procesni propisi zahtijevaju takvo odobrenje. *Wade, Marianne, The Power to Decide – Prosecutorial Control, Diversion and Punishment in European Criminal Justice Systems Today*, u: *Jehle, Jörg-Martin; Wade Mariane, Coping with Overloaded Criminal Justice Systems, The Rise of Prosecutorial Power Across Europe*, Heidelberg, 2006., str. 40-52.

Gotovo je jednoglasna ocjena njemačkih komentatora da u njemačkom prethodnom kaznenom postupku u većini predmeta (gotovo u svim predmetima osim u onim najvažnijim) policija istražuje samostalno i neovisno o državnom odvjetništvu, a da se državno odvjetništvo ograničava na donošenje formalnih odluka o optuživanju nakon što policija prikupi dokaze. *Hüls* ističe da je državno odvjetništvo samostalnim okončavanjem kaznenog postupka (sve širu primjenom načela svrhovitosti kaznenog progona) preuzelo zadaće suda, no istovremeno prepušta samo istraživanje policiji. Sve više zaboravlja vlastitu kontrolnu zadaću, nadzirati da se istraživanje od početka postupka provodi sukladno zakonskim normama. Stoga je, prema mišljenju autorice, policija prava "gospodarica" prethodnog postupka. (*Hüls*, str. 229.) Ne čudi stoga da se već od početka 20. stoljeća njemačka policija poziva na svoju činjeničnu kompetenciju u postupku istraživanja; najvažniji zahtjev je usklađivanje pravnog stanja sa stvarnim životnim, tj. reguliranje samostalnog policijskog postupka istraživanja. Prvo empirijsko istraživanje uloge policije u njemačkom prethodnom postupku objavio je *Steffen* 1976. godine. To je istraživanje potvrdilo izrazitu dominaciju policije u postupku istraživanja. Autor ističe da se njemačko državno odvjetništvo gotovo u potpunosti odreklo vođenja postupka istraživanja, što vrijedi i za vođenje tog postupka u pravnom pogledu. Ono je vrlo rijetko pokazivalo inicijativu

za istraživanjem. Kad bi ono slalo naredbe za provođenjem određenih izvidnih ili istražnih radnji, sadržaj takve naredbe gotovo je uvijek bio u skladu s rezultatima istraživanja policije i u skladu s hipotezama koje je policija postavila. Posljedice takve podjele zadaća, da policija samostalno i potpuno vodi istraživanje, dok državno odvjetništvo odlučuje o tome jesu li dokazi koje je prikupila policija dostatni za optuživanje, jesu dvojake. S jedne strane, njemačka policija ponekad "suviše" istražuje, tj. njezino djelovanje često je usmjereno i na one činjenice koje nisu od važnosti i koristi za kasniji postupak pred sudom i dokazivanje počinjenja kaznenog djela. Ponekad troše svoje vrijeme i resurse na slučajeve za koje je već na samom početku jasno da ne postoji realna šansa dokazati počinjenje djela u tolikoj mjeri da to bude dovoljno za podizanje optužnice, a kamoli za postizanje osuđujuće presude. S druge strane, policija ponekad istražuje "premalo", tj. više se koncentrira na rješavanje pitanja otkrivanja počinitelja i razjašnjavanja na koji je način izvršeno počinjenje kaznenog djela, a premalo na prikupljanje i osiguravanje pravno valjanih dokaza koji bi bili od koristi poslije u postupku. Posljedica takvog manjkavog istraživanja jest da je mnogo postupaka obustavljeno zbog manjkavih dokaza. Autor zaključuje da njemačko državno odvjetništvo rijetko pokušava utjecati na istraživačku djelatnost policije, odnosno rijetko pokušava upravljati izvidima. Proturječja i konflikti koji proizlaze iz toga uzimaju se kao neizbježni, a u pravilu nema ni komunikacije ni suradnje s ciljem njihova uklanjanja. (*Steffen, Wiebke, Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus der Sicht des späteren Strafverfahrens*, Wiesbaden: Bundeskriminalamt, 1976., str. 276-277.) *Hüls* upozorava da se ta situacija u posljednjih trideset godina nije poboljšala. Naprotiv, razvoj je bio usmjeren prema sve većem predviđanju posega u temeljna prava na normativnoj razini te kadrovskog i tehničkog opremanja policije. Navedene promjene opravdavaju se potrebom borbe protiv kriminaliteta, osobito organiziranog i gospodarskog kriminaliteta, te od 2001. godine opet i terorizma. I dok državno odvjetništvo, dakle, često samostalno odlučuje o završetku ili nezapočinjanju kaznenog postupka (primjenom načela svrhovitosti), policija je odlučujuće tijelo u postupku koji se dotad vodio, ona odlučuje o početku istraživanja kaznenog djela i počinitelja, o intenzitetu istraživanja te prikupljanju i osiguranju dokaza. (*Hüls, Silke, Polizeiliche und staatsanwaltliche Ermittlungstätigkeit: Machtzuwachs und Kontrollverlust*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 2007., str. 229 i 236-237.) Zanimljivo je stoga spomenuti da je naslov koji su udruga branitelja u kaznenom postupku i njemačka odvjetnička komora dali zborniku radova (koji je bio reakcija na izmjene StPO-a iz 1989. godine) izdanom u povodu konferencije održane u siječnju 1990. u Bonnu bio: "Aneksija kaznenog postupka od strane policije". I *Albrecht* ističe da su istraživanja provedena u Njemačkoj vrlo jasno pokazala da su u praksi državni odvjetnici vrlo rijetko uključeni u istraživanje činjenica. I on ističe da je više studija pokazalo kako je djelatnost državnih odvjetnika uglavnom ograničena na donošenje odluka, stoga se često nazivaju "sucima prije sudaca". U praksi policija samostalno provodi istraživanje kaznenog djela. No, čak i u situacijama kad je državni odvjetnik zainteresiran za nadzor istraživanja koje radi policija, nove istražne tehnike, kao što su korištenje prikrivenih istražitelja, informatora, elektroničkog nadzora te sustavnog prikupljanja i obrade podataka "daleko su od ureda" državnih odvjetnika, koji, općenito govoreći, nisu eksperti u primjeni tih tehnika niti su u položaju da stvarno mogu kontrolirati njihovo provođenje. *Albrecht, Hans-Jörg, Criminal Prosecution: Developments, Trends and Open Questions in the Federal Republic of Germany*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 8/3, 2000., str. 255. Opsežnu studiju faktičnog položaja policije u njemačkom prethodnom kaznenom postupku donosi i *Schlachetzki*. Njegovi se zaključci uglavnom podudaraju s gore navedenim spoznajama do kojih su došli *Steffen, Hüls i Albrecht*. Ovaj autor prikazuje djelovanja policije ovisno o kategorijama kaznenih djela te također zaključuje da državno odvjetništvo doista djeluje kao glavno istražno tijelo samo u slučaju najtežih kaznenih djela odnosno u slučaju onih kaznenih djela koja su izazvala veliku pozornost javnosti. Tek u tim slučajevima državno

### 3.1.1.2. Izvidi državnog odvjetnika

Nakon upisa kaznene prijave državni odvjetnik donosi odluku o prijavi, dakle hoće li poduzeti kazneni progon ili odbaciti prijavu. Ako odluku ne može donijeti, provodi izvide.

U članku 63. Zakona o državnom odvjetništvu određuje se da će državni odvjetnik sam provesti izvide kad ocijeni da je to potrebno radi koncentracije radnji i mjera u prethodnom postupku, bržeg i uspješnijeg provođenja prethodnog postupka te učinkovitog razjašnjenja stvari.

U članku 206. stavku 5. Zakona o kaznenom postupku navodi se da državni odvjetnik može tražiti podatke od državnih tijela, banaka i drugih pravnih osoba. Prema stavku 5., državni odvjetnik može od policije, ministarstva nadležnog za financije, Državnog ureda za reviziju i drugih državnih tijela, organizacija, banaka i drugih pravnih osoba zatražiti da mu dostave podatke. Traženje podataka od policije prema stavku 5. ovog članka treba razlikovati od davanja naloga za provođenje izvida, jer u slučaju traženja podataka policija i druga državna tijela postupaju po zahtjevu državnog odvjetnika i daju podatke kojima raspolaze. Odredba stavka 5. u znatnoj mjeri širi ovlasti državnog odvjetnika u odnosu prema dosadašnjoj odredbi stavka 3. članka 174. ZKP/97. Državni odvjetnik može od navedenih tijela zahtijevati kontrolu poslovanja pravne i fizičke osobe u skladu s odgovarajućim propisima, privremeno oduzimanje – do donošenja presude – novca, vrijednosnih papira, predmeta i dokumentacije koji mogu poslužiti kao dokaz.

Odredbom stavka 7. ovog članka daje se pravo državnom odvjetniku provoditi izvide u slučaju sumnje u vjerodostojnost prijave pozivanjem podnositelja kaznene prijave i druge osobe za izjavu koje smatra da može pridonijeti ocjeni o vjerodostojnosti navoda u prijavi. U pozivu se mora naznačiti razlog pozivanja, a ako se pozvana osoba ne odazove, postupa se prema članku 208. stavku 3., dakle policija je može prisilno dovesti. U tom državni odvjetnik ne mora odmah tu prijavu unijeti u upisnik kaznenih prijava, može je unijeti u poseban upisnik raznih kaznenih predmeta,<sup>11</sup> ali nakon provođenja radnji zbog kojih je odgodio unošenje prijave u upisnik kaznenih prijava državni će odvjetnik postupiti prema odredbi stavka 8. ovog članka, a ako ne postupi, dužan je prijavu unijeti u upisnik kaznenih prijava.

---

odvjetništvo samo provodi ispitivanje osoba i daje konkretne naloge za izvršavanjem određenih radnji policiji. *Schlachetzki, Nikolas*, Die Polizei - Herrin des Strafverfahrens?: Eine Analyse des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei, Mensch & Buch; 2003., str. 42.

<sup>11</sup> Način vođenja upisnika iz članka 206 stavka 8. tog članka uređuje Poslovníkom o unutarnjem poslovanju ministar pravosuđa.

### *3.1.2. Podnošenje kaznene prijave*

Odredbe o kaznenoj prijavi u biti su slične dosadašnjim odredbama. Sadržaj kaznene prijave nije određen u Zakonu o kaznenom postupku. Kao i do sada, državni odvjetnik neki će podnesak bez obzira na njegov naziv tretirati kao kaznenu prijavu ako u bilo kojem obliku sadržava opis djela iz kojeg proistječu zakonska obilježja kaznenog djela za koje se progoni po službenoj dužnosti, vrijeme i mjesto počinjenja kaznenog djela te osnovne podatke o počinitelju, ako su poznati.

Članak 205. Zakona o kaznenom postupku određuje da se kaznena prijava podnosi državnom odvjetniku. Tim je člankom uređeno i postupanje državnog odvjetnika prilikom zaprimanja kaznene prijave. Prijava se podnosi nadležnom državnom odvjetniku bilo u pisanom obliku, usmeno ili telekomunikacijskim sredstvom. Prema članku 205. stavku 2. Zakona, ako je prijava priopćena telefonom ili drugim telekomunikacijskim uređajem, osigurava se, kada god je to moguće, njezin elektronički zapis i o tome se sastavlja službena bilješka. Službena bilješka trebala bi sadržavati i podatke o podnositelju te vremenu podnošenja, načinu primanja prijave, ali i podatke o svim drugim okolnostima važnim za provjeru vjerodostojnosti kaznene prijave.

U slučaju podnošenja kaznene prijave telefonom, u Zakonu nema odredbe po kojoj bi državni odvjetnik bio dužan tu osobu upozoriti da se razgovor snima, iako postoji obveza tehničkog zapisa takve prijave. Kada je prijava primljena u obliku digitalnog zapisa (e-mail, ili faks, ili slično), državni odvjetnik osigurava da se sadržaj tog zapisa čuva u samom spisu.

Državni odvjetnik upisuje kaznenu prijavu u upisnik kaznenih prijava odmah čim je podnesena, osim u slučaju iz članka 206. stavaka 7. i 8. Zakona o kaznenom postupku. U Poslovniku o unutarnjem radu državnog odvjetništva propisuje se i sadržaj upisnika kaznenih prijava i način unošenja prijava u upisnik.

### *3.1.3. Dokazne radnje prije odluke o prijavi*

Odluku o prijavi i danas državni odvjetnik rijetko donosi samo na osnovi kaznene prijave, jer najčešće prije donošenja odluke provodi izvide, a u nekim slučajevima zahtijeva provođenje istražnih radnji. (Na primjer, ispitivanje privilegiranog svjedoka da bi se vidjelo želi li uopće iskazivati, ili provođenje vještačenja bez kojega se ne može odlučiti o prijavi i slično.)

### 3.1.3.1. Dokazne radnje po članku 213. Zakona o kaznenom postupku

Članak 213. Zakona o kaznenom postupku određuje kada se<sup>12</sup> mogu provesti dokazne radnje prije početka postupka. Zakon razlikuje provođenje radnji koje ne trpe odgodu od onih koje se poduzimaju prije odlučivanja o podizanju optužnice.

### 3.1.3.2. Članak 213. stavak 1. Zakona o kaznenom postupku

Stavkom 1. članka 213. Zakona o kaznenom postupku određeno je da državni odvjetnik (ili na temelju njegova naloga istražitelj) može prije pokretanja istrage, kad je istraga obvezna (članak 216. stavci 1. i 2. Zakona), provesti dokazne radnje za koje postoji opasnost od odgode. To je, dakle, hitna radnja osiguranja dokaza slično člancima 184. i 186. sadašnjeg Zakona o kaznenom postupku. Ovdje treba upozoriti na odredbu članka 245. Zakona prema kojoj, za kaznena djela navedena u stavku 1. tog članka, državni odvjetnik može sam naložiti pretragu osobe i sredstva prijevoza pisanim obrazloženim nalogom, ako pretragu treba poduzeti odmah jer bi odgađanje ugrozilo postizanje ciljeva pretrage. Nalog zajedno sa zapisnicima državni odvjetnik mora odmah, a najkasnije u roku od 8 sati, dostaviti sucu istrage na konvalidaciju. Ako sudac istrage odluči da nalog nije zakonit, državni odvjetnik ima pravo žalbe u roku od dvadeset četiri sata.

### 3.1.3.3. Članak 213. stavak 2. Zakona o kaznenom postupku

Stavkom 2. ovog članka određeno je da u slučajevima kada istraga nije obvezna (članak 341. stavak 2. Zakona o kaznenom postupku i članak 524. stavak 1. Zakona) državni odvjetnik, ili na temelju njegova naloga istražitelj, može poduzeti dokazne radnje za koje postoji opasnost od odgode ili koje su svrhovite za odlučivanje o podizanju optužnice.

Koje će se dokazne radnje, pored ispitivanja okrivljenika te provođenja dokaznih radnji koje ne trpe odgodu (očevid, oduzimanje predmeta, prepoznavanje i sl.), provoditi zato što su svrhovite za podizanje optužnice, zavisit će od prakse suda, ali i od pristupa državnog odvjetnika. Državni odvjetnik morat će dobro poznavati spis, procijeniti važnost iskaza pojedinih svjedoka i ocijeniti koje će svjedoke ispitati prije donošenja odluke o prijavi. To bi trebale biti samo one radnje koje su nužne da bi optužnica stupila na pravnu snagu.

---

<sup>12</sup> Treba razlikovati dokazne radnje od radnji koje provodi policija radi utvrđivanja istovjetnosti - članak 211. ZKP.

Osumnjičenik koji je primio pouku o pravima može državnom odvjetniku predložiti poduzimanje dokaznih radnji, a sucu istrage provođenje dokaznog ročišta. Državni odvjetnik može, ali i ne mora, postupiti po prijedlogu okrivljenika.

### *3.1.4. Prijava protiv nepoznatog počinitelja*

Člankom 214. Zakona određene su ovlasti državnog odvjetnika ako je počinitelj kaznenog djela nepoznat. Prema toj odredbi državni odvjetnik ili istražitelj mogu ispitati svjedoke ako je to svrhovito za otkrivanje počinitelja ili ako postoji opasnost od odgode. Iako bi iz te odredbe proizlazilo da istražitelj može bez naloga ispitati svjedoke kada je počinitelj kaznenog djela nepoznat, jer se za razliku od članka 213. Zakona izrijeком ne navodi da je istražitelju potreban nalog, i u ovom je slučaju potreban nalog državnog odvjetnika. Naime, odredbom članka 220. stavka 1. Zakona propisano je da nakon donošenja naloga o provođenju istrage, a kad to Zakon predviđa i prije toga (članci 213. do 215.), državni odvjetnik poduzima ili nalaže radnje za koje smatra da su potrebne za uspješno vođenje postupka.<sup>13</sup>

Odredba članka 214. Zakona o kaznenom postupku na određeni je način u suprotnosti s odredbom članka 213. Zakona. Ova odredba dijelom odgovara članku 185. dosadašnjeg Zakona o kaznenom postupku, ali se postavlja pitanje koliko je potrebna s obzirom na ovlast državnog odvjetnika za provođenje dokaznih radnji prije odluke o prijavi općenito te posebno s obzirom na odredbu članka 218. stavka 1. Zakona po kojoj se istraga provodi i kad je počinitelj nepoznat.

### *3.1.5. Posebne dokazne radnje prije odluke o prijavi*

Odredbe o posebnim dokaznim radnjama dane su u člancima 332. do 340. Zakona o kaznenom postupku. Člankom 215. stavkom 1. Zakona o kaznenom postupku određeno je da državni odvjetnik može i prije početka istrage zahtijevati od istražnog suca nalog za provođenje posebnih dokaznih radnji.

U stavku 2. članka 215. Zakona propisao je da pod uvjetima iz članka 332. stavka 2. Zakona o kaznenom postupku, kad okolnosti nalažu da se provođenjem posebnih dokaznih radnji započinje odmah, nalog o poduzimanju posebne dokazne radnje prije početka istrage može iznimno izdati

---

<sup>13</sup> Tko može biti istražitelj određeno je u članku 202. stavku 26. Zakona o kaznenom postupku, a pitanje odredbe o načinu imenovanja i određivanja istražitelja dane su u Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima i u Zakonu o držanom odvjetništvu.

državni odvjetnik na vrijeme od 24 sata. Nalog s oznakom vremena izdavanja i obrazloženjem državni odvjetnik mora u roku od osam sati od izdavanja dostaviti sucu istrage. Sudac istrage odlučuje odmah rješenjem o zakonitosti naloga. Ako odobri nalog, državni odvjetnik provodi i dalje dokazne radnje, a ako sudac istrage ne odobri nalog, državni odvjetnik može u roku od 8 sati podnijeti žalbu koju uručuje vijeću u roku od 12 sati. Ne odobri li vijeće nalog, u rješenju će se naložiti da se odmah obustave radnje, a podaci prikupljeni na temelju naloga državnog odvjetnika predaju se sucu istrage koji ih uništava. O uništenju sudac istrage sastavlja zapisnik. Riječ je o novoj ovlasti državnog odvjetnika kojom bi se trebao koristiti samo kad je to zaista prijeko potrebno.<sup>14</sup>

### 3.2. Odluka o prijavi

Nakon primitka kaznene prijave, odnosno nakon provedenih izvida ako postoje osnove sumnje, državni odvjetnik, ako nije odbacio kaznenu prijavu, provodi istragu kad je ona po zakonu obvezna ili se može provoditi odnosno podnosi sudu optužnicu.

#### 3.2.1. Odbačaj kaznene prijave

Člankom 59. Zakona o državnom odvjetništvu određeno je da o kaznenoj prijavi, upisanoj u jedan od upisnika kaznenih prijava, državni odvjetnik odlučuje obrazloženom ocjenom uvjeta i smetnji za pokretanje i vođenje kaznenog postupka, propisanih Zakonom o kaznenom postupku ili posebnim zakonom.

---

<sup>14</sup> *Krapac* ističe da zakonsko reguliranje posega u temeljna ljudska prava, a provođenje posebnih dokaznih radnji to svakako jest, mora biti u skladu sa četiri znamenita postulata o pravnim okvirima za ograničenja temeljnih prava i sloboda, a to su: "(1) posezi u temeljna prava građana moraju uvijek biti utemeljeni na normi zakonskog ranga; (2) posezi u temeljna prava i slobode moraju uvijek biti materijalnopravno legitimirani težinom kaznenog djela koje se istražuje; (3) posezi u temeljna prava moraju uvijek biti procesnopravno legitimirani postojanjem osnova sumnje da je počinjeno određeno kažnjivo djelo; (4) svaki poduzeti poseg u temeljno pravo mora biti ograničen vremenskim rokom i nadzorom sudskog tijela nad uvjetima za njegovo određivanje i nad njegovom primjenom." *Krapac, Davor, Zakon o kaznenom postupku i drugi izvori hrvatskog kaznenog postupovnog prava, Narodne novine, Zagreb, 2008.*, str. 27-28. Iz zakonskih odredbi o posebnim dokaznim radnjama vidi se da zakonsko reguliranje posebnih dokaznih radnji po novom Zakonu o kaznenom postupku udovoljava navedenom četvrtom postulatu, budući da je u situaciji iz čl. 215. st. 2. ZKP osiguran – doduše naknadni – nadzor sudskog tijela.



### 3.2.1.1. Razlozi odbačaja

Razlozi za odbačaj kaznene prijave navedeni su u članku 206. stavku 1. točkama 1. do 5. Zakona o kaznenom postupku.

Prva četiri razloga za odbačaj kaznene prijave isti su kao i u sadašnjem članku 174. stavku 1. Zakona o kaznenom postupku. U točki 5. dodan je novi razlog, koji će omogućiti u znatnom broju predmeta donošenje odluke bez provođenja dodatnih izvida. Osim dosadašnjih razloga za odbačaj kaznene prijave, državni odvjetnik moći će odbaciti kaznenu prijavu ako podaci iz prijave upućuju na zaključak da prijava nije vjerodostojna. Državni odvjetnik će tako postupiti u slučajevima kaznenih prijava koje, istina, imaju ne samo formu nego i sadržaj iz kojeg se može zaključiti za koje se djelo određena osoba prijavljuje, ali je bez ikakvih provjera očito da je ta prijava nevjerodostojna. Kao pojašnjenje koje su to prijave nevjerodostojne, u članku 59. stavku 2. Zakona o državnom odvjetništvu navodi se da će državni odvjetnik anonimne, pseudoanonimne i obijesne kaznene prijave ocijeniti sukladno zakonskim uvjetima (članak 206. stavak 1. ZKP). Uz kratko obrazloženje može ih odmah odbaciti ako su očigledno neosnovane ili nevjerodostojne ili u najvećem dijelu ponavljaju sadržaj neke prije odbačene kaznene prijave.

U stavku 2. članka 206. određeno je da protiv rješenja državnog odvjetnika o odbacivanju kaznene prijave žalba nije dopuštena. Tu je odredbu trebalo unijeti jer je člankom 491. stavkom 1. Zakona o kaznenom postupku određeno da protiv rješenja državnog odvjetnika, suca istrage i drugih rješenja prvostupanjskog suda stranke i osobe kojih su prava povrijeđena mogu podnijeti žalbu uvijek kad u Zakonu nije propisano da žalba nije dopuštena.

Također je novost odredba stavka 8. ovog članka, po kojoj državni odvjetnik pod određenim uvjetima može odlučiti da nema osnove za njegovo postupanje. Kada će biti riječ o nevjerodostojnoj prijavi, koju će državni odvjetnik odbaciti na temelju članka 206. stavka 1. točke 5. Zakona o kaznenom postupku, a kada o podnesku – prijavi iz stavka 8. ovog članka, nije sporno. Nevjerodostojna kaznena prijava sadržava sve podatke o kaznenom djelu za koje se osumnjičenik prijavljuje i kada bi zaista ti navodi bili i potvrđeni, bilo bi osnova za pokretanje kaznenog postupka, ali se već iz nje same može zaključiti da jednostavno iznesene tvrdnje da su osumnjičenici počinili kaznena djela za koja se prijavljuju nemaju uporište, odnosno nije uopće vjerojatno da bi kazneno djelo bilo počinjeno na način kako se u prijavi navodi. Suprotno tome, državni odvjetnik postupit će po stavku 8. u slučaju kada kaznena prijava ne sadržava podatke o kaznenom djelu, odnosno ako državni odvjetnik iz same kaznene prijave ne može zaključiti za koje se kazneno djelo prijava podnosi. To su dakle oni slučajevi kada državni odvjetnik jednostavno na temelju same kaznene prijave ne može zaključiti ima li uopće osnova za daljnje postupanje.

U članku 212. Zakona o kaznenom postupku određeno je da glavni državni odvjetnik može, pod uvjetima i na način propisan posebnim zakonom, rješenjem odbaciti kaznenu prijavu ili odustati od kaznenog progona tijekom kaznenog postupka, ako je to razmjerno težini počinjenih kaznenih djela i značenju iskaza te osobe, važno za otkrivanje i dokazivanje kaznenih djela i članova zločinačke organizacije. Odredba je ista kao i odredba dosadašnjeg članka 176. dosadašnjeg Zakona o kaznenom postupku, s time da je iz već gore navedenih razloga dodan stavak 2. kojim je propisano da protiv rješenja glavnog državnog odvjetnika iz stavka 1. ovog članka žalba nije dopuštena.

### 3.2.1.2. Izjava o nepoduzimanju kaznenog progona

Prema članku 286. stavku 2. Zakona o kaznenom postupku, ako je svjedok uskratio odgovor na pitanja iz stavka 1. tog članka,<sup>15</sup> državni odvjetnik može izjaviti da neće poduzeti kazneni progon i može predložiti prekid radnje radi davanja izjave. Dakle, državni odvjetnik može, ocjenjujući važnost iskaza svjedoka, dati izjavu da neće poduzeti kazneni progon svjedoka, ali i njemu bliskog rođaka na osnovi njegova iskaza. Kako ta odredba nije sasvim jasna u pogledu davanja suglasnosti višeg državnog odvjetnika, u članku 72. stavku 3. Zakona o državnom odvjetništvu određeno je da je za davanje izjave iz članka 286. stavka 4. Zakona o kaznenom postupku potrebna prethodna suglasnost glavnog državnog odvjetnika, koji tu suglasnost daje u obliku pisane izjave. Državni odvjetnik predaje izjavu svjedoku. Protiv svjedoka i njemu bliskih rođaka ne može se poduzeti kazneni progon za kazneno djelo na koje se odnosi izjava, ali se može progoniti za kazneno djelo davanja lažnog iskaza.

### 3.2.1.3. Oblici oportuniteta

Primjena načela oportuniteta iznimka je u postupanju državnog odvjetnika koji u pravilu postupaju po načelu legaliteta. Stoga se u članku 72. Zakona o državnom odvjetništvu određuje da će, u slučaju kad je u posebnom zakonu (Zakon o kaznenom postupku, Zakon o sudovima za mladež) određeno da se kaznena prijava može odbaciti iz razloga svrhovitosti, zamjenik državnog odvjetnika prije donošenja odluke o tome izvijestiti državnog odvjetnika.

U skladu s novim uređenjem Zakona o kaznenom postupku, u kojem se jače naglašava razlika između redovitog i skraćenog postupka, postupanje pri-

---

<sup>15</sup> Članak 286. stavak 1. glasi: "Svjedok nije obavezan odgovarati na pojedina pitanja ako je vjerojatno da bi time izložio sebe ili bliskog rođaka kaznenom progono, teškoj sramoti ili znatnoj materijalnoj šteti. O tome će tijelo koje vodi postupak poučiti svjedoka."

mjenom načela oportuniteta za lakša kaznena djela uređeno je u dijelu koji se odnosi na skraćeni postupak (članci 521. i 522. Zakona).

Članak 522. Zakona o kaznenom postupku uređuje odgodu kaznenog progona na sličan način kako je to uređeno člankom 175. sadašnjeg Zakona o kaznenom postupku. U članku 521. dana je nova mogućnost primjene oportuniteta od strane državnog odvjetnika. Državni odvjetnik može rješenjem odbaciti kaznenu prijavu ili odustati od kaznenog progona, iako postoji osnovana sumnja da je počinjeno kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti i za koje je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, bez suglasnosti žrtve ili oštećenika u slučajevima navedenim u tom članku. Oštećenik se obavještava o odbačaju kaznene prijave uz pouku da svoj imovinskopravni zahtjev može ostvarivati u parnici. Protiv rješenja državnog odvjetnika žalba nije dopuštena.

#### 3.2.1.4. Medijacija – članak 62. Zakona o državnom odvjetništvu

Kaznena djela obiteljskog nasilja znatno opterećuju rad državnog odvjetnika u općinskoj nadležnosti. Često državni odvjetnik započinje kazneni postupak i na raspravi se susreće s obitelji koja se protivi tom postupku jer je u međuvremenu nasilnik promijenio ponašanje i obitelj je odlučila nastaviti živjeti zajedno. Kako bi se u takvim slučajevima omogućilo da i prije pokretanja postupka dođe do mirenja, člankom 62. Zakona o državnom odvjetništvu uređuje se postupak medijacije.

Odredba o mogućnosti medijacije u slučajevima obiteljskog nasilja izazvala je dosta negativnih komentara, ali broj odbačaja i još više odbijajućih presuda pokazuje da je takva odredba potrebna, posebno u onim slučajevima u kojima članovi obitelji unaprijed izjavljuju kako neće svjedočiti jer ne žele da se protiv prijavljene osobe vodi postupak.

### 3.3. Neposredna istraga i optužnica u redovitom postupku

Državni odvjetnik, kada nakon primitka kaznene prijave i proučavanja predmeta podiže neposrednu optužnicu, mora procijeniti koje je dokazne radnje nužno provesti kako bi optužno vijeće potvrdilo takvu optužnicu. Sve izvan toga je nepotrebno, jer se dokazi izvode na raspravi na kojoj vrijedi načelo neposrednosti i kontradiktornosti.

Nova velika obveza je prvo ispitivanje okrivljenika. Državni odvjetnik mora prije podizanja optužnice ispitati okrivljenika. Danas ne postoji takva obveza, jer se u nizu slučajeva podiže neposredna optužnica ili optužni prijedlog bez provođenja bilo koje istražne radnje. Razmotrimo li broj optuženja

godišnje, koji se kreće između 27 i 28 tisuća, već to govori o velikom iznimno složenom poslu koji čeka državnog odvjetnika u svezi s prvim ispitivanjem okrivljenika.

Novo odredbe Zakona o kaznenom postupku koje se odnose na istragu i optuživanje zahtijevaju drugačiji pristup državnog odvjetnika. Do sada je državni odvjetnik kad god je mogao podnosio istražni zahtjev ili zahtijevao provođenje istražnih radnji, pa i onih koje nisu bile nužne za donošene odluke. Sada, zbog kratkoće rokova, državni odvjetnik u svim slučajevima iz nadležnosti županijskih sudova, osim onih u kojima je zapriječena kazna dugotrajnog zatvora, mora ocijeniti hoće li provoditi istragu ili će se ići u neposredno optuženje.<sup>16</sup>

Prva iskustva pokazuju da je provođenje istrage suvišno u onim slučajevima u kojima treba provesti svega nekoliko dokaznih radnji koje su važne za postojanje osnovane sumnje da je upravo optužena osoba počinila kazneno djelo koje joj se stavlja na teret. U tim slučajevima istraga je samo dodatni posao i dodatno opterećuje državnog odvjetnika. Kako državni odvjetnik po članku 213. stavku 2. Zakona može provesti te dokazne radnje, on tako treba postupati, uz to će ispitati okrivljenika i nakon toga, ako ima osnova, podići optužnicu. Drugo je u slučaju kad je potrebno provoditi cijeli niz dokaznih radnji, složena vještačenja, pribavljati podatke putem međunarodne pravne pomoći. U takvom slučaju, da bi među ostalim omogućio i okrivljeniku sudjelovanje u istrazi, državni odvjetnik trebao bi donijeti nalog o provođenju istrage, procijeniti kada će i u kojem momentu ispitati okrivljenika i nakon toga provoditi i druge dokazne radnje. Naime, državni odvjetnik ne mora ispitati okrivljenika na početku istrage, ali kod složenih bi istraga to trebao učiniti što je prije moguće kako bi omogućio okrivljeniku uvid u spis i kako bi mu omogućio pripremanje obrane, odnosno podnošenje prijedloga za provođenje dokaznih radnji.

### **3.4. Položaj i ovlasti državnog odvjetnika u redovitom i skraćenom postupku**

Kada govorimo o redovitom i skraćenom postupku, često zaboravljamo da redoviti postupak više nema onaj položaj i značaj koji je imao nekada. Iako je zbog svog značaja i cjelovitog uređenja redoviti postupak osnovni oblik po-

---

<sup>16</sup> Ni prema dosadašnjem ZKP-u broj istraga koje su se provodile nije bio prevelik. U praksi ZKP/97 samo u 8 do 9% predmeta u kojima je započet kazneni postupak imamo istragu kao posebni dio postupka. *Novosel, Dragan; Dundović, Darko*, Suradnja državnog odvjetnika i policije u predistražnom (pretkaznenom) postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 13, god. 2006., br. 2, str. 597, bilj. 1.

stupka, ipak treba istaknuti da je zapravo skraćeni postupak – u kojem se supsidijarno primjenjuju odredbe koje se odnose na redoviti postupak – najčešći.

Prema odredbama novog Zakona o kaznenom postupku, istraga je obvezna samo za kaznena djela za koja je propisana kazna dugotrajnog zatvora. Prema simulacijama državnog odvjetništva, taj broj istraga bit će osjetno manji i vjerojatno će se kretati ispod 4%, jer istraga više neće biti obvezna za neka kaznena djela koje su u praksi česta, na primjer za kazneno djelo iz članka 173. stavka 2. Kaznenog zakona koje je najzastupljenije u županijskoj nadležnosti.

#### 4. ISTRAGA

Najznačajnija novina koju je uveo novi Zakon o kaznenom postupku svakako je prijelaz sa sudske na tužiteljsku istragu.<sup>17</sup> Iako je cilj i sudske istrage i tužiteljske istrage dovoljno razjasniti stanje stvari u istrazi da se može donijeti odluka o tome hoće li tužitelj podići optužnicu ili odustati od progona, između jedne i druge istrage postoje znatne razlike, i to ne samo u tome tko provodi istragu nego i u načinu provođenja i pravima stranaka tijekom istrage.<sup>18</sup>

Istraga se mora provesti za kaznena djela za koja je propisana kazna dugotrajnog zatvora. Za druga kaznena djela iz nadležnosti županijskih sudova istraga se može, ali i ne mora provoditi. Za koja je kaznena djela nadležan

---

<sup>17</sup> Čl. 219. st. 1. ZKP/08 nedvosmisleno određuje da istragu provodi državni odvjetnik koji može provođenje pojedinih istražnih radnji povjeriti istražitelju. Na ovom mjestu nužno je upozoriti na naizgled zbunjujuću odredbu čl. 230. st. 5. koja glasi: “*Ako istragu provodi sudac istrage*“ (kurziv: D.N. i M.P.), “okrivljenik i oštećenik kao tužitelj mogu se obratiti pritužbom predsjedniku suda zbog odugovlačenja postupka i drugih nepravilnosti u tijeku sudske istrage. Ako je podnositelj zahtijevao, predsjednik suda će ga obavijestiti o tome što je poduzeto.” Isto stoji i u čl. 202. st. 2. t. 34. gdje se u pojašnjavanju zakonskih izraza navodi da je tijelo koje vodi postupak u prethodnom postupku i sud koji provodi istragu na zahtjev oštećenika kao tužitelja. Na prvi pogled, iz navedenih odredbi proizlazi da i sudac istrage može provoditi istragu, što je u suprotnosti s već spomenutom odredbom čl. 219. st. 1. prema kojem istragu provodi državni odvjetnik koji može provođenje dokaznih radnji povjeriti istražitelju. No, jasno je da se ova odredba odnosi na provođenje istrage u situaciji kad je ovlaštenu tužitelj oštećenik kao tužitelj. Prema čl. 225., ako je državni odvjetnik odbacio kaznenu prijavu ili je obustavio istragu, oštećenik koji je preuzeo kazneni progon može suda istrage predložiti provođenje istrage. Sudac istrage odlučuje o prijedlogu oštećenika kao tužitelja rješenjem. Ako je prijedlog oštećenika kao tužitelja za provođenje istrage prihvaćen, istragu, po nalogu suda istrage, provodi istražitelj. Stoga bi i navedene odredbe čl. 230. st. 5., i čl. 202. st. 2. t. 34. radi izbjegavanja nejasnoća, valjalo promijeniti i navesti “ako istragu provodi istražitelj po nalogu suda istrage” te pojasniti da je riječ o situaciji kad kazneni progon vrši oštećenik kao tužitelj.

<sup>18</sup> Pavišić navodi da državni odvjetnik preuzima prava i dužnosti prikupljanja dokaza za optužnicu te da je “takav položaj državnog odvjetnika, prema prevladavajućem stajalištu u doktrini i kriminalnoj politici, više i bolje usklađen s akuzatornom strukturom kaznenog postupka.” Pavišić, *Berislav*, o.c. (bilj. 7), str. 536.

županijski sud ostaje, za sada, otvoreno pitanje, jer je člankom 19. Zakona o kaznenom postupku određeno da se stvarna nadležnost i sastav sudova uređuje posebnim zakonom, to jest Zakonom o sudovima. Do tada se primjenjuju sadašnje odredbe o nadležnosti (članak 573. ZKP).

#### 4.1. Pokretanje istrage

Državni odvjetnik izdaje nalog o provođenju istrage ako postoje osnove sumnje da je počinjeno kazneno djelo za koje se mora provesti istraga ili ako postoje osnove sumnje da je počinjeno kazneno djelo za koje je propisana kazna zatvora do petnaest godina, a državni odvjetnik smatra da ju je potrebno provesti.<sup>19</sup> Istraga se provodi protiv poznatog i nepoznatog počinitelja.

---

<sup>19</sup> Započinjanje istrage u novom ZKP-u riješeno je konceptijski dosljedno u duhu tužiteljske istrage, što nije svugdje slučaj. U Srbiji je, primjerice, u novom ZKP-u iz 2006. godine, primjena kojeg je doduše, nakon višekratnog produljenja *vacatio legis*, odgođena do daljnega, usvojeno nedosljedno rješenje prema kojem se predviđa sudski nadzor nad tužiteljskim pokretanjem istrage. Navedeni Zakon o krivičnom postupku također je donio radikalne izmjene prethodnog postupka i prijelaz sa sudske na tužiteljsku istragu, pa je u skladu s tužiteljskim konceptom istrage predviđeno da javni tužitelj donosi rješenje o provođenju istrage. No, za razliku od novog hrvatskog Zakona o kaznenom postupku iz 2008. godine i većine ostalih zakona o kaznenom postupku u poredbenom pravu, prema čl. 273. st. 3. srpskog ZKP-a iz 2006. godine javni tužilac donosi rješenje o provođenju istrage kada ocijeni da postoji osnovana sumnja da je osumnjičenik počinio kazneno djelo. No, protiv tog rješenja o provođenju istrage osumnjičenik i njegov branitelj mogu u roku od tri dana od dana dostavljanja rješenja izjaviti žalbu istražnom sucu (čl. 275. st. 1.). Žalba nema suspenzivni učinak, a istražni sudac dužan je odlučiti o njoj u roku od 48 sati. Istražni sudac svojim će rješenjem obustaviti istragu ako djelo koje se stavlja na teret okrivljenom nije kazneno djelo; ako je nastupila zastara kaznenog progona ili je djelo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem; ako postoje druge okolnosti koje trajno isključuju kazneni progon. No, istražni sudac nadzire i zasnovanost na dokazima: istražni sudac svojim će rješenjem odbaciti rješenje javnog tužioca o provođenju istrage ako smatra da nema mjesta provođenju istrage jer ne postoje dokazi iz kojih proizlazi osnovana sumnja da je okrivljeni počinio kazneno djelo (čl. 275. st. 4.). Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine usvaja jednako rješenje kao i hrvatsko kazneno procesno pravo. Ako postoje osnove sumnje da je izvršeno krivično djelo, tužitelj donosi naredbu o provođenju istrage neovisno o tome je li poznat počinitelj tog djela (čl. 216. st. 1. ZKP BiH). Osumnjičenik nema pravno sredstvo kojim bi se mogao koristiti protiv naredbe tužitelja o provođenju istrage.

U Austriji istražni postupak vodi državno odvjetništvo kojem pomaže kriminalistička policija. Ne donosi se posebna odluka kojom se označuje početak istrage, već istražni postupak započinje čim policija ili državni odvjetnik počnu istraživati radi razjašnjavanja sumnje o počinjenju kaznenog djela protiv poznate ili nepoznate osobe odnosno čim primijene silu protiv osumnjičenika. Ne postoji ni dvodioba na izvide i istragu, već se provodi jedan jedinstveni postupak istraživanja činjenica koji započinje na gore opisani način, a završava podizanjem optužnice ili obustavom postupka.

Isto vrijedi i za talijanski kazneni postupak, uz razliku što je prema čl. 335. talijanskog CPP državni odvjetnik dužan upisati kaznenu prijavu koju je primio ili koju je sam sastavio u regi-

U istrazi se prikupljaju dokazi i podaci potrebni da bi se moglo odlučiti hoće li se podignuti optužnica ili obustaviti postupak te dokazi za koje postoji opasnost da se neće moći ponoviti na raspravi ili bi njihovo izvođenje bilo otežano (članak 316. stavak 3. ZKP). Dio tih dokaza prikuplja se na dokaznom ročištu, jer dokazne radnje državnog odvjetnika provedene tijekom istrage nemaju onu dokaznu snagu kao dokazne radnje koje provodi sudac istrage.<sup>20</sup> Kvalitetno provedene istrage i pojedinih dokaznih radnji preduvjet je za uspješno vođenje postupka. Obavljanje tih radnji traži od državnih odvjetnika stjecanje novih znanja i vještina, kako onih koje su do sada imali istražni suci, tako i novih, kao što je povjeravanje provođenja pojedinih dokaznih radnji istražitelju, snimanje prvog ispitivanja okrivljenika, nadzor nad radom policije i istražitelja itd.

Dakle, svrha istrage nije provođenje svih dokaznih radnji, nego samo prikupljanje dokaza i podataka potrebnih da bi se moglo odlučiti o tome hoće li se podignuti optužnica ili obustaviti postupak odnosno provođenje onih dokaznih radnji za koje postoji opasnost da se neće moći ponoviti na raspravi jer bi njihovo provođenje i izvođenje bilo otežano, dok se drugi dokazi, na primjer odlučni za odmjerenje kazne i slično, provode na raspravi.

#### *4.1.1. Nalog za provođenje istrage*

Državni odvjetnik donosi nalog o provođenju istrage ako na temelju kaznene prijave i kasnije provedenih izvida (ako su provedeni) postoje osnove sumnje da je kazneno djelo počinjeno. Izvjesnost da je počinjeno kazneno djelo snižena je u odnosu prema sadašnjem Zakonu o kaznenom postupku prema kojem je uvjet za donošenje rješenja o provođenju istrage postojanje osnovane sumnje. Prema obrazloženju Nacrta Zakona, kako sud više ne ocjenjuje uvjete za započinjanje istrage, osnovana sumnja nije legitimacijski uvjet za pokretanje istrage. U skladu s tim sumnja više ne mora biti osnovana, dakle provjerljiva, već je dovoljan niži stupanj vjerojatnosti kakav je osnova sumnje.

Člankom 217. stavkom 1. novog Zakona o kaznenom postupku nalog o provođenju istrage državni odvjetnik izdaje u roku od devedeset dana od dana upisa kaznene prijave u upisnik kaznenih prijava (članak 205. stavak 4. novog Zakona). Izdavanje naloga o provođenju istrage mora se zabilježiti u upisniku kaznenih prijava.

---

star kaznenih prijava. Osim u slučaju postupanja u povodu nekih taksativno nabrojanih teških kaznenih djela, upis prijave u registar pripoćuje se osobi kojoj se pripisuje kazneno djelo, oštećenoj osobi i braniteljima, ako podnesu zahtjev. Ako postoje osobite istražne potrebe, državni odvjetnik, u odlučivanju o zahtjevu, može odrediti tajnost upisa obrazloženim nalogom.

<sup>20</sup> U prilog ovoj tvrdnji treba upozoriti na odredbu članka 236. stavka 1. točke 2. Zakona o kaznenom postupku. Prema toj odredbi, dokazno ročište provest će se ako svjedok neće moći biti ispitivan na raspravi.

#### 4.1.1.1. Forma i sadržaj naloga za provođenje istrage

Nalog za provođenje istrage ima sličnu formu kao i sadašnje rješenje o provođenju istrage. Nalog o provođenju istrage mora sadržavati opis djela iz kojeg proizlaze zakonska obilježja kaznenog djela, zakonski naziv kaznenog djela (činjenični, zakonski i pravni opis), okolnosti iz kojih proizlaze osnove sumnje, ime i prezime i osobne podatke osobe okrivljenika, ako su poznati, te kratko obrazloženje. U nalogu koje je do sada donio USKOK u skladu s odredbom članka 217. stavka 3. Zakona navodi se što će se istražiti, koje će se radnje poduzeti i koje će se osobe i na koje okolnosti ispitati. Državni odvjetnik uz izdavanje naloga ili nakon izdavanja može podnijeti sucu istrage obrazloženi prijedlog da se protiv okrivljenika odredi istražni zatvor ili da se poduzmu druge mjere osiguranja prisutnosti ili mjere opreza te druge mjere nužne za djelotvorno vođenje kaznenog postupka i zaštitu osoba. Koje su to druge mjere, u Zakonu se ne navodi, ali to je u svakom slučaju ispitivanje ugroženih svjedoka i slično.

Nalog o provođenju istrage dostavlja se okrivljeniku zajedno s poukom o pravima iz članka 239. stavka 1. Zakona, osim ako je okrivljenik nepoznat. Iz te odredbe proizlazi da se okrivljeniku uvijek uz nalog o provođenju istrage dostavlja pouka o pravima bez obzira na mogućnost da je već prije dostavljena. Uz to posebnim dopisom državni odvjetnik izvješćuje okrivljenika u skladu s člankom 218. stavkom 4. Zakona o kaznenom postupku o dokaznim radnjama koje su provedene, a okrivljenik za njih ne zna.

Od trenutka predaje naloga o istrazi osumnjičenik ima sva prava koja obrana ima tijekom istrage, osim prava na razgledavanje spisa koje stječe nakon što je ispitan.

Državni odvjetnik može odgoditi dostavu naloga o provođenju istrage do mjesec dana ako bi se dostavom ugrozio život ili tijelo ili imovina velikih razmjera. Razloge za odgodu dostave naloga o provođenju istrage državni odvjetnik upisuje službenom zabilješkom u upisnik kaznenih prijava. Državni odvjetnik ne može odgoditi dostavu naloga o provođenju istrage ako je prije izdavanja naloga o provođenju istrage obavljena pretraga kod okrivljenika ili je došlo do privremenog oduzimanja predmeta, prepoznavanja ili vještačenja, uzimanja otisaka prstiju i drugih dijelova tijela ili je okrivljenik ispitan. Razmatrajući i najsloženije predmete koje je državno odvjetništvo imalo zadnjih godina u radu, primjena ove odredbe bit će iznimno rijetka.

Osumnjičenik nema pravno sredstvo protiv naloga, ali može tijekom istrage uvijek predlagati njezinu obustavu.

#### 4.1.1.2. Pouka o pravima

Značajna novina je pouka o pravima okrivljenika. Članak 239. Zakona o kaznenom postupku određuje sadržaj te pouke. Pouka o pravima okrivljenika



je pisana. Ona mora sadržavati obavijesti o tome zašto se okrivljenik okrivljuje, koje su osnove sumnje protiv njega ako prethodno nije primio nalog o provođenju istrage, zatim da nije dužan iznijeti svoju obranu niti odgovarati na pitanja, njegova prava tijekom istrage te pravo na branitelja. Pouka o pravima mora se dostaviti okrivljeniku uz: 1) nalog o pretrazi; 2) nalog o provođenju istrage; 3) poziv za prvo ispitivanje; 4) poziv za dokazno ročište i 5) rješenje o istražnom zatvoru. Kako se u stavku 2. članka 239. navodi da se u gore navedenim slučajevima pouka o pravima mora dostaviti, mislimo da se ona u navedenim slučajevima dostavlja bez obzira na to je li prije dostavljena, iako bi se iz odredbi o ispitivanju okrivljenika moglo zaključiti da takva obveza ne postoji ako je pouka dana već prije.

#### 4.1.1.3. Istraga u slučaju kad je počinitelj nepoznat

Istraga se ne vodi samo protiv poznatog počinitelja kaznenog djela, nego i protiv nepoznatog počinitelja kaznenog djela. Državni odvjetnik izdaje nalog o provođenju istrage ako postoje osnove sumnje da je počinjeno kazneno djelo za koje se ima provesti istraga (članak 217. stavak 1. Zakona o kaznenom postupku). Ako je počinitelj nepoznat, istraga se provodi da bi se osigurala pojedine dokazne radnje potrebne za podizanje optužnice protiv tog, tada nepoznatog počinitelja. Ako i nakon toga počinitelj nije otkriven, državni odvjetnik prekida istragu. Ako se naknadno utvrdi istovjetnost okrivljenika, državni će odvjetnik dopuniti nalog u skladu s člankom 217. stavkom 2. Zakona o kaznenom postupku (ime i prezime i osobne podaci okrivljenika).

#### 4.1.2. Radnje u istrazi

Istragu provodi državni odvjetnik (članak 219. stavak 1. Zakona o kaznenom postupku). Državni odvjetnik može nalogom povjeriti provođenje dokaznih radnji istražitelju, koji je dužan postupati po nalogu državnog odvjetnika.

##### 4.1.2.1. Provođenje dokaznih radnji od državnog odvjetnika ili istražitelja

Dokazne radnji u istrazi provodi državni odvjetnik ili istražitelj. Koje će dokazne radnje, osim ispitivanja okrivljenika koji uvijek mora biti ispitan, provesti, zavisi od pojedinog slučaja.

Državni odvjetnik poduzima ili nalaže radnje za koje smatra da su potrebne za uspješno vođenje postupka, a ako je naložio provođenje dokazne radnje istražitelju, istražitelj će prema potrebi obaviti i druge dokazne radnje koje s

tim stoje u svezi ili iz njih proistječu. Istražitelj prije poduzimanja dokazne radnje (pri tome se misli na dokaznu radnju koja je u vezi s dokaznom radnjom provođenje koje mu je državni odvjetnik povjerio), odmah obavještava državnog odvjetnika, a ako to nije mogao učiniti prije obavljanja zbog potrebe žurnog postupanja i slično, odmah nakon njezina obavljanja izvješćuje državnog odvjetnika o provedenoj radnji (članak 220. Zakona o kaznenom postupku).

Zakon o državnom odvjetništvu suzuje mogućnosti povjeravanja provođenja dokaznih radnji istražitelju. Člankom 69. stavkom 2. Zakona o državnom odvjetništvu određeno je da će ispitivanje osumnjičenika prije okončanja istrage ili podizanja optužnice u redovitom postupku poduzeti državni odvjetnik. Prije podizanja optužnice u skraćenom postupku državni odvjetnik sam provodi ispitivanje, osim ako to nije moguće zbog potrebe hitnog postupanja ili zbog drugih opravdanih okolnosti.

Sa stajališta državnog odvjetnika, ali i policije, odredbe o istražitelju kako su navedene u Zakonu o kaznenom postupku stvaraju velike teškoće. U samom Zakonu ne uređuju se odnosi između državnog odvjetnika i istražitelja, već se samo određuje koje radnje obavlja istražitelj. Što se tiče provođenja, najspornija je odredba o očevidu. Prema zakonu tu dokaznu radnju obavlja državni odvjetnik ili istražitelj. Očevid je dokazna radnja koja se često provodi, u pravilu ga je potrebno provesti odmah, što znači da ga provode dežurne policijske ekipe ili dežurni državni odvjetnik. Zbog malog broja državnih odvjetnika policijski službenici i dalje će obavljati očevide, ali to zahtijeva nepotrebno administriranje, jer svaki voditelj očevidne ekipe mora biti unaprijed određen istražiteljem i mora mu se za svaki očevid dati nalog.

Naime, u članku 2. stavku 1. točki 11. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima samo se određuje da je istražitelj policijski službenik kojega uz prethodno pribavljeno mišljenje glavnog državnog odvjetnika imenuje glavni ravnatelj. U članku 64. Zakona o državnom odvjetništvu određuje se da godišnju listu istražitelja kojima se u prethodnom kaznenom postupku može povjeravati provođenje dokaznih radnji (članak 213. stavci 1. i 2. i članak 219. stavak 2. ZKP) određuje županijski državni odvjetnik za područje nadležnosti tog državnog odvjetništva. Da bi županijski državni odvjetnik mogao sastaviti godišnju listu istražitelja, prethodno mora zatražiti od policije i drugih državnih tijela dostavljanje popisa istražitelja koji su imenovani (određeni) za obavljanje tih poslova u skladu s posebnim zakonom. Te odredbe su u redu kad je riječ o istražiteljima za provođenje dokaznih radnji tijekom istrage (ispitivanje svjedoka, pretraga itd.), jer će broj tih istražitelja biti relativno malen. Ali, kao što je spomenuto, teškoće nastaju kad je riječ o dokaznim radnjama koje ne trpe odgodu. Upravo zbog tih radnji popis istražitelja bit će samo formalnost, jer će na njemu morati biti svi policijski službenici koji dežuraju i koji tijekom dežurstva kao dio svojih redovitih poslova obavljaju očevide i u takvim slučajevima nalog državnog odvjetnika bit će puka formalnost.

Člankom 64. stavkom 4. Zakona o državnom odvjetništvu određeno je koje uvjete mora ispunjavati istražitelj što se tiče stručnosti. Na godišnju listu istražitelja određuju se osobe koje s obzirom na predmete istraživanja i posebne propise koji se primjenjuju imaju odgovarajuće iskustvo i sposobnosti za istraživanje kaznenih djela u svezi s kojima se dokazne radnje provode, kao i za suradnju s drugim državnim tijelima koja sudjeluju u provođenju prethodnog postupka. Još jednom treba istaknuti da će te kriterije morati ispunjavati istražitelji koji će provoditi dokazne radnje u istrazi ili dokazne radnje ispitivanja svjedoka, ispitivanja okrivljenika u skraćenom postupku, prepoznavanja i slično. Zbog toga i govorimo u državnom odvjetništvu o "redovitim" istražiteljima i istražiteljima za hitne dokazne radnje.

Prema članku 65. Zakona o državnom odvjetništvu nalog, istražitelju izdaje državni odvjetnik. Istražitelj poduzima povjerene dokazne radnje sukladno odredbama Zakona o kaznenom postupku i pravilima svoje struke. Ako istražitelj bez opravdanog razloga ne postupi po nalogu ili postupi suprotno nalogu, državni će odvjetnik o tome izvijestiti službenika nadređenog istražitelju. Ako istražitelj nije mogao postupiti po nalogu, obavijestit će o tome državnom odvjetniku. U tom slučaju državni će odvjetnik sam provesti dokaznu radnju ili dati nalog drugom istražitelju te o tome obavijestiti nadređenu službenu osobu.

#### 4.1.2.2. Prijedlozi oštećenika tijekom istrage

Oštećenik može državnom odvjetniku podnositi prijedloge da se istraga dopuni i druge prijedloge radi ostvarivanja prava propisanih zakonom te sudjelovati u radnjama u istrazi kad je to propisano Zakonom i ostvarivati prava iz članka 52. Zakona o kaznenom postupku, dakle predlagati provođenje dokaznih radnji, razgledavati spise, sukladno članku 184. stavku 2. točki 2. Zakona o kaznenom postupku te prisustvovati pojedinim radnjama i postavljati pitanja. Na njegova prava mora ga upozoriti državni odvjetnik.

#### 4.1.2.3. Prijedlozi okrivljenika za poduzimanje dokaznih radnji

U skladu s člankom 234. Zakona o kaznenom postupku, okrivljenik nakon primitka naloga o provođenju istrage može državnom odvjetniku predložiti poduzimanje dokaznih radnji. Ako državni odvjetnik prihvati prijedlog okrivljenika, provest će odgovarajuću dokaznu radnju. Ako se državni odvjetnik ne složi s prijedlogom okrivljenika, dostavlja ga u roku od osam dana sucu istrage i o tome pisano obavještava okrivljenika. Sudac istrage odlučuje o prijedlogu okrivljenika nalogom.

Ovo je jedna od odredbi koje u bitnom ograničavaju samostalnost državnog odvjetnike u provođenju istrage i koje su u svakom slučaju argument za tvrdnju da državni odvjetnik nije samostalan u provođenju istrage, već je vodi pod budnom paskom suca istrage, pa je pretenciozno stoga govoriti o državnom odvjetniku kao “gospodaru” prethodnog postupka.

#### *4.1.3. Prekid i obustava istrage*

U članku 223. stavku 1. Zakona o kaznenom postupku određeno je da državni odvjetnik prekida istragu nalogom ako je okrivljenik zbog zdravstvenih smetnji nesposoban sudjelovati u postupovnim radnjama. Stavkom 5. toga članka određeno je da se istraga može prekinuti ako je okrivljenik nepoznat, u bijegu ili inače nije dostižan državnim tijelima. Prije nego što se istraga prekine, moraju se prikupiti svi dokazi o kaznenom djelu i krivnji okrivljenika do kojih se može doći. Kad prestanu smetnje koje su prouzročile prekid, državni odvjetnik donosi nalog o nastavku istrage. Kad sudac istrage odlučuje o nekom pitanju i ustanovi da postoje razlozi za prekid ili obustavu istrage, donosi rješenje u smislu članka 223. Zakona o kaznenom postupku.

U članku 224. stavku 1. točkama 1. do 4. Zakona o kaznenom postupku navedeni su zakonski razlozi za obustavu istrage. Oni su u biti isti kao i u sadašnjem Zakonu. Državni odvjetnik donijet će nalog o obustavi istrage odmah pošto sazna o postojanju razloga za obustavu. Nalog o obustavi istrage dostavlja se oštećeniku i okrivljeniku. Okrivljenik će se odmah pustiti na slobodu ako je u pritvoru ili istražnom zatvoru. Oštećenik će se pak uputiti o pravu na preuzimanje progona. Prema članku 226. stavku 1. Zakona o kaznenom postupku, kada sudac istrage odlučuje o nekom pitanju i ustanovi da postoje razlozi za prekid ili obustavu istrage iz razloga navedenih u članku 224. stavku 1. točkama 1. do 3. novog Zakona o kaznenom postupku, donosi o tome rješenje. O žalbi protiv rješenja suca istrage o obustavi istrage odlučuje viši sud.

#### *4.1.4. Dokazno ročište*

Zakonski razlozi za provedbu dokaznog ročišta pokazuju da provođenje dokaznih radnji od državnog odvjetnika u postupku koji nije kontradiktoran nema onu dokaznu snagu kao to isto izvođenje radnji od suca istrage.

Svrha provođenja dokaznog ročišta (članci 235. do 238. Zakona o kaznenom postupku) jest prethodno kontradiktorno prikupljanje dokaza koji će se upotrijebiti na raspravi. Dokazno ročište provodi se na prijedlog državnog odvjetnika, oštećenika kao tužitelja ili okrivljenika. U određenim slučajevima je obvezno (članak 236. stavak 1.), a u drugima podložno odluci suca istrage (članak 236. stavak 2. Zakona).

#### *4.1.5. Vrijeme trajanja istrage*

Državni odvjetnik dužan je istragu završiti u roku od šest mjeseci, a ako to nije uspio, dužan je izvijestiti višeg državnog odvjetnika o razlozima zbog kojih istraga nije završena (članak 230. Zakona o kaznenom postupku). Stavkom 2. određeno je da je viši državni odvjetnik dužan poduzeti mjere da se istraga dovrši, što znači da će, na primjer, odrediti više državnih odvjetnika (zamjenika) za rad na predmetu, dati predmet u rad drugom državnom odvjetniku i slično. U složenim slučajevima državni odvjetnik može taj rok produljiti za još šest mjeseci, a u posebno složenim i teškim predmetima glavni državni odvjetnik može na obrazloženi prijedlog državnog odvjetnika rok završetka produljiti za 12 mjeseci.

Kad je riječ o vremenu trajanja istrage i okrivljenik se nalazi u pritvoru, posebno je važna odredba članka 125. stavka 5. Zakona o kaznenom postupku prema kojoj sudac istrage, ako ocijeni da državni odvjetnik ne poštuje zakonske rokove o poduzimanju pojedinih radnji, o tome najprije izvješćuje višeg državnog odvjetnika, a ako državni odvjetnik i nakon obavijesti višem državnom odvjetniku neopravdano u zakonskim rokovima ne poduzima radnje u postupku, sud (sudac istrage) ukida istražni zatvor i okrivljenik se pušta na slobodu.

#### *4.1.6. Dovršetak istrage, rokovi za donošenje odluke i spis istrage*

U članku 228. Zakona o kaznenom postupku određeno je da državni odvjetnik završava istragu kad su stvari dovoljno razjašnjene da se može podići optužnica ili kad postoji osnova za obustavu istrage. Naravno, istraga mora završiti u vremenu određenom zakonom, a to je u pravilu šest mjeseci, osim ako taj rok nije produljen.<sup>21</sup>

Prije okončanja istrage državni odvjetnik mora ispitati osumnjičenika, ako to nije prije učinjeno. Također prije završetka istrage mora pribaviti podatke o okrivljeniku ako nedostaju ili ih treba provjeriti (članak 272. stavak 1. Zakona o kaznenom postupku) te podatke o prijašnjim osudama okrivljenika, a prema potrebi i spise tih predmeta. Ako okrivljenik još izdržava kaznu ili drugu sankciju koja je vezana za lišenje slobode, mora pribaviti i podatke o njegovu ponašanju za vrijeme izdržavanja kazne ili druge sankcije.

---

<sup>21</sup> Okrivljenik i oštećenik imaju na raspolaganju pravno sredstvo kojim se mogu koristiti zbog odugovlačenja postupka i drugih nepravilnosti u tijeku istrage. Prema čl. 230. st. 3. i 4., oni mogu uputiti pritužbu višem državnom odvjetniku zbog odugovlačenja postupka i drugih nepravilnosti u tijeku istrage. Viši državni odvjetnik ispitat će navode u pritužbi, a ako je podnositelj zahtijevao, obavijestit će ga o tome što je poduzeto.

Nalog o istrazi, odluke, zapisnici o radnjama poduzetim u istrazi i svi drugi spisi koji se mogu upotrijebiti kao dokaz na raspravi unose se u spis istrage prije njezina završetka.

Nakon završene istrage državni je odvjetnik dužan u roku od petnaest dana podignuti optužnicu ili obustaviti istragu. Taj rok može viši državni odvjetnik produljiti na prijedlog državnog odvjetnika najviše za još petnaest dana, a u posebno složenim predmetima za još dva mjeseca. Ako niti nakon produljenja roka optužnica nije podignuta i dostavljena sudu, smatra se da je državni odvjetnik odustao od kaznenog progona.<sup>22</sup> Državni odvjetnik mora u tom roku obavijestiti oštećenika o podizanju optužnice ili o obustavi istrage uz pouku o pravu na preuzimanje progona. Ako ne donese odluku u zakonskom roku ili ne obavijesti oštećenika, dužan je o razlozima izvijestiti višeg državnog odvjetnika, koji će u slučaju propuštanja roka kojeg je posljedica bila obustava postupka ocijeniti hoće li pokrenuti stegovni postupak.

Razmatrajući nove odredbe o istrazi, lako je zaključiti da je granica između izvida i istrage prema novom Zakonu manje izražena. Dok je prema ZKP/97 za započinjanje istrage bilo potrebno postojanje osnovane sumnje, prema novom Zakonu dovoljno je postojanje osnova sumnje kao nižeg stupnja vjerojatnosti. I u pogledu subjekata provođenja istrage granica nije više tako jasno izražena. U ZKP/97 provođenje izvida bilo je u praksi u nadležnosti policije (po službenoj dužnosti ili na temelju zahtjeva državnog odvjetnika), dok je vođenje istrage i provođenje istražnih radnji bilo u nadležnosti istražnog suca koji je pod određenim uvjetima provođenje nekih istražnih radnji tijekom istrage mogao povjeriti policiji. U novom Zakonu provođenje izvida u nadležnosti je policije i državnog odvjetništva, a ni u istrazi stanje nije radikalno drukčije budući da se može očekivati kako će državni odvjetnici u pravilu povjeravati obavljanje određenih dokaznih radnji istražitelju. Još jedna novina koja istragu prema novom Zakonu približava izvidima jest mogućnost vođenja istrage i u slučaju kad je počinitelj nepoznat.

#### **4.2. Odnos suda i državnog odvjetnika u istrazi**

Najznačajniji prigovor koji se upućuje tužiteljskoj istrazi jest navodni manjak objektivnosti državnog odvjetnika koji provodi istragu, problem koji proizlazi iz kumulacije funkcija kaznenog progona i istraživanja odnosno prikupljanja dokaza u prethodnom postupku. ZKP stoga u čl. 4. st. 3. propisuje da “državno odvjetništvo, istražitelj i policija neovisno i nepristrano razjašnjavaju sumnju o kaznenom djelu za koje se kazneni progon provodi po

---

<sup>22</sup> U svakom slučaju smatra se da je državni odvjetnik odustao od kaznenog progona ako optužnica nije podignuta šest mjeseci nakon završetka istrage.

službenoj dužnosti. Ta tijela su dužna s jednakom pozornošću prikupljati podatke o krivnji i nedužnosti okrivljenika”. No, unatoč citiranoj zakonskoj odredbi i unatoč mogućoj najboljoj namjeri državnog odvjetništva, istražitelja i policije da doista tako i postupaju, moguće je da to neće uvijek biti u potpunosti ostvareno. Jasno je da takvo postupanje psihološki preopterećuje osobu koja vodi istraživanje te je sasvim moguće da će tijelo koje vodi istraživanje, ako istovremeno vrši i kazneni progon, ponekad (svjesno ili nesvjesno) više vremena i energije utrošiti na utvrđivanje činjenica koje podupiru teze optužbe.<sup>23</sup> Stoga je nužno, da bi se otklonile navedeni prigovori tužiteljskoj istrazi, predvidjeti zakonske mehanizme koji će, s jedne strane, osigurati zaštitu temeljnih prava i sloboda okrivljenika, a s druge strane osigurati da istraživanje u prethodnom postupku bude doista dvosmjerno, tj. da obrana ima realnu šansu da se u prethodnom postupku utvrde činjenice koje okrivljeniku idu u prilog. Navedene dvije funkcije obavlja sud koji, budući da ne vrši kazneni progon, nije zainteresiran za ishod postupka te je stoga jedini subjekt kaznenog postupka koji je doista objektivan.

Zakonodavac je u prethodnom kaznenom postupku prema novom ZKP-u, radi uklanjanja navedenih mogućih slabosti tužiteljske istrage, predvidio vrlo značajnu ulogu suda, koji ima vrlo široke ovlasti odlučivanja. Sudske funkcije u prethodnom postupku u prvom stupnju u pravilu obavlja sudac istrage. Djelovanje suda u prethodnom postupku može se podijeliti na odlučivanje o mjerama osiguranja nazočnosti okrivljenika i drugim mjerama opreza te na djelovanje kojeg je krajnji cilj utvrđivanje činjenica u prethodnom postupku.<sup>24</sup>

Budući da je sud jamac poštovanja temeljnih prava i sloboda sudionika u kaznenom postupku, jasno je da je odlučivanje o mjerama osiguranja prisutnosti okrivljenika i drugim mjerama opreza gotovo isključivo u nadležnosti suda. Sud izdaje dovedbeni nalog (čl. 97.), odlučuje o jamstvu (čl. 102.), odlučuje o žalbi pritvorenika protiv rješenja o pritvoru koje je donio državni odvjetnik (čl. 112. st. 1.), na temelju prijedloga državnog odvjetnika odlučuje

---

<sup>23</sup> Uspoređujući unilateralnu i bilateralnu metodu prikupljanja i izvođenja dokaza, *Damaška* ističe da unilateralna metoda psihološki preopterećuje tijelo postupka, budući da učinkovitost istraživanja traži da onaj koji istražuje postavi određenu hipotezu o tome što se dogodilo. Ako tijelo koje istražuje nije sud, nego državno odvjetništvo, jasno je da će biti više senzibilno za dokaze koji potvrđuju teze optužbe. *Damaška*, Mirjan, *Dokazna sredstva u kaznenom postupku*, oris novih tendencija, Pravni fakultet, Zagreb, 2003., str. 14.

<sup>24</sup> Vrijedi istaknuti opću ovlast suda da zatraži, kad odlučuje tijekom istrage, potrebna objašnjenja od državnog odvjetnika, oštećenika i okrivljenika kao i mogućnost da pozove navedene subjekte da usmeno izlože svoja stajališta (čl. 232.). Pored navedenih dviju kategorija, vrijedi spomenuti i jednu ovlast suda koju bismo mogli izdvojiti kao posebnu kategoriju, a to je donošenje odluke o prethodnim ili privremenim mjerama osiguranja oduzimanja imovinske koristi (čl. 271), kojima se osigurava kasnije izvršenje te posebne mjere i pridonosi ostvarenju načela pravdnosti.

o produljenju pritvora za daljnjih četrdeset i osam sati ako je to nužno radi prikupljanja dokaza o kaznenom djelu za koje je propisana kazna zatvora iznad dvanaest godina (čl. 112. st. 2.), određuje istražni zatvor u domu (čl. 119.) te odlučuje o određivanju, produljenju i ukidanju istražnog zatvora (čl. 124. st. 1. i čl. 127.). Pogledom na navedene odredbe jasno je da u određivanju mjera osiguranja prisutnosti okrivljenika sud ima ključnu ulogu. Državni odvjetnik može samostalno jedino odrediti pritvor (koji može trajati do 48 sati), no ako protiv te odluke pritvorenik uloži žalbu (prema dosadašnjoj praksi može se očekivati da će ulaganje žalbe na navedeno rješenje državnog odvjetnika biti vrlo često), o žalbi, dakle u konačnici i o određivanju pritvora, odlučuje sudac istrage, koji je također isključivo nadležan i za produljenje pritvora. Naravno, sudac istrage, kao jamac sloboda i prava u prethodnom postupku, isključivo je nadležan i za određivanje najteže mjere osiguranja nazočnosti, istražnog zatvora te njegovih supstituta, istražnog zatvora u domu i jamstva.

Naravno, uloga suda u prethodnom postupku nije ograničena samo na odlučivanje o mjerama osiguranja prisutnosti okrivljenika. U prethodnom postupku sud donosi mnogobrojne druge odluke i poduzima mnoge radnje kojih je krajnji cilj utvrđivanje činjenica u prethodnom postupku, što pokazuje da funkcija istraživanja u prethodnom postupku i utvrđivanja činjenica nije u isključivoj nadležnosti državnog odvjetništva. Djelovanje suda u prethodnom postupku kojeg je krajnji cilj utvrđivanje činjenica može se podijeliti u više podskupina, i to: a) djelovanje u okviru općih ovlasti suda tijekom istrage koju provodi državni odvjetnik, b) odlučivanje o određenim dokaznim radnjama kojima se u većoj mjeri ograničavaju neka temeljna ljudska prava i slobode; c) djelovanje u svezi s posebnim kategorijama svjedoka (ugroženim svjedocima te djecom i maloljetnicima),<sup>25</sup> d) odlučivanje kad je oštećenik kao tužitelj ovlašten tužitelj,<sup>26</sup> e) ovlasti izricanja kazni subjektima koji nisu izvršili svoje

---

<sup>25</sup> ZKP propisuje da sud odlučuje o prijedlogu državnog odvjetnika za posebnim načinom sudjelovanja u postupku i posebnim načinom ispitivanja ugroženog svjedoka te provodi ispitivanje zaštićenog svjedoka na dokaznom ročištu (čl. 295., pri čemu, sukladno čl. 297. st. 2., može odrediti da se ispitivanje zaštićenog svjedoka snimi uređajem za audio-video ili audio-snimanje), opoziva rješenje o posebnom načinu sudjelovanja u postupku i posebnom načinu ispitivanja ugroženog svjedoka, ako tijekom postupka zaštićeni svjedok izjavi da više ne želi posebnim način ispitivanja i sudjelovanja (čl. 299. st. 1.) te odlučuje o pravnoj valjanosti iskaza zaštićenog svjedoka (čl. 300. st. 2.). Pored ugroženih svjedoka, sud provodi ispitivanje djeteta i maloljetnika kao svjedoka, ako drukčije nije propisano posebnim zakonom (čl. 292. st. 1. i 2.).

<sup>26</sup> Kad oštećenik kao tužitelj vrši kazneni progon, sud ima iznimno važnu i aktivnu ulogu u tijeku prethodnog postupka i pri samom utvrđivanju činjenica te je stoga potpuni gospodar istrage. Prije svega, sud odlučuje o pokretanju istrage kad je zahtjev za pokretanjem istrage postavio oštećenik kao tužitelj (čl. 225. st. 1. i 2.). U toj situaciji, prema čl. 225. st. 3., istragu, po nalogu suca istrage, provodi istražitelj. Oštećenik kao tužitelj može biti prisutan radnjama u istrazi i može sucu istrage predlagati da naloži istražitelju provođenje određenih radnji. Ako se istražni sudac složi s prijedlogom oštećenika, naložit će istražitelju obavljanje tih radnji, što



obveze propisane odredbama ZKP-a o prethodnom postupku<sup>27</sup> te f) obvezivanje određenih subjekata, pravnih ili fizičkih osoba, koje nisu subjekti u kaznenom postupku, na provođenje ili trpljenje određenih radnji radi utvrđivanja činjenica.<sup>28</sup>

Iako istragu provodi državni odvjetnik, ovlasti suda tijekom istrage su velike i mogu znatno djelovati na tijek istrage, pa čak i na njezino okončanje. Prije svega nužno je istaknuti da prema čl. 226. st. 1. sudac istrage, kad odlučuje o nekom pitanju, ima ovlast donijeti rješenje o prekidu ili obustavi istrage.<sup>29</sup> Sudac istrage navedena rješenja može donijeti i protivno mišljenju državnog odvjetnika koji ima pravo žalbe. Nadalje, sudac istrage odlučuje o održavanju dokaznog ročišta i provodi ga (čl. 235.-238.).

---

znači da u slučaju kad je oštećenik kao tužitelj ovlašten tužitelj sud ima odlučujuću, aktivnu ulogu u utvrđivanju činjenica u istrazi. Sud je u toj situaciji naravno nadležan i završiti istragu, pri čemu izvješćuje oštećenika kao tužitelja da je završena istraga koja se vodi na temelju njegova prijedloga i upozorava ga o mogućnostima uvida u spis istrage te o mogućnosti podizanja optužnice (čl. 225. st. 4.).

<sup>27</sup> Budući da je krajnji cilj izricanja kazni određenim subjektima primorati ih da ipak izvrše svoje obveze koje im kazneno procesno pravo nameće, takvo djelovanje ipak u konačnici služi utvrđivanju činjenica u kaznenom postupku. Stoga, ako je državni odvjetnik onemogućen u korištenju svojim ovlastima zbog toga što određeni subjekti ne ispunjavaju svoje dužnosti propisane ZKP-om, mora se obratiti sudu koji je jedini ovlašten izreći neku od predviđenih sankcija ili mjera i tako privoljeti na suradnju i izvršavanje obveza. Sud tako kažnjava svjedoka koji bez zakonskog razloga odbija svjedočiti (čl. 291. st. 2.), odlučuje o kažnjavanju i prisilnom dovođenju vještaka (čl. 310. st. 2.), može donijeti rješenje o kažnjavanju osobe koja nije na zahtjev tijela koje provodi pretragu poduzela mjere potrebne za sigurno i neometano provođenje pretrage odnosno koja nije predala tražene predmete (čl. 259. st. 1. i čl. 261. st. 3.); odlučuje o kažnjavanju davatelja telekomunikacijske usluge te odgovorne osobe u Operativno-tehničkom centru za nadzor telekomunikacija ako ne osiguraju policiji potrebnu tehničku pomoć (čl. 335. st. 2.).

<sup>28</sup> U ovu kategoriju ovlasti suda možemo ubrojiti izdavanje naloga banci da omogući pristup sefu i zabrani raspolaganje predmetima u sefu (čl. 260.), odlučivanje o objavljivanju podataka pravnih osoba koji se odnose na njihovo poslovanje (čl. 264. st. 4.), odlučivanje o davanju podataka koji su bankovna tajna, izdavanje naloga banci da dostavi državnom odvjetniku podatke o sumnjivim računima i приходima te da prati platni promet i transakcije na računima određene osobe (čl. 265.), izdavanje naloga pravnoj ili fizičkoj osobi da privremeno obustavi izvršenje određene financijske transakcije za koju postoji sumnja da predstavlja kazneno djelo, služi prikrivanju kaznenog djela ili prikrivanju dobiti ostvarene kaznenim djelom (čl. 266.) te određivanje zaštite i čuvanja računalnih podataka iz čl. 263. st. 1. (čl. 263. st. 4.)

<sup>29</sup> Sudac istrage pritom može donijeti rješenje kojim će obustaviti istragu iz svih razloga navedenih u Zakonu osim iz razloga nedostatnosti dokaznog materijala. Dakle, jedino državni odvjetnik može obustaviti istragu ako smatra da nema dokaza da je okrivljenik počinio kazneno djelo. Sudac istrage može donijeti rješenje o obustavi istrage ako smatra da djelo koje se stavlja na teret okrivljeniku nije kazneno djelo za koje se progona po službenoj dužnosti, da postoje okolnosti koje isključuju krivnju okrivljenika (osim ako se pojavi sumnja u isključenu ili smanjenu ubrojivost okrivljenika ili njegovu raspravnu nesposobnost zbog duševnih smetnji), da je nastupila zastara kaznenog progona, da je djelo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem ili da postoje druge okolnosti koje isključuju kazneni progon.

No najvažnijim smatramo spomenuti zakonodavno rješenje kojim zakonodavac nastoji ukloniti prije spomenuti glavni mogući problem tužiteljske istrage koji proizlazi iz sabiranja funkcije istraživanja i utvrđivanja činjenica s funkcijom kaznenog progona, a to je sklonost usredotočiti se više na dokaze koji podupiru optužne teze, a manje na dokaze koji pobijaju te teze, tj. koji idu u prilog obrani. Zakonodavac stoga propisuje da sudac istrage odlučuje o prijedlogu okrivljenika za poduzimanjem određenih dokaznih radnji upućenom državnom odvjetniku s kojim se državni odvjetnik nije složio (čl. 234.). Dakle, u sustavu tužiteljske istrage istragu provodi državni odvjetnik, dok okrivljenik nema samostalnu mogućnost izvoditi dokazne radnje. Stoga se propisuje da okrivljenik nakon primitka naloga o provođenju istrage može državnom odvjetniku predložiti poduzimanje dokaznih radnji. Ako državni odvjetnik prihvati prijedlog okrivljenika, provest će odgovarajuću dokaznu radnju. No, ako se ne slaže s prijedlogom okrivljenika za poduzimanjem predloženih dokaznih radnji, zakonodavac propisuje obvezu državnog odvjetnika da navedeni prijedlog u roku od osam dana dostavi sucu istrage i o tome pisano obavijesti okrivljenika. Sudac istrage nalogom odlučuje o prijedlogu okrivljenika; u slučaju da prihvati prijedlog okrivljenika, predložene dokazne radnje moraju biti provedene. Time se osigurava, na inicijativu okrivljenika, dodatna procjena i kontrola potrebe izvođenja dokaza koje predlaže obrana od strane suda, kao objektivnog tijela neopterećenog hipotezom krivnje okrivljenika. Navedeno zakonsko rješenje tako uklanja jedan od glavnih prigovora ovakvom konceptu prethodnog postupka.

Sud je u prethodnom postupku nadležan i za odlučivanje o određenim dokaznim radnjama kojima se u većoj mjeri ograničavaju neka temeljna ljudska prava i slobode. Sud odlučuje nalogom o određivanju primjene posebnih dokaznih radnji (čl. 332. st. 1.) te pretrage (čl. 242.). Novi ZKP dopušta doduše državnom odvjetniku da u slučajevima opasnosti od odgode sam donese nalog o određivanju primjene posebnih dokaznih radnji odnosno pretrage. No, taj nalog, a time i svi rezultati prikupljeni provođenjem dokaznih radnji provedenih na nalog državnog odvjetnika podliježu naknadnoj konvalidaciji od suda. ZKP propisuje da sudac istrage naknadno odlučuje o zakonitosti naloga državnog odvjetnika o određivanju primjene posebnih dokaznih radnji koji je državni odvjetnik donio u slučaju opasnosti od odgode (čl. 332. st. 2.), odnosno zakonitosti naloga državnog odvjetnika o pretrazi osobe i sredstva prijevoza koji je državni odvjetnik donio u slučaju opasnosti od odgode za određena kaznena djela (245. st. 3. i 4.).<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Sud odlučuje i o izdavanju naloga o zadržavanju i predaji poštanskih pošiljki (čl. 339. st. 1.) te o prisilnom zadržavanju okrivljenika u u zdravstvenoj ustanovi, ako je to nužno za obavljanje vještačenja (čl. 325. st. 2.).

Valja upozoriti da odnos između suda i državnog odvjetništva u istrazi ne ovisi samo o normativnom okviru, koji je doživio velike izmjene i prijelaz s jednog koncepta istrage na drugi, već i o promjeni “procesne kulture” koja se ne može izmijeniti perom zakonodavca, osobito o činjenici “u kojoj su mjeri procesni protagonisti kadri i voljni izmijeniti predodžbe o procesnim ulogama, predodžbe koje poput ponornice teku ispod normativnih programa i snažno utječu na njihovo ponašanje.”<sup>31</sup>

U skladu s navedenim, i odgovor na pitanje vrši li sud u prethodnom postupku doista učinkovito svoju funkciju čuvara sloboda i prava osoba prema kojima bi određene radnje trebale biti poduzete ne ovisi samo o normativnoj kvaliteti tih odredbi, već o i njihovoj stvarnoj primjeni u praksi.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> *Damaška, Mirjan*, Sudbina anglo-američkih procesnih ideja u Italiji, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 13, broj 1/2006., str. 11. *Damaška* u elemente koji čine procesnu kulturu, pored predodžbi procesnih sudionika o njihovim ulogama u postupku, još ubraja: prevladavajuće nazore o ciljevima kaznenog postupka, radne navike procesnih sudionika, kao i prevladavajuće društvene predodžbe o pravičnosti. Ibid., str. 4-5. Upozorava da “realno gledano, uspjeh zakonodavnih reformi podrazumijeva adaptaciju stvarnog ponašanja procesnih sudionika novim normativnim okvirima, a ishod te adaptacije može dulje vremena biti neizvjestan. Ako se usvoje propisi o stranačkom oblikovanju postupka, a tradicionalna shvaćanja i rutinsko ponašanje procesnih subjekata ostaju po starom, postupak kao normativna partitura i postupak kao živuća društvena praksa dolaze u raskorak: presađeno i naslijeđeno sukobljuju se i međusobno sabotiraju.” *Damaška, Mirjan*, O nekim učincima stranački oblikovanog pripremnog postupka, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 14, broj 1/2007., str. 4-5.

<sup>32</sup> Empirijska istraživanja o stvarnoj učinkovitosti “sudskog pridržaja”, koja bi odgovorila na pitanje kakav je u praksi stvarni učinak zakonskih odredbi o nužnosti prethodnog sudskog odobrenja prije poduzimanja određenih radnji (kojima se u većoj mjeri zadire u prava i slobode osoba), i u poredbenom su pravu relativno rijetka. Određeni broj tih istraživanja ipak upozorava na mnoge probleme u tom pogledu te neki autori stoga postavljaju pitanje stvarne učinkovitosti “sudskog pridržaja”. Naravno, rezultati istraživanja koji će biti spomenuti moraju biti uzeti s velikom rezervom, budući da između različitih pravnih sustava, čak i kad svi usvajaju sustav tužiteljske istrage, ipak postoje velike razlike u ovlastima policije, državnog odvjetništva i suda u prethodnom postupku.

Kao strukturne manjkavosti sudskog pridržaja u praksi njemačkog prethodnog kaznenog postupka često se navode: a) stvarna promjena nadležnosti za odlučivanje nastala zbog vrlo česte primjene odredbi o mogućnosti provođenja radnji bez sudskog odobrenja zbog opasnosti od odgode, b) jednostranost osnove za donošenje odluke i njezino nedostatan ispitivanje te c) promjena nadležnosti za odlučivanje do koje dolazi zbog “europeizacije kaznenog procesnog prava”.

Rezultati nekih njemačkih istraživanja pokazuju da u praksi dolazi do promjene odnosa “pravilo-iznimka”. Dok bi prema intenciji zakonodavca provođenje pretrage trebalo u pravilu prethodno biti odobreno od suda, ponekad iznimka postaje pravilo. Istraživanje provedeno u Njemačkoj pokazalo je da je u saveznoj državi Sjevernoj Rajni-Vestfaliji 1971. godine samo između 10,06 i 15,16% svih pretraga naloženo od suda, a da su o provođenju 84,21% i 89,41% pretraga odlučili istražitelji. Broj pretraga koje je naložilo državno odvjetništvo bio je manji od 1% (*Nelles*, Kompetenzen und Ausnahmekompetenzen, 1980., str. 210 i dr.). Drugo istraživanje

### 4.3 Prva iskustva

U trenutku kada smo počeli s primjenom novog Zakona, susreli smo se s pojedinim odredbama za koje smo odmah vidjeli da je njihova primjena u realnom vremenu otežana, a u nekim slučajevima i nemoguća. Naša dosadašnja iskustva pokazuju da se bez izmjene Zakona o kaznenom postupku odredbe o

---

provedeno 1977. godine u istoj saveznoj državi pokazalo je da se kod 67,66% svih pretraga doma pretpostavilo da je riječ o opasnosti od odgode. (*Benfer*, Haussuchung, 1980., str. 202.) *Brüning* je, s druge strane, došla do rezultata da su nesudska tijela o provođenju pretrage odlučila u znatno manjem postotku slučajeva nego što je to utvrđeno prije spomenutim istraživanjima, 37,19%. No, autorica pritom sama postavlja ogradu usporedbi navedenih odredbi navodeći da njezin uzorak nije bio reprezentativan budući da je bio ograničen samo na slučajeve teških kaznenih djela.

Slabost sustava sudskog pridržaja u praksi njemačkog kaznenog postupanja, smatra *Briining*, pored čestog korištenja ovlasti u slučaju opasnosti od odgode, predstavlja i "jednostranost osnove za odlučivanje i nedostatan ispitivanje". Naime, činjenična osnova ne kojoj bi sudac istrage trebao donijeti odluku dolazi isključivo od strane optužbe, pri čemu obrana nije u mogućnosti upozoriti na činjenice koje bi možda mogle dovesti suca do zaključka da ne postoji zakonska osnova za izdavanje naloga o pretrazi. Nadalje, sudac bi za donošenje kvalitetne odluke morao činjenično stanje slučaja, koje mu je prezentirano zajedno sa zahtjevom za izdavanje naloga za pretragu, dobro proučiti. No, zbog kratkoće vremena u kojem treba donijeti odluku (koja je određena zakonskim rokovima, ali i stvarnom potrebom žurne reakcije da pribavljaju dokaza ne propadne zbog oklijevanja) suci istrage u pravilu nisu u stvarnoj mogućnosti ovladati predmetom te su stoga prisiljeni vjerovati podnositelju zahtjeva. Pored toga, njemački suci istrage ponekad ne raspolažu potrebnim specijaliziranim stručnim znanjima koja imaju posebni odjeli policije ili državnog odvjetništva (npr. u području gospodarskog kriminaliteta) te su stoga u pogledu znanja potrebnog za donošenje odluke u podređenom položaju, što pridonosi nemogućnosti potpunog preispitivanja pretpostavki za izdavanje naloga. *Brüning, Janique*, *Der Richtervorbehalt – ein zahloser Tiger? Über die verfassungsrechtliche Notwendigkeit des Richtervorbehalts und seine Ineffizienz in der Praxis*, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 1/2006., str. 31-33.

Sličnu ocjenu učinkovitosti sudskog pridržaja u Njemačkoj daje i *Hüls*, koja ipak ističe da je odluka njemačkog Saveznog ustavnog suda iz 2001. godine, kojom je sudovima izričito dana ovlast naknadnog preispitivanja je li doista postojala opasnost od odgode ili druge pretpostavke za izvršenje pretrage bez naloga od strane policije, barem na normativnoj razini pojačala sudsku kontrolu nad zakonitošću poduzimanja te dokazne radnje. *Hüls, Silke*, *Der Richtervorbehalt – seine Bedeutung für das Strafverfahren und die Folgen von Verstößen*, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 4/2009., str. 161-162.

Novo hrvatsko kazneno procesno pravo, kako smo naveli, predviđa obveznu naknadnu sudsku kontrolu izdavanja naloga od strane državnog odvjetništva te propisuje nezakonitost dokaza pribavljenih pretragom poduzetom od strane policijskih službenika bez naloga, protivno zakonskim odredbama koje tu mogućnost iznimno dopuštaju. Što se tiče mogućeg nedostatka vremena i stručnog znanja te preopterećenosti kadrova na strani sudaca istrage kad trebaju odlučiti o prijedlogu za izdavanjem naloga, to je problem koji je prisutan, premda u manjoj mjeri, i u sustavu sudske istrage i koji ne može biti riješen odredbama kaznenog procesnog prava, već strukturnim promjenama i jačanjem kapaciteta.

određivanju pritvora od strane državnog odvjetnika u pravilu neće primjenjivati. Državni odvjetnici u takvim će slučajevima kad god to mogu odmah predlagati određivanje istražnog zatvora, jer u tom slučaju mogu bez pritiska kratkih rokova provoditi istragu.

Naime nemoguće je u roku od 24 sata obaviti sve radnje. Policija ima vrijeme od 12.00 sati za provođenje izvida, koje je u složenim slučajevima nedostatno. Nadalje, tijekom trajanja pritvora pritvoreniku se mora osigurati neprekidan odmor u trajanju od najmanje osam sati svaka dvadeset četiri sata (čl. 115. ZKP) i uz to bi ga državni odvjetnik trebao ispitati u roku od deset sati od trenutka dovođenja pritvorskom nadzorniku (čl. 109. st. 5.). To naprosto u nekim slučajevima nije moguće, dosadašnja iskustva to potvrđuju. Odredbe o rokovima u kojima državni odvjetnik mora provesti pojedine radnje su neživotne. Zamislimo slučaj županijskog državnog odvjetništva u kojem radi državni odvjetnik i dva zamjenika, a kojem se privodi 10-12 okrivljenika. Ta dva zamjenika i uz najbolju volju ne mogu ispitati te okrivljenike. Istina, postoji rješenje da dio okrivljenika ispituju policijski službenici (što je iznimno moguće, i to samo u skraćenom postupku zbog već spomenute odredbe čl. 69. st. 2. Zakona o državnom odvjetništvu koja određuje da će ispitivanje osumnjičenika prije okončanja istrage ili podizanja optužnice u redovitom postupku poduzeti državni odvjetnik), ali valja upozoriti na to da će u takvom slučaju ispitivanja biti samo formalnost, jer ispitivači neće znati što su iskazali drugi okrivljenici. Sve to upućuje s jedne strane na potrebu veće koncentracije zamjenika u državnim odvjetništvima, a s druge na potrebu mijenjanja rokova u Zakonu o kaznenom postupku ako želimo državnom odvjetniku omogućiti kvalitetno provođenje pojedinih dokaznih radnji.

Za razumijevanje položaja i ovlasti državnog odvjetnika, posebno u odnosu prema policiji i drugim državnim tijelima koja se bave otkrivanjem i prijavljivanjem kaznenih djela, potrebno je uz Zakon o kaznenom postupku poznavati i odredbe Zakona o policijskim poslovima i ovlastima i Zakon o državnom odvjetništvu. Naime, prva iskustva pokazuju da osim razumijevanja policijskih službenika ne postoje mehanizmi za ostvarivanje uloge "gospodara". Iskustva koja smo do sada stekli u radu Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta u svezi s time su dvojaka. Kad je riječ o izvidima koje provodi policija, kao da se ništa nije promijenilo. Međutim, to je samo površan utisak, promjene su znatne i još uvijek je teško procijeniti njihov obuhvat. Državni odvjetnik barem u složenim predmetima ima nesporno odlučujući utjecaj. U tim važnim i složenim predmetima suradnja policije i državnog odvjetnika, ali i drugih državnih tijela, svakodnevna je i dobra. Državni odvjetnik koordinira provođenje izvida i zahtijeva provođenje pojedinih radnji od policije ili drugih tijela. U složenim predmetima državni odvjetnik je taj koji ne samo koordinira radom i zahtijeva provođenje izvida, on ih često i sam provodi, i to najčešće kroz pozivanje pojedinih osoba i obavljanje razgovora, ali i kroz zahtijevanje

od pojedinih državnih tijela ili pravnih osoba da mu dostave dokumentaciju važnu za odluku o prijavi.

Već prva iskustva pokazuju da je tužiteljska istraga neformalnija, brža i, što je najvažnije, od samog državnog odvjetnika zahtijeva dobru pripremu. Nije bio rijedak slučaj da je državni odvjetnik zahtijevao provođenje istrage i čekao da mu istražni sudac vrati spis nakon dovršene istrage, a da nije nijednom došao na ročište ili barem izvršio uvid u spis radi upoznavanja s tijekom istrage. S tim je gotovo. Prilikom provođenja dokaznih radnji dolazi do izražaja neiskustvo u ispitivanju i pisanju zapisnika (samo se prvi iskaz okrivljenika snima bez unošenja sadržaja u zapisnik). Bez dobre pripreme, poznavanja spisa i unaprijed pripremljenih pitanja, odnosno ocjene što se određenom dokaznom radnjom želi dobiti, državni odvjetnik unaprijed je osuđen na neuspjeh.

Iako izlaganje u svezi s dokaznim radnjama nije dio ovog rada, ipak treba istaknuti da prva iskustva u provođenju dokaznih radnji pokazuju kako je prvo ispitivanje okrivljenika koje se provodi u skladu s člancima 272. do 282. Zakona o kaznenom postupku iznimno složeno, kako zbog načina ispitivanja, tako i zbog cijelog niza pouka koje moraju biti dane. Prvo ispitivanje okrivljenika uvijek se snima. Prema članku 69. stavku 1. Zakona o državnom odvjetništvu (Narodne novine broj 76/09), državni odvjetnik mora ispitati okrivljenika u što je moguće kraćem roku nakon izdavanja naloga o istrazi ili poduzimanja prve dokazne radnje, posebno ako je maloljetan.

## **5. OPTUŽNICA I PREGOVARANJE O SANKCIJI**

### **5.1. Optužnica**

Uz odredbe o istrazi najveće novine novi Zakon o kaznenom postupku donosi u dijelu koji se odnosi na optuživanje. Izravna posljedica prijelaza sa sudske na državnoodvjetničku istragu jest i promjena obveznosti ispitivanja optužnice u procesnom stadiju optuživanja. U novom prethodnom postupku ispitivanje optužnice ne ovisi više o eventualnom podnošenju prigovora protiv optužnice (čl. 272. ZKP/97) ili zahtjevu predsjednika vijeća za ispitivanjem optužnice (čl. 282. ZKP/97). Ispitivanje optužnice na sjednici optužnog vijeća sad je obvezno.<sup>33</sup> Okrivljenik stoga umjesto prigovora može podnijeti odgovor na optužnicu (čl. 346.).

---

<sup>33</sup> Obvezno ispitivanje optužnice od strane suda odnosno ročište za potvrdu optužnice jest pravni institut prihvaćen u gotovo svim sustavima u kojima istraga nije u sudskoj nadležnosti. Time se izbjegava mogućnost da u slučaju neulaganja prigovora protiv optužnice na glavnu raspravu dođe kazneni predmet koji ni u jednom trenutku nije bio podvrgnut kontroli suda.

U talijanskom kaznenom postupku nakon završetka prethodnih istraživanja (i slanja obavijesti osumnjičeniku o završetku prethodnih istraživanja) državni odvjetnik predaje sudu zahtjev

za slanje na suđenje (čl. 416. CPP). U roku od pet dana od predaje zahtjeva, sudac nalogom određuje vrijeme održavanja prethodnog ročišta; od datuma predaje zahtjeva za suđenje do datuma ročišta ne može proći više od trideset dana. Optuženiku se dostavlja poziv, no treba biti upozoren da će se prethodno ročište održati i u njegovoj odsutnosti. Ročište se provodi na sjednici uz obvezatno sudjelovanje državnog odvjetnika i branitelja optuženika. Nadležan je sudac pojedinac. Nakon zaključenja raspravljanja, sudac izriče presudu kojom se utvrđuje da nema mjesta postupanju ili donosi nalog koji određuje suđenje (čl. 422. st. 1. CPP). Odmah nakon izdavanja naloga koji određuje suđenje, sudac pristupa (uz kontradiktorno sudjelovanje stranaka) sastavljanju spisa za raspravu (čl. 431. st. 1. CPP).

Iznimku od navedenog pravila da se nakon tužiteljske istrage optužnica preispituje po službenoj dužnosti od strane suda predstavlja austrijsko pravo. Nakon provedene istrage, ako smatra da postoji dovoljno dokaza, a nema razloga za obustavu postupka ili za odustanak od progona, državno odvjetništvo podnosi optužbu nadležnom sudu (§ 210. st. 1.). Sud dostavlja optužnicu optuženiku koji ima pravo u roku od 14 dana uložiti prigovor protiv optužnice, o čemu mora biti poučen (§ 213. st. 2.). Ako se optuženik odrekne ulaganja prigovora ili zakasni s njegovim ulaganjem, tada će sud, nema li sumnji u vlastitu nenadležnost, donijeti rješenje kojim utvrđuje da je optužnica stupila na pravnu snagu te će zakazati glavnu raspravu. O pravodobno uloženom prigovoru odlučuje viši pokrajinski sud. Jedina mogućnost nadležnog nižeg suda da utječe na daljnji tijek postupka jest izraziti svoje sumnje u pogledu svoje nadležnosti višem pokrajinskom sudu uz navođenje razloga, i to i onda kada prigovor nije uložen. Na takav zahtjev suda na odgovarajući se način primjenjuju propisi o prigovoru. Viši pokrajinski sud o prigovoru odlučuje na sjednici zatvorenoj za javnost; protiv njegove odluke nema pravnog lijeka (§ 214. st. 1.). Taj sud može, ovisno o razlogu ulaganja prigovora, usvojiti prigovor i obustaviti postupak, odbaciti optužnicu (što dovodi do ponovnog otvaranja istražnog postupka), dostaviti predmet nadležnom sudu, ili odbiti prigovor i utvrditi stupanje optužnice na pravnu snagu (§ 215).

Zakon o kaznenom postupku Bosne i Hercegovine predviđa dvostruku kontrolu optužnice, što je zanimljivo zakonodavno rješenje s poredbenog stajališta. Optužnica prolazi sudsku kontrolu koja se odvija prvo po službenoj dužnosti te potom eventualno i na inicijativu optuženika i njegova branitelja. Kad smatra da postoji dovoljno dokaza iz kojih proizlazi postojanje osnovane sumnje da je osumnjičenik izvršio kazneno djelo, tužitelj završava istragu i podiže optužnicu. Optužnicu dostavlja sudu za prethodno saslušanje nadležnog suda koji će ispitati je li sud nadležan, je li djelo obuhvaćeno amnestijom, pomilovanjem ili zastarom, ili postoje druge smetnje koje isključuju krivično gonjenje te je li optužnica propisno sastavljena. Prema čl. 228. st. 2. ZKP BiH, sudac za prethodno saslušanje može potvrditi ili odbiti sve ili pojedine točke optužnice u roku od osam dana, a u složenim predmetima u roku od 15 dana od dana prijma optužnice. Ako odbije sve ili pojedine točke optužnice, sudac za prethodno saslušanje donosi rješenje koje se dostavlja tužitelju koji u roku od 24 sata može uložiti žalbu. Prilikom potvrđivanja optužnice, sudac za prethodno saslušanje proučava svaku točku optužnice i dokaže koje mu je dostavio tužitelj kako bi utvrdio postojanje osnovane sumnje. Pošto se potvrde pojedine ili sve točke optužnice, osumnjičenik dobiva status optuženika. Sudac za prethodno saslušanje dostavlja optužnicu optuženiku i njegovu branitelju. Nakon ispitivanja optužnice po službenoj dužnosti, kad je optužnica potvrđena, optuženik i njegov branitelj mogu protiv potvrđene optužnice uložiti prethodni prigovor i tako inicirati njezinu ponovnu kontrolu od suda. Prethodnim se prigovorima: a) osporava nadležnost, b) ističe da je djelo obuhvaćeno amnestijom, pomilovanjem ili zastarom, ili da postoje druge smetnje koje isključuju kazneno gonjenje, c) upozorava na formalne nedostatke u optužnici, d) osporava zakonitost dokaza, e) zahtijeva spajanje ili razdvajanje postupka, f) osporava odluka o odbijanju zahtjeva za postavljanje branitelja zbog slabog imovnog stanja. Kao što se vidi iz navedene odredbe, sud je, potvrdivši optužnicu, ustanovio da postoji osnovana sumnja da je optuženik počinio djelo,

Odredbе o optuživanju donijet će važne promjene u rad državnog odvjetništva. Dok je danas usvajanje prigovora protiv optužnice rijetkost, po novom Zakonu o kaznenom postupku prva velika prepreka koju mora prijeći državni odvjetnik da bi kazneni postupak uopće započeo jest faza optuživanja.

### *5.1.1. Podizanje, sadržaj i predaja optužnice*

Prema novom Zakonu o kaznenom postupku više nema optužnog prijedloga, uvijek se podiže optužnica. Sadržaj optužnice sličan je njezinu sadržaju prema sadašnjem Zakonu, ali s jednom bitnom razlikom. U optužnici se nakon činjeničnog i zakonskog opisa kaznenog djela i kvalifikacije navode dokazi na kojima se temelji optužnica (članak 342. stavak 1. točka 4. Zakona). Pored navedenog nova je odredba stavka 2. članka 342. Zakona o kaznenom postupku po kojoj državni odvjetnik uz optužnicu, osim dokaza koje navodi u optužnici i na kojima temelji optužnicu, mora sudu dostaviti i popis dokaza kojima raspolaže, a ne namjerava ih izvoditi pred sudom, a ti dokazi upućuju na nedužnost i na manji stupanj krivnje okrivljenika ili predstavljaju olakotne okolnosti.

Iz te odredbe proizlazi da će državni odvjetnik morati mijenjati dosadašnji način rada. Naime, bilo je uobičajeno, i takve su bile interne instrukcije, da se uz optužnicu dostavljaju sudu sva pismena koja mogu služiti kao dokaz, kako ona na kojima se temelji tvrdnja o osnovanosti optužnice, tako i sva druga pismena koja je državni odvjetnik prikupio, bez obzira na to predlaže li uvid u njih. Sada će državni odvjetnik uz optužnicu dostavljati samo ona pismena odnosno dokaze na kojima temelji optužnicu, dok je dužan izvijestiti da u spisu ima dokaze, koje ne namjerava izvoditi pred sudom, a ti dokazi upućuju na nedužnost i na manji stupanj krivnje okrivljenika ili predstavljaju olakotne okolnosti. O kojim će dokazima koji upućuju na nedužnost biti riječ zavisi od slučaja do slučaja. To će, na primjer, biti dokazi u svezi s alibijem za koje državni odvjetnik smatra kako nisu vjerodostojni i zbog toga ih ne prihvaća,

---

no prethodnim prigovorima optuženik upozorava na određene važne okolnosti o kojima treba raspraviti prije izjašnjavanja o krivnji i zakazivanja glavne rasprave (*Sijerčić-Čolić, Hajrija, Krivično procesno pravo, Knjiga II, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2008., str. 65*). Nakon potvrđivanja optužnice, sudac za prethodno saslušanje dostavit će optužnicu optuženiku i obavijestit će ga da u roku od 15 dana od dana dostavljanja optužnice ima pravo na podnošenje prethodnih prigovora, da će ročište o izjašnjavanju o krivici biti zakazano odmah nakon donošenja odluke o prethodnim prigovorima odnosno po isteku roka za ulaganje prethodnih prigovora te da može navesti prijedloge dokaza koje namjerava izvesti na glavnom pretresu (čl. 228. st. 5. ZKP BiH). Prethodne prigovore može podnijeti optuženik i njegov branitelj, a o njima odlučuje sudac za prethodno saslušanje u roku od osam dana rješanjem protiv kojeg nije dopušteno ulaganje žalbe.



ali je dužan izvijestiti okrivljenika. To istovremeno znači da će državni odvjetnik morati biti kritičniji u samom prikupljanju pismena i upozoravati policiju i druga tijela na potrebu dostavljanja samo onih dokaza i pismena koji su važni za donošenje odluke.

Ako državni odvjetnik namjerno propusti obavijestiti okrivljenika o dokazima u njegovu korist (članak 342. stavak 2. ZKP), čini stegovno djelo (članak 137. stavak 2. točka 1. u svezi sa stavkom 3. točkom 3. Zakona o državnom odvjetništvu). Kako bi se to izbjeglo, u Zakonu o državnom odvjetništvu propisano je postupanje državnog odvjetnika u svezi s evidencijom i predlaganjem dokaza. Državni odvjetnik dužan je kao poseban prilog svojeg spisa sastaviti popis svih dokaza koji postoje u spisu. Prilikom podizanja optužnice na kraju dužan je izvršiti svojevrstu inventuru dokaza koje ima u spisu i ostaviti trag o tome kojim se dokazima koristi, o kojima obavještava, a za koje smatra da su irelevantni za dokazivanje u navedenom predmetu.<sup>34</sup> Ipak postoji iznimka o obavještavanju okrivljenika o dokazima koji mu idu u korist. Državni odvjetnik nikad nije dužan izvijestiti o identitetu zaštićenog svjedoka, a isto tako nije dužan obavijestiti o dokazima kojim bi otkrivanje povrijedilo obvezu čuvanja isprava s oznakom tajnosti.

Prema članku 343. Zakona o kaznenom postupku, optužnica se dostavlja sucu istrage, a u skraćenom postupku optužnica se dostavlja sucu pojedincu ili predsjedniku vijeća koji dijelom ima iste ovlasti kao i sudac istrage (članak 525. Zakona).

Bez obzira na to podiže li se optužnica u redovitom ili skraćenom postupku, okrivljenik mora biti ispitan prije podizanja optužnice.

---

<sup>34</sup> Navedena obveza državnog odvjetnika na obavještavanje o dokazima koji upućuju na nedužnost i na manji stupanj krivnje okrivljenika ili predstavljaju olakotne okolnosti u nekim se pravnim sustavima pokazuje u praksi problematičnom. Često se upozorava da je središnje pitanje koje se pritom javlja kako osigurati protok informacija od policije k tužitelju. Taj stadij prenošenja ekskulpatornih i drugih informacija koje idu u prilog okrivljeniku osobito je važan u onim pravnim sustavima (primjerice Engleska i SAD) u kojima je otkrivačka djelatnost i funkcija prikupljanja dokaza za potrebe optužbe isključivo povjerena policiji. Kako bi se poboljšao protok takvih dokaza i informacija od policije tužitelju, u Engleskoj su (za razliku od SAD-a u kojem je to pitanje vrlo slabo pravno regulirano) doneseni opsežni zakoni i podzakonski propisi koji do u tančine uređuju to pitanje. V. *Fisher, Stanley Z., The Prosecutor's Ethical Duty to Seek Exculpatory Evidence in Police Hands: Lessons from England*, *Fordham Law Review* (1999.-2000.), vol. 68, str. 1408-1413, i dr. No, smatramo da će i u pravnim sustavima niza drugih zemalja, kojima sada pripada i Hrvatska, u kojima je otkrivačka djelatnost i funkcija prikupljanja dokaza za potrebe optužbe kako u rukama policije tako i državnog odvjetništva, ipak policija biti ta koja će u većini situacija doći do mogućih ekskulpatornih i drugih dokaza koji idu u prilog okrivljeniku. Stoga su za ovo pitanje vrlo važna izvješća policije o provedenim izvidnim radnjama koja upućuje državnom odvjetniku na temelju čl. 206. st. 4., čl. 207. st. 4., čl. 208. st. 5. i 6. ZKP te pravo i dužnost nadzora nad provođenjem izvida iz čl. 208. st. 2. ZKP.

U redovitom kaznenom postupku tijekom kojeg je provedena istraga ili se podiže neposredna optužnica, sadržaj optužnice određen je člankom 342. stavkom 1. novog Zakona o kaznenom postupku. Optužnica sadržava osobne podatke okrivljenika (članak 272. stavak 1. Zakona), podatke o pritvoru ili istražnom zatvoru, činjenični i pravni opis te pravnu kvalifikaciju i, kao što je to već rečeno, umjesto prijedloga dokaze na kojima se temelji optužnica i obrazloženje.

Optužnica u skraćenom postupku za kaznena djela za koja je zapriječena kazna zatvora preko osam godina mora imati sadržaj iz članka 342. Zakona o kaznenom postupku, dakle isti kao i optužnica u redovitom postupku, a uz to sadržava vrstu i mjeru kaznenopravne sankcije izricanje koje se traži. Optužnica koja se odnosi na kazneno djelo za koje je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do osam godina, prema Zakonu, sadržava samo kratke razloge. Smatram da ti kratki razlozi moraju sadržavati sumarni opis dokaza na kojima se temelji te kratak zaključak o osnovanosti podizanja optužnice. I u toj optužnici mora se navesti vrsta i mjere kaznenopravne sankcije izricanje koje se traži. Kako bi se ujednačilo postupanje, člankom 86. Zakona o državnom odvjetništvu određuje se da će državni odvjetnik prije predlaganja vrste i mjere kaznenopravne sankcije u optužnici u skraćenom postupku uzeti u obzir okvire za izbor i mjeru te sankcije predviđene naputcima glavnog državnog odvjetnika. Pri tome će posebno ocijeniti odnos okrivljenika prema počinjenom kaznenom djelu.

Državni odvjetnik u skraćenom postupku treba ocijeniti jesu li u ispunjeni uvjeti za primjenu načela svrhovitosti. Primjena načela svrhovitosti, sporazumijevanje i primjena kaznenog naloga od posebnog je značenja za državnog odvjetnika, koji s obzirom na nove obveze u provođenju dokaznih radnji i zastupanju svake optužnice neće moći na vrijeme i kvalitetno obavljati sve poslove ako ne bude težio, kako se to u članku 85. Zakona o državnom odvjetništvu navodi, da i bez vođenja postupka utječe na osumnjičenika da ubuduće ne čini kaznena djela.<sup>35</sup> Izmjenama zakona riješen je način postupanja s optužnicom

---

<sup>35</sup> Broj slučajeva koje kazneno pravosuđe treba riješiti znatno je porastao u gotovo svim europskim zemljama, osobito posljednja dva desetljeća. *Jehle* stoga zaključuje da je očito da tužiteljstva i kazneni sudovi ne mogu izaći na kraj s povećanim priljevom predmeta bez povećanja broja zaposlenika ili promjene načina rada. U načelu postoje tri moguća načina rješavanja tog problema. Prvi način bio bi nastaviti postupati na uobičajeni način, tj. u skladu s načelom legaliteta kaznenog progona provoditi kazneni progon za sva kaznena djela ako su ispunjeni zakonski uvjeti i za sva kaznena djela voditi postupak, tj. donositi odluke o optužbi nakon provedene glavne rasprave. Zbog povećanog broja predmeta, jasno je da postojeći kadrovski kapaciteti u kaznenom pravosuđu nisu dostatni da iznesu taj teret te da bi bilo nužno kadrovski, prostorno i financijski pojačati kazneno pravosuđe. Budući da financijski razlozi u većini država priječe zapošljavanje dodatnih sudaca i tužitelja te općenito ulaganje znatnih dodatnih novčanih sredstava, jasno je da je promjena dosadašnjeg načina rada jedino moguće rješenje. Prvi

kojom se tražilo izdavanje kaznenog naloga, ako je podnesen prigovor protiv kaznenog naloga. U tom slučaju, dostavit će optužnicu optužnom vijeću koje će na sjednici vijeća, bez sudjelovanja stranaka (u smislu čl. 526. st. 2.), ispi-

oblik promjene načina postupanja bi bio “dekriminalizacija” materijalnog kaznenog prava, odnosno odustajanje od inkriminiranja, tj. predviđanja kaznenim djelima nekih lakših oblika protupravnih ponašanja. (U hrvatskom pravu to je više puta već učinjeno, primjerice kad su lakše prometne nesreće bez težih posljedica i s manjom materijalnom štetom “prebačene” u kategoriju prekršaja.) *Jehle* navodi da iako se sve države koriste tim oblikom rješavanja problema, za tim rješenjem ipak nešto više poseže određeni broj država srednje i istočne Europe, dok se zapadnoeuropske države nešto više oslanjaju na treću soluciju, a to je korištenje diskrecijskim ovlastima policije i tužiteljstva i pojednostavnjivanje pravila o kaznenom postupanju. Veća primjena načela svrhovitosti, korištenje postupovnim “prečacima” pridonosi znatnom smanjenju broja predmeta koji dolaze pred sudove ili preskaču vođenje određenih procesnih stadija. U tim slučajevima tužitelj često igra glavnu ulogu i postaje “sudac prije suca”. *Jehle, Jörg-Martin*, *The Function of Public Prosecution within the Criminal Justice System*, u: *Jehle, Jörg-Martin; Wade Mariane*, *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems, The Rise of Prosecutorial Power Across Europe*, Heidelberg, 2006., str. 5-6. Još radikalniji pristup, uvriježen u zemljama anglo-američkog pravnog kruga, jest davanje policiji širokih diskrecijskih ovlasti u postupanju s presumptivnim počiniteljima kaznenih djela. Policija u Engleskoj često umjesto inicijalnog vršenja kaznenog progona odnosno podnošenja kaznene prijave protiv (uhićenog) počinitelja javnom tužitelju završava slučaj neformalnim upozorenjem počinitelju ili mu izriče formalno upozorenje (*caution*), što označava kraj postupanja prema toj osobi, njezino puštanje na slobodu ako je bila uhićena i nevršenje kaznenog progona prema toj osobi. Takva praksa širokih diskrecijskih ovlasti engleske policije tek manjim dijelom ima svoju zakonsku osnovu, no ima iznimno široku primjenu. *Jasch* navodi da je do početka 21. stoljeća “formalno policijsko upozoravanje postalo najvažniji instrument engleskog kaznenog pravosuđa za učinkovito rješavanje problema lakšeg kriminaliteta i izbjegavanja vođenje postupaka pred sudom”. Godine 2002. stopa policijskih upozorenja u Engleskoj čak i za teža, optuživa kaznena djela (*indictable offences*), iznosila je oko 30% svih prijavljenih optuživih kaznenih djela. Takva praksa, unatoč svojoj bespogovornoj praktičnosti, povlači za sobom vrlo ozbiljna pitanja opsega policijskih ovlasti, položaja osumnjičenika i osobito oštećenika u takvim slučajevima te brojna druga vrlo prijeporna pitanja. Takva policijska praksa gotovo je nepoznata u zemljama kontinentalnoeuropskog pravnog kruga gdje takve ovlasti posljednjih nekoliko desetljeća tek stječe državno odvjetništvo širenjem primjene načela svrhovitosti kaznenog progona, iako neki autori upozoravaju na potrebu usvajanja takvih rješenja i odustajanje čak i od nekih tradicionalnih postupovnih načela i načela podjele vlasti. *Jasch, Michael*, *Police and Prosecutions: Vanishing Differences Between Practices in England and Germany*, *German Law Journal*, Vol. 05, br. 10, str. 1207-1216. Prikaz istraživanja o mogućnosti policije da okonča slučaj u europskim zemljama daju *Elsner, Smit i Zila*. Ističu da u nizu europskih zemalja policija (manje pravno, a više faktično) dobiva određene ovlasti disponiranja predmetom, što se osobito naglašava prelaskom na tužiteljski model istrage. Hrvatsku, kao i Španjolsku, od država obuhvaćenih istraživanjem, karakterizira vrlo jaka pozicija istražnog suca kao dodatnog odlučujućeg tijela (pored državnog odvjetništva), što u konačnici znači da su mogućnosti policije na okončanje slučaja vrlo ograničene. Kao primjer država koje imaju tužiteljsko-policijsku istragu, a u kojima su takve mogućnosti policije ipak vrlo ograničene, autori navode Njemačku i Mađarsku. V. *Elsner, Beatrix; Smit, Paul i Zila, Josef*: *Police Case-ending Possibilities within Criminal Investigations*, *European Journal on Criminal Policy and Research* (2008.), vol. 14, str. 192, 199 i dr.

tati optužnicu prema članku 344. stavku 1. točkama 1., 3. i 5. Zakona i je li optužnica podignuta na temelju vjerodostojne kaznene prijave. Smatram da će primjena kaznenog naloga s obzirom na ove odredbe biti daleko češća nego sada, to tim više što se može tražiti primjena uvjetne osude s izricanjem kazne zatvora do jedne godine.

### *5.1.2. Prethodno ispitivanje i odgovor na optužnicu*

Prema članku 344. Zakona o kaznenom postupku, nakon primitka optužnice sudac istrage provodi prethodno ispitivanje optužnice, ispituje je li optužnica formalno ispravna. Ako sudac istrage ustanovi da optužnica ima nedostatke u odnosu na sastojke iz članka 342. stavka 1. točke 1. do 5. Zakona, vratit će je tužitelju da u roku od tri dana ispravi nedostatke. Na zahtjev državnog odvjetnika sudac istrage taj rok može produljiti za daljnja tri dana, osim ako je okrivljenik lišen slobode. Protiv rješenja o vraćanju optužnice i rješenja o produljenju roka žalba nije dopuštena.

Sudac istrage nakon izdvajanja nezakonitih dokaza propisno sastavljenu optužnicu dostavlja okrivljeniku na odgovor s poukom o pravu na odgovor. Okrivljenik ne mora podnijeti odgovor, a može se i odreći prava na odgovor ako želi da optužnica što prije dođe pred optužno vijeće.

### *5.1.3. Postupak pred optužnim vijećem*

Postupak pred optužnim vijećem uređen je člancima 348. do 353. Zakona o kaznenom postupku.

Državni odvjetnik ne smije propustiti dolazak na sjednicu optužnog vijeća u iole važnijem predmetu. Može si dopustiti nedolazak na sjednicu isključivo kod manje važnih predmeta u redovitom postupku za koje je propisana kazna zatvora iznad osam godina u kojima je stanje stvari toliko razjašnjeno i dokazi su takvi da bez ikakve sumnje može biti siguran kako će optužnica biti potvrđena pred optužnim vijećem. Drugo će biti u skraćenom postupku. Zbog nedostatka vremena u onim slučajevima u kojima će osnovanost optužnice biti neupitna, a također neće biti otvorenih pitanja u svezi sa zakonitosti dokaza na kojima se temelji, državni odvjetnik vjerojatno neće biti nazočan svim sjednicama optužnog vijeća.

Vijeće će rješenjem potvrditi optužnicu ako ustanovi da je optužnica osnovana (članak 354. stavak 1. Zakona o kaznenom postupku). Vijeće će rješenjem obustaviti postupak (članak 355. Zakona o kaznenom postupku) u odnosu na sve ili pojedine točke optužnice ako ustanovi da: 1) djelo koje je predmet optužbe nije kazneno djelo, 2) postoje okolnosti koje isključuju

okrivljenikovu krivnju, 3) nema zahtjeva ovlaštenog tužitelja ili prijedloga odnosno odobrenja ovlaštene osobe, ako je to po zakonu potrebno, ili da postoje okolnosti koje isključuju kazneni progon, 4) nema dovoljno dokaza da je okrivljenik osnovano sumnjiv za djelo koje je predmet optužbe, odnosno da je proturječje između prikupljenih dokaza očito takvo da bi na raspravi izricanje osuđujuće presude bilo nemoguće.

Novina je da vijeće može rješenjem razdvojiti postupak i potvrditi optužnicu u dijelu za koji to nalazi osnovanim. Prema čl. 356. st. 1., ako vijeće ustanovi da u cijeloj optužnici postoje nedostaci u prethodnom postupku ili da činjenični opis djela ne proizlazi iz prije pribavljenih dokaza, ili da je potrebno bolje razjašnjenje stvari, rješenjem vraća optužnicu tužitelju s navođenjem razloga zbog kojih nije potvrđena. Ako vijeće nije potvrdilo optužnicu u cijelosti ili dijelu, državni odvjetnik dužan je u roku osam dana od dostave rješenja donijeti nalog za dopunu istrage ili poduzimanje dokazne radnje odnosno odustatu od kaznenog progona.<sup>36</sup>

Na zahtjev državnog odvjetnika optužno vijeće može produljiti taj rok za daljnjih osam dana ako je okrivljenik u istražnom zatvoru, a petnaest dana ako je na slobodi. Prema stavku 4. ovog članka, državni odvjetnik dužan je o razlozima propuštanja roka iz stavka 3. ovog članka izvijestiti višega državnog odvjetnika. Ako u daljnjem roku od osam dana nije postupljeno prema stavku 3. ovog članka, smatrat će se da je državni odvjetnik odustao od kaznenog progona. Zakon o državnom odvjetništvu predviđa sankcije za propuštanje tih rokova iz nemarnosti, a ako državni odvjetnik namjerno propusti rok i dođe do obustave, bit će riječ o zlouporabi položaja.

---

<sup>36</sup> Na ovom mjestu valja upozoriti na moguće kadrovske probleme s kojima bi se mogli suočavati neki sudovi prilikom sastavljanja optužnih vijeća. Iz slova Zakona proizlazi da je optužno vijeće vijeće od tri suca profesionalca koje se sastavlja u stvarno i mjesno nadležnom sudu, što znači da bi prema novom ZKP-u svaku optužnicu iz nadležnosti općinskih sudova trebalo preispitati optužno vijeće nadležnog općinskog suda. Jasno je da vrlo mali broj općinskih sudova u Republici Hrvatskoj ima veći broj kaznenih sudaca. Velik broj općinskih sudova ima samo jednog ili dvojicu kaznenih sudaca, koji ne bi trebali biti dio optužnog vijeća, već bi ih trebalo "sačuvati" za kasnije, za vođenje glavne rasprave. S druge strane, sastaviti optužno vijeće od parničnih sudaca nije nimalo dobro rješenje, osobito s obzirom na odredbu čl. 351. st. 2. prema kojoj optužno vijeće, ako posumnja u zakonitost pojedinih dokaza, može provesti prethodno suđenje o zakonitosti dokaza. Pitanje zakonitosti spornih dokaza (koje sudac istrage nije izdvojio iz spisa i kod kojih je nemoguće odmah na početku ocijeniti njihovu nezakonitost bez izvođenja dokaza) traži veliko znanje dokaznog prava u kaznenom postupku, što parnični suci sigurno nemaju.

## 5.2. Pregovaranje o sankciji

Članak 360. Zakona o kaznenom postupku određuje da stranke mogu pregovarati o uvjetima priznavanja krivnje i sporazumijevanja o sankciji. Dakle, državni odvjetnik može s okrivljenikom razgovarati o uvjetima priznavanja krivnje i tijekom tog pregovaranja mogu se sporazumjeti o sankcijama. Sporazum o uvjetima priznavanja krivnje preduvjet je za sporazumijevanje o sankciji. Okrivljenik prilikom tih pregovara mora imati branitelja.

Nakon simulacije postupka u radionicama u Valbandonu državno odvjetništvo smatra da je sporazumijevanje o sankciji način na koji se u nespornim slučajevima postupak može brzo dovršiti. Prva iskustva pokazuju da će sporazumijevanje biti i češće nego što se to procjenjuje. Državni odvjetnik treba inicirati i sudjelovati u postupku sporazumijevanja o sankciji u svim onim slučajevima u kojima ocijeni da se sporazumom može brzo i učinkovito postići svrha vođenja postupka. To je i razlog da se člankom 82. Zakona o državnom odvjetništvu nameće dužnost državnim odvjetnicama poduzimanja mjera i radnji kojima se pridonosi bržem okončanju kaznenog postupka.

Državni odvjetnik će obavijestiti okrivljenika i branitelja, ako ga ima, da je spreman pregovarati o uvjetima pod kojima će okrivljenik priznati krivnju, odnosno sklopiti sporazum o vrsti i mjeri kaznenopravne sankcije, kada ocijeni da bi se priznavanjem krivnje i sporazumijevanjem o sankciji postupak mogao skratiti, a osobito u slučaju kad je okrivljenik dao izjavu kako se osjeća krivim po svim ili nekim točkama optužbe. Tu ovlast imaju i zamjenici državnog odvjetnika, s time da su dužni prije potpisivanja izjave za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka o tome izvijestiti državnog odvjetnika.

Sporazumijevanjem o sankciji u znatnom se broju slučajeva može izbjeći vođenje postupka. Zbog toga se u Zakonu o državnom odvjetništvu sporazumijevanju o uvjetima priznavanje krivnje i sankciji poklanja značajna pažnja. Kroz sporazumijevanje o sankciji, primjenom oportuniteta i zahtijevanjem izdavanja kaznenih naloga, državni odvjetnik trebao bi u skraćenom postupku nastojati riješiti velik broj predmeta. Zbog toga se člankom 74. Zakona o državnom odvjetništvu propisuju obveze državnog odvjetnika u slučaju potvrdnog očitovanja o optužnici na temelju kojeg se očekuje izbor i odmjerivanje blaže kazne (članak 360. stavak 1. ZKP). Državni odvjetnik treba ocijeniti omogućuje li takvo priznanje krivnje izbjegavanje glavne rasprave i brže rješavanje drugih predmeta, skraćuje li očekivano vrijeme vođenja kaznenog postupka od optužbe do pravomoćne osude na kaznu oduzimanja slobode, ušteduje li u znatnoj mjeri troškove postupka, pošteduje li žrtve i druge osjetljive svjedoke od negativnih učinaka javnog iznošenja iskaza na raspravi, omogućuje li primjenu mjera upozorenja ili zamjenu kazne zatvora radom za opće dobro na slobodi ili omogućuje li otkrivanje drugih kaznenih djela ili drugih počinitelja kaznenih djela.

Ako postoji neka od tih okolnosti, državni odvjetnik treba inicirati postupak sporazumijevanja, ako već prije okrivljenik nije dao inicijativu za sklapanje sporazuma. Ocjena o primjeni neke od okolnosti iz stavka 1. članka 74. Zakona o državnom odvjetništvu mora biti obrazložena u službenoj bilješci koja ostaje u državnoodvjetničkom spisu kako bi se unutarnjom kontrolom moglo preispitati je li postupanje državnog odvjetnika bilo u granicama očekivanog i uobičajenog. Prema stavku 4. ovog članka, sporazumom se ne mogu mijenjati učinci zakonskih odredbi o oduzimanju imovinske koristi stečene kaznenim djelom.

Kako bi se sporazumijevanje što više primjenjivalo, člankom 75. Zakona o državnom odvjetništvu obvezuje se glavni državni odvjetnik na davanje uputa za sporazumijevanje o sankciji s okrivljenikom. Uputama se propisuje način vođenja pregovora, pisani oblik i sadržaj sporazuma kojeg je sastavni dio izjava za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka te način izračunavanja umanjene zakonske kazne koja bi se trebala primijeniti u konkretnom slučaju. Uputom se mogu propisati slučajevi u kojima se državni odvjetnici ne mogu sporazumijevati o donošenju presude na temelju sporazuma stranaka.

Ako je došlo do sporazuma, državni odvjetnik sastavlja sporazum koji je osnova za izradu izjave koju potpisuju državni odvjetnik te okrivljenik i njegov branitelj, a njezin je sadržaj određen u članku 360. stavku 4. Zakona o kaznenom postupku.

Sporazumijevanje je moguće prema članku 374. Zakona o kaznenom postupku i na pripremnom ročištu, a članak 530. Zakona o kaznenom postupku koji se odnosi na skraćeni postupak upućuje da sud tijekom rasprave može postupiti prema članku 374. Zakona, pa je dakle tijekom rasprave sporazumijevanje uvijek moguće.

## 6. ZAKLJUČAK

Velike promjene uređenja prethodnog kaznenog postupka, osobito istrage, svakako su državnom odvjetniku donijele brojne i važne nove ovlasti, od kojih je svakako najznačajnija pokretanje i vođenje istrage. Jačanje položaja državnog odvjetništva u kaznenom postupku posljedica je prelaska sa sudske na tužiteljsku istragu, a s druge strane davanja većih mogućnosti državnom odvjetništvu da primjenom načela svrhovitosti izbjegne vođenje kaznenog postupka, čime se nastoji barem malo rasteretiti kazneno pravosuđe opterećeno velikim brojem predmeta.

No pitanje je jesu li te velike ovlasti koje je državno odvjetništvo dobilo odredbama novog Zakona o kaznenom postupku dovoljan razlog da se ustvrdi da državno odvjetništvo ima dominantan položaj u prethodnom postupku. S jedne strane, na normativnoj razini, ovlasti suda u tom stadiju postupka su

vrlo značajne, sudski pridržaj i određeni oblici kontrole nad radom tužitelja mogu u velikoj mjeri odrediti tijek prethodnog postupka; s druge, praktične, strane, državni odvjetnik u spoznajno najvažnijem dijelu postupanja u povodu počinjenja kaznenog djela u velikoj mjeri faktično ovisi o policiji, neovisno o rješenjima prihvaćenim u Zakonu. To vrijedi kako za izvide kaznenih djela, tako i za provođenje istrage, budući da će u velikoj većini slučajeva istražitelj biti policijski službenik. Faktična prevlast policije u prethodnom postupku proizlazi iz njezinih kadrovsko-tehničko-taktičkih kapaciteta, stoga ne čudi da niz studija koje su se bavile proučavanjem odnosa među subjektima u prethodnom postupku u drugim pravnim sustavima sa sličnom pravnom regulacijom nerijetko proglašava policiju faktičnom “gospodaricom” prethodnog postupka. Iz navedenih je dvaju razloga deklariranje državnog odvjetnika nespornim gospodarom prethodnog postupka u najmanju ruku upitno.

Nužno je nadalje istaknuti i da su nove ovlasti državnog odvjetnika praćene jednako velikim obvezama i odgovornostima, što će od samih državnih odvjetnika tražiti mnogo veći angažman u svakom predmetu i raskid s dosadašnjim, često puta pasivnim, pristupom istrazi. Ne samo opća obveza vođenja istrage i rukovođenja izvidima već i niz pojedinačnih odredbi zahtijevaju promjenu ustaljenog načina rada i ulaganje dodatnog napora radi kvalitetnog obavljanja posla, kao što je to, primjerice, nova odredba o dostavi samo određenih pismena uz optužnicu, što znači da će državni odvjetnik morati biti kritičniji kako u samom prikupljanju pismena, tako i u njihovu dostavljanju.

Takav potpuni angažman u svakom predmetu pokazuje se problematičnim iz praktičnih (kadrovskih, vremenskih) razloga. Stoga Zakon o državnom odvjetništvu obvezuje državnog odvjetnika da teži da i bez vođenja postupka utječe na osumnjičenika da ubuduće ne čini kaznena djela, što znači okončanje postupka širenjem primjene načela svrhovitosti. To više što se iz kratke prakse primjene ovog zakona uočava da će primjena nekih odredbi novog Zakona (kao što su to odredbe o pritvoru, osobito trajanju pritvora i rokovima unutar kojih pritvorenik mora biti ispitan) u praksi biti otežana, a u nekim slučajevima i nemoguća.

Iz iskustava drugih država može se lako uvidjeti da u postojećoj situaciji (što se odnosi na raspoložive kadrove u državnom odvjetništvu, broj predmeta koji je potrebno godišnje riješiti te uzimajući u obzir rokove predviđene Zakonom) nije realno očekivati da državni odvjetnici doista sami provode izvide u većini slučajeva, pa čak ni da nadziru policijske izvide odnosno daju naloge za poduzimanje određenih izvidnih radnji u znatnom broju predmeta u skraćenom postupku. Puni angažman državnog odvjetništva morat će silom prilika biti ograničen na rad na težim i srednje teškim kaznenim predmetima. Isto vrijedi, iako u nešto manjoj mjeri, i za vođenje istrage, gdje se može očekivati da će državni odvjetnik osobno provoditi samo određene dokazne radnje u većini postupaka (osobito ispitivanje okrivljenika, na što je u redo-



vitom postupku obavezan odredbom čl. 69. Zakona o državnom odvjetništvu), dok će provođenje većine dokaznih radnji, osobito u lakšim kaznenim predmetima, morati povjeravati istražitelju.

Na kraju se može zaključiti da će brza prilagodba novoj pravnoj regulaciji i uspješnost državnih odvjetnika u obavljanju svoje nove uloge (a time u znatnoj mjeri uspješnost cijelog prethodnog kaznenog postupka u sustavu tužiteljske istrage) ovisiti i o stvarnoj promjeni shvaćanja državnih odvjetnika o vlastitoj ulozi i načinu djelovanja u prethodnom kaznenom postupku.

## LITERATURA

1. *Albrecht, Hans-Jörg*, Criminal Prosecution: Developments, Trends and Open Questions in the Federal Republic of Germany, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 8/3, 2000., str. 245-256.
2. *Brüning, Janique*, Der Richtervorbehalt – ein zahnloser Tiger? Über die verfassungsrechtliche Notwendigkeit des Richtervorbehalts und seine Ineffizienz in der Praxis, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 1/2006., str. 29-35.
3. *Damaška, Mirjan*, Dokazna sredstva u kaznenom postupku, oris novih tendencija, Pravni fakultet, Zagreb, 2003.
4. *Damaška, Mirjan*, O nekim učincima stranački oblikovanog pripremnog postupka, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb)*, vol. 14, broj 1/2007., str. 3-14.
5. *Damaška, Mirjan*, Sudbina anglo-američkih procesnih ideja u Italiji, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb)*, vol. 13, broj 1/2006., str. 3-15.
6. *Elsner, Beatrix; Smit, Paul; Zila, Josef*, Police Case-ending Possibilities within Criminal Investigations, *European Journal on Criminal Policy and Research (2008.)*, Vol. 14, str. 191-201.
7. *Fisher, Stanley Z.*, The Prosecutor's Ethical Duty to Seek Exculpatory Evidence in Police Hands: Lessons from England, *Fordham Law Review*, (1999.-2000.), Vol. 68, str. 1379-1452.
8. *Horvatić, Željko; Cvitanović, Leo*, Politika suzbijanja kriminaliteta, Zagreb, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Policijska akademija, 1999.
9. *Hüls, Silke*, Der Richtervorbehalt – seine Bedeutung für das Strafverfahren und die Folgen von Verstößen, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 4/2009., str. 160-169.
10. *Hüls, Silke*, Polizeiliche und staatsanwaltliche Ermittlungstätigkeit: Machtzuwachs und Kontrollverlust, *Berliner Wissenschafts-Verlag*; Berlin, 2007.
11. *Jehle, Jörg-Martin*, Wade Mariane, Coping with Overloaded Criminal Justice Systems, *The Rise of Prosecutorial Power Across Europe*, Heidelberg, 2006.
12. *Krapac, Davor*, Zakon o kaznenom postupku i drugi izvori hrvatskoga postupovnog prava, *Narodne novine*, Zagreb, 2008.
13. Nacrt Zakona o kaznenom postupku s obrazloženjem, Vlada RH, 2008.
14. *Novosel, Dragan; Dundović, Darko*, Suradnja državnog odvjetnika i policije u predistražnom (pretkaznenom) postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 13, god. 2006., br. 2, str. 597-615.
15. *Pavišić, Berislav*, Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb)*, vol. 15, broj 2/2008., str. 489-602.
16. *Schlachetzki, Nikolas*, Die Polizei - Herrin des Strafverfahrens?: Eine Analyse des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei, *Mensch & Buch*; Berlin, 2003.

17. *Sijerčić-Čolić, Hajrija*, Krivično procesno pravo, Knjiga II, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2008.

---

## Summary

### THE STATE ATTORNEY AS THE MASTER OF NEW PRELIMINARY CRIMINAL PROCEEDINGS

This paper considers the position of the state attorney in all the stages of preliminary criminal proceedings, the state attorney's authorities and duties, and his relation to other state bodies and other participants of preliminary criminal proceedings. Besides presenting an overview of the regulatory framework envisaged by the new Criminal Procedure Act, the State Attorney's Office Act, the Act on Police Affairs and Authorities, and the Act on the Office for the Suppression of Corruption and Organised Crime, which came into force on 1 July 2009, the authors present the first experiences in applying the new law in cases under the jurisdiction of the Office for the Suppression of Corruption and Organised Crime (USKOK). In addition, the paper presents facts that feed into the assessment of how far the statement that the state attorney is the master of preliminary proceedings is, indeed, justified, i.e. the extent to which such an assessment of the "balance of powers" in preliminary criminal proceedings pursuant to the new Criminal Procedure Act is actually underpinned by suitable legal solutions. Based on the solutions set out in the new Criminal Procedure Act, and on the basis of a comprehensive comparative review, the authors provide an answer to the question about whether the state attorney, in addition to regulatory, "paper-based" capacity, also has a real opportunity to be the master of preliminary proceedings.