

Dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas*

Dr. sc. Zoran Burić**

NA PUTU PREMA TRANSPONIRANJU DIREKTIVE O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI U HRVATSKI KAZNENI POSTUPAK? OSVRT NA PRIJEDLOG OSME NOVELE ZKP-a

Autori u radu primarno analiziraju u kojoj su mjeri odredbama Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZKP-a iz listopada 2019. godine (Prijedlog) u hrvatski pravni poredak uspješno transponirane odredbe Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći. Pri tom se ne zadržavaju samo na ocjeni usklađenosti odredaba Prijedloga sa zahtjevima koji proizlaze iz Direktive već analiziraju i jesu li predloženim odredbama zahtjevi Direktive u dovoljnoj mjeri prilagođeni posebnostima hrvatskoga kaznenopravnog sustava, prije svega značajnim promjenama koje su u vezi s pravom na branitelja i policijske radnje ispitivanja osumnjičenika i uhićenika uvedene izmjenama i dopunama ZKP-a iz srpnja 2017. godine. Vezano uz reformske zahvate koje donosi u ovoj materiji, autori zaključuju da je Prijedlog donio niz pozitivnih promjena u odnosu na osumnjičeničko i okrivljeničko pravo na besplatnu pravnu pomoć te da je u dijelu materije nadišao zahtjeve koji proizlaze iz Direktive. Istodobno međutim Prijedlog sadrži i određene važne nedostatke jer u odnosu na pravo na besplatnu pravnu pomoć osumnjičeniku kojem nije oduzeta sloboda sadrži ograničenja koja su ne samo protivna Direktivi i standardima izgrađenim u judikaturni Europskog suda za ljudska prava već i stvarno predstavljaju uskratno pravo na branitelja osumnjičenicima slabijeg imovinskog stanja u najranijim fazama postupka. Rad sadrži i kratak kritički osvrt na ostala rješenja koja donosi Prijedlog u odnosu na materiju istražnog zatvora i mjera opreza, proširenje policijskih ovlasti na poduzimanje dokaznih radnji prije početka postupka, proširenje mogućnosti čitanja zapisnika o ispitivanju svjedoka i vještaka na raspravi, kao i na još neka rješenja koja bi trebala doprinijeti skraćivanju i ubrzanju pojedinih procesnih stadija.

Ključne riječi: besplatna pravna pomoć, pravo na branitelja, prava obrane, privremena pravna pomoć, Direktiva o besplatnoj pravnoj pomoći

* Dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas, redovita profesorica na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

** Dr. sc. Zoran Burić, docent na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

1. UVOD

Jedna od temeljnih zadaća Radne skupine zadužene za izradu nacrtu Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku (dalje u tekstu: Prijedlog)¹ bila je u hrvatski pravni poredak transponirati odredbe Direktive (EU) 2016/1919 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga (dalje u tekstu: Direktiva).² U okviru nastojanja Europske unije (dalje u tekstu: EU) da se harmoniziraju kaznena procesna prava država članica u području prava pojedinaca u kaznenom postupku³ red je došao i na besplatnu pravnu pomoć. Inicijalno je bilo zamišljeno da pravo na branitelja u kaznenom postupku i pravo na besplatnu pravnu pomoć budu obuhvaćeni jednim zajedničkim legislativnim aktom EU-a. Međutim ta su dva prava, iako međusobno blisko povezana, postala predmet regulacije dvaju odvojenih akata, prvenstveno iz pragmatičnih razloga. Naime pretpostavilo se da će prikupljanje financijskih podataka o različitim režimima pravne pomoći koji postoje u državama članicama biti dugotrajan proces, posebice ako se tome pridoda i vrijeme provođenja procjene učinaka, pa je donesena odluka da se prvo usvoji direktiva kojom je uređeno pravo na pristup branitelju u kaznenom postupku.⁴ Riječ je o Direktivi 2013/48/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima,⁵ čije su odredbe u hrvatski pravni sustav primarno transponirane kroz izmjene i dopune Zakona o kaznenom postupku (dalje u tekstu: ZKP) iz srpnja 2017. godine.⁶ Već je kroz tadašnje izmjene i dopune ZKP-a koje su se odnosile na pravo na branitelja bilo jasno da su neka tada predložena, a

¹ Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, Vlada Republike Hrvatske, listopad 2019.

² Službeni list Europske unije, L 297, 4. 11. 2016., str. 1-8.

³ Što predstavlja jednu od temeljnih ovlasti EU-a u kaznenopravnom području, a koja proizlazi iz čl. 82. (2) Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Pročišćeni tekst, Službeni list Europske unije, C 202, 7. 6. 2016., str. 47-199, str. 79. Detaljnije o harmonizaciji kaznenih (procesnih) prava država članica v. Burić, Zoran, *Transnational Criminal Procedure and the Position of the Defence*, u: Đurđević, Z.; Ivičević Karas, E. (ur.), *European Criminal Procedure Law in Service of Protection of European Union Financial Interests: State of Play and Challenges*, Croatian Association of European Criminal Law, Zagreb, 2016, str. 79-89.

⁴ Morgan, C., *The EU Procedural Rights Roadmap*, u: Vermeulen, G. (ed.), *Defence Rights. International and European Developments*, Maklu, 2012, str. 78.

⁵ Službeni list Europske unije, L 294, 6. 11. 2013., str. 1-12.

⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 70/2017.

onda i konačno usvojena rješenja, zapravo nepotpuna bez nužne intervencije i u materiju besplatne pravne pomoći za siromašne osumnjičenike, uhićenike i okrivljenike.⁷ Nedostaci u odnosu na naš sustav besplatne pravne pomoći već su tada primarno uočeni u vezi s nepostojanjem prava na besplatnu pravnu pomoć za siromašne osumnjičenike i uhićenike u najranijim fazama policijskog postupanja u vezi s kaznenim postupkom. Naime širenje prava na branitelja u policijskoj postaji u našem pravnom sustavu dovelo je do formaliziranja radnje policijskog ispitivanja osumnjičenika i uhićenika, a time i do mogućnosti korištenja rezultata te radnje kao dokaza u kaznenom postupku. Dakle širenje prava na branitelja dovelo je istodobno do snažnog jačanja ovlasti policije. Međutim već je tada bilo očigledno da se pravo na branitelja osumnjičenicu i uhićeniku u policijskoj postaji ne može smatrati učinkovito zajamčenim, a da im nije, između ostalog, osigurano i pravo na besplatnu pravnu pomoć.⁸ Mogli bismo stoga kazati da su pravo na branitelja i pravo na besplatnu pravnu pomoć komplementarna prava i da je u našem pravnom sustavu sustavna i do kraja osmišljena reforma prava na branitelja u najranijim fazama kaznenog postupka, koja je započeta s izmjenama i dopunama ZKP-a iz srpnja 2017. godine, bila do kraja neostvarena bez svoje nadopune kroz reformu sustava besplatne pravne pomoći. Stoga je bilo razumno očekivati da će proces transponiranja odredaba Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći kroz rad na nacrtu Prijedloga rezultirati takvim reformskim zahvatima koji će kroz uređenje prava na besplatnu pravnu pomoć zapravo svim osumnjičenicima, uhićenicima i okrivljenicima, neovisno o njihovu socioekonomskom statusu, omogućiti učinkovito ostvarivanje prava na branitelja.

U radu koji slijedi analizirat će se je li i u kojoj mjeri Prijedlog u tome uspio. Prije svega, drugo poglavlje pružit će osnovne informacije o Direktivi o besplatnoj pravnoj pomoći, uključujući i kratak osvrt na standarde koji su, vezano uz pravo na besplatnu pravnu pomoć, razvijeni u judikaturi Europskog suda za ljudska prava. U trećem poglavlju slijedi analiza aktualnih odredaba ZKP-a koje reguliraju pravo na besplatnu pravnu pomoć u kaznenom postupku. Središnji dio rada, četvrto poglavlje, sadrži kritičku analizu odredaba Prijedloga kojima su transponirane odredbe Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći te autori preispituju jesu li predloženim odredbama uistinu ispunjeni zahtjevi koji proizlaze iz Direktive i jamči li se njima u našem prav-

⁷ Vidjeti Ivičević Karas, E., Pomicanje granica prava na branitelja pod utjecajem europskog kaznenog prava, HLJKPP 2(2015), str. 380-382.

⁸ Vidjeti i dobro argumentiranu kritiku razdvajanja uređenja prava na pristup odvjetniku i prava na besplatnu pravnu pomoć u dvije direktive u: Open Letter Regarding the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Rights of Access to a Lawyer and of Notification of Custody to a Third Person in Criminal Proceedings, 2 New J. Eur. Crim. L., 2011, str. 267-268.

nom sustavu svim osumnjičenicima, uhićenima i okrivljenicima učinkovito ostvarivanje prava na branitelja. U tom dijelu rada autori nude i alternativne prijedloge, za koje smatraju da potpunije ispunjavaju zahtjeve Direktive, ali i odgovaraju potrebama i posebnostima našega pravnoga sustava. Peto poglavlje daje kritički osvrt na druge najvažnije izmjene i dopune ZKP-a koje donosi Prijedlog, budući da je jedan od ciljeva osme novele ZKP-a, uz transponiranje Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći, i „snažnije djelovanje na ostvarivanje načela ekonomičnosti s ciljem ubrzanja kaznenog postupka i otklanjanje nedostataka i dvojbi koje proizlaze iz zakonskog teksta“, a koje su uočene u praksi.⁹ Rad završava zaključkom.

2. OSNOVNO O DIREKTIVI O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

Direktiva o besplatnoj pravnoj pomoći, kao što je u uvodu već naznačeno, u bliskoj je vezi s Direktivom o pravu na pristup branitelju. Sama Direktiva o besplatnoj pravnoj pomoći jasno na to upozorava u svojim odredbama, kako u preambuli tako i u čl. 1. Tako se već u recitalu 1 preambule navodi da je njezin cilj osiguranje učinkovitog ostvarivanja prava na pristup branitelju. Nadalje u čl. 1. st. 2. ističe se da se njezinim odredbama dopunjuju odredbe Direktive o pravu na pristup branitelju te da se njezine odredbe ne smiju tumačiti na način da predstavljaju ograničenje prava zajamčenih tom Direktivom. Iz navedenih bismo odredaba mogli zaključiti da je odredbe Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći potrebno tumačiti funkcionalno i komplementarno u odnosu na odredbe Direktive o pravu na pristup branitelju. To je potrebno imati na umu ne samo kod tumačenja odredaba Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći već i kod transponiranja njezinih odredaba u nacionalne pravne sustave, pa onda i kod analiziranja uspješnosti takvih transponirajućih pothvata.

Među najvažnije odredbe Direktive svakako spada čl. 2., koji određuje njezino područje primjene. Kao i pravo na pristup branitelju, i pravo na besplatnu pravnu pomoć vrijedi i u prethodnom kaznenom postupku, sukladno ustaljenoj judikaturi Europskog suda za ljudska prava, prema kojoj pravičnost prethodnog postupka utječe i na pravičnost postupka u cjelini.¹⁰ Tako prema čl. 1. st. 1. Direktive pravo na besplatnu pravnu pomoć ima svaki osumnjičenik i okrivljenik koji, u skladu s Direktivom o pravu na pristup branitelju, ima pravo na branitelja. Međutim to samo po sebi nije dovoljno da bi se aktiviralo pravo osumnjičenika i

⁹ Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, Vlada Republike Hrvatske, listopad 2019., str. 1.

¹⁰ Flynn, A.; Hodgson, J.; McCulloch, J.; Naylor, B., *Legal Aid and Access to Legal Representation: Redefining the Right to a Fair Trial*, 40 *Melbourne University Law Review*, 2016, str. 213.

okrivljenika na besplatnu pravnu pomoć, jer Direktiva postavlja i dodatne uvjete. Naime osumnjičenik i okrivljenik koji sukladno Direktivi o pravu na pristup branitelju ima pravo na branitelja stječe pravo na besplatnu pravnu pomoć samo u sljedećim situacijama: a) ako mu je oduzeta sloboda, b) ako se, u skladu s pravom Unije ili s domaćim pravom, radi o situaciji obvezne obrane, c) ako mora ili može prisustvovati dokaznoj radnji. U odnosu na situaciju pod c) Direktiva kao minimum postavlja zahtjev da pravo na besplatnu pravnu pomoć mora imati osumnjičenik ili okrivljenik koji mora ili može prisustvovati dokaznim radnjama prepoznavanja, suočenja ili rekonstrukcije kaznenoga djela.

Situacije oduzimanja slobode i obvezne obrane ne zahtijevaju dodatna objašnjenja. Međutim na prvi pogled problematičnom izgleda odredba prema kojoj pravo na besplatnu pravnu pomoć ima samo onaj osumnjičenik i okrivljenik (kojem nije oduzeta sloboda i ne ulazi u situaciju obvezne obrane) koji mora ili može prisustvovati samo nekim dokaznim radnjama. Nije jasno zbog čega su posebno izdvojene, kao minimalan zahtjev, dokazne radnje prepoznavanja, suočenja i rekonstrukcije kaznenoga djela. Logično bi bilo da se kod izdvajanja određenog kruga dokaznih radnji kod kojih bi osumnjičeniku i okrivljeniku trebalo biti zajamčeno pravo na besplatnu pravnu pomoć zakonodavac EU-a vodio kriterijem važnosti prava na branitelja za osumnjičenika ili okrivljenika koji sudjeluju u toj radnji. S obzirom na taj kriterij svakako je među tim radnjama trebala biti i radnja ispitivanja osumnjičenika i okrivljenika, koja nedvojbeno predstavlja radnju sudjelovanjem u kojoj osumnjičenik, odnosno okrivljenik, sebi i interesima svoje obrane može nanijeti najveću štetu te sukladno tome ima i najveću potrebu za (besplatnom) pravnom pomoći. Tome u prilog govori i činjenica da je dokaz pribavljen policijskim ispitivanjem osumnjičenika nerijetko ključan dokaz kako za odluku o pokretanju kaznenog postupka¹¹ tako i za osudu. Ovaj problem nepodudarnosti odredaba dviju direktiva posljedica je umjetnog razdvajanja nerazdvojivih dimenzija prava na branitelja,¹² pri čemu se sasvim opravdano nameće pitanje ne treba li Direktiva o besplatnoj pravnoj pomoći „pokriti“ sve slučajeve prava na pristup odvjetniku koje predviđa druga direktiva.

Kriteriji koje osumnjičenik ili okrivljenik koji ulazi u područje primjene Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći mora zadovoljiti da bi stekao pravo na besplatnu pravnu pomoć propisani su u čl. 4. Direktive. Radi se o kriterijima koji su preuzeti iz judikature Europskog suda za ljudska prava, o kojoj će niže biti više riječi. Dva su kriterija i države članice mogu odlučiti da zahtijevaju kumulativno ispunjenje obaju ili da zahtijevaju ispunjenje samo jednog od njih. Ti su kriteriji sadržani u dvama testovima: testu sredstava (*means test*) i testu osnovanosti (*merits test*). U odnosu na test sredstava Direktiva upućuje da se trebaju uzeti u

¹¹ *Ibid.*, str. 229.

¹² Vidjeti *ibid.*, str. 235.

obzir svi relevantni i objektivni čimbenici koji se odnose kako na prihode, imovinu i obiteljsko stanje osumnjičenika i okrivljenika tako i na troškove branitelja da bi se donijela odluka o tome ima li osumnjičenik ili okrivljenik dovoljno sredstava za pokriće troškova branitelja. U odnosu na test osnovanosti Direktiva upućuje na standard „interesa pravde“, koji je ustanovljen u judikaturi Europskog suda za ljudska prava, te pobliže određuje da on nalaže uzimanje u obzir težine kaznenog djela, složenosti predmeta i težine sankcije koja prijeti. Taj je test, prema Direktivi, svakako ispunjen onda kada je osumnjičenik i okrivljenik doveden pred sud kako bi se odlučilo o oduzimanju slobode u bilo kojem stadiju kaznenog postupka te za vrijeme oduzimanja slobode. Važna je i odredba st. 5. istoga članka Direktive, koja određuje da se pravo na besplatnu pravnu pomoć mora osigurati bez nepotrebnog odlaganja, a najkasnije prije ispitivanja od strane policije, drugog tijela za provedbu zakona ili pravosudnog tijela, odnosno prije nego što se započne s poduzimanjem dokaznih radnji za sudjelovanje u kojima je vezano osumnjičeničko ili okrivljeničko pravo na besplatnu pravnu pomoć.

U odnosu na tijelo koje treba odlučiti o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i o postavljanju branitelja Direktiva određuje da o tome nadležno tijelo mora odlučiti bez odlaganja (čl. 6. st. 1.). Važnu odredbu s tim u vezi sadrži recital 24 Preambule, koji određuje da nadležno tijelo mora biti ili neovisno tijelo koje je nadležno da odlučuje o besplatnoj pravnoj pomoći ili sud. O besplatnoj pravnoj pomoći ne bi dakle trebali odlučivati policija ili državno odvjetništvo. Recital 24 Preambule od tog pravila dopušta određena odstupanja samo u žurnim situacijama, ali ih pobliže ne definira. Vezano za odlučivanje o besplatnoj pravnoj pomoći, Direktiva u čl. 6. st. 2. zahtijeva da se osumnjičenicima i okrivljenicima pisano obavijeste o odbijanju zahtjeva za pružanje besplatne pravne pomoći.

Od posebne su važnosti odredbe Direktive koje obvezuju države na izgradnju učinkovitog i kvalitetnog sustava besplatne pravne pomoći i na brigu o kvaliteti pružene pravne pomoći u pojedinom slučaju (čl. 7. st. 1.). Nadalje, države su dužne osumnjičenicima i okrivljenicima koji nisu zadovoljni kvalitetom pružene besplatne pravne pomoći osigurati mogućnost zamjene postavljenog branitelja kada okolnosti slučaja opravdavaju takvu zamjenu (čl. 7. st. 4.). Konačno, države su dužne u svoje nacionalne pravne sustave ugraditi učinkovita pravna sredstva koja će omogućiti otklanjanje povrede prava koje je Direktivom zajamčeno ako do takve povrede dođe (čl. 8.).

Ipak, premda se od Direktive moglo očekivati da riješi prvenstveno teška pitanja, u odnosu na koja već tradicionalno među državama članicama ne postoji usklađenost, to se očekivanje nije ostvarilo. Jedno od takvih teških pitanja jest uspostavljanje mehanizama koji će osigurati dostupnost pravne pomoći,¹³ zatim pitanje podobnosti za ostvarivanje pravne pomoći,¹⁴ odnosno utvrđivanje kada

¹³ Spronken, T., *Effective Defence. The Letter of Rights and the Salduz-directive*, u: Vermeulen, G. (ed.), *Defence Rights. International and European Developments*, Maklu, 2012, str. 101.

¹⁴ Jedno od najspornijih pitanja jest kako odrediti podobnost za pravnu pomoć zbog velikog raspona različitih pristupa među državama članicama EU-a. Vidjeti Willems, A., *The*

i u kojem opsegu države moraju osigurati i financirati besplatnu pravnu pomoć osumnjičenicima i okrivljenicima.¹⁵ Posebno je teško pitanje osiguranja kvalitete te besplatne pravne pomoći, kao i odgovarajućeg plaćanja odvjetnika.¹⁶ Budući da navedena pitanja nisu riješena u Direktivi, odgovore barem na neka od njih i dalje treba tražiti u kazuističkoj judikaturi Europskog suda za ljudska prava.

Kao što se iz sadržaja određenih odredaba Direktive već moglo naslutiti, važan dio njezina sadržaja nadahnut je upravo judikaturom Europskog suda za ljudska prava. To nije ništa neobično jer sudska praksa tog suda uobičajeno predstavlja polazišnu točku za sve zakonodavne akte koje je EU donio u području harmonizacije postupovnih prava osumnjičenika i okrivljenika u kaznenom postupku.¹⁷ Potrebno je stoga ukratko podsjetiti i na neke temeljne standarde koji su uspostavljeni u praksi tog suda vezano uz pravo na besplatnu pravnu pomoć u kaznenom postupku.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć u kaznenom postupku jedno je od minimalnih prava obrane koje je zajamčeno čl. 6. st. 3. toč. c) Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Prema toj odredbi, „[s]vatko optužen za kazneno djelo ... ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja, kada to nalažu interesi pravde“. Kao što je vidljivo iz same odredbe, dvije pretpostavke trebaju biti ispunjene kako bi okrivljenik ostvario pravo na besplatnu pravnu pomoć. Prva se odnosi na njegovo imovinsko stanje, a druga na „interese pravde“.

Europski sud za ljudska prava nikada se nije detaljnije bavio pitanjem kako mora biti imovinsko stanje podnositelja zahtjeva da bi ostvario pravo na besplatnu pravnu pomoć zajamčeno Konvencijom.¹⁸ Sud naime tu pretpostavku ocjenjuje *ex post facto*, odnosno utvrđuje je li ona bila ispunjena u trenutku kada je podnositelj zahtjeva zatražio ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć u domaćem kaznenom postupku, te se u pravilu zadovoljava utvrđenjem indicija koji govore u prilog činjenici da je podnositeljevo imovinsko stanje zaista bilo takvo da nije mogao podmiriti troškove pravnog zastupanja.¹⁹

United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems: A Step toward Global Assurance of Legal Aid, 17 New Crim. L. Rev., 2014, str. 204.

¹⁵ Flynn, A.; Hodgson, J.; McCulloch, J.; Naylor, B., *op. cit.* u bilj. 10, str. 235.

¹⁶ Tako Spronken, T., *op. cit.* u bilj. 13, str. 101. Slična pitanja kao sporna među državama članicama EU-a ističe i Willems, A., *op. cit.* u bilj. 14, str. 204-206.

¹⁷ Vidjeti Tinsley, A., Protecting Criminal Defense Rights through EU Law: Opportunities and Challenges, 4 New J. Eur. Crim. L., 2013, str. 467.

¹⁸ Newman, D., Access to Justice and the Lawyer–Client Relationship. Legal Aid Lawyers and the Quest for Justice, Hart Publishing, London, 2013, str. 11, Pajčić, M., Pravo okrivljenika na branitelja i na besplatnu pravnu pomoć, HLJKPP (1)2010, str. 73.

¹⁹ Vidjeti detaljnije kod Valković, L.; Burić, Z., Primjena izabranih elemenata prava na formalnu obranu iz prakse Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom kaznenom postupku, HLJKPP 2(2011), str. 545-546. Autori tako navode da je u prvom predmetu u kojem je Europski sud primijenio takav pristup, *Pakelli protiv Njemačke*, kao takve indicije Sud prihvatio

Središnji problem vezan uz pravo na besplatnu pravnu pomoć u praksi Europskog suda za ljudska prava ostalo je tako definiranje standarda interesa pravde. Kao što je uobičajeno u praksi Suda, odluku o tome je li taj standard zadovoljen Sud donosi na temelju svih okolnosti slučaja vrednujući pri tom različite okolnosti koje se mogu svrstati u četiri skupine: težinu kaznenog djela, pravnu i činjeničnu složenost slučaja, posebnosti domaćeg kaznenog postupka te sposobnost okrivljenika da sam zastupa svoje interese u postupku.²⁰ U pravilu je činjenica da se protiv okrivljenika vodi kazneni postupak za kazneno djelo za koje je moguće izreći kaznu zatvora dovoljna da se zadovolji standard interesa pravde.²¹ Međutim, čak i kada se ne radi o takvu kaznenom djelu, moguće je da druge okolnosti, primjerice činjenica da je okrivljenik osoba s duševnim smetnjama protiv koje se vodi postupak zbog djela koje je počinio za vrijeme izdržavanja kazne zatvora,²² opravdavaju ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć. No standardi Europskog suda za ljudska prava, kakvi su opisani, ne postavljaju jasne i konkretne kriterije koji bi pravo na branitelja sa sigurnošću jamčili svim siromašnim okrivljenicima.²³

Vežano uz pravo na besplatnu pravnu pomoć zajamčeno Konvencijom završno je važno napomenuti da se obveze države u odnosu na okrivljenika ne iscrpljuju samo postavljanjem branitelja siromašnom okrivljeniku. Iako je postupanje branitelja primarno stvar odnosa između okrivljenika i branitelja, za državna tijela, u prvom redu sud, pod određenim se okolnostima aktivira pozitivna obveza poduzimanja mjera kako bi okrivljenikovo pravo na besplatnu pravnu pomoć bilo učinkovito ostvareno.²⁴ Državna su tijela u odnos između (siromašnog) okrivljenika i (besplatnog) branitelja dužna intervenirati ako je nesavjesno postupanje branitelja očigledno ili su na nj dovoljno upozorena na drugi način.²⁵

sljedeće okolnosti: boravak podnositelja zahtjeva u zatvoru nedugo prije početka domaćeg kaznenog postupka, spremnost da u domaćem kaznenom postupku dokaže svoje loše imovinsko stanje, što mu nacionalni sud nije dopustio, te činjenicu da mu je besplatna pravna pomoć odobrena u postupku pred Europskim sudom.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.* Tako i Willems, A., *op. cit.* u bilj. 14, str. 203.

²² U predmetu *Prežec*, u kojem je Republika Hrvatska osuđena zbog povrede prava na besplatnu pravnu pomoć, te su činjenice bile dovoljne da Sud utvrdi da je zadovoljen standard interesa pravde (iako se u ovom predmetu kazneni postupak odnosio na kazneno djelo za koje je moguće izreći kaznu zatvora). Vidjeti presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Prežec protiv Hrvatske*, zahtjev broj 48185/07, presuda od 15. listopada 2009., § 29.

²³ Willems, A., *op. cit.* u bilj. 14, str. 203.

²⁴ Valković, L.; Burić, Z., *op. cit.* u bilj. 19, str. 547-548.

²⁵ *Ibid.* Tako je i u predmetu *Prežec* Europski sud utvrdio da država, odnosno sud, nije podnositelju zahtjeva na odgovarajući način osigurala prava na branitelja niti je u taj odnos intervenirala nakon što je postalo očigledno da branitelj nesavjesno obavlja svoj posao. Vidjeti § 31. presude.

3. ZATEČENO STANJE U HRVATSKOM PRAVNOM SUSTAVU

Ako pogledamo tekstove hrvatskih zakona o kaznenom postupku od osamostaljenja od danas, svaki je od njih sadržavao odredbu o pravu na besplatnu pravnu pomoć. Međutim odredbe o pravu na besplatnu pravnu pomoć u kaznenom postupku često su bile podvrgnute promjenama, a analiza koja slijedi usredotočit će se na razdoblje nakon donošenja novog ZKP-a 2008. godine.

Izvorni tekst Zakona o kaznenom postupku iz 2008. godine²⁶ (dalje u tekstu: ZKP/08) donosi bitne promjene i u čl. 72. značajno ograničava okrivljenikovo pravo na besplatnu pravnu pomoć u odnosu na ranije zakonodavstvo.²⁷ Tako pravo na besplatnu pravnu pomoć ima samo onaj okrivljenik protiv kojeg se vodi kazneni postupak za kazneno djelo za koje je propisana kazna zatvora od pet ili više godina, i to samo ako posebne okolnosti slučaja opravdavaju ostvarivanje tog prava. Odredba čl. 72. ZKP/08 bila je iz opravdanih razloga podvrgnuta kritici u stručnoj literaturi.²⁸ Prigovaralo joj se da je u odnosu na težinu kaznenog djela za koje je moguće ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć ljestvicu podignula previsoko,²⁹ a i da vremensko ograničenje, odnosno činjenica da se pravo na besplatnu pravnu pomoć može ostvariti tek nakon podizanja optužnice, neopravdano okrivljenike lošijeg imovinskog stanja u fazi postupka koja prethodi podizanju optužnice stavlja u lošiji položaj u odnosu na bogatije okrivljenike.³⁰

Na prvi je prigovor odgovoreno kroz odredbu čl. 6. Zakona o izmjenama i dopunama ZKP/08 iz srpnja 2011. godine.³¹ Tom je odredbom pravo na besplatnu pravnu pomoć dano svakom onom okrivljeniku protiv kojeg se vodi kazneni postupak za kazneno djelo za koje je propisana kazna zatvora. Brisano je kako ograničenje na kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora od pet godina ili teža tako i standard posebnih okolnosti slučaja. Opravdano se može pretpostaviti da je zakonopisac standard posebnih okolnosti slučaja zapravo pretočio u neoborivu zakonsku presumpciju da je on ispunjen svaki onaj put kada se protiv okrivljenika vodi kazneni postupak za bilo koje kazneno djelo za koje je propisana kazna zatvora.³² Izmjenama i dopunama ZKP/08 iz srpnja

²⁶ Narodne novine, 152/08.

²⁷ U odnosu na ranije zakonodavstvo vidjeti Ljubanović, V., Branitelj u krivičnom postupku, Pravni vjesnik, 1-4(1992), str. 60-61. Vidjeti i Đurđević, Z., Suvremeni razvoj hrvatskoga kaznenog procesnog prava s posebnim osvrtom na novelu ZKP iz 2011., HLJKPP (2)2011, str. 328-329.

²⁸ *Ibid.*, str. 328-329. Vidjeti i Valković, L.; Burić, Z., *op. cit.* u bilj 19, str. 549-553.

²⁹ Valković, L.; Burić, Z., *op. cit.* u bilj. 19, str. 549.

³⁰ *Ibid.*, str. 551-553.

³¹ Narodne novine, 80/2011.

³² Valković, L.; Burić, Z., *op. cit.* u bilj 19, str. 550.

2011. na drugi prigovor, onaj koji se odnosi na vremensko ograničenje, nije odgovoreno,³³ što je također kritizirano u stručnoj literaturi.³⁴

Odredba čl. 72. ZKP/08 svoj je današnji oblik dobila u čl. 36. Zakona o izmjenama i dopunama ZKP-a iz prosinca 2013. godine.³⁵ Tim su člankom unesene brojne, u prvom redu pozitivne promjene u materiju okrivljenikova prava na besplatnu pravnu pomoć u kaznenom postupku.³⁶ Kao prvo, u odnosu na pretpostavke za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć u zakonski su tekst ugrađeni standardi koje je u svojoj judikaturi razvio Europski sud za ljudska prava, a o kojima je ranije u ovom članku već bilo govora (*supra* 2.). Tako pravo na besplatnu pravnu pomoć ima onaj okrivljenik koji prema svojem imovinskom stanju ne može podmiriti troškove obrane ako složenost, težina ili posebne okolnosti predmeta to opravdavaju. Tom odredbom naš je zakonopisac napustio ranije pokušaje da se pravo na besplatnu pravnu pomoć neoborivim zakonskim pretpostavkama veže isključivo uz kaznena djela određene težine te je omogućio tijelima nadležnima za donošenje odluke o besplatnoj pravnoj pomoći da o tome u svakom slučaju slobodno odlučuju vodeći se kriterijima koje uobičajeno uzima Europski sud za ljudska prava kada ocjenjuje je li ispunjen standard „interesa pravde“. Kao drugo, došlo je do vremenskog širenja okrivljenikova prava na besplatnu pravnu pomoć. Tako se sada okrivljenikovo pravo na besplatnu pravnu pomoć ne aktivira tek u trenutku podizanja optužnice, već postoji od trenutka primitka rješenja o provođenju istrage. Ovom je promjenom po prvi put okrivljenikovo pravo na besplatnu pravnu pomoć učinilo proboj u fazu postupka koja prethodi podizanju optužnice. Međutim ova nas promjena ne smije zavarati. Prije svega, u svim onim situacijama u kojima se prije podizanja optužnice istraga ne vodi, a takvih je mnogo, okrivljenik nema pravo na besplatnu pravnu pomoć.³⁷ Osim toga, čak i kada se istraga vodi, u periodu prije primitka rješenja o provođenju istrage, u kojem dominira policijska

³³ Iako je, potrebno je napomenuti, odredba čl. 6. Zakona o izmjenama i dopunama ZKP/08 donijela još neke pozitivne promjene u materiju okrivljenikova prava na besplatnu pravnu pomoć u kaznenom postupku. Tako je određen rok u kojem okrivljenik mora postaviti takav zahtjev (tri dana od primitka pouke o pravima) te je određeno da se ročište za ispitivanje optužnice ne može odrediti prije nego što je okrivljenik poučen o pravu na besplatnu pravnu pomoć niti dok postupak odlučivanja o zahtjevu, ako je takav postavljen, i postavljanja branitelja, nije okončan. U odredbi je također istaknuto da se o okrivljenikovu zahtjevu odlučuje obrazloženim rješenjem te da nadležno sudsko tijelo prije odluke može pribaviti podatke o imovinskom stanju okrivljenika.

³⁴ Đurđević, Z., *op. cit.* u bilj 27, str. 329.

³⁵ Narodne novine, 145/13.

³⁶ Za detaljni pregled svih promjena vidjeti Valković, L., Procesna prava obrane prema V. noveli Zakona o kaznenom postupku, HLJKPP (2)2013, str. 537-539.

³⁷ Vidjeti kritiku u Đurđević, Z., Rekonstrukcija, judicijalizacija, konstitucionalizacija, europeizacija hrvatskog kaznenog postupka V. novelom ZKP/08: prvi dio?, HLJKPP (2)2013, str. 352.

djelatnost u vezi s kaznenim postupkom, koja je obilježena brojnim radnjama i mjerama, od kojih neke predstavljaju krajnje ozbiljan zahvat u okrivljenikova prava i slobode, okrivljenik koji nema sredstava podmiriti troškove obrane ne može ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć.

Iako je spomenutu odredbu čl. 36. Zakona o izmjenama i dopunama ZKP-a moguće ocijeniti načelo pozitivnom, postoje i neki njezini segmenti koji se čine problematičnima. Takvim se, pored okolnosti da se, usprkos vremenskom širenju, okrivljenikovo pravo na besplatnu pravnu pomoć prekasno aktivira, mogu smatrati i dodatni zahtjevi koje je ta zakonska odredba postavila u vezi s dokazivanjem okrivljenikova lošeg imovinskog stanja³⁸ te okolnost da je kao nadležno tijelo za odlučivanje o osnovanosti tog zahtjeva po prvi put uz sud uveden i državni odvjetnik. Odredbe o postupku dokazivanja okrivljenikova imovinskog stanja već su u literaturi kritizirane kao suviše komplicirane i birokratizirane,³⁹ sasvim opravdano ako imamo u vidu da su istraživanja pokazala da je u onim državama u kojima je postupak podnošenja zahtjeva i odlučivanja o pravnoj pomoći spor i kompliciran cijeli sustav besplatne pravne pomoći neučinkovit.⁴⁰ Stoga su se mogle očekivati daljnje promjene u uređenju materije besplatne pravne pomoći.

4. KRITIČKI OSVRT NA ODREDBE PRIJEDLOGA O PRAVU NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ

Ako usporedimo odredbe Direktive s odredbama ZKP-a, uočavamo da je u svrhu transponiranja odredaba Direktive u naš pravni sustav u segmentu koji se odnosi na okrivljenikovo pravo na besplatnu pravnu pomoć primarno potrebno značajno proširiti vremenski doseg toga prava. Naime dok čl. 72. ZKP-a pravo na besplatnu pravnu pomoć jamči samo onom okrivljeniku protiv kojeg se vodi istraga, odnosno onome protiv kojega je podignuta optužnica, prema Direktivi osumnjičenik, odnosno okrivljenik, ima to pravo od najranijih faza postupka, odnosno već od policijskog postupanja u vezi s kaznenim postupkom. To nas ne treba čuditi ako imamo u vidu ono na što smo već u uvodu upozorili, a to je komplementarnost odredaba direktiva o pravu na pristup

³⁸ Tako je okrivljenik, uz zahtjev za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, dužan priložiti dokaze o svojem imovinskom stanju, stanju svoje obitelji ili osoba koje je po zakonu dužan uzdržavati, odnosno osoba koje su po zakonu dužne uzdržavati njega. Iz dokaza o imovinskom stanju moraju biti vidljivi ukupni prihodi unutar godine dana, podaci i stanje o računima u bankarskim i drugim financijskim institucijama, vlasništvo nad nekretninama, pokretninama i pravima, na kojima temelji osnovanost zahtjeva.

³⁹ Đurđević, Z., *op. cit.* u bilj. 37, str. 352.

⁴⁰ Willems, A., *op. cit.* u bilj. 14, str. 204.

branitelju i pravu na besplatnu pravnu pomoć. Naime transponiranje odredaba prve dovelo je do značajnog širenja prava na branitelja u najranijim fazama postupka u našem pravnom sustavu, a u vezi s tim i do dalekosežnih promjena u vezi s policijskim ispitivanjem osumnjičenika i uhićenika, dok transponiranje odredaba druge zahtijeva prodor prava na besplatnu pravnu pomoć u najranije faze postupka. To se u Prijedlogu zaista i dogodilo, a u nastavku analiziramo jesu li rješenja koja Prijedlog nudi s jedne strane u skladu s Direktivom, a s druge strane odgovaraju li ona potrebama i specifičnostima našeg kaznenopravnog sustava.

Odredbe Direktive u Prijedlogu su primarno transponirane kroz promjene postojećeg članka koji uređuje okrivljenikovo pravo na besplatnu pravnu pomoć, čl. 72. ZKP-a, ali još i više kroz uvođenje novih čl. 72.a i 72.b u tekst zakona. Prvo ćemo analizirati promjene u čl. 72., a zatim i odredbe novopredloženih čl. 72.a i 72.b.

4.1. Promjene u čl. 72. ZKP/08

Prijedlog donosi tri važne promjene u tekstu čl. 72. ZKP-a. Prva se promjena odnosi na vremensko širenje okrivljenikova prava na besplatnu pravnu pomoć. Naime, kao što je ranije pokazano (*supra* 3.), prema aktualnom tekstu čl. 72. ZKP-a prije podizanja optužnice pravo na besplatnu pravnu pomoć ima samo onaj okrivljenik protiv kojeg se vodi istraga. Okrivljenik protiv kojeg se vodi istraživanje ili onaj protiv kojeg državni odvjetnik nije donio rješenje o provođenju istrage jer je na temelju rezultata hitnih dokaznih radnji zaključio da postoji dovoljno dokaza za podizanje neposredne optužnice nema pravo na besplatnu pravnu pomoć prije nego što je podignuta optužnica protiv njega. Prijedlog širi pravo okrivljenika na besplatnu pravnu pomoć te ga daje i onom okrivljeniku protiv kojeg se vodi istraživanje. Tako se prema Prijedlogu prije podizanja optužnice okrivljenikovo pravo na besplatnu pravnu pomoć aktivira ne samo od trenutka primitka rješenja o provođenju istrage već i od primitka obavijesti o provođenju dokaznih radnji iz članka 213. stavka 2.

Teško je naći argumente koji bi govorili u prilog stajalištu da pravo na besplatnu pravnu pomoć ima samo onaj okrivljenik protiv kojeg se vodi istraga, a ne i onaj protiv kojeg se vodi istraživanje. S druge strane puno je lakše braniti stajalište da i prvi i drugi imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć. Naime istraga i istraživanje suštinski su jednaki. I istraga i istraživanje primarno služe tome da državni odvjetnik dodatno razjasni stanje stvari te prikupi potrebne dokaze da bi mogao donijeti odluku o podizanju optužnice. Položaj okrivljenika tijekom istraživanja i istrage jednak je. Potreba za pravom na branitelja, pa tako i za pravom na besplatnu pravnu pomoć, također je jednaka. Pored toga prema Direktivi osumnjičenik i okrivljenik imaju pravo na besplatnu pravnu

pomoć od najranijih faza postupka, što svakako uključuje ne samo istragu već i istraživanje.

Druga važna promjena odnosi se na dokazni standard, koji mora biti ispunjen da bi okrivljenik ostvario pravo na besplatnu pravnu pomoć. Prema aktualnom tekstu ne postoji poseban dokazni standard za dokazivanje okrivljenikova imovinskog stanja. Iz zakonskog teksta proizlazi da je teret dokazivanja lošeg imovinskog stanja na okrivljeniku. Naime on je dužan priložiti dokaze o svom imovinskom stanju i imovinskom stanju članova svoje obitelji. Ako to propusti učiniti, njegov će se zahtjev odbaciti. Ako njegov zahtjev ne bude odbačen, dokazi koje je priložio moraju nadležno tijelo (državnog odvjetnika ili sud) uvjeriti u to da je njegovo imovinsko stanje takvo da ne može podmiriti troškove obrane bez ugrožavanja vlastitog uzdržavanja i uzdržavanja svoje obitelji ili osoba koje je po zakonu dužan uzdržavati. Prijedlog sada pojašnjava da, s obzirom na to da je teret dokazivanja na okrivljeniku, za njega vrijedi niži dokazni standard te nije potrebno da okrivljenik dokaže s izvjesnošću, već je dovoljno da učini vjerojatnim da prema svojem imovinskom stanju ne može podmiriti troškove obrane bez ugrožavanja vlastitog uzdržavanja i uzdržavanja svoje obitelji ili osoba koje je po zakonu dužan uzdržavati. Navedeni niži dokazni standard koji mora ispuniti okrivljenik, u usporedbi s visokim dokaznim standardom „iznad svake sumnje“, uvriježen je u praksi Europskog suda za ljudska prava kada se radi o donošenju zaključka o ispunjenosti imovinskog kriterija vezano uz okrivljenikovo pravo na besplatnu pravnu pomoć.⁴¹ U tom smislu dostatne su i indikacije da okrivljenik ne raspolaže dostatnim sredstvima za snošenje troškova obrane.⁴²

Treća važna promjena zapravo je novost u tekstu čl. 72. ZKP-a, a odnosi se na kontinuitet u osobi odvjetnika, koji pruža besplatnu pravnu pomoć okrivljeniku. Naime, kako bi se osigurao taj kontinuitet, što jest jedan od zahtjeva koji proizlazi iz Direktive, prilikom postavljanja branitelja na teret proračunskih sredstava po čl. 72. ZKP-a vodit će se računa da to bude isti onaj branitelj koji je u ranijim fazama postupka, sukladno u Prijedlogu novopredloženim čl. 72.a i 72.b, obavljao poslove privremene pravne pomoći na teret proračunskih sredstava. O tom novom institutu, privremenoj pravnoj pomoći na teret proračunskih sredstava, bit će govora *infra* vezano uz analizu u Prijedlogu predloženih odredaba čl. 72.a i 72.b.

Iznenađuje da je Prijedlog ostavio netaknutom odredbu prema kojoj o pravu okrivljenika na besplatnu pravnu pomoć odlučuje prije podizanja optužnice

⁴¹ *Pakelli protiv Njemačke*, zahtjev broj 8398/78, presuda od 25. travnja 1983., § 34. Ivičević Karas, E.; Valković, L., Pravo na branitelja u policiji – pravna i stvarna ograničenja, HLJKZP (2)2017, str. 413-430.

⁴² Đurđević, Z., *op. cit.* u bilj. 37, str. 352-353. Vidjeti i Valković, L., Pravo na pristup branitelju u svjetlu presude Dvorski protiv Hrvatske, HLJKZP (2)2016, str. 359.

državni odvjetnik. Naime odredbe Direktive u vezi s tim dosta su jasne. O okrivljenikovu pravu na besplatnu pravnu pomoć treba odlučiti ili neovisno tijelo koje je nadležno da odlučuje o besplatnoj pravnoj pomoći ili sud. Mogućnost da o tome odlučuje (policija ili) državni odvjetnik rezervirana je samo za hitne situacije. Stoga bi u svrhu ispravnog transponiranja odredaba Direktive kao tijelo nadležno da odlučuje o okrivljenikovu zahtjevu za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć trebalo predvidjeti jedino nadležno sudsko tijelo.

4.2. Novi članci 72.a i 72.b

Prijedlogom se predviđa uvođenje novog instituta u naše kaznenoproceno zakonodavstvo. Radi se o institutu privremene pravne pomoći branitelja na teret proračunskih sredstava. Naime ideja Prijedloga jest da se pravo okrivljenika na besplatnu pravnu pomoć u kaznenom postupku ostvaruje kroz dva instituta – privremenu pravnu pomoć branitelja na teret proračunskih sredstava i pravnu pomoć branitelja na teret proračunskih sredstava. Prvi bi institut trebao biti uređen novopredloženim čl. 72.a i 72.b, a drugi izmijenjenim čl. 72. ZKP-a. Ta se ideja čini opravdanom. Naime institut pravne pomoći branitelja na teret proračunskih sredstava aktivira se nakon što je protiv određene osobe pokrenut kazneni postupak, odnosno nakon što je državni odvjetnik, na temelju prethodne policijske djelatnosti, zaključio da protiv određene osobe postoji osnovana sumnja da je počinila kazneno djelo te stoga protiv te osobe treba pokrenuti kazneni postupak kroz pokretanje istraživanja ili istrage. Tu situaciju u životnom kontekstu karakterizira jasnoća i stabilnost, koja nadležnim tijelima omogućuje da, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja, u kratkim i razumnim rokovima donose odluke vezano uz okrivljenika, pa tako i odluku o osnovanosti njegova zahtjeva za besplatnom pravnom pomoći u kaznenom postupku. Ono što prethodi pokretanju kaznenog postupka, a što se u kaznenom postupku primarno ogleda kroz policijsku djelatnost, u životnom kontekstu karakterizira odsutnost jasnoće i stabilnosti, kratkoća rokova, žurnost postupanja te neizvjesnost u vezi s pokretanjem postupka. U odnosu na pravo na besplatnu pravnu pomoć to se ogleda kroz bitno umanjenu mogućnost vrednovanja svih okolnosti važnih za donošenje odluke o osnovanosti osumnjičeničeva zahtjeva za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, iz čega onda nužno proizlazi i privremenost takve pravne pomoći. Stoga je opravdano da se u tim situacijama, u kojima se o pravu na besplatnu pravnu pomoć odlučuje u kontekstu policijske djelatnosti u vezi s kaznenim postupkom, primjenjuje institut različit od onoga koji se primjenjuje u kontekstu primarno pravosudne djelatnosti u vezi s kaznenim postupkom i da taj institut ima obilježja privremenosti. Nakon što je osumnjičenik eventualno ostvario pravo na privremenu pravnu pomoć branitelja na teret proračunskih sredstava u najranijim fazama postupka, ukoliko

dođe do pokretanja postupka protiv njega, nadležnim će se tijelima pružiti mogućnost da kroz odlučivanje o osnovanosti njegovu zahtjeva za pravnu pomoć branitelja na teret proračunskih sredstava iz čl. 72. ZKP-a toj privremenosti daju obilježja stabilnog i za tijek cijelog postupka primjenjivog prava.

Prema Prijedlogu, pravo na privremenu pravnu pomoć branitelja na teret proračunskih sredstava ima prije svega uhićenik, i to od trenutka uhićenja. S tim pravom mora biti upoznat već prilikom uhićenja, odnosno što je prije moguće nakon uhićenja, kako bi mogao učinkovito koristiti to pravo.⁴³ Važno je da pouka o pravima, pa i pouka o pravu na branitelja, sadrži sve aspekte tog prava, uključujući i pravo na besplatnu pravnu pomoć, da bi uhićenik, odnosno svaki drugi osumnjičenik, mogao donijeti „racionalnu, informiranu odluku“⁴⁴ kako će se braniti. Prilikom obavještavanja upozorit će se na to da će ga se naknadno u potpunosti ili djelomično obvezati na snošenje troškova privremene pravne pomoći ako se u kasnijem tijeku postupka ustanovi da s obzirom na svoje imovinsko stanje može podmiriti troškove obrane. Prijedlog ne predviđa donošenje odluke o osnovanosti zahtjeva. Naime, ako uhićenik, nakon što je obaviješten o pravu, izjavi da s obzirom na svoje imovinsko stanje ne može podmiriti troškove obrane bez ugrožavanja vlastitog uzdržavanja i uzdržavanja svoje obitelji ili osoba koje je po zakonu dužan uzdržavati, policijski će službenik o tome odmah obavijestiti suca istrage radi donošenja odluke o postavljanju branitelja. Rješenje o postavljanju branitelja, protiv kojeg nije dopuštena žalba, donosi sudac istrage. Zašto je Prijedlog odustao od toga da se donosi meritorna odluka o osnovanosti uhićenikova zahtjeva? Procijenjeno je, i ta se procjena čini opravdanom, da u kratkim rokovima za koje je uhićenje vezano nije moguće pribavljati podatke o imovinskom stanju uhićenika i poduzimati složene procjene je li ostvarivanje uhićenikova prava na besplatnu pravnu pomoć u skladu s „interesima pravde“.⁴⁵ Stoga odlučujuće značenje za ostvarivanje prava na privremenu pravnu pomoć branitelja na teret proračunskih sredstava ima uhićenikova izjava o njegovu lošem imovinskom stanju, dana uz svijest o tome da će naknadno biti obvezan na snošenje troškova obrane ako se ustanovi da je njegovo imovinsko stanje takvo da te troškove može podmiriti.⁴⁶ Potrebno je napomenuti da Prijedlog ne predviđa nikakva ograničenja prava na privremenu pravnu pomoć vezana uz težinu kaznenog djela ili bilo koje druge okolnosti (složenost predmeta, osobne okolnosti uhićenika). Dakle svaki uhićenik, neovisno o tome za koje je kazneno djelo uhićen, ima pravo na besplatnu pravnu pomoć od trenutka uhićenja. Uhićeniku koji je ostvario

⁴³ Vidjeti Willems, A., *op. cit.* u bilj. 14, str. 205.

⁴⁴ Cape, E.; Hodgson, J., *The Right to Access to the Lawyer at Police Stations: Making the European Union Directive Work in Practice*, 5 *New J. Eur. Crim. L.*, 2014, str. 459.

⁴⁵ Tako Ivičević Karas, E.; Valković, L., *op. cit.* u bilj. 41, str. 434.

⁴⁶ *Ibid.*

pravo na privremenu pravnu pomoć to pravo prestaje ili nakon što se odluči o njegovu zahtjevu za pravnu pomoć branitelja na teret proračunskih sredstava iz čl. 72. st. 1. ili nakon isteka roka od 15 dana nakon primitka rješenja o provođenju istrage ili obavijesti o provođenju dokaznih radnji ili neposredne optužnice ako zahtjev iz čl. 72. st. 1. nije podnio.

Drugačije je uređeno pravo na privremenu pravnu pomoć osumnjičenika koji nije i uhićenik. Prije svega, za tu kategoriju osoba pravo na privremenu pravnu pomoć vezano je uz jedno važno i veliko ograničenje, a to je da se mora raditi o kaznenom djelu za koje je propisana kazna zatvora teža od pet godina. To pravo nije priznato svakom osumnjičeniku, već samo onom koji sudjeluje u pojedinim procesnim radnjama i vezano je uz te radnje. Uglavnom se radi o dokaznim radnjama: ispitivanju osumnjičenika od strane policije, državnog odvjetnika ili istražitelja, prepoznavanju, suočenju i rekonstrukciji događaja. Pored osumnjičenika koji sudjeluje u tim dokaznim radnjama, pravo na privremenu pravnu pomoć ima i onaj protiv kojeg je predloženo određivanje istražnog zatvora.

Ako pažljivo analiziramo ovu odredbu i usporedimo je sa zahtjevima Direktive, uočiti ćemo da je ta odredba u jednom segmentu šira od odredaba Direktive. Naime prema Direktivi pravo na besplatnu pravnu pomoć ima samo onaj osumnjičenik koji mora ili može prisustvovati dokaznim radnjama prepoznavanja, suočenja ili rekonstrukcije kaznenog djela. Prijedlogom su tim radnjama dodane i dokazne radnje ispitivanja osumnjičenika, što svakako valja pozdraviti. Već je ranije istaknuto da nije jasno zbog čega radnja ispitivanja osumnjičenika ili okrivljenika nije našla svoje mjesto u Direktivi među dokaznim radnjama uz sudjelovanje u kojima je vezano pravo na besplatnu pravnu pomoć, s obzirom na to da je kod te radnje potreba za pravnom pomoći branitelja veća nego kod drugih dokaznih radnji. Dodavanjem radnje ispitivanja osumnjičenika Prijedlogom su ne samo nadopunjene odredbe Direktive i ispravljani njezini nedostaci već su kroz proces transponiranja njezine odredbe i prilagođene potrebama i posebnostima našeg pravnog sustava. Naime već prilikom koncipiranja odredaba o ispitivanju uhićenika i osumnjičenika od strane policije, kojima je to ispitivanje formalizirano, a njegovi su rezultati dobili snagu dokaza u kaznenom postupku, bilo je jasno da će te odredbe ostati nepotpune bez podrške kroz jamčenje prava na učinkovitu besplatnu pravnu pomoć.⁴⁷ Stoga je za zatvaranje priče o promjeni naravi policijskog ispitivanja osumnjičenika i uhićenika, njegovoj važnosti i ulozi u kaznenom postupku bilo nužno pravo na besplatnu pravnu pomoć u našem pravnom sustavu vezati i uz tu radnju. U protivnome u pitanje bi se dovela učinkovitost ostvarivanja zajamčenog prava na branitelja u praksi.⁴⁸

⁴⁷ Ivičević Karas, E., *op. cit.* u bilj. 7, str. 382; Ivičević Karas, E.; Valković, L., *op. cit.* u bilj. 41, str. 434; Valković, L., *op. cit.* u bilj. 42, str. 360.

⁴⁸ Flynn, A.; Hodgson, J.; McCulloch, J.; Naylor, B., *op. cit.* u bilj. 10, str. 236.

Međutim s druge su strane odredbe Prijedloga znatno uže od odredaba Direktive i u jasnoj protivnosti ne samo s odredbama Direktive već i sa zahtjevima koji vezano uz okrivljenikovo pravo na besplatnu pravnu pomoć u kaznenom postupku proizlaze iz judikature Europskog suda za ljudska prava. Prijedlog pravo na besplatnu pravnu pomoć osumnjičenika (koji nije i uhićenik) veže samo za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora od više od pet godina. To je uopće prvi put od osamostaljenja da se u kontekstu besplatne pravne pomoći uvodi kategorija kaznenih djela od više od pet godina. Do sada je najviša granica vezano uz težinu kaznenog djela bila postavljena na pet godina (ali ne i više od pet godina). Možemo jedino zaključiti da je Prijedlogom postavljena neoboriva pretpostavka da ostvarivanje prava na privremenu pravnu pomoć branitelja na teret proračunskih sredstava osumnjičenicima koji nisu uhićenici nije u „interesu pravde“ ako se ne radi o kaznenom djelu za koje je propisana kazna zatvora od više od pet godina. Uskrata prava na branitelja ako osumnjičenik nema sredstava da ga plati vodi ozbiljnoj nejednakosti oružja jer uskrata prava na branitelja otežava ili praktički onemogućuje ostvarivanje drugih procesnih prava.⁴⁹ U konačnici, osim što je protivna Direktivi i judikaturi Europskog suda za ljudska prava, ta odredba sasvim neopravdano osumnjičenike lošeg imovinskog stanja stavlja u neravnopravan položaj s bogatijim osobama i učinkovitu obranu u kaznenom postupku čini izravno ovisnom o socioekonomskom stanju osumnjičenika.

U odnosu na sva ostala pitanja pravo osumnjičenika koji nije uhićen na privremenu pravnu pomoć branitelja na teret proračunskih sredstava uređeno je, *mutatis mutandis*, na jednak način kao i istovjetno pravo uhićenika.

5. KRITIČKI OSVRT NA DRUGE NAJVAŽNIJE U PRIJEDLOGU PREDVIĐENE IZMJENE I DOPUNE ZKP-a

Kao što je uvodno napomenuto, osim implementacije Direktive o pravnoj pomoći, jedan od ciljeva osme novele ZKP-a jest ubrzati kazneni postupak, odnosno doprinijeti njegovoj učinkovitosti otklanjanjem zakonskih nedostataka i dvojbi na koje je upozorila praksa.⁵⁰ Prijedlog novele donosi niz rješenja predloženih u navedenom cilju, a tekst koji slijedi posvećen je nekim od predviđenih izmjena koje, prema mišljenju autora, zaslužuju barem kratak kritički osvrt. Predložene izmjene moguće je sistematizirati u nekoliko skupina.

⁴⁹ Heard, C.; Shaeffer, R., Making Defence Rights Practical and Effective: Towards an EU Directive on the Right to Legal Advice, 2 New J. Eur. Crim. L., 2011, str. 280.

⁵⁰ Vidjeti Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, listopad 2019., str. 1.

5.1. Mjere opreza i istražni zatvor: zaštita žrtava vs. načelo razmjernosti?

5.1.1. „Samostalne mjere opreza“

Čl. 17. Prijedloga uvodi mogućnost izricanja „samostalnih mjera opreza“ (čl. 98.a prema Prijedlogu). Materijalne pretpostavke za izricanje te nove mjere jednake su kao i za postojeće „nesamostalne mjere opreza“: postojanje osnovane sumnje i nekog od istražnozatvorskih razloga. No, za razliku od nesamostalnih mjera opreza, samostalne mjere opreza moći će odrediti samo sud, i to onda kada isteknu najdulji rokovi trajanja istražnog zatvora iz članka 133. ZKP-a. Uz to nepridržavanje izrečene samostalne mjere opreza predstavljat će novo kazneno djelo, na što će okrivljenika upozoriti sud prilikom izricanja mjera.

Premda opisano rješenje očito ide za time da zaštiti interese učinkovitog kaznenog postupka, a ponajprije da osigura učinkovitu zaštitu žrtve, ono ima značajne nedostatke. U prvome redu mjere opreza i prema trenutno važećem zakonskom tekstu mogu se izricati kao samostalne mjere, s obzirom na to da mogu trajati dokle god za njihovu primjenu postoji potreba, a najdulje do pravomoćnosti presude,⁵¹ uslijed čega njihovo trajanje nije ograničeno rokovima najduljeg dopuštenog trajanja istražnog zatvora (čl. 98. st. 6. ZKP-a). Naime rokovi trajanja istražnog zatvora služe konkretizaciji ustavnog načela razmjernosti u uređenju te mjere, koja podrazumijeva oduzimanje temeljnog ljudskog prava na osobnu slobodu te znatno zadiranje u niz drugih okrivljenikovih prava. Po svojem sadržaju i prirodi mjera istražnog zatvora različita je od mjera opreza koje podrazumijevaju, ovisno o sadržaju konkretne mjere, veća ili manja ograničenja prava na osobnu slobodu, ali ne i oduzimanje tog prava. U tom smislu mjere opreza daleko su blaže od istražnog zatvora, pa onda i nema potrebe za njihovim ograničenjem striktnim najduljim dopuštenim rokovima, već mogu trajati sve do pravomoćnosti presude, kao što je već istaknuto.

Drugo, problem koji postoji u praksi, a koji se tiče posljedica kršenja mjera opreza u slučajevima kada su istekli najdulji dopušteni rokovi trajanja istražnog zatvora, Prijedlog rješava uvođenjem novog kaznenog djela u okviru postojećeg kaznenog djela neizvršenja sudske odluke (u čl. 311. KZ-a),⁵² za koje je predviđena kazna zatvora do dvije godine.⁵³ Time se stvara situacija u kojoj

⁵¹ Krapac, D., *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*, Narodne novine, Zagreb, 2015, str. 364-365.

⁵² Vidjeti Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, obrazloženje na str. 24.

⁵³ Čl. 17. Nacrta prijedloga o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, rujna 2019., dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/Documents/List/12004> (pristup 3. studenog 2019.).

kršenje mjera opreza do trenutka dok nisu istekli rokovi trajanja istražnog zatvora ne predstavlja kazneno djelo, a isto postupanje nakon što su istekli maksimalni rokovi trajanja istražnog zatvora predstavlja kazneno djelo. Navedeno rješenje nije dosljedno i nije u skladu sa zahtjevima načela razmjernosti ako imamo u vidu da najdulji rokovi trajanja istražnog zatvora služe prvenstveno tome da osiguraju procesnu disciplinu te da potiču tijela kaznenog postupka da u slučajevima u kojima je okrivljenik lišen slobode postupaju osobito žurno (čl. 11. st. 2. i čl. 122. st. 3. ZKP-a).⁵⁴ Do prekoračenja navedenih rokova trebalo bi dolaziti samo u iznimnim situacijama, a kada do toga dođe, nije opravdano „odgovornost“ na neki način prebacivati na okrivljenika i kršenje procesne discipline s njegove strane sankcionirati kroz još jedno, novo kazneno djelo koje će mu se staviti na teret.

Konačno, iz perspektive učinkovitosti postupka, a posebice učinkovite zaštite žrtve, bilo bi efektivnije postupati u okviru kaznenog postupka u kojemu su mjere opreza i određene, a ne propisivanjem novog kaznenog djela i onda procesuiranjem tog djela u još jednom kaznenom postupku. I u novom kaznenom postupku određivanje istražnog zatvora bit će fakultativno, a nikako ne može i ne smije biti obligatorno, pa u tom smislu istražni zatvor zbog novog kaznenog djela kršenja mjere opreza ne može služiti produljenju istražnog zatvora, koji se u inicijalnom postupku više ne može produljiti zbog proteka najduljih dopuštenih rokova.

Zaključno, nedvojbeno je da treba postojati mogućnost izricanja mjera opreza i nakon što su istekli maksimalni rokovi trajanja istražnog zatvora, posebno ako to zahtijeva zaštita žrtve, a ta je mogućnost, kao što smo već istaknuli, propisana i u važećem tekstu ZKP-a. Što se tiče posljedica kršenja, prema mišljenju autora, jedno od mogućih rješenja bilo bi određivanje „disciplinsko-ga“ istražnog zatvora, koji ZKP već poznaje (čl. 123. st. 1. t. 5. ZKP-a), a koji bi mogao trajati određeno kraće, ograničeno vrijeme, primjerice jedan do tri mjeseca, ovisno o vrsti opasnosti koja se tim istražnim zatvorom želi spriječiti i koji bi se mogao opetovano izricati u slučaju ponovnog kršenja mjere opreza. Takva samostalna mjera opreza bila bi posebno značajna za učinkovitu zaštitu žrtava, a bila bi usklađena i sa zahtjevima načela razmjernosti.

5.1.2. Neograničeno trajanje obligatornog istražnog zatvora

U čl. 20. i čl. 21. Prijedloga predviđeno je ukidanje rokova trajanja obligatornog istražnog zatvora u postupku pred drugostupanjskim sudom (čl. 123. st. 2. i čl. 133.a prema Prijedlogu). Prema praksi Europskog suda za ljudska prava, u odnosu na čl. 5. st. 3., a u vezi čl. 5. st. 1. c) Konvencije, produljenje

⁵⁴ Vidjeti Krapac, D., *op. cit.* u bilj. 51, str. 399.

istražnog zatvora do donošenja presude ne može se koristiti na način da se anticipira kazna zatvora,⁵⁵ a zadržavanje okrivljenika u istražnom zatvoru ni u kojem se slučaju ne smije pretvoriti u izdržavanje kazne zatvora.⁵⁶ Premda se, prema judikaturi Europskog suda za ljudska prava, nakon što je donesena presuda u smislu čl. 5. st. 1. a) Konvencije, više ne primjenjuju standardi iz čl. 5. st. 3. u odnosu na trajanje istražnog zatvora do donošenja presude,⁵⁷ to ne znači da bi ukidanje najduljih rokova trajanja obligatornog istražnog zatvora bilo primjereno rješenje za hrvatski kazneni postupak. Kako tumači *Trechsel*, Sud je opisani stav zauzeo zbog različitih praksi pojedinih država, pa tako, dok se u nekim državama kriterij „razumnog roka“ trajanja istražnog zatvora primjenjuje i tijekom žalbenog postupka, u drugima se ne primjenjuje,⁵⁸ ovisno o konkretnom pravnom uređenju. U tom smislu rješenje koje donosi Prijedlog nije konzistentno s postojećim složenim sustavom rokova trajanja istražnog zatvora u hrvatskom kaznenom procesnom pravu, kroz koji se konkretizira ustavno i konvencijsko načelo razmjernosti.⁵⁹ Naime najdulji rokovi trajanja istražnog zatvora služe osiguranju procesne discipline i u prvostupanjskim i u drugostupanjskim postupcima, odnosno tome da sud i druga državna tijela u istražnozatvorskim predmetima postupaju osobito žurno.⁶⁰ Zakonodavac je tako propisao rokove najduljeg dopuštenog trajanja istražnog zatvora nakon podnošenja optužnice do pravomoćnosti presude (čl. 131. st. 2. ZKP-a)⁶¹ na način da se propisani najdulji rokovi trajanja istražnog zatvora do donošenja presude (čl. 133. st. 1. ZKP-a) do pravomoćnosti presude mogu dodatno produžiti razmjerno težini konkretnog kaznenog djela (čl. 133. st. 3. ZKP-a). Stoga valja zaključiti da će se usvajanjem predloženog rješenja i ukidanjem rokova trajanja obligatornog istražnog zatvora narušiti postojeći sustav, koji je pažljivo usklađivan s ustavnim načelom razmjernosti.

⁵⁵ Europski sud za ljudska prava, *Peša protiv Hrvatske*, zahtjev broj 40523/08, presuda od 8. travnja 2010., § 104., *Šoš protiv Hrvatske*, zahtjev broj 26211/13, presuda od 1. prosinca 2015., § 93.

⁵⁶ U presudi u predmetu *Trifković* iz okolnosti da je ukupno trajanje podnositeljeva pritvora od tri i pol godine odgovaralo izrečenoj zatvorskoj kazni Europski sud za ljudska prava zaključio je da je došlo do propusta ocjene razmjernosti težine optužbi protiv podnositelja i trajanja njegova pritvora. *Trifković protiv Hrvatske*, zahtjev broj 36653/09, presuda od 6. studenog 2012., § 129. Vidjeti Graovac, G., Izvršenje „istražnozatvorskih“ presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Republike Hrvatske, HLJKZP (2)2017, str. 365.

⁵⁷ Tako je još od presude *Wemhoff protiv Njemačke*, zahtjev broj 2122/64, od 27. lipnja 1968., § 9., a slično je Sud zaključio i u presudi *B. protiv Austrije*, zahtjev broj 11968/86, od 28. ožujka 1990., § 36.-39. Vidjeti *Trechsel, S., Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, 2005, str. 437.

⁵⁸ *Ibid.*, str. 437.

⁵⁹ Vidjeti Đurđević, Z.; Tripalo, D., Trajanje pritvora u svjetlu međunarodnih standarda te domaće prava i prakse, HLJKPP (2)2006, str. 557.

⁶⁰ Krapac, D., *op. cit.* u bilj. 51, str. 399.

⁶¹ *Ibid.*, str. 400.

5.2. Proširenje policijskih ovlasti na poduzimanje dokaznih radnji prije početka postupka

5.2.1. Dokazne radnje kada je počinitelj nepoznat

Prema važećem zakonskom tekstu dokazne radnje kada je počinitelj nepoznat poduzima državni odvjetnik, ili po njegovu nalogu istražitelj, ako je to svrhovito za otkrivanje počinitelja ili postoji opasnost od odgode (čl. 214. st. 1. ZKP-a). S druge strane Prijedlog daje novu ovlast policiji da samostalno odredi potrebna vještačenja, izuzev obdukcije, ekshumacije i molekularno-genetske analize uzoraka biološkog materijala, ako je to svrhovito za otkrivanje počinitelja (čl. 214. st. 2. prema Prijedlogu). Nova odredba postavljena je vrlo široko te, ovako kako je formulirana, otvara široke mogućnosti da policija u fazi izvida određuje vještačenja koja inače može naložiti samo sud ili državni odvjetnik, poput primjerice tjelesnih pregleda. Naime koncept koji je usvojen donošenjem novog ZKP-a 2008. godine počivao je na načelu da vještačenja određuje tijelo koje vodi postupak, dakle državni odvjetnik tijekom prethodnog postupka,⁶² s time da o vještačenjima koja predstavljaju znatnija zadiranja u temeljna ljudska prava odlučuje sud. Ako postoji potreba da policija nalaže pojedine vrste vještačenja, potrebno je zakonom definirati o kojim se konkretno vještačenjima radi, a u svakom slučaju davanje dodatnih ovlasti policiji treba biti izbalansirano s postojećim zakonskim rješenjima (vidjeti *infra* 5.2.2.).

5.2.2. Nova kategorija hitnih dokaznih radnji?

Čl. 30. Prijedloga predviđa novi čl. 326. st. 8. ZKP-a, koji uvodi ovlast „tijela koje provodi izvide ili postupak“, što uključuje i policiju, da određuje tjelesne preglede okrivljenika i bez njegova pristanka, kao i tjelesne preglede drugih osoba, koji ne uključuju ulazak u tjelesne šupljine, odnosno odvajanje nadomjestaka ili pomagala organa pričvršćenih uz tijelo, također bez njihova pristanka. Pri tome se postavlja pitanje uvodi li se ovom odredbom nova kategorija hitnih dokaznih radnji. Iz predloženog teksta proizlazi da policija, koja vodi izvide, u toj fazi postupka može naložiti tjelesni pregled okrivljenika i treće osobe, uključujući i žrtvu. Te su radnje obuhvaćene dokaznom radnjom vještačenja, koje inače može naložiti samo državni odvjetnik ili sud tijekom postupka. Istovremeno u odredbu čl. 212. ZKP-a, koja uređuje hitne dokazne radnje, uvodi se prepoznavanje (čl. 25. Prijedloga), ali ne i vještačenje, odnosno tjelesni pregled kao nova hitna dokazna radnja. To je problematično i ako

⁶² Pavišić, B., Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku, HLJKPP (2)2008, str. 569.

imamo u vidu da je temeljna pretpostavka za poduzimanje hitnih dokaznih radnji opasnost od odgode, a ovisno o težini počinjenog kaznenog djela ovisi tko će biti ovlaštenici za njihovo poduzimanje.⁶³ U tom smislu potrebno je da sve hitne dokazne radnje budu precizno i jasno zakonski normirane.

Uz to poseban problem predstavlja proširenje ovlasti policije na određivanje tjelesnog pregleda kao dokazne radnje koja je posebno invazivna u odnosu na pravo na tjelesni integritet i pravo na privatnost. Štoviše, predložena odredba značila bi da policija bez pristanka može odvesti na tjelesni pregled i žrtvu kaznenog djela, što *de facto* znači i prisilno. Prema važećem zakonskom tekstu tjelesne preglede drugih osoba, uključujući i žrtvu, bez njihova pristanka može odrediti samo sud (čl. 326. st. 8. ZKP-a). Valja podsjetiti da je navedenu problematiku analizirao i Ustavni sud u svojoj odluci iz srpnja 2012., kada je naglasio da Ustav “u načelu ne zabranjuje poduzimanje prisilne medicinske intervencije radi otkrivanja i osiguravanja dokaza u istrazi kaznenih djela“, no i da „bilo kakvo miješanje u tjelesni integritet osobe provedeno radi pribavljanja dokaza mora biti predmet rigorozne provjere“, koja uključuje i kontrolu razmjernosti mjere i procjenu njezine stroge nužnosti.⁶⁴ Takvu kontrolu može osigurati samo sud, odnosno eventualno državni odvjetnik u slučajevima manje invazivnih radnji, no ne i policija kao tijelo izvršne vlasti.

Naposljetku, čl. 31. Prijedloga predviđa da bi tijekom izvida policija imala ovlast uzimati uzorke biološkog materijala od žrtava i drugih osoba ako se ne radi o biološkom uzorku te osobe (čl. 327. st. 6. prema Prijedlogu). Do sada je navedenu ovlast imao državni odvjetnik, koji bi i dalje nalagao molekularno-genetsku analizu uzetih uzoraka.⁶⁵

5.3. Proširenje mogućnosti čitanja zapisnika o ispitivanju svjedoka i vještaka na raspravi

Čl. 40. Prijedloga donosi novu odredbu, koja će dopustiti da se na raspravi pročitaju zapisnici o iskazima svjedoka i vještaka ako je svjedok ili vještak ispitivan na raspravi u prisutnosti stranaka, pa i pred drugim predsjednikom vijeća (čl. 431. st. 1. t. 8. prema Prijedlogu). Na taj način zapisnici nastali na temelju kontradiktornog ispitivanja svjedoka, odnosno vještaka, na raspravi mogu

⁶³ Gluščić, S.; Burić, Z., Izvidi, istraživanje, istraga, u: Đurđević, Z., Gluščić, S. (ur.), Kazneno procesno pravo, Primjerovnik, Narodne novine, Zagreb, 2017, str. 50.

⁶⁴ Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka i rješenje U-I-448/2009, U-I-602/2009, U-I-1710/2009, U-I-18153/2009, U-I-5813/2010, U-I-2871/2011, od 19. srpnja 2012., t. 154.2.

⁶⁵ U literaturi se ranije problematiziralo davanje te ovlasti državnom odvjetniku s obzirom na to da provođenje DNK-analize predstavlja znatan zahvat u temeljno pravo na privatnost osobe. Vidjeti Đurđević, Z., *op. cit.* u bilj. 27, str. 350.

se pročitati, jednako kao što se prema važećem zakonskom tekstu primjerice mogu pročitati zapisnici o iskazima s dokaznog ročišta (čl. 431. st. 1. t. 4. i čl. 431. st. 2. ZKP-a). No premda bi iz obrazloženja uz čl. 40. Prijedloga proizašao drugačiji zaključak,⁶⁶ predložena mogućnost čitanja zapisnika zapravo ne isključuje neposredno ispitivanje svjedoka, odnosno vještaka na raspravi. Naime i dalje ostaje odredba prema kojoj se zapisnik o prijašnjem ispitivanju svjedoka, odnosno vještaka, može pročitati umjesto provođenja neposrednog ispitivanja samo ako su stranke s time suglasne (čl. 431. st. 1. t. 6. ZKP-a). U tom smislu predložena nova odredba samo uvodi mogućnost čitanja zapisnika s rasprave o ispitivanju svjedoka kojem su prisustvovala stranke. Pri tome nije jasno uređen ni odnos predložene nove odredbe s odredbom iz čl. 431. st. 1. t. 7. ZKP-a, prema kojoj se zapisnici o ranijem ispitivanju mogu pročitati samo ako je svjedok ili vještak ispitan na raspravi pred istim predsjednikom vijeća.

S druge strane intencija zakonodavca drugačije je artikulirana u obrazloženju uz čl. 40. Prijedloga – da se omogućavanjem čitanja, odnosno reproduciranja zapisnika o iskazima svjedoka i vještaka koji su ranije ispitani na raspravi kojoj su prisustvovala stranke, pred istim ili drugim predsjednikom vijeća, umjesto ponovnim neposrednim ispitivanjem tih svjedoka i vještaka, omogući ekonomičnost postupka i spriječi njegovo odugovlačenje.⁶⁷ U obrazloženju se nadalje navodi da se time sprječavaju situacije koje se događaju u ponovljenim postupcima, kada se izmijeni predsjednik vijeća, a stranke ne daju suglasnost za čitanje iskaza, kada se brojni svjedoci „ponovno pozivaju i njihovo ispitivanje se svodi na ponavljanje već danog iskaza bez ijednog novog pitanja ili nove okolnosti“, a prema novom rješenju sud bi na temelju dokaznih prijedloga stranaka trebao procijeniti i odlučiti je li potrebno ponovno pozvati svjedoka.⁶⁸ No, valja ponoviti, navedeno tumačenje ne proizlazi iz zakonskog teksta kako ga predlaže čl. 40. Prijedloga.

Valja istaknuti da se razmatrana problematika odnosi na načelo neposrednosti, koje od suda traži da u dokaznom postupku ostvari izravan kontakt s dokazom u izvornom obliku, čime se omogućuje pouzdanije utvrđivanje činjeničnog stanja.⁶⁹ Načelo neposrednosti omogućuje i kontradiktornost upravo pred sudom koji će donijeti presudu, pa je u tome smislu i „izraz općih elemenata pravičnog postupka“.⁷⁰ No, kako ističe *Trechsel*, striktna primjena načela neposrednosti kazneno pravosuđe čini „izuzetno napornim te rezultira skupim i dugotrajnim suđenjem“.⁷¹ Stoga suvremeni pravni sustavi predviđaju

⁶⁶ Vidjeti Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, obrazloženje na str. 29.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Krapac, D., *op. cit.* u bilj. 51, str. 120-121.

⁷⁰ *Ibid.*, str. 121.

⁷¹ *Trechsel, S., op. cit.* u bilj. 57, str. 305.

niz iznimaka od načela neposrednosti, prvenstveno u obliku različitih oblika konsenzualnih postupaka.⁷² Usporedno s navedenim, jača i trend proširivanja mogućnosti suda da se oslanja na spis predmeta, a ne na neposredno izvođenje dokaza, što, opet prema *Trechselu*, nije u skladu s načelom da sud koji odlučuje o krivnji treba moći čuti svjedoke i ocijeniti njihovu vjerodostojnost⁷³ sa psihološkog i logičkog aspekata. Naime odgovornost je za ocjenu vjerodostojnosti dokaza na sudu, koji će biti odgovoran i za donesenu odluku, pa u tom smislu mora imati mogućnost da prema potrebi postavi svjedocima i dodatna pitanja tijekom izravnog kontakta.⁷⁴ Zbog svega navedenoga iznimkama od načela neposrednosti treba pristupati iznimno oprezno.

Hrvatsko kazneno procesno pravo, osim što proklamira načelo neposrednosti kao jedno od temeljnih načela kaznenog postupka, istovremeno predviđa i niz iznimaka.⁷⁵ Osim toga načelo neposrednosti nije provedeno sasvim dosljedno. Tako, prema trenutno važećem zakonskom rješenju, promjene u sastavu sudskog vijeća povlače obvezu ponovnog ispitivanja svjedoka i vještaka ako se stranke ne suglase s čitanjem zapisnika s ranije rasprave samo ako se promijenio predsjednik, ali ne i ako su se promijenili članovi sudskog vijeća, premda članovi sudskog vijeća ravnopravno s predsjednikom odlučuju o svim pitanjima koja su predmet kaznenog postupka. Također, činjenica dugotrajnosti pojedinih postupaka predstavlja problem i iz perspektive načela neposrednosti, koje podrazumijeva i koncentrirano vođenje postupka. Kada rasprava u jednom predmetu traje po nekoliko godina, doista je upitno ostvaruje li se svrha neposrednosti u odnosu na svjedoke ispitane na početku rasprave. Očito dosljedna primjena načela neposrednosti predstavlja težak izazov kako za zakonodavca tako i za sudsku praksu.

Zaključno, i hrvatsko kazneno procesno pravo predviđa iznimke od načela neposrednosti, prvenstveno zbog razloga ekonomičnosti, odnosno učinkovitosti postupka, a o tim iznimkama uvijek odlučuje sud.⁷⁶ Učinkovitost kaznenog postupka legitiman je zahtjev postavljen pred zakonodavca, no svaka iznimka od načela neposrednosti mora biti uravnotežena s ostalim zakonskim rješenjima. Pri tome je važno da bude zakonom precizirana u najvećoj mogućoj mjeri,⁷⁷ što svakako vrijedi i u odnosu na čl. 40. Prijedloga.

⁷² *Ibid.*, str. 305-306.

⁷³ *Ibid.*, str. 306.

⁷⁴ Vidjeti Summers, S. J., *Fair Trials, The European Criminal Procedural Tradition and the European Court of Human Rights*, Hart Publishing, 2007, str. 58.

⁷⁵ Vidjeti Krapac, D., *op. cit.* u bilj. 51, str. 122-124.

⁷⁶ *Ibid.*, str. 122.

⁷⁷ Trechsel, S., *op. cit.* u bilj. 57, str. 306.

5.4. Skraćivanje i ubrzavanje pojedinih procesnih stadija

5.4.1. Odlučivanje o izdvajanju nezakonitih dokaza pred optužnim vijećem

Kao jedan od osnovnih problema u učinkovitosti postupanja, posebno u postupcima u kojima ima više okrivljenika, identificirano je opetovano odlučivanje o zakonitosti, odnosno nezakonitosti jednog ili više dokaza na sjednici optužnog vijeća. Naime odluka optužnog vijeća o zakonitosti ili nezakonitosti dokaza dovodi, u povodu žalbe, do odlučivanja pred višim sudom, što značajno produljuje trajanje postupka. Ako tijekom sjednice optužnog vijeća predmet u više navrata u povodu žalbe zbog odluke optužnog vijeća o zakonitosti ili nezakonitosti dokaza ode na viši sud, trajanje sjednice optužnog vijeća ulazi u vremenske sfere dulje od godine dana, što značajno utječe na mogućnost da se kazneni postupak okonča u razumnom roku.⁷⁸

Prilikom nastojanja da se ta problematična situacija razriješi na zadovoljavajući način na normativnoj razini potrebno je voditi računa o nekoliko važnih načelnih stvari. Prije svega, odlučivanje o zakonitosti ili nezakonitosti dokaza jedna je od temeljnih zadaća optužnoga vijeća.⁷⁹ Kako bi sud mogao odlučiti o potvrđivanju optužnice, prije svega mora biti u mogućnosti odlučiti o zakonitosti dokaza na kojima se ona temelji. Stoga oduzimanje te ovlasti optužnom vijeću ne dolazi u obzir. Nadalje, upozoravanje na nezakonitost od strane državnog odvjetnika prikupljenih dokaza jedno je od temeljnih prava obrane, stoga je tu materiju potrebno urediti na način koji neće dovesti do nerazmjernih ograničenja ili uskrate tog prava.

Autori smatraju da rješenje predloženo u Prijedlogu predstavlja uspješan pokušaj predlagatelja da ubrza postupanje na sjednici optužnog vijeća, a da time tom sudskom tijelu ne oduzme jednu od temeljnih ovlasti i da se time ne naruše temeljna prava obrane. Odredbama čl. 34. i 35. Prijedloga mijenjaju se odredbe čl. 350. i 351. ZKP-a na način da se uvodi obvezni trenutak unutar sjednice optužnog vijeća unutar kojega se mora odlučiti o zakonitosti ili nezakonitosti dokaza. Cilj je da se o zakonitosti ili nezakonitosti svih problematičnih dokaza odluči jednim rješenjem, koje će nakon toga eventualno po žalbi biti preispitano pred višim sudom, nakon čega će se sjednica optužnog vijeća moći neometano nastaviti. Na sjednici optužnog vijeća nakon toga o zakonitosti ili nezakonitosti dokaza u načelu se ne bi trebalo raspravljati, a pravo stranaka da zakonitost ili nezakonitost dokaza preispituju na raspravi ostala bi netaknuta.

⁷⁸ Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, obrazloženje na str. 34.

⁷⁹ Vidjeti Ivičević Karas, E.; Kos, D., *Sudska kontrola optužnice*, HLJKPP (2)2011, str. 463-464.

5.4.2. *Ukidanje pripremnog ročišta za djela za koja je propisana kazna zatvora do petnaest godina*

Čl. 36. Prijedloga ukida institut pripremnog ročišta za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora do petnaest godina. Mogućnost održavanja pripremnog ročišta ostavljena je samo u odnosu na kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora od više od petnaest godina. U obrazloženju Prijedloga stoji da, nakon što je ukinuta prekluzija prava stranaka da na raspravi predlažu nove dokaze, u praksi pripremnog ročišta služi tome da stranke obrazlažu svoje dokazne prijedloge, što ionako rade i na raspravi.⁸⁰ No svrha pripremnog ročišta, osim definiranja okvira rasprave, puno je šira i, kao što je naveo Pavišić, između ostalog obuhvaća i predlaganje novih dokaza, pribavljanje spisa i predmeta, eventualno razdvajanje postupka ako za to postoje razlozi, kao i odlučivanje o istražnom zatvoru.⁸¹ U tom smislu pripremnog ročišta može doprinijeti neometanom⁸² i učinkovitom vođenju rasprave. Uz sve navedeno važna svrha pripremnog ročišta jest i omogućavanje sporazumijevanja stranaka. Štoviše, upravo je na pripremnom ročištu zadnja prilika strankama da postignu sporazum. Tako se novim rješenjem s jedne strane skraćuje stadij rasprave, ali se s druge strane ukida jedina mogućnost donošenja presude na temelju sporazuma u tom procesnom stadiju. Stoga bi, prema mišljenju autora, bilo dobro ostaviti sudu mogućnost održavanja pripremnog ročišta i za kaznena djela s propisanom kaznom zatvora do petnaest godina u slučajevima u kojima bi sud ocijenio da je održavanje pripremnog ročišta oportuno, odnosno da bi pridonijelo učinkovitosti kaznenog postupka.

5.4.3. *Ukidanje uvodnih govora stranaka*

Čl. 38. Prijedloga predviđa ukidanje uvodnih govora stranaka na raspravi. U obrazloženju Prijedloga stoji da je glavni razlog tome nužnost ubrzanja kaznenog postupka.⁸³ S obzirom na koncept rasprave kao središnjeg dijela kaznenoga postupka, u kojemu suprotstavljene stranke pred nepristranim presuditeljem moraju raspraviti sporna pitanja, prema mišljenju autora, nije potrebno apriori ukidati mogućnost iznošenja uvodnih govora. Uvodni govori strankama omogućuju da jasno odrede okvire rasprave i time sudu olakšaju vođenje rasprave i suđenje te u krajnjoj liniji doprinesu učinkovitosti postupka.

⁸⁰ Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, obrazloženje na str. 28-29.

⁸¹ Pavišić, B., *op. cit.* u bilj. 62, str. 576.

⁸² *Ibid.*, str. 576.

⁸³ Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, obrazloženje na str. 29.

6. ZAKLJUČAK

Primarni cilj ovoga članka bio je ocijeniti pružaju li odredbe Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZKP-a dobru osnovu za potpuno i konformno transponiranje odredaba Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći u hrvatski pravni sustav. Ako bismo morali dati jednostavan i kratak odgovor na to pitanje, morali bismo kazati da Prijedlog u tome nije uspio, usprkos činjenici da donosi brojne pozitivne promjene u materiju prava okrivljenika na besplatnu pravnu pomoć u kaznenom postupku. Među pozitivnim promjenama svakako valja spomenuti sljedeće.

Prvo, značajno širenje prava na branitelja na teret proračunskih sredstava iz čl. 72. ZKP-a. Tako, prema Prijedlogu, to pravo pripada ne samo okrivljeniku protiv kojeg se vodi istraga već i onom protiv kojeg se vodi istraživanje. Neopravdano je razlike u temeljnim pravima okrivljenika, pa tako i pravu na besplatnu pravnu pomoć, činiti ovisnim o tome vodi li se protiv njega postupak koji prethodi podizanju optužnice u obliku istrage ili istraživanja, stoga je Prijedlog dobro učinio time što je te razlike izbrisao. Drugo, uvođenje instituta privremene pravne pomoći branitelja na teret proračunskih sredstava ostavlja dojam osmišljene normativne intervencije, koja čini značajne promjene minimalnim intervencijama u postojeću zakonodavnu strukturu. Tim se institutom pravo na besplatnu pravnu pomoć širi i u najranije stadije kaznenog postupka, u kojima dominira policijska djelatnost u vezi s kaznenim postupkom. Ta promjena ne samo što je u skladu s odredbama Direktive već i prati ranije, značajne i dalekosežne promjene koje su u vezi s pravima osumnjičenika u najranijim fazama kaznenog postupka učinjene Sedmom novelom ZKP-a iz srpnja 2017. godine. Treće, odredbe Prijedloga u jednom su dijelu šire od odredaba Direktive te u dokazne radnje sudjelovanjem u kojima osumnjičenik stječe pravo na besplatnu pravnu pomoć uključuje i radnju ispitivanja osumnjičenika.

Međutim sve te pozitivne promjene zasjenjene su činjenicom da je Prijedlogom pravo na besplatnu pravnu pomoć osumnjičenika kojem nije oduzeta sloboda ograničeno samo na situacije u kojima ga se sumnjiči da je počinio kazneno djelo za koje je propisana kazna zatvora od više od pet godina. To je zahtjev koji ne samo što je protivan Direktivi i standardima koji su vezano uz pravo na besplatnu pravnu pomoć izgrađeni u praksi Europskog suda za ljudska prava već i ugrožava održivost nedavno značajno reformiranih odredaba o policijskom ispitivanju osumnjičenika te neopravdano učinkovit pristup pravu na branitelja u često najosjetljivijim fazama postupka čini ovisnim o imovinskom stanju osumnjičenika, čime sve one slabijeg imovinskog stanja dovodi u nezavidan položaj.

Ako imamo u vidu i ostala analizirana rješenja koja donosi Prijedlog, a od kojih je nekima moguće uputiti ozbiljne kritike, valja zaključiti da Prijedlog nije u potpunosti ostvario ni ostale zacrtane ciljeve: ostvarivanje ekonomič-

nosti, odnosno ubrzanje postupka, i otklanjanje nedostataka i dvojbi u postojećem zakonskom tekstu. Naime pojedina od analiziranih predloženih rješenja otvorila su nove dvojbe, a pojedini zahvati u temeljne kaznenoprocесne institute ili u samu strukturu kaznenog postupka, poduzeti u cilju postizanja ekonomičnosti, odnosno učinkovitosti procesuiranja, nisu pažljivo odmjereni ili nisu usklađeni sa zahtjevima temeljnih procesnih načela. Naposljetku, imajući u vidu Prijedlog u cjelini, moguće je ponoviti da učinkovito procesuiranje i zaštitu temeljnih ljudskih prava valja shvaćati kao komplementarne, a ne kao suprotstavljene težnje,⁸⁴ jer jedino pravičan postupak u kojemu su poštivana temeljna prava može biti učinkovit i dovesti do vjerodostojnog i pouzdanog ishoda.⁸⁵

LITERATURA

1. Burić, Zoran, Transnational Criminal Procedure and the Position of the Defence, u: Đurđević, Z.; Ivičević Karas, E. (ur.), European Criminal Procedure Law in Service of Protection of European Union Financial Interests: State of Play and Challenges, Croatian Association of European Criminal Law, Zagreb, 2016, str. 63-90.
2. Cape, E.; Hodgson, J., The Right to Access to the Lawyer at Police Stations: Making the European Union Directive Work in Practice, 5 New J. Eur. Crim. L., 2014, str. 450-479.
3. Đurđević, Z., Rekonstrukcija, judicijalizacija, konstitucionalizacija, europeizacija hrvatskog kaznenog postupka V. novelom ZKP/08: prvi dio?, HLJKPP (2)2013, str. 315-362.
4. Đurđević, Z., Suvremeni razvoj hrvatskoga kaznenog procesnog prava s posebnim osvrtom na novelu ZKP iz 2011., HLJKPP (2)2011, str. 311-357.
5. Đurđević, Z.; Tripalo, D., Trajanje pritvora u svjetlu međunarodnih standarda te domaćeg prava i prakse, HLJKPP (2)2006, str. 551-596.
6. Flynn, A.; Hodgson, J.; McCulloch, J.; Naylor, B., Legal Aid and Access to Legal Representation: Redefining the Right to a Fair Trial, 40 Melbourne University Law Review, 2016, str. 207-239.
7. Gluščić, S.; Burić, Z., Izvidi, istraživanje, istraga, u: Đurđević, Z.; Gluščić, S. (ur.), Kazneno procesno pravo, Primjerovnik, Narodne novine, Zagreb, 2017, str. 45-80.
8. Graovac, G., Izvršenje „istražnozatvorskih“ presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Republike Hrvatske, HLJKZP (2)2017, str. 355-380.
9. Heard, C.; Shaeffer, R., Making Defence Rights Practical and Effective: Towards an EU Directive on the Right to Legal Advice, 2 New J. Eur. Crim. L., 2011, str. 270-281.
10. Ivičević Karas, E., Europeizacija hrvatskoga kaznenog procesnog prava – jačanjem procesnih jamstava do učinkovitijega kaznenog postupka, u: Barbić, J. (ur.), Europska budućnost hrvatskoga kaznenog pravosuđa, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2018, str. 23-48.

⁸⁴ Vidjeti Ivičević Karas, E., Europeizacija hrvatskoga kaznenog procesnog prava – jačanjem procesnih jamstava do učinkovitijega kaznenog postupka, u: Europska budućnost hrvatskoga kaznenog pravosuđa (Barbić, J. (ur)), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2018, str. 44-45.

⁸⁵ *Ibid.*, str. 44.

11. Ivičević Karas, E., Pomicanje granica prava na branitelja pod utjecajem europskog kaznenog prava, HLJKPP (2)2015, str. 355-382.
12. Ivičević Karas, E.; Kos, D., Sudska kontrola optužnice, HLJKPP (2)2011, str. 449-470.
13. Ivičević Karas, E.; Valković, L., Pravo na branitelja u policiji – pravna i stvarna ograničenja, HLJKZP (2)2017, str. 413-442.
14. Krapac, D., Kazнено procesno pravo, Prva knjiga: Institucije, Narodne novine, Zagreb, 2015.
15. Ljubanović, V., Branitelj u krivičnom postupku, Pravni vjesnik, 1-4(1992).
16. Morgan, C., The EU Procedural Rights Roadmap, u: Vermeulen, G. (ed.), Defence Rights. International and European Developments, Maklu, 2012, str. 73-80.
17. Newman, D., Access to Justice and the Lawyer–Client Relationship. Legal Aid Lawyers and the Quest for Justice, Hart Publishing, London, 2013.
18. Pajčić, M., Pravo okrivljenika na branitelja i na besplatnu pravnu pomoć, HLJKPP (1)2010, str. 53-107.
19. Pavišić, B., Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku, HLJKPP 2(2008), str. 489-602.
20. Spronken, T., Effective Defence. The Letter of Rights and the Salduz-directive, u: Vermeulen, G. (ed.), Defence Rights. International and European Developments, Maklu, 2012, str. 81-104.
21. Summers, S. J., Fair Trials, The European Criminal Procedural Tradition and the European Court of Human Rights, Hart Publishing, 2007.
22. Tinsley, A., Protecting Criminal Defense Rights through EU Law: Opportunities and Challenges, 4 New J. Eur. Crim. L., 2013, str. 461-480.
23. Trechsel, Stefan, Human Rights in Criminal Proceedings, Oxford University Press, 2005.
24. Valković, L., Pravo na pristup branitelju u svjetlu presude Dvorski protiv Hrvatske, HLJKZP (2)2016, str. 339-369.
25. Valković, L., Procesna prava obrane prema V. noveli Zakona o kaznenom postupku, HLJKPP (2)2013, str. 521-554.
26. Valković, L.; Burić, Z., Primjena izabranih elemenata prava na formalnu obranu iz prakse Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom kaznenom postupku, HLJKPP 2(2011), str. 521-556.
27. Willems, A., The United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems: A Step toward Global Assurance of Legal Aid, 17 New Crim. L. Rev., 2014, str. 184-219.

Summary

ON THE WAY TO TRANSPOSING THE PROVISIONS OF THE DIRECTIVE ON LEGAL AID IN CROATIAN CRIMINAL PROCEDURE: A CRITICAL VIEW ON THE PROPOSAL FOR THE EIGHTH AMENDMENT OF THE CPA

The authors primarily analyse the extent to which the provisions of the Proposal for the Amendment of the CPA of October 2019 (Proposal) have successfully transposed the provisions of the Directive on legal aid into the Croatian criminal justice system. In order to do this, they not only evaluate the conformity of the proposed provisions with the demands arising from the Directive, but also analyse the extent to which the proposed provisions have been adapted to the specific features of the Croatian criminal justice system, primarily to significant changes in relation to the right of access to a lawyer and to the police interrogation of a suspect which were introduced in Croatia with the Amendments of the CPA of July 2017. With regard to the modifications introduced in the area, the authors conclude that the Proposal has brought a number of positive changes in relation to the right to legal aid of the suspect and the accused person and that it has, to a certain extent, surpassed the demands arising from the Directive. At the same time, the Proposal contains certain major shortcomings because the right to legal aid of the suspect who has not been deprived of liberty includes important limitations which are not only contrary to the Directive and to the standards established in the jurisprudence of the European Court for Human Rights, but factually represent a denial of the right of access to a lawyer for suspects of limited means in the earliest stages of criminal proceedings. The paper also presents a brief critical review of the other solutions contained in the Proposal regarding the matter of pre-trial detention and precautionary measures, the extension of police powers to take evidentiary actions before the commencement of proceedings, the extension of the possibility to read the records of examination of witnesses and expert witnesses at the trial, as well as some other solutions that should contribute to shortening and accelerating particular stages of the procedure.

Keywords: legal aid, right to a defence counsel, defence rights, temporary legal aid, Directive on legal aid