

JOSIP PAVLIČEK*

Istražitelji iz redova policije (neka procesnopravna i upravnopravna pitanja)

Sažetak

S obzirom na to da akti koji reguliraju djelokrug rada državnih tijela ne prepoznaju angažman državnih službenika u kaznenom postupku u takvoj mjeri kako to dopušta Zakon o kaznenom postupku, istražitelj će, kao novi kaznenoprocetni subjekt, neizostavno otvoriti i brojna upravnopravna pitanja. Rad se bavi nekim takvim pitanjima koja mogu potencijalno predstavljati probleme u svakodnevnoj praksi, ponajviše iz kuta policijskih službenika koji će ipak u najvećem broju biti angažirani kao istražitelji.

Ključne riječi: *istražitelj, kazneni postupak, upravnopravni aspekti, policija, državni odvjetnik.*

UVOD

Prije nego se posvetimo upravnopravnim pitanjima valja naglasiti neke činjenice koje određuju opći položaj istražitelja u kaznenom postupku. Članak 202. stavak 2. točka 22. Zakona o kaznenom postupku (pročišćeni tekst NN 121/11.) definira istražitelja kao osobu koja je prema posebnom propisu donesenom na osnovi zakona ovlaštena provoditi dokazne i druge radnje. Iz toga, ali i analizom drugih odredbi tog istog Zakona (ZKP/08. u daljnjem tekstu), osobito članka 213., vidimo da je ipak glavni zadatak istražitelja provođenje dokaznih radnji temeljem naloga državnog odvjetnika te njegovu ulogu u kaznenom postupku u najvećoj mjeri treba promatrati kroz njih.

Također iz definicije istražitelja kao "osobe" proizlazi mogućnost državnog odvjetnika da istražitelje određuje iz vrlo širokog kruga stručnjaka, vjerojatno u najvećoj mjeri državnih službenika, ali i osoba koje nisu državni službenici.

Pogledamo li tko je te radnje obavljao prije reforme kaznenog postupka, vidimo da su dokazne radnje, kada je postojala opasnost od odgode, uglavnom obavljali policijski službenici, a tijekom istrage istražni sudac (usp. Bayer, 1989). Upravo zbog te činjenice, ali i organizacijske strukture i profesionalnih kapaciteta koji su u proteklom razdoblju razvijani, izvjesno je da će najviše biti angažirani istražitelji iz redova policije. S obzirom

* dr. sc. Josip Pavliček, viši predavač na Visokoj policijskoj školi MUP-a RH, Zagreb.

na to, već je i prilikom zakonskog uređivanja istražitelja, kao novog kaznenoprocenog subjekta, trebalo napraviti distinkciju među istražiteljima iz redova policije i onih koji bi dolazili iz drugih državnih tijela odnosno koji ne bi bili državni službenici.

Sljedeći važan instrument koji značajno određuje položaj istražitelja u kaznenom postupku je proces izdavanja pisanih naloga državnog odvjetnika za provođenje svake dokazne radnje. Može se reći da je dosadašnja praksa u primjeni tih normi pokazala znatan stupanj birokratizacije, a time i gubitaka dragocjenog vremena kada je riječ o hitnim dokaznim radnjama. Takva procedura traži angažman značajnih potencijala u procesu pripreme i izdavanja naloga, kako među policijskim službenicima tako i u redovima državnih odvjetnika. Na to se nadovezuje i problem individualizacije naloga na konkretnog istražitelja, (više: Pavliček, 2009).

Primjerice, adresat naloga o provođenju dokazne radnje prema njemačkom Zakonu o kaznenom postupku je primjerice policijska organizacijska jedinica, a ne konkretan policijski službenik – istražitelj državnog odvjetništva. Iznimno, kada određeni policijski službenik vodi postupanje po određenom predmetu, nalog može biti upućen njemu ili pak kada državni odvjetnik neposredno rukovodi timom koji istražuje neko kazneno djelo (Rosenberg-Lowe, 2007).

Iako je istražitelj kaznenoprocenasi subjekt i njegov angažman se u najvećoj mjeri iscrpljuje kroz provođenje dokaznih radnji u kaznenom postupku, on ima znatno šire implikacije na pravni sustav koji regulira rad pojedinih državnih tijela iz kojih će istražitelji biti imenovani.

Nedostatak provedbenih normi koje bi olakšale angažman istražitelja u svakodnevnoj praksi nužno će dovesti u određenim slučajevima do improvizacija, a time i do pogrešaka. Osim provedbenih normi procesnopravne prirode svakako treba uzeti u obzir upravno-pravne norme bez čijeg se usklađivanja sa zahtjevima Zakona o kaznenom postupku neće moći dugoročno i sustavno angažirati istražitelji iz državnih tijela.

U nastavku će biti riječi o nekim pitanjima koja bi mogla imati utjecaj na svakodnevnu praksu prilikom određivanja istražitelja, nalaganja i provođenja dokaznih radnji. Posebno će biti naglašena uloga policije kao važnog partnera državnog odvjetništva u prethodnom postupku, odnosno istražitelja koji će biti određivani između njenih službenika.

1. HIJERARHIJSKI ODNOSI MEĐU SUBJEKTIMA KAZNENOG PROGONA

Funkcioniranje sustava za kazneni progon, ali i uređenje državnih tijela počiva na načelima hijerarhijske nadređenosti i podređenosti. Upravo su ta načela važna u razmatranju položaja državnog odvjetništva u odnosu na ostala državna tijela koja sudjeluju u kaznenom postupku. Borković u tom smislu navodi dvije okolnosti koje su važne za postojanje hijerarhijskih odnosa među pojedinim tijelima. U prvom redu je to ustrojstvo organizacije u kojem su pojedina tijela poredana na ljestvici prema rangu uz istovremeno utvrđivanje podčinjenosti nižeg tijela višem; i druga je definiranje ovlasti viših tijela kojima se ona mogu koristiti u svojim hijerarhijskim ovlastima prema nižim (Borković, 2002).

Ustav i zakoni državno odvjetništvo određuju kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo koje nije uklopljeno u tu hijerarhiju, ali koje je ovlašteno i dužno postupati protiv

počinitelja kaznenih djela i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona (čl. 125. st. 1. Ustava RH i čl. 2. Zakona o državnom odvjetništvu (NN 76/09., 153/09., 116/10., 145/10., 57/11., 130/11.).

Isto tako članci 51. i 52. Zakona o državnom odvjetništvu jasno pozicioniraju državno odvjetništvo kao tijelo kojem su državna tijela i pravne osobe dužni pružiti pomoć u obavljanju njegovih ovlasti. Na to upućuje i članak 191. ZKP/08. postavljajući jasnu obvezu suradnje državnih tijela s državnim odvjetništvom, ali i drugim subjektima u kaznenom postupku.

Promatrano s upravnopravnog aspekta, ZKP/08. ide i dalje te stvara uvjete za izravno nalaganje dokaznih radnji pojedinim državnim službenicima mimo ustaljene hijerarhijske strukture. Na takav način može doći do značajnijeg angažiranja materijalnih resursa pojedinih državnih tijela i remećenja uobičajenih radnih procesa kojima su do sada upravljali nadređeni službenici iz državnih tijela. To bi se osobito moglo odnositi na policiju. Naime, policijski službenik koji je imenovan za istražitelja treba provesti dokaznu radnju na određenom mjestu i u određenom vremenu za koje vrijeme nije u nadležnosti svojeg rukovoditelja u smislu da mu ovaj može dati drugi zadatak, a za provođenje te dokazne radnje u pravilu treba angažirati i određena materijalna sredstva.

Iako se može činiti da takve situacije neće biti učestale, budu li se događale u organizacijskim oblicima policije kod kojih postoji deficit stručnjaka određene specijalizacije, redovni radni procesi će svakako trpjeti, a postavlja se i pitanje radnopravnih aspekata poput radnog vremena, opisa poslova koje službenik obavlja, naknade za njihovo obavljanje, zaštite na radu, prava koja mu pripadaju na temelju zakona i kolektivnog ugovora itd.

Ublažavanje ozbiljnijih nesporazuma je moguće postići detaljnijim propisivanjem pravila o međusobnoj komunikaciji i suradnji, kao što to primjerice čini *Protokol o zajedničkom radu policije i državnog odvjetništva tijekom prethodnog i kaznenog postupka* (MUP RH, 2011.). U pojedinim njemačkim pokrajinama čak su sastavljeni katalozi kaznenih djela kojima se određuje način komunikacije između policije i državnog odvjetništva, potreba i rokovi ranog izvješćivanja i zajedničkog obavljanja pojedinih dokaznih radnji. Tako su u katalogu kaznenih djela pokrajina Rheinland-Pfalz i Thüringen određene smjernice da policija mora odmah obavijestiti državnog odvjetnika o počinjenom kaznenom djelu kako bi se on mogao uključiti i preuzeti vođenje istraživanja kod: teških kaznenih djela kao što su razbojništva u novčarske ustanove, poštanske urede i transporte novca, ubojstva, otmice, seksualni delikti; kaznenih djela protiv okoliša; kaznenih djela tijekom kojih je počinjena velika materijalna šteta, primjerice veća od 250.000 eura; kod događaja kao što su primjerice požari, eksplozije, prometne nesreće (Elsner, 2008).

Ipak neka istraživanja koja su provedena na području funkcioniranja odnosa između državnog odvjetništva i pravosudne policije u Francuskoj govore o dubljim problemima u hijerarhijskom odnosu između državnog odvjetništva i policije koji idu do te mjere da su u složenijim istragama policijski časnici skloniji slušati zapovijedi svojih policijskih šefova nego državnog odvjetnika (Hodgson, 2001). Konflikte tijekom prethodnog postupka spominje i Fabri prilikom analize odnosa državnog odvjetništva i policije u Italiji. Policijski službenici naglašavali su nekompetentnost državnih odvjetnika u vođenju kriminalističkih

istraživanja, sporost u provođenju hitnih radnji, a posljedično tome i gubitke značajnih informacija (Fabri, 2007).

Potrebno je također razmotriti i potencijalni hijerarhijski odnos između istražitelja i policije. Jedna od važnih karakteristika kriminalističkog istraživanja je prožimanje dokaznih i izvidnih radnji. Kako istražitelj nije ovlašten poduzimati izvidne radnje, već samo dokazne radnje, mogu se pojaviti situacije kada primjerice tijekom očevida treba obaviti neke izvidne radnje kao što su osiguranje mjesta događaja, utvrđivanje identiteta osoba, prikupljanja obavijesti od građana i druge (usp. Pavišić, 2011). Takve situacije su se do sada rješavale hijerarhijskom pozicijom kriminalističke policije prema kojoj su njeni pripadnici mogli nalagati obavljanje pojedinih izvidnih radnji ostalim policijskim službenicima. S obzirom na današnje odnose među subjektima postavlja se pitanje da li bi istražitelj koji nije iz policije mogao nalagati provođenje takvih izvidnih radnji.

Zbog sličnih problema u odnosima između francuske pravosudne policije koja je ovlaštena poduzimati dokazne radnje i ostalih policijskih snaga zakonski je određeno da časnici pravosudne policije, koji se isto tako određuju iz različitih državnih tijela, mogu tražiti i dobiti pomoć policije u obavljanju izvidnih i drugih radnji (čl. 17. *Code de procédure pénale*).

2. POLICIJSKI SLUŽBENICI MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA KAO ISTRAŽITELJI

Iako policija obavlja vrlo širok spektar i to, uglavnom upravnih poslova, policiju se u najvećoj mjeri percipira kao primarno nadležnu u prevenciji kriminaliteta i razjašnjavanju počinjenih kaznenih djela (usp. Tomašević, 1989). Ona je tradicionalno odgovorna u očima građana za otkrivanje počinitelja pa javnost umiruje saznanje da je policija uspješno obavila svoj posao. Vrlo često je prozivana i za propuste drugih pravosudnih tijela bez obzira što na njih nije mogla utjecati. Ona je zahvaljujući svojem teritorijalnom načelu rada i neposrednim kontaktima s građanima stekla odgovarajući autoritet i povjerenje. Građani uslijed spomenutog statusa, ali i autoriteta sile kojim policija raspolaže, poštuju ovlasti koje policija ima na osnovi zakona. Zbog te percepcije vrlo vjerojatno će trebati dulji vremenski period dok građani i stvarno usvoje značajne promjene u odnosima među subjektima kaznenog postupka, koje proizlaze iz posljednje reforme.

2.1. Neke prednosti policijskih službenika u obavljanju poslova istražitelja

Poštujući stručnost državnih odvjetnika, osobito u pogledu pravnih aspekata kaznenog postupka, ali i istražitelja drugih državnih tijela u procesu provođenja dokaznih radnji kod istraživanja određenih kaznenih djela (financijske ili porezne istrage, istraživanje zrakoplovnih ili pomorskih nesreća i slično), ipak postoje značajne prednosti policijskih službenika u procesu otkrivanja, istraživanja i dokazivanja kaznenih djela koje proizlaze iz dosadašnjeg normativnog uređenja, ali i stvarnih odnosa na tom području. Najvažniji element je snažna organizacijska struktura koja je stvarana više desetljeća i prilagođavana potrebama istraživanja kriminaliteta.

Osim organizacijske strukture, kroz proces redovnog i specijalističkog obrazovanja, razvijali su se i ljudski potencijali. Nije to karakteristika samo hrvatske policije već se

one mogu uočiti i u drugim europskim zemljama. Primjerice na takve prednosti ukazuje u svom istraživanju i Elsner kada govori o dominaciji policije tijekom pretkaznenog postupka. Ona isto tako naglašava nerazmjer u materijalnim i kadrovskim kapacitetima između policije i državnog odvjetništva, korištenje suvremenih istražnih metoda, specijalizaciju za provođenje kaznenog progona i preventivne mjere policije (Elsner, 2008). Jednako smatraju Novosel i Pajčić u pogledu hrvatske policije navodeći da policija u praksi ima mnogo jači položaj nego što se to može zaključiti čitanjem zakonskih normi (Novosel i Pajčić, 2009).

Formalno gledajući, i u njemačkom zakonodavstvu državni odvjetnik ima središnju ulogu u predistražnom postupku no u praksi je situacija nešto drugačija. Policijski službenici, odnosno istražitelji državnog odvjetništva iz redova policije, uglavnom obavljaju većinu radnji samostalno, osobito kada je riječ o dokaznim radnjama koje ne trpe odgodu i kod lakših kaznenih djela (Elsner i Peters, 2010).

U smislu raspoloživosti ljudskih potencijala najbolji su pokazatelj statistički podaci koji govore da državno odvjetništvo ima vrlo ograničene kapacitete odnosno oko 600 državnih odvjetnika i zamjenika, dok s druge strane imamo oko 24 000 policijskih službenika u okviru kojeg broja je oko 4 000 kriminalističkih službenika koji su specijalizirani za provođenje kriminalističkih istraživanja, a time i dokaznih radnji. Sadašnje zakonsko rješenje traži angažman državnog odvjetnika tijekom čitavog kaznenog postupka i to od najranijih stadija, dok je u prethodnim zakonskim rješenjima on nastavljao rad na kaznenom predmetu nakon što bi policija prikupila većinu dokaznih činjenica.

Toj činjenici se prilagođavala i organizacijska struktura obaju tijela. Državni odvjetnik je dobivao u značajnoj mjeri dorađenu kaznenu prijavu i nije se trebao upuštati u opsežnije procese istraživanja. Policija je nasuprot tome jačala organizacijsku strukturu za otkrivanje i istraživanje kaznenih djela i u tome je postala nezaobilazan čimbenik. Za potrebe kriminalističke prakse policija je uspostavila organizacijske oblike koji su specijalizirali provođenje pojedinih dokaznih radnji, ali i određenih kaznenih djela i uglavnom ih oni obavljaju (isto Kralj, 2009). U tom smislu će državni odvjetnici prilikom određivanja istražitelja iz redova policije trebati voditi brigu i o njihovom stručnom profilu i specijalističkom području unutar policijskog sustava.

Dokazne radnje općeg karaktera, za koje je osposobljena većina detektiva, inspektora pa i policije u odori, poput pretrage prostora, osoba i nekih pokretnih stvari i privremenog oduzimanja predmeta, neće predstavljati problem i moći će ih obavljati svi. Međutim, dokazne radnje kao što je pretraga računala i s njim povezanih uređaja, drugih uređaja koji služe prikupljanju, pohranjivanju i prijenosu podataka, telefonskim, računalnim i drugim komunikacijama i nositelja podataka, složenije očevide, uzimanje otisaka prstiju i otisaka drugih dijelova tijela, pribavljanje specifičnih dokaza ispravom pa i složenija ispitivanja svjedoka ili okrivljenika – svakako će trebati obavljati usko specijalizirani istražitelji.

Brojnost policijskih službenika i njihova teritorijalna raspoređenost također su značajno jamstvo da će dokazne radnje, a osobito one hitne naravi, biti pravodobno obavljene.

Uzmemo li u obzir da je u dosadašnjem razdoblju čitava policija bila ovlaštena provoditi dokazne radnje, postavlja se pitanje hoće li sada znatno manji broj istražitelja

biti u mogućnosti provesti te radnje, a da pri tome provođenje dokaznih radnji ne postane njihov jedini posao već da obavljaju i redovne zadaće svojih radnih mjesta.

Sa specijalističkim pristupom kriminalističkom istraživanju, odnosno opredjeljenjem da isključivo specijalisti obavljaju pojedine radnje, susrećemo se već dulje vrijeme u policiji. On ima svojih prednosti, ali i nedostataka. Iako se na takav način postižu bolji rezultati kod teških kaznenih djela, vrlo brzo se javljaju problemi u pogledu motiviranosti specijalista za kvalitetno obavljanje radnji kada je riječ o masovnom kriminalitetu i lakšim kaznenim djelima.

Takav model se primjenjuje u obavljanju očevida na području većih policijskih uprava gdje specijalizirane ekipe obavljaju sve očevide na svome području. Policijski službenici koji su kasnije bili zaduženi za vođenje cjelokupnog kriminalističkog istraživanja imali su primjedbi na kvalitetu obavljenih očevida kod lakših kaznenih djela, osobito masovnog kriminaliteta. Naime, vrlo brzo je kod specijalista za očevide dolazilo do zasićenja u obavljanju tih poslova, ne postoji njihova odgovornost za krajnji ishod kriminalističkog istraživanja i obavljanje očevida se u određenom broju slučajeva pretvorilo u rutinsko pisanje zapisnika koji nisu sadržavali ništa upotrebljivo za dokazivanje. U tom pogledu treba vrednovati i analizirati korištenje istražitelja kako se ne bi pojavljivali slični problemi.

2.2. Materijalno-tehnička sredstva

U značajne prednosti policije treba ubrojiti i njezinu materijalno-tehničku opremljenost. Za učinkovito istraživanje kaznenih djela neophodni su adekvatni prostori, vozila, informatička oprema, laboratoriji ili brojna specijalna oprema koja se prikupljala dugi niz godina.

Imenovanjem pojedinog državnog službenika kao istražitelja, a neuključivanjem državnog tijela iz kojeg dolazi u proces provođenja dokazne radnje, otvara se problem materijalno-tehničkih sredstava koja su nužna za rad istražitelja tijekom provođenja dokazne radnje – od najjednostavnijih situacija gdje će istražitelj trebati vozilo kojim bi se prevezao od državnog tijela do mjesta gdje treba obaviti radnju, preko korištenja posebno opremljenih prostorija policije za obavljanje prepoznavanja, ispitivanje svjedoka i/ili okrivljenika, korištenja posebne opreme za pretrage digitalnih nositelja podataka, dresiranih pasa za pretrage prostora itd.

Do sada se takvi problemi nisu pojavljivali, jer je policija bila ta koja je svu tu opremu i materijalno-tehnička sredstva posjedovala i bilo je moguće i kroz unutarnju preraspodjelu vrlo brzo osigurati sve što treba za obavljanje poslova istraživanja kaznenih djela.

3. UPRAVNOPRAVNI KRITERIJI ZA IMENOVANJE ISTRAŽITELJA

Radna mjesta državnih službenika klasificirana su prema standardnim mjerilima za sva državna tijela na: radna mjesta rukovodećih državnih službenika, viših državnih službenika i radna mjesta nižih državnih službenika. U standarde temeljem kojih se procjenjuju radna mjesta ulaze: potrebno stručno znanje, složenost poslova, samostalnost u radu, stupanj suradnje s drugim državnim tijelima i komunikacije sa strankama, stupanj odgovornosti i utjecaj na donošenje odluka (Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj upravi, NN 77/07., 13/08., 81/08.).

Imenovanjem državnog službenika istražiteljem dolazi do promjena u stvarnim karakteristikama njegova radnog mjesta. Istražitelji će trebati, osobito oni koji nisu ujedno i policijski službenici, nadograditi svoje stručno znanje u pogledu procesnih okvira dokaznih radnji koje će obavljati, samim time razina složenosti poslova koje će državni službenik obavljati prelazi na višu razinu, dokazne radnje će obavljati samostalno, a sastavljat će i dokumente koji će služiti u svrhu dokazivanja u kaznenom postupku čime se povećava i stupanj odgovornosti. Razina suradnje s drugim državnim tijelima se isto tako povećava.

Uvažavajući takvu situaciju bit će potrebno učiniti analizu poslova radnih mjesta i prema tome korigirati status državnih službenika koji će obavljati poslove istražitelja. Izmjene će biti potrebno napraviti u Pravilnicima o unutarnjem redu s obzirom na to da klasifikacija radnih mjesta izravno utječe na sustav plaća, a time i na motiviranost službenika.

Način izmjena i dopuna Pravilnika o unutarnjem redu za pojedina državna tijela uređen je Pravilnikom o jedinstvenim standardima i mjerilima za određivanje naziva i opisa radnih mjesta u državnoj službi (NN 167/07.).

Određivanje istražitelja u pojedinom državnom tijelu ne bi se smjelo odvijati *ad hoc* već treba poštovati unaprijed određene kriterije i procedure odabira, edukacije i imenovanja.

Dva su glavna načina klasifikacije ljudskih potencijala u državnoj upravi: sustav klasifikacije službenika i sustav klasifikacije radnih mjesta. Klasifikacija službenika obuhvaća sve službenike s jednakim svojstvima (npr. školska sprema, godine provedene u službi), a klasifikacija radnih mjesta sagledava radno mjesto kao osnovni čimbenik i kao ukupnost svih radnih dužnosti za čije se obavljanje predviđa jedan službenik (Blažević, 2004).

U tom smislu će i u pogledu istražitelja imenovanih iz tijela državne uprave biti potrebno ustanoviti određene kriterije koje će oni trebati zadovoljiti da bi bili imenovani. Možemo ih podijeliti na opće i posebne kriterije. Znamo da Zakon o državnim službenicima (NN 92/05., 142/06., 77/07., 127/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12.) u članku 48. određuje neke opće kriterije koje treba zadovoljiti osoba prilikom prijma u državnu službu. Među njih spada:

- a) punoljetnost
- b) odgovarajući stupanj obrazovanja
- c) odgovarajuće stručno znanje i iskustvo, osim u slučaju prijma vježbenika
- d) zdravstvena sposobnost za obavljanje poslova radnog mjesta na koje se prima
- d) hrvatsko državljanstvo.

Za prijam u državnu službu osobe koja je strani državljanin ili osobe bez državljanstva, pored ispunjavanja uvjeta propisanih posebnim zakonom, potrebno je prethodno odobrenje središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose.

Osim tih uvjeta određene su i neke zapreke koje onemogućavaju da se u državnoj službi zaposle osobe:

- a) protiv kojih se vodi kazneni postupak ili koje su osuđene za kazneno djelo protiv života i tijela, protiv slobode i prava čovjeka i građanina, protiv Republike Hrvatske, protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, protiv spolne slobode i spolnog čudoređa, protiv braka, obitelji i mladeži, protiv imovine, protiv

- sigurnosti platnog prometa i poslovanja, protiv pravosuđa, protiv vjerodostojnosti isprava, protiv javnog reda ili protiv službene dužnosti
- b) kojima je prestala državna služba zbog teške povrede službene dužnosti, u razdoblju od četiri godine od prestanka državne službe
 - c) kojima je prestala državna služba zbog toga što nisu zadovoljile na probnom radu, u razdoblju od četiri godine od prestanka državne službe (čl. 49. Zakona o državnim službenicima).

Osim spomenutih uvjeta posebnim zakonom, uredbom ili pravilnikom o unutarnjem redu državnog tijela mogu se propisati i drugi uvjeti za prijam u državnu službu pa to ostavlja dovoljno prostora da se kvalitetno urede pitanja uvjeta koje bi trebali zadovoljavati istražitelji. Od posebnih uvjeta pojedina tijela mogu propisati prijam i raspoređivanje službenika određene struke ili stručne spreme, radni staž u struci, položen državni stručni ispit, posebne stručne vještine, zdravstvene sposobnosti i slično.

Navedeni kriteriji mogu predstavljati polazišnu osnovu za istražitelje, no bit će potrebno odrediti dodatne kriterije koje će morati zadovoljiti istražitelji koji će provoditi dokazne radnje u kaznenom postupku. Postojeći zakonski akti se ne bave detaljnije takvim kriterijima iako je takvih pokušaja bilo kroz proces reforme policijskog zakonodavstva koja nije dovela do donošenja novog Zakona o policiji. Taj Nacrt Zakona o policiji uvodi i terminološko razlikovanje među istražiteljima uvodeći termin policijski istražitelj. Takva nastojanja, iako ne slijede terminologiju koju zadaje ZKP/08. koji izjednačava sve istražitelje, daju značaj istražiteljima iz redova policije sukladno s njihovim stvarnim doprinosom u prethodnom postupku.

U pogledu kriterija u članku 148. Konačnog prijedloga Zakona o policiji bilo je predviđeno da policijski istražitelji mogu biti policijski službenici koji su završili preddiplomski sveučilišni studij ili stručni studij u trajanju najmanje 3 godine te imaju najmanje 5 godina radnog iskustva na poslovima suzbijanja kriminaliteta. Dodatni kriteriji su stavljeni pred policijske istražitelje koji bi bili ovlašteni provoditi ispitivanje svjedoka ili osumnjičenika i to u pogledu temeljnog obrazovanja – preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij odgovarajuće struke ovisno o pojedinoj vrsti kriminaliteta (MUP RH, 2012.).

Strana rješenja u kriterijima za istražitelje su različita. Tako u Njemačkoj § 152. Zakona o ustroju sudova (*Gerichtsverfassungsgesetz*, 2009.) kao opći akt, određuje da istražitelji moraju biti zaposleni u javnoj službi, moraju imati navršених 21 godinu starosti i najmanje dvije godine radnog staža na poslovima za koje se imenuju kao istražitelji. Istovremeno § 19. Zakona o saveznom kriminalističkom uredu i suradnji saveznih i pokrajinskih snaga (*Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten*, BGBl. I S. 1650 od 7. srpnja 1997. godine sa zadnjom promjenom od 6. lipnja 2009. BGBl I 1226) izričito navodi da službenici u slučajevima pružanja pomoći pokrajinskim policijskim snagama imaju status istražitelja državnog odvjetništva, ali samo ako su proveli najmanje četiri godine na poslovima policijskog službenika.

U Francuskoj tako, između ostalih uvjeta, kandidati za časnike pravosudne policije primjerice trebaju imati tri godine radnog staža na odgovarajućim poslovima.

Kada govorimo o stupnju formalnog obrazovanja, svakako bi se trebalo raditi najmanje o prvostupniku i to iz područja koje je potrebno za istraživanje počinjenog kaznenog djela. Može se razmatrati mogućnost da se nedostatak određenog stupnja obrazovanja kompenzira s povećanjem godina radnog iskustva. Tako bi primjerice istražitelji mogle biti i osobe srednje stručne spreme, ali uz uvjet da su obavljale poslove koji su bitni za provođenje dokazne radnje najmanje 15 godina. Upravo bi područje obrazovanja državnog službenika, uz odgovarajuće radno iskustvo, trebalo biti jedan od važnih čimbenika koji će utjecati na odluku državnog odvjetnika kojem će istražitelju povjeriti obavljanje pojedine dokazne radnje.

Državni odvjetnik bi se uz činjenicu da fizički nije u mogućnosti obaviti sve dokazne radnje prilikom istraživanja nekog kaznenog djela, trebao rukovoditi stručnim kvalifikacijama istražitelja na određenom specijalističkom i subspecijalističkom području.

U krajnjoj liniji istražitelj bi državnom odvjetniku trebao biti i stručna potpora, ne samo u neposrednom provođenju dokaznih radnji već i u procesu odabira i planiranja dokaznih radnji i njihovih dosega u konkretnom slučaju. Ako se radi o gospodarskom kriminalitetu onda će to biti stručnjaci za knjigovodstvo, financije ili pak specifičnu granu gospodarskog poslovanja; odnosno, ako se radi o očevidu na mjestu prometne nezgode tijekom koje je počinjeno kazneno djelo, to će obaviti specijalisti iz prometne policije koji takve poslove obavljaju svakodnevno.

Proces dodatnog osposobljavanja istražitelja trebao bi ići u najmanje dva kolosijeka, i to za istražitelje iz redova policije i za istražitelje iz drugih državnih tijela.

Naime, istražitelji iz redova policije imaju određena iskustva u provođenju dokaznih (istražnih) radnji i njihovo usavršavanje bi se trebalo usredotočiti na razlike u zakonskim rješenjima s osobitim naglaskom na formalnu prirodu dokaznih radnji, osobito onih koje u prošlosti nisu samostalno provodili poput ispitivanja svjedoka i djelomično ispitivanja osumnjičenika. Proces osposobljavanja istražitelja iz drugih državnih tijela trebao bi biti nešto temeljitiji s obzirom na njihova iskustva u provođenju radnji tijekom kaznenog postupka.

Određeni modeli integralnog treninga kroz koje bi se usvajala uz teorijska i praktična znanja, trebali bi dati najbolje rezultate. Iznimno je važno pažljivo projektiranje edukacijskih modula koji će omogućiti poboljšavanje usko specijalističkih područja, a osobito povezivanje tih sadržaja s pravnim okvirima i odredbama koje reguliraju provođenje pojedinih dokaznih radnji.

Provođenje dokaznih radnji u kaznenom postupku zahtijeva određenu profesionalnu kvalitetu, ali i poštovanje formalnih ograničenja koje postavlja novi ZKP/08. Postavlja se pitanje – hoće li istražitelji zadovoljiti potrebne kriterije koje nameće kazneni postupak? Ako se uvođenjem istražitelja u kazneni postupak željela postići nova kvaliteta i garancija boljeg provođenja dokaznih radnji, onda bi trebalo postaviti mehanizme koji će osigurati da osobe koje će postati istražitelji doista i postignu tu kvalitetu ili koji će barem provjeriti da oni tu kvalitetu imaju. Na tom tragu je bila i odredba članka 148. stavka 3. Konačnog prijedloga Zakona o policiji koja propisuje da policijski istražitelj mora imati posebna znanja te mora biti posebno osposobljen. Kao rješenje, u tom smislu se nameće sustav certificiranja istražitelja koji bi trebao osigurati potrebne standarde.

Sličnu obvezu nalazimo kod pomoćnika nizozemskih državnih odvjetnika (radi se o istražiteljima). Oni imaju viši obrazovni status od ostalih policijskih službenika. Trebaju položiti dodatne ispite koji se sastoje od teorijskog i praktičnog dijela. Potom dobivaju uvjerenje da su osposobljeni za poslove istraživanja kaznenih djela (Elsner, 2008).

Za istražitelje koji nisu državni službenici i koji nisu nikada obavljali dokazne radnje, bilo bi potrebno uvesti posebni sustav certificiranja koji bi se provodio prema programu kojeg bi izradila odgovarajuća strukovna udruga ili komora.

Osposobljavanje i usavršavanje istražitelja je kontinuirani proces. Svjesni činjenica da se svakodnevno pojavljuju novi pojavnici oblici kriminaliteta, kao važna komponenta pojavljuje se potreba za stalnim profesionalnim usavršavanjem državnih službenika, bilo na poticaj državnih tijela s čijim se djelokrugom taj kriminalitet podudara ili pak na poticaj državnog odvjetnika koji će imati potrebu za stručnjacima određenog profila.

4. SUSTAV VREDNOVANJA RADA ISTRAŽITELJA

Osim ulaznog vrednovanja i ocjene državnih službenika koji će obavljati poslove istražitelja značajno je uspostaviti objektivan sustav praćenja i vrednovanja rezultata njihova rada na provođenju dokaznih radnji. Zakon o državnim službenicima predviđa redovito godišnje ocjenjivanje rada i učinkovitosti državnih službenika od strane nadređenih službenika. Međutim, u pogledu poslova koje državni službenik obavlja temeljem naloga državnog odvjetnika, nadređeni službenik neće imati uvid u vrijeme provedeno izvan ustrojstvene jedinice i kvalitetu provođenja dokaznih radnji.

Godišnja ocjena ima utjecaj na položaj službenika u tijelu državne uprave poput: utvrđivanja potreba stručnog osposobljavanja i usavršavanja, ispunjavanja uvjeta za napredovanje, postojanja uvjeta za nastavak rada državnih službenika na probnom radu ili prestanak službe, postojanja uvjeta za upućivanje državnog službenika na rad izvan državne službe, postojanja uvjeta za korištenje plaćenog studijskog dopusta, utjecaja na izricanja kazni za povrede službene dužnosti. Negativna pak ocjena rada istražitelja mogla bi se isto tako odraziti na budućnost obavljanja poslova u državnom tijelu iz kojeg dolazi. (Više: Pravilnik o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika, NN 18/02.)

Bit će potrebno nekoliko godina potpune primjene novog ZKP/08. kako bi se iskristalizirao određeni broj istražitelja koji će zadovoljavati potrebne uvjete. Sustav vrednovanja bi u najvećoj mogućoj mjeri trebao biti objektivan i trebao bi anulirati subjektivne procjene.

Vrednovanje rada istražitelja trebali bi obavljati državni odvjetnici koji su mu nalogali dokazne radnje prema unaprijed određenim kriterijima. U elemente za ocjenjivanje mogla bi ulaziti kvaliteta provedene dokazne radnje, kvaliteta sastavljene dokumentacije, odnos s državnim odvjetnikom, pravovremenost obavljanja poslova, broj i složenost dokaznih radnji koje je proveo tijekom godine.

4.1. Profesionalni nadzor nad kvalitetom provođenja dokaznih radnji

U pogledu poboljšanja profesionalne kvalitete provođenja pojedinih dokaznih radnji značajnim se nameće i pitanje profesionalnog nadzora rada istražitelja. Dosadašnja praksa je počivala na hijerarhijskom stručnom nadzoru. Primjerice nadređeni policijski službe-

nik imao bi obvezu provjeravati kvalitetu obavljenih hitnih dokaznih radnji i sastavljene dokumentacije. Vrlo često bi se na takav način otklanjali propusti različitog ranga. Takav nadzor je osobito važan s obzirom na kriminalističke aspekte pojedinih dokaznih radnji. Očevid ili pretraga stana mogu se formalno obaviti besprijekorno no sadržaj odnosno predmeti i tragovi povezani s počinjenjem kaznenog djela mogu ostati nepronadjeni.

U tom smislu bi trebalo razmišljati o angažiranju iskusnih istražitelja koji bi kao savjetnici državnog odvjetnika mogli obavljati stručnu kontrolu obavljanja pojedine dokazne radnje ili zapisnika koji su sastavljeni i tako bi otklanjali potencijalne greške ili propuste istražitelja. Na takav način bi se rasteretio državni odvjetnik koji vjerojatno neće imati vremena ispravljati i slati na korekcije neki zapisnik o očevidu ili pretrazi stana ili osobe i podigla bi se kvaliteta sastavljene dokumentacije.

Rješenja u pogledu profesionalnog nadzora mogu biti različita, primjerice, Slovačka policija u sastavu Ravnateljstva policije osnovala je Ured za nadzor nad provođenjem kriminalističkih istraživanja koja se provode od strane specijaliziranih organizacijskih oblika na svim razinama od lokalne do nacionalne. Uloga Ureda je nadzor nad provođenjem kriminalističkog istraživanja koje provode specijalisti pojedinih Odjela na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te davanje preporuka istražiteljima u pisanoj formi kako bi se otklonile proceduralne pogreške (Trnkocyova, 2005).

4.2. Stegovna odgovornost istražitelja koji su državni službenici

Prije razmatranja problema stegovne odgovornosti treba naglasiti da se radi o krajnjoj mjeri kojoj trebaju prethoditi mehanizmi nadzora čija bi uloga bilo smanjivanje pogrešaka tijekom provođenja dokaznih i drugih radnji.

Uzmemo li u obzir da istražitelji imaju bitnu ulogu u prikupljanju najvažnije materije za kazneni postupak odredbe Zakona o državnom odvjetništvu, prema kojima državni odvjetnik ima pravo predložiti pokretanje stegovnog postupka protiv istražitelja no nema izravnih stegovnih ovlasti nad njima, nisu dovoljne.

S obzirom na to da će istražitelji biti uglavnom državni službenici, prema Zakonu o državnim službenicima stegovni postupak može pokrenuti za lakše povrede službene dužnosti (čl. 104. st. 1.) zaključkom čelnik državnog tijela na vlastiti poticaj ili na pisani prijedlog nadređenog službenika, a za teške povrede službene dužnosti (čl. 104. st. 2.) čelnik tijela ili osoba koju on za to ovlasti. Za istražitelje iz redova policije postupak radi lakše povrede službene dužnosti vodi i odluku donosi ministar ili nadležni rukovoditelj, a za teže povrede postupak vodi i odluku donosi disciplinski sud (čl. 97. Zakona o policiji NN 34/11.).

Prije svega treba razmotriti pojam službene dužnosti. Zakon o državnim službenicima u članku 15. pobliže određuje službenu dužnost kao obveze predviđene opisom poslova radnog mjesta koje treba obavljati ispravno, na vrijeme, savjesno, stručno, ne koristeći ih radi osobnog probitka, u skladu s načelom javnosti, poštujući pri tome ustavni i pravni poredak Republike Hrvatske.

Vidimo da je važan element u određivanju službene dužnosti opis poslova radnog mjesta kojim se pobliže uređuju stvarni poslovi koje državni službenik obavlja. Neizvršavanje ili nesavjesno obavljanje upravo tih poslova predstavlja temelj za pokretanje

stegovnog postupka. Dakle, ako u opisu radnog mjesta nisu popisani i opisani poslovi koje obavlja istražitelj, neće biti valjanih osnova za pokretanje postupka. Takvo stajalište zauzima i Zakon o policiji kada u članku 32. stavku 1. obvezuje policijske službenike na obavljanje poslova radnog mjesta sukladno s opisom poslova tog radnog mjesta. Jednako tako obvezuje policijskog službenika da je po pisanom nalogu nadređenog rukovoditelja dužan obavljati poslove drugog radnog mjesta, ako je za to osposobljen te mu za to pripada i plaća tog radnog mjesta.

Želimo li stvoriti učinkovite mehanizme za stegovnu odgovornost istražitelja, bit će neophodno opise radnih mjesta svih državnih službenika, među kojima će se imenovati istražitelji, dopuniti s dokaznim i drugim radnjama koje će provoditi u kaznenom postupku. Jedino se na takav način mogu stvoriti kvalitetni zakonski temelji koji će čelnika državnog tijela obvezivati za pokretanje stegovnog postupka na utemeljeni prijedlog državnog odvjetnika.

De lege ferenda bi svakako u Zakon o policiji trebalo ugraditi odredbe koje bi pobliže određivale položaj i zadaće istražitelja iz redova policije, a osobito one koje bi uvele obvezu policijskih službenika koji su imenovani istražiteljima da postupaju prema nalogu državnog odvjetnika. Za sada takve odredbe ne postoje i to otvara brojna pitanja u pogledu njihova angažmana, ali i stegovne odgovornosti.

Jasno je da se mogu pojaviti situacije kada čelnik državnog tijela neće nužno biti motiviran za pokretanje stegovnog postupka protiv istražitelja, jer mu određivanje istražitelja znači samo oduzimanje ljudskih potencijala, ali i drugih resursa koji bi trebali služiti za obavljanje poslova za koje je on odgovoran.

Upravo preciznim normiranjem tog područja, takve situacije se mogu izbjeći. Državnom odvjetniku naravno stoje na raspolaganju i drugi mehanizmi kada čelnik tijela ne pokrene u opravdanim situacijama stegovni postupak kao što je obavještanje nadređenih službenika ili glavnog ravnatelja policije koji je dužan kroz redovni ili izvanredni nadzor utvrditi nepravilnosti u postupanju istražitelja ili pak čelnika pojedinog tijela.

Suprotno spomenutome, uspostava sustava izravne stegovne odgovornosti istražitelja prema pravosudnim ili sudbenim tijelima tražila bi značajnije izmjene u postojećem sustavu odgovornosti državnih službenika za povrede službene dužnosti.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Teoretski gledano, uključenost državnog odvjetnika od najranijih stadija kaznenog postupka trebala bi osnažiti njegovu poziciju i omogućiti mu suvereno upravljanje kaznenim progonom. Potpora ustaljenog partnera policije, a sada i istražitelja, trebala bi poboljšati kvalitetu prikupljenih dokaza i time učvrstiti položaj optužbe pred sudom. Ipak do punog postizanja tih ciljeva trebat će uložiti dodatne napore na normativnom uređenju, organizacijskim unapređenjima i podizanju razine osposobljenosti službenika iz državnih tijela koji će biti određeni za istražitelje, ali i državnih odvjetnika u segmentu kriminalističkog istraživanja.

Prije svega će biti potrebno *de lege ferenda* ugraditi čitav niz odredbi koje će regulirati mogućnost angažiranja državnih službenika u svojstvu istražitelja u provedbene

akte državnih tijela, naročito policije. Traženje rješenja u hodu ili improviziranje mogu za sobom povlačiti brojne posljedice i narušavanje suradnje koja mora u interesu sigurnosti građana biti korektna.

Učinkovit rad državnog odvjetništva neće biti moguć u ovim okvirima postojećih ljudskih potencijala i trebat će povećati broj državnih odvjetnika na svim razinama kako bi mogli učinkovito pratiti rad policije koja je znatno brojnija. Preuzimanjem brojnih obveza iz prethodnog postupka nije realno očekivati da će s postojećim brojem državnih odvjetnika i njihovih zamjenika to biti moguće.

Neizostavno je i podizanje razine stručne osposobljenosti policijskih službenika u segmentu kvalitete provođenja dokaznih radnji, ali i državnih odvjetnika, osobito u pogledu kriminalističkih znanja koja su presudna za njihovo provođenje. Ta razina bi morala biti takva da mogu obavljati svoju funkciju rukovođenja ili neposrednog obavljanja dokaznih radnji, kako im to nalaže Zakon o kaznenom postupku.

LITERATURA

1. Bayer, V. (1989). *Jugoslavensko krivično pravo, knjiga druga*. Zagreb: Narodne novine.
2. Blažević, R. (2004). *Upravna znanost – kompendij*. Rijeka: Upravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
3. Borković, I. (2002). *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine.
4. Code de procédure pénale. <http://www.legifrance.gouv.fr/> - 15. 3. 2011.
5. Elsner, B. (2008). *Entlastung der Staatsanwaltschaft durch mehr Kompetenzen für die Polizei*. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.
6. Elsner, B., Peters, J. (2010). The Prosecution Service Function within the German Criminal Justice System. <http://www.springerlink.com/content/mhpu00k8256n1080/>
7. Fabri, M. (2007). *Criminal procedure and public prosecution reform in Italy: a flash back*. Pisa: European Consortium for Political Research.
8. Gerichtsverfassungsgesetz. <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/gvg/gesamt.pdf>. - 25. 8. 2009.
9. Gerichtsverfassungsgesetz. <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/gvg/gesamt.pdf>. - 25. 8. 2009.
10. *Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten* (2009). (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG).
11. Hodgson, J. (2001). The Police, The Prosecutor and The Judge d Instruction, Judicial Supervision in France, *Theory and Practice*. British Journal of Criminology, 342.-361.
12. Konačni prijedlog Zakona o policiji. <http://www.mup.hr> - 9. 2. 2012.
13. Kralj, T., Brnetić, D. (2009). *Potpoma policije procesnim strankama i drugim sudionicima u kaznenom postupku s pregledom iskustava o postupanju policije prema žrtvama i svjedocima*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 16(2), 427.-474.
14. Novosel, D., Pajčić, M. (2009). *Državni odvjetnik kao gospodar novog prethodnog kaznenog postupka*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 16(2), 427.-474.
15. Pavišić, B. (2011). *Komentar Zakona o kaznenom postupku*. Rijeka: Dušević i Kršovnik.
16. Pavliček, J. (2009). *Uloga istražitelja u kaznenom postupku*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 16(2), 895.-910.

17. *Pravilnik o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika*. NN 18/02. Zagreb: Narodne novine.
18. Protokol o zajedničkom radu policije i državnog odvjetništva tijekom prethodnog i kaznenog postupka.
http://www.mup.hr/UserDocsImages/ministarstvo/zakoni/mup_dorh_protokol.pdf. - 1. 9. 2011.
19. Rosenberg, L. (2007). *Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, Grosskommentar, 26. neu bearbeitete Auflage*. Berlin: De Gruyter Recht.
20. Tomašević, P. (1989). *Upravno pravo, posebni dio, unutrašnji poslovi*. Zagreb: RSUP SRH.
21. Trnkocytova, V. (2005). *Criminal Investigation in the Slovak Republic*. Sofia: Center for the Study of Democracy.
22. *Ustav Republike Hrvatske*. NN 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. Zagreb: Narodne novine.
23. *Zakon o državnim službenicima*. NN 92/05., 142/06., 77/07., 127/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12. Zagreb: Narodne novine.
24. *Zakon o kaznenom postupku, pročišćeni tekst*. NN 121/11. Zagreb: Narodne novine.

Summary

Josip Pavliček

Investigators from the Police (some Procedural and Administrative Issues)

The investigators tasks in the criminal proceedings will now be carried out by other government employees, except police officers. Unfortunately, the legal Acts of government bodies do not contain provisions for regulating the operational level of such civil servants engagement. The incompatibility of these Acts and the Criminal Procedure Act could lead to specific problems in practice. In this sense, the article deals with the administrative acts and opportunities for their harmonization with the Criminal Procedure Act. However, the emphasis will be on the police officers because most of investigators will be appointed from the police.

Key words: investigator, criminal procedure, administrative law, police, state attorney.