

**Dr. sc. Ante Novokmet\***  
**Dražen Tripalo\*\***

## **OŠTEĆENIK KAO TUŽITELJ U TEORIJI I PRAKSI HRVATSKOG KAZNENOG POSTUPKA\*\*\***

*Cilj ovog rada jest upozoriti na pravnu i životnu neodrživost postojećeg normativnog uređenja, prema kojem se trošak kaznenog postupka prebacuje na teret oštećenika kao tužitelja ako je postupak završen presudom kojom se okrivljenik oslobađa optužbe, presudom kojom se optužba odbija ili rješenjem o obustavi postupka. U tom se smislu najprije objašnjava pravna priroda prava na supsidijarnu tužbu pozivanjem na javni interes u progonu i kažnjavanju počinitelja kaznenih djela kao ključne pretpostavke kojom se opravdava postojanje tog instituta u hrvatskom kaznenom procesnom pravu. Potom se analiziraju pravni standardi razvijeni u pravu Vijeća Europe i Europske unije koji uspostavljaju pozitivnu obvezu države da formalno i materijalno zajamči pravo žrtve na kontrolu odluke o odustanku od kaznenog progona. U završnom dijelu rada kritički se razmatra važeći normativni okvir, pravosudna praksa te praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske, uz zaključak o potrebi protezanja biti prava na supsidijarnu tužbu na normativni izričaj onih odredaba ZKP-a kojima su dovedeni u pitanje neupitni temelji tog instituta u hrvatskom kaznenom procesnom pravu.*

*Ključne riječi: žrtva, oštećenik kao tužitelj, supsidijarna tužba, troškovi kaznenog postupka*

---

\* Dr. sc. Ante Novokmet, izvanredni profesor na Katedri kaznenopravnih znanosti, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku; Pravni fakultet Osijek; ante.novokmet@pravos.hr; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8833-9751>

\*\* Dražen Tripalo, sudac Vrhovnog suda Republike Hrvatske, drazen.tripalo@vrsr.hr; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0007-0949-8932>

\*\*\* Ovaj rad financira Europska unija *NextGenerationEU* projektom „Implementacijski i provedbeni izazovi europskog prava na odabrane institute u hrvatskom pravnom sustavu“ – IPIE, šifra projekta: 581-UNIOS-88.

## 1. UVOD

Institut oštećenika kao tužitelja (supsidijarnog tužitelja) jedna je od rijetkih ustanova hrvatskog kaznenog procesnog prava koja već više od stotinu godina zadržava svoju izvornu bit i narav postojanja, unatoč brojnim izmjenama i radikalnim zaokretima u normativnoj strukturi kaznenog postupka. Ona se opravdava potrebom uspostavljanja nadzora nad monopolom državnog odvjetnika u progonu i kažnjavanju počinitelja kaznenih djela kao mehanizma za kontrolu odbačaja kaznenih prijava odnosno odustanka od kaznenog progona na drugi način (npr. rješenje o obustavi istrage, odustanak od optužbe u kasnijim stadijima postupka).<sup>1</sup>

Pravna priroda prava na supsidijarnu tužbu isprva se čini kao pravnoteorijski jasno određeno i normativno precizno razrađeno procesno rješenje. Ipak, od te paradigme hrvatski je zakonodavac iznenada odstupio neprimjetno učinivši, usporedno s fundamentalnom reorganizacijom prethodnog kaznenog postupka, naizgled benignu intervenciju u odredbama o troškovima kaznenog postupka. Naime, „novim“ Zakonom o kaznenom postupku iz 2008. godine izrijeком je propisano u čl. 149. st. 3. da su privatni tužitelj i oštećenik kao tužitelj obvezni naknaditi troškove kaznenog postupka, nužne izdatke okrivljenika te nužne izdatke i nagradu njegova branitelja ako je postupak završen presudom kojom se okrivljenik oslobađa optužbe, presudom kojom se optužba odbija ili rješenjem o obustavi postupka, osim ako je postupak obustavljen, odnosno ako je donesena presuda kojom se optužba odbija zbog smrti okrivljenika ili zato što je nastupila zastara kaznenog progona zbog odugovlačenja postupka koje se ne može pripisati u krivnju oštećenika kao tužitelja. Iako je po svemu bilo riječ o bitnoj dopuni zakonskog teksta, izostalo je bilo kakvo obrazloženje svrhovitosti nove odredbe u samom zakonskom prijedlogu, kao i u recentnoj literaturi u kojoj su predstavljena nova zakonska rješenja.<sup>2</sup>

Međutim, stavljanjem u isti kontekst privatnog tužitelja i oštećenika kao tužitelja poslana je pogrešna poruka o njihovoj ulozi i procesnom položaju u kaznenom postupku. Jedinu sadržajnu sličnost između privatnog i supsidijarnog tužitelja predstavlja okolnost što su oboje oštećeni kaznenim djelom.<sup>3</sup> No pravni temelj i suštinska osnova na kojoj počivaju ta dva ovlaštena tužitelja u

---

<sup>1</sup> Krapac, D., *Kazneno procesno pravo. Prva knjiga: Institucije*, Narodne novine, Zagreb, 2014, str. 226.

<sup>2</sup> Konačni prijedlog Zakona o kaznenom postupku, 5. prosinca 2008., P. Z. E. br. 116, str. 177, <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-kaznenom-postupku-drugo-citanje-p-z-e-br-116>. Vidi: Pavišić, B., Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 548.

<sup>3</sup> Usp. Ljubanović, V.; Novokmet, A.; Tomičić, Z., *Kazneno procesno pravo: izabrana poglavlja*, Grafika, Osijek, 2020, str. 51–52.

kaznenom postupku u bitnom se razlikuju. Kod privatnog tužitelja riječ je o njegovu osobnom (privatnom) pravu kažnjavanja za uski krug kaznenih djela propisanih Kaznenim zakonom, za koja slobodno disponira subjektivnim i objektivnim identitetom optužbe i samostalno snosi odgovornost za tijek i ishod kaznenog postupka.<sup>4</sup> Supsidijarni tužitelj, naprotiv, procesni položaj tužitelja u kaznenom postupku ostvaruje tek naknadno, tj. izvodi ga iz eventualne pogrešne odluke državnog odvjetnika kojom je odustao od kaznenog progona iako su postojali zakonski uvjeti za pokretanje odnosno daljnje podržavanje kaznenog progona.<sup>5</sup> Pri tome položaj ovlaštenog tužitelja u pravilu ne stječe automatizmom, nego tek nakon što je sud utvrdio postojanje zakonskih uvjeta za kazneni progon i dopustio mu preuzimanje progona.<sup>6</sup> Pri takvu stanju stvari jasno je da je oštećenik kao tužitelj prilikom davanja inicijative za preuzimanje kaznenog progona vođen privatnom inicijativom za kažnjavanje počinitelja kaznenog djela, ali se taj njegov interes ostvaruje samo i isključivo kroz javni (državni) interes kaznenog progona, i to pod uvjetom da stvarno postoje zakonski uvjeti za kazneni progon zbog kojih bi inače državni odvjetnik bio dužan obavljati funkciju kaznenog progona. Iz navedenog slijedi da njegovo preuzimanje kaznenog progona nije pitanje privatnog kažnjavanja<sup>7</sup> ni oportuniteta postupanja, nego ostvarivanja načela legaliteta kaznenog progona i jamstva da će država prema svakom počinitelju kaznenog djela uvijek postupati na jednak način, pa i onda kad je taj interes doveden u pitanje ne zbog svrhovite, nego zbog *de facto* nepravilne odluke.

Iako se u pravnoj teoriji i pravosudnoj praksi neoborivo predmnijeva da preuzimanjem kaznenog progona oštećenik kao tužitelj i dalje zastupa onaj isti javni (društveni) interes u progonu i kažnjavanju počinitelja kaznenog djela koji je imanentan državnom odvjetniku, upitna je održivost aktualnog normativnog rješenja, u kojem država prebacuje teret odgovornosti snošenja troškova kaznenog postupka na oštećenika kao tužitelja svaki put kada se taj (javni) interes nije ostvario u pravomoćnoj osuđujućoj presudi.<sup>8</sup> Paradoksalno je da se sasvim legitimnim čini da teret troška postupka padne na državu kad isti ishod javnog interesa nije polučio kazneni progon kojim je rukovodio sam državni odvjetnik.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, str. 58.

<sup>5</sup> *Ibid.*, str. 51.

<sup>6</sup> Usp. Krapac, D., *op. cit.* (bilj. 1), str. 227.

<sup>7</sup> Vidi: Bayer, V., *Jugoslavensko krivično procesno pravo, knjiga prva: Uvod u teoriju krivičnog procesnog prava*, Zagreb, 1982, str. 166.

<sup>8</sup> Vidi isto: Novokmet, A., *Sudska kontrola nepokretanja kaznenog postupka – institucionalni i procesni aspekt*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 21, br. 2, 2014, str. 670.

S druge strane, novija nastojanja u međunarodnom pravu<sup>9</sup> i pravu Vijeća Europe<sup>10</sup> stavljaju naglasak na jaču participativnu ulogu žrtve u kaznenom postupku.<sup>11</sup> Istovremeno, judikati Europskog suda za ljudska prava<sup>12</sup> i pravo EU-a zauzimaju jasan stav da takva participacija žrtve ne smije ići na njezinu štetu.<sup>13</sup> Ta se šteta u kontekstu nadzora nad javnim monopolom u progonu počinitelja kaznenog djela ponajprije ogleda u snošenju vremenskih i financijskih tereta obavljanja funkcije kaznenog progona koji bi mogli žrtvu odvratiti od korištenja procesnog mehanizma propisanog u nacionalnom pravnom sustavu za kontrolu odluka o odustanku od kaznenog progona.<sup>14</sup>

Stoga je cilj ovog rada upozoriti na životnu i pravnu neodrživost aktualnog normativnog uređenja, u kojem se trošak kaznenog postupka prebacuje na teret žrtve kaznenog djela premda tome u prilog ne govori bit prava na supsidijarnu tužbu. U tom se smislu najprije objašnjava pravna priroda supsidijarne tužbe i uspostavlja pravnoteorijska osnova o javnom interesu u progonu počinitelja kaznenih djela za kaznena djela kao temeljnoj determinanti na kojoj počiva pravo na supsidijarnu tužbu. Potom se prikazuju pravni standardi razvijeni u pravu Vijeća Europe i pravu Europske unije o potrebi formalnog propisivanja i materijalnog osiguravanja prava žrtve kaznenog djela na kontrolu odluke o odustanku od kaznenog progona. Naposljetku se kritički analizira postojeći normativni okvir i praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske te se izvodi zaključak o potrebi protezanja biti prava na supsidijarnu tužbu na normativni izričaj onih odredaba ZKP-a kojima su dovedeni u pitanje neupitni temelji tog instituta u hrvatskom kaznenom procesnom pravu.

---

<sup>9</sup> Vidi Deklaracija o temeljnim pravima žrtava kaznenih djela i zloporabe moći iz 1985.

<sup>10</sup> Preporuka R(85)11 o položaju žrtve u okviru kaznenog prava i postupka, Preporuka R(87)21 o pomoći žrtvama i sprječavanju viktimizacije i Preporuka R(06)8 o pomoći žrtvama kaznenih djela.

<sup>11</sup> Usp. Hochstätter, U., *Die Fragen der Opfer im Strafprozess. Bedürfnisse und Erwartungen im Kontext der strafverfahrensrechtlichen Bewältigung*, Springer, 2023, str. 41–47.

<sup>12</sup> Vidi, primjerice, *Gürtekin i drugi protiv Cipra*, br. 60441/13, 68206/13 i 68667/13, presuda od 11. ožujka 2014., *Mustafa Tunç i Fecire Tunç protiv Turske*, br. 24014/5, presuda od 14. travnja 2015., *Armani da Silva protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 5878/08, presuda od 30. ožujka 2016.

<sup>13</sup> Vidi čl. 11. Direktive 2012/29/EU.

<sup>14</sup> Osobito o tome: DG JUSTICE GUIDANCE DOCUMENT related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, str. 31, <https://www.legal-tools.org/doc/daee5/pdf/>.

## 2. PRAVNA PRIRODA PRAVA NA SUPSIDIJARNU TUŽBU

### 2.1. Privatno ili javno pravo kažnjavanja

Ključno pitanje koje se postavlja pri razmatranju pravne prirode prava na supsidijarnu tužbu jest odriče li se država svojeg prava javnog kažnjavanja počinitelja kaznenog djela, ostvaruje li žrtva preuzimanjem progona svoje privatno pravo kažnjavanja ili se kroz supsidijarnu tužbu i dalje očituje kazneni progon u javnom (državnom) interesu.

U traženju odgovora na navedeno pitanje potrebno je najprije istaknuti da kod kaznenih djela za koja se kazneni progon obavlja po službenoj dužnosti postoje dva istovremeno egzistirajuća interesa; jedan je državni interes, koji se ostvaruje kroz djelatnost državnog odvjetnika i koji je dužan poduzeti kazneni progon uvijek kad su ispunjeni zakonski uvjeti, a drugi je pravno priznati interes žrtve<sup>15</sup> da počinitelj bude progongjen i kažnjen. No taj se privatni interes žrtve može ostvariti jedino kroz javni interes kaznenog progona, koji zastupa državni odvjetnik, pa se u teoriji ističe da nema potrebe davati žrtvi pravo progona jer se oba interesa za kažnjavanje zadovoljavaju primjenom samo jedne kazne.<sup>16</sup> Navedeno shvaćanje svoj smisao ostvaruje sve dok se doista ostvaruje javni interes kaznenog progona kroz djelatnost državnog odvjetnika. Međutim, u situaciji kad državni odvjetnik ne pokrene kazneni progon ili tijekom postupka odustane od kaznenog progona, premda postoje zakonski uvjeti za kazneni progon, nije dovedeno u pitanje samo ostvarivanje interesa javnog kažnjavanja nego i privatnog interesa žrtve da počinitelj bude kažnjen. Zbog toga se država okreće žrtvi, koja, vođena privatnom inicijativom, ostvaruje ne samo svoje pravo na „pravednu zadovoljštinu“ nego kao pripadnik društvene zajednice i interes opće svrhe kažnjavanja počinitelja kaznenih djela.<sup>17</sup> Iako se u takvoj situaciji ostvaruje pravo žrtve na supsidijarnu tužbu, ono nije u službi zaštite njezina privatnog prava kažnjavanja, nego se kroz njezinu privatnu inicijativu stvarno ostvaruje državni interes progona i kažnjavanja počinitelja kaznenog djela, i to samo u onim slučajevima u kojima je državni odvjetnik pogrešno smatrao da nisu ispunjeni zakonski uvjeti za kazneni progon, pa je odbacio kaznenu prijavu, ili je tijekom postupka odustao od kaznenog progona iako su bili ispunjeni zakonski uvjeti za daljnje podržavanje kaznenog progona.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Iako se u procesnoj ulozi oštećenika kao tužitelja može pojaviti i pravna osoba, koja taj procesni položaj stječe iz pozicije oštećenika, radi jednostavnijeg i ujednačenog izlaganja u tekstu rada koristi se pojam žrtve kaznenog djela.

<sup>16</sup> Vidi: Krapac, D.; Lončarević, D., *Oštećenik kao tužitelj u krivičnom postupku*, Zrinski, Zagreb, 1985, str. 36.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*, str. 37.

Drugim riječima, supsidijarni se tužitelj u kaznenom postupku pojavljuje kao krajnje sredstvo za realizaciju državnog prava javnog kažnjavanja, ali samo ondje gdje bi doista postojala dužnost državnog odvjetnika da zastupa taj javni interes. U tom je smislu oštećenik kao tužitelj kontrolni mehanizam na koji se kao konkretno procesno rješenje oslanja država kako bi se omogućila provjera rada njezina dužnosnika čiji je *ex officio* obavljanje funkcije kaznenog progona.<sup>19</sup> Iako je oštećenik kao tužitelj u takvoj situaciji vođen svojim privatnim interesom, kroz njega se suštinski ostvaruje javni interes kažnjavanja počinitelja kaznenog djela, kojeg se država ne odriče samom činjenicom da je njezin dužnosnik pogriješio u ocjeni zakonskih uvjeta za kazneni progon.<sup>20</sup>

## 2.2. Sudska kontrola preuzimanja kaznenog progona

Premda je ranije rečeno da se kroz privatni interes žrtve ostvaruje javni interes kažnjavanja počinitelja kaznenog djela, to ne znači da je svako preuzimanje kaznenog progona vođeno privatnom inicijativom doista opravdano u javnom interesu. Bezrezervno oslanjanje na žrtvinu privatnu inicijativu i njezinu pretjeranu želju za privatnim obračunom s „po njemu krivim počiniteljem kaznenog djela“ može imati teške posljedice za nedužnog građanina izloženog privatnoj osveti i šikaniranju.<sup>21</sup> Zbog toga mora postojati kontrolni mehanizam koji će privatni interes žrtve dovesti u korelaciju s javnim interesom progona počinitelja kaznenog djela. Taj je javni interes precizno izražen u načelu legaliteta kaznenog progona, onom istom načelu koje obvezuje državnog odvjetnika u ocjeni postojanja zakonskih uvjeta za kazneni progon i koje šalje jasnu poruku građanima da pretpostavke za pokretanje i vođenje kaznenog postupka nisu prepuštene diskreciji ovlaštenog tužitelja, nego isključivo objektivnoj prosudbi činjeničnih i pravnih uvjeta pod kojima je država ovlaštena legitimno zahvaćati u pojedinčeva prava i slobode.<sup>22</sup> Tako sud prilikom procjene postojanja zakonskih uvjeta za preuzimanje progona mora provjeriti može li se osoba koja preuzima progon smatrati žrtvom (oštećenikom) u smislu zakona, je li pravovremeno predložila preuzimanje progona i postoje li zakonski uvjeti za vođenje kaznenog postupka protiv određene osobe.<sup>23</sup>

Stoga je obvezna sudska kontrola preuzimanja kaznenog progona *conditio sine qua non* jamstva zaštite građanima od nezakonitog kaznenog progona. Uvjeti i pretpostavke pod kojima se žrtvi (ne) dopušta preuzimanje kaznenog

---

<sup>19</sup> Krapac, D., *op. cit.* (bilj. 1), str. 226.

<sup>20</sup> Ljubanović, V.; Novokmet, A.; Tomičić, Z., *op. cit.* (bilj. 3), str. 51.

<sup>21</sup> Krapac, D.; Lončarić, D., *op. cit.* (bilj. 16), str. 38.

<sup>22</sup> Vidi detaljnije: Krapac, D., *op. cit.* (bilj. 1), str. 99–100.

<sup>23</sup> Ljubanović, V.; Novokmet, A.; Tomičić, Z., *op. cit.* (bilj. 3), str. 53.

progona jesu oni isti uvjeti koji su zakonom zadani državnom odvjetniku. Stoga žrtvino preuzimanje kaznenog progona smije biti dopušteno samo ako iz konkretnog činjeničnog stanja očito proizlazi da je državni odvjetnik pogriješio u svojoj prosudbi i *de facto* donio nezakonitu odluku. Zbog toga žrtva stupa na mjesto supsidijarnog tužitelja tek kad se sud složio s njezinom inicijativom za preuzimanje progona.<sup>24</sup> Svaki drugi „oportunizam“ prilikom odlučivanja o zahtjevu za preuzimanje progona beziznimno je zabranjen jer bi izravno narušio pravnu sigurnost i jednakost građana pred zakonom, a nedužnog građanina izvrgnuo nezakonitom i neosnovanom kaznenom progona.

Eventualna pozitivna odluka kojom se žrtvi dopušta preuzimanje kaznenog progona predstavlja zaključak suda da su ispunjeni zakonski uvjeti za preuzimanje kaznenog progona i da je potrebno pokrenuti, odnosno nastaviti kazneni postupak u javnom interesu. Drugim riječima, privatni interes žrtve prerastao je odlukom suda u isključivi javni interes progona počinitelja kaznenog djela. To je isti onaj interes koji je Ustavom Republike Hrvatske i Zakonom o kaznenom postupku stavljen u nadležnost državnog odvjetnika. U takvoj situaciji sud nije samo jamac zaštite ljudskih prava i sloboda nego i suodgovorni dio državnopravnog poretka, koji omogućuje državi da na počinitelje kaznenih djela primijeni kaznenopravne sankcije. Jednako tako, nastupajući u kaznenom postupku, oštećenik kao tužitelj stvarno zastupa taj javni interes i u duhu akuzatornog načela daje inicijativu sudu za vođenje i daljnje podržavanje kaznenog postupka.

### 2.3. Ograničenje prava na supsidijarnu tužbu

Iz same činjenice da je država prenijela na žrtvu ovlaštenje da nastupi kao ovlašteni tužitelj i zastupa interes kaznenog progona ne znači da se ona odrekla javnog interesa kažnjavanja počinitelja kaznenog djela. Očito je da država i dalje želi da se taj pravni interes i dalje ostvaruje. Zbog toga je i predviđeno pravo državnog odvjetnika da sam, u bilo kojem trenutku, a najkasnije do završetka rasprave, ponovno preuzme kazneni progon i zastupanje optužbe pred sudom.<sup>25</sup> To je jasan i nedvojbena pokazatelj da preuzimanjem kaznenog progona oštećenik kao tužitelj ne ostvaruje osobno pravo kažnjavanja, nego je i dalje riječ o državnom (javnom) kažnjavanju počinitelja kaznenog djela. U tom se smislu stvarno ocrtava uloga žrtve kao saveznika i kontrolnog mehanizma nad radom državnog odvjetnika.

---

<sup>24</sup> Krapac, D.; Lončarić, D., *op. cit.* (bilj. 16), str. 47.

<sup>25</sup> Krapac, D.; Lončarić, D., *op. cit.* (bilj. 16), str. 51.

Daljnje ograničenje prava na supsidijarnu tužbu očituje se u ograničenoj mogućnosti preuzimanja kaznenog progona, i to samo u pogledu istog kaznenog djela za koje je državni odvjetnik odlučio da nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje kaznenog postupka, pa ne može preuzeti kazneni progon i progoniti za drugo kazneno djelo protiv iste osobe.<sup>26</sup>

Iz okolnosti da oštećenik kao tužitelj može preuzeti kazneni progon samo za kazneno djelo za koje je državni odvjetnik odustao od kaznenog progona dalje proizlazi da on nije ovlašten disponirati predmetom optužbe na način da nije ovlašten preinačiti optužbu na neka nova (druga) kaznena djela za koja bi bio ovlašten tužitelj državni odvjetnik.<sup>27</sup> Drugim riječima, oštećenik kao tužitelj ne može preinačiti optužbu na način da se ona sada odnosi na neki drugi događaj, ali bi unutar istog događaja mogao mijenjati optužbu (npr. optužbu za obično ubojstvo od koje je tužitelj odustao preinačiti u optužbu za teško ubojstvo). Jednako tako, kod eventualne izmjene činjeničnog stanja takva intervencija u činjeničnom opisu ne smije prerasti u pretvaranje kaznenog djela u neki drugi događaj jer bi u protivnom bila riječ o kaznenom progону od strane neovlaštenog tužitelja, osim ako se takva intervencija u činjeničnom opisu odnosi na isti događaj, u kojem bi on i dalje imao svojstvo žrtve.<sup>28</sup>

Konačno, preuzimanje kaznenog progona nije moguće ni u slučajevima u kojima je odluka državnog odvjetnika o odustanku od kaznenog progona utemeljena na načelu svrhovitosti (oportuniteta) kaznenog progona. Riječ je o brojnim slučajevima u kojima se zbog ekonomičnosti postupanja, drugog opravdanog pravnog interesa, ali i zbog utilitarističkih ideja o korisnosti izbjegavanja kaznenog postupka za određena lakša kaznena djela stavlja naglasak na mirno rješavanje sporova.<sup>29</sup> Takvi su slučajevi uvjetni ili bezuvjetni odustanak od kaznenog progona, svrhovitost u postupku prema mladim počiniteljima kaznenih djela, ustupanje kaznenog progona stranca koji je u Republici Hrvatskoj počinio kazneno djelo njegovoj državi te imunitet svjedoka.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, str. 40.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, str. 40–41.

<sup>29</sup> Krapac, D., *op. cit.* (bilj. 1), str. 103–108.



### **3. PRAVO NA PREISPITIVANJE ODLUKE O ODUSTANKU OD KAZNENOG PROGONA U PRAVU VIJEĆA EUROPE, PRAVU EUROPSKE UNIJE I PRAKSI USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE**

#### **3.1. Pravo Vijeća Europe i praksa Europskog suda za ljudska prava**

Podržavljenjem kaznenog pravosuđa država je na sebe preuzela pravo kažnjavanja počinitelja kaznenog djela kako u interesu društvene zajednice tako i u interesu same žrtve kaznenog djela.<sup>30</sup> Zbog toga se u suvremenom diskursu ne govori o pravu žrtve na kazneni progon i kažnjavanje počinitelja kaznenog djela, nego o legitimnom interesu žrtve da država štiti i promiče njezine interese u kaznenom postupku.<sup>31</sup>

Ta je ideja zaživjela u praksi Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP, Sud) evolutivnim tumačenjem pojedinih konvencijskih prava, kroz koje je razvijena doktrina tzv. pozitivnih obveza države, a u okviru nje i proceduralna pozitivna obveza provođenja učinkovite istrage.<sup>32</sup> To je pravo žrtve Sud izveo iz generalne odredbe čl. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: EKLJP), prema kojoj se države obvezuju osigurati svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode zajamčene Konvencijom.<sup>33</sup> Naime, konvencijska su prava načelno propisana u negativnom kontekstu, koji zahtijeva od pojedinaca i od države suzdržavanje od kršenja zajamčenih prava i sloboda. No, s druge strane, ESLJP je u svojoj praksi tu negativnu krajnost počeo promatrati iz konteksta preventivnog djelovanja kako bi se anticipirali štetni čini, pa da se minimaliziraju mogućnosti takva negativnog postupanja, a u situacijama u kojima je ipak došlo do povrjeđivanja zajamčenih prava i sloboda da se afirmativnim djelovanjem provede učinkovita istraga koja će uz sva raspoloživa sredstva postupanja ispravno razlučiti krive od nedužnih i eventualno dovesti do kažnjavanja krivca.<sup>34</sup> U tom smislu idealtip učinkovito

---

<sup>30</sup> Usp. Pajčić, M.; Tomašević, G., Subjekti u kaznenom postupku: pravni položaj žrtve i oštećenika u novom hrvatskom kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 824.

<sup>31</sup> Doak, J., *Victims' Rights, Human Rights and Criminal Justice. Reconceiving the Role of Third Parties*, Bloomsbury Publishing, 2008, str. 243. Za suprotno shvaćanje vidi: Dearing, A., *Justice for Victims of Crime. Human Dignity as the Foundation of Criminal Justice in Europe*, Springer, 2017, str. 24–28.

<sup>32</sup> Batistić Kos, V., *Pozitivne obveze prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine, Zagreb, 2012, str. 54.

<sup>33</sup> Vidi: Mowbray, A., Duties of Investigation Under the European Convention on Human Rights, *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 51, br. 2, 2002, str. 437–448.

<sup>34</sup> Detaljnije: Đurđević, Z., Pravo na učinkovitu istragu u kaznenim predmetima: analiza hrvatske prakse i prava, u: Krapac, D., (ur.), *Okrugli stol Profili hrvatskog kaznenog zako-*

provedene istrage ne ogleda se u kontekstu rezultata (osuđujuće ili oslobađajuće presude), nego u tome jesu li u konkretnom slučaju poduzeti svi nužni i razumni koraci usmjereni ka konačnom rezultatu istrage.<sup>35</sup> To je ponukalo ESLJP da uspostavi tzv. minimalne standarde, na temelju kojih u svakom konkretnom slučaju provjerava je li provedena istraga doista bila učinkovita. Ti su standardi promptnost, adekvatnost, neovisnost, sveobuhvatnost, javni nadzor i uključенost žrtve.<sup>36</sup>

Iako pravo žrtve na preispitivanje odluke o odustanku od kaznenog progona nije prepoznato kao pojedinačno bitan standard učinkovite istrage, njega ESLJP dosljedno razmatra kroz pitanje transparentnog vođenja istrage i uključенosti žrtve u tijek i ishod kaznenog postupka.<sup>37</sup> Tako je u predmetu *Gürtekin i drugi protiv Cipra*<sup>38</sup> ustvrdio da već samo postojanje takva prava žrtve predstavlja nedvojbен preventivni mehanizam za odgovorno i transparentno provođenje istrage naglašavajući da je izbor konkretnog normativnog rješenja kroz koji će se ono ostvariti prepušten domaćem pravnom poretку (§ 28.). U navedenom kontekstu osobito je zanimljiv predmet *Armani da Silva protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,<sup>39</sup> u kojem je ESLJP proveo iscrpnu analizu mehanizama za kontrolu odluke o odustanku od kaznenog progona uspoređujući različita procesna rješenja u državama članicama Vijeća Europe (§ 181.). Tom je prilikom utvrdio da je takav oblik kontrole uglavnom propisan bilo kao instancijsko pravno sredstvo u okviru hijerarhijske strukture državnog odvjetništva bilo kao oblik sudskog preispitivanja odluke o odustanku od kaznenog progona. To je poslije potvrdio i u predmetu *Hentschel i Stark protiv Njemačke*<sup>40</sup> naglašavajući da proceduralna obveza učinkovite istrage ne zahtijeva isključivo sudsku kontrolu odluke o odustanku od kaznenog progona, pa je dovoljno da se takva odluka može osporavati i u okviru hijerarhijski nadređenog tijela.

Pitanjem potrebe ostvarivanja prava na supsidijarnu tužbu ESLJP se bavio i u ne tako davnim predmetima *V. D. protiv Hrvatske*<sup>41</sup> i *Đurđević protiv*

---

*nodavstva*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2014, str. 106–107.

<sup>35</sup> Watts-Chevalier, J., Effective Investigations under Article 2 of the European Convention on Human Rights: Securing the Right to Life or an Onerous Burden on a State?, *The European Journal of International Law*, vol. 21, br. 3, 2010, str. 712.

<sup>36</sup> Batistić Kos, V., *op. cit.* (bilj. 32), str. 107–122.

<sup>37</sup> Usp. Novokmet, A.; Kolesarić, I.; Livaja, D., Neučinkovita istraga zlostavljanja od policije i zatvorskog osoblja – izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava i hrvatska praksa, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 26, br. 2, 2019, str. 377–378.

<sup>38</sup> *Gürtekin i drugi protiv Cipra*, br. 60441/13, 68206/13 i 68667/13, presuda od 11. ožujka 2014.

<sup>39</sup> *Armani da Silva protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 5878/08, presuda od 30. ožujka 2016.

<sup>40</sup> *Hentschel i Stark protiv Njemačke*, br. 47274/15, presuda od 9. studenog 2017.

<sup>41</sup> *V. D. protiv Hrvatske*, br. 15526/10, presuda od 8. studenog 2011.

*Hrvatske*<sup>42</sup> vezano uz povredu čl. 3. EKLJP-a i obvezu provođenja učinkovite istrage u kontekstu zlostavljanja od strane državnih agenata.<sup>43</sup> U oba predmeta podnositelji zahtjeva iznijeli su vjerodostojnu tvrdnju o zlostavljanju, no njihove kaznene prijave bile su odbačene. Premda su iskoristili svoje pravo da kroz institut supsidijarne tužbe preuzmu kazneni progon i zastupaju javni interes progona počinitelja kaznenog djela i iako je ESLJP takvo postupanje uzeo u obzir u kontekstu učinjenih napora da na kraju ipak bude provedena učinkovita istraga, ipak je bio kritičan prema činjenici da kazneni progon u navedenim predmetima nije obavljao državni odvjetnik. Tako je u predmetu *V. D.* naglasio: „oštećena strana nije dužna sama preuzeti progon optuženih službenika podnošenjem optužnice, budući da je to odgovornost državnog odvjetništva, koje je sigurno bolje, ako ne i isključivo, opremljeno u tom smislu“ (§ 53.), dok je u predmetu *Đurđević* napomenuo: „državni odvjetnik ima dužnost pobrinuti se da se provede prethodna istraga, da se prikupe dokazi i da, ako su dokazi protiv navodnih počinitelja dovoljni, protiv njih provede kazneni postupak. Sud stoga ne vidi nikakva razloga da traži da podnositelji zahtjeva sami nastave kazneni progon okrivljenih policijskih službenika, budući da je to dužnost državnog odvjetništva, koje je svakako u boljem položaju, ako ne i isključivo nadležno, u tom pogledu“ (§ 64.).

### **3.2. Direktiva 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela**

Iz prikazane prakse ESLJP-a jasno proizlazi da je jedan od važnih elemenata uključenosti žrtve u kazneni postupak i pravo preispitivanja odluke o odustanku od kaznenog progona. Iako ESLJP snagom svojeg judikata oživotvoruje konvencijski mehanizam zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda, ipak široka sloboda država da odaberu najprikladniji način na koji će ugraditi konvencijske standarde u domaći pravni poredak često dovodi do toga da se samo djelomično ostvari željeni učinak.<sup>44</sup>

Taj je problem prepoznat na razini Europske unije, zbog čega je donesena Direktiva 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela<sup>45</sup> (dalje Direktiva), kojom su propisana minimal-

---

<sup>42</sup> *Đurđević protiv Hrvatske*, br. 52442/09, presuda od 19. srpnja 2011.

<sup>43</sup> Vidi osobito: Pleić, M., Zabrana mučenja u praksi Europskog suda za ljudska prava s posebnim osvrtom na presude protiv Republike Hrvatske i praksu Ustavnog suda RH, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 23, br. 2, 2016, str. 272–277.

<sup>44</sup> Tako i Ivičević Karas, E.; Valković, L., Pravo na branitelja u policiji – pravna i stvarna ograničenja, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 24, br. 2, 2017, str. 415.

<sup>45</sup> Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP.

na pravila koja moraju biti zadovoljena na razini država članica EU-a kako bi se ojačala prava žrtava i pružila odgovarajuća potpora i zaštita u kaznenom postupku.<sup>46</sup> Jedan od minimalnih standarda propisanih Direktivom 2012/29/EU jest i pravo žrtve da propituje odluku o nepoduzimanju kaznenog progona. Naime, u čl. 11. Direktive propisana je obveza država da u domaćem pravnom poretku osiguraju pravo žrtve na preispitivanje odluke o nepokretanju kaznenog postupka.<sup>47</sup> Pri tome su postupovna pravila za takvo preispitivanje, tj. konkretni procesni mehanizam kojim će se to pravo žrtve precizno urediti, u cijelosti prepuštena nacionalnom pravu.<sup>48</sup> No ipak su u Direktivi zadani određeni minimalni uvjeti koji moraju biti zadovoljeni u svakom konkretnom slučaju. Tako je propisano da su države dužne osigurati da se žrtve obavijeste, bez nepotrebne odgode, o odluci o nepokretanju postupka (Recital 26), dati žrtvama sve potrebne informacije da mogu odlučiti hoće li zatražiti preispitivanje odluke o nepoduzimanju kaznenog progona, kao i osigurati da žrtve te informacije doista i dobiju (čl. 11. st. 3. Direktive). Pri tome pod pojmom odluke o nepoduzimanju progona treba podrazumijevati svaku odluku o nepokretanju kaznenog postupka, odluku o okončanju istrage, kao i svaku drugu odluku o odustanku od kaznenog progona tijekom kaznenog postupka, osim odluke o nepoduzimanju kaznenog progona ako je takva odluka utemeljena na izvansudskoj nagodbi s okrivljenikom (čl. 11. st. 5. Direktive). U pogledu samog procesnog rješenja Direktiva ostavlja slobodu državama da odaberu bilo sudsku kontrolu bilo pak instancijsko pravno sredstvo u okviru hijerarhijski nadređenog tijela. Ipak, bitno je da je u postupku kontrole osigurano neovisno i nepristrano odlučivanje i da ishod provedenog postupka kontrole može eventualno dovesti do nastavka kaznenog progona.<sup>49</sup>

Kao vodič za uspješan prijenos Direktive u domaće pravne poretke Europska je komisija objavila Smjernice Glavne uprave za pravosuđe o prenošenju i provedbi Direktive 2012/29/EU,<sup>50</sup> koje su trebale protumačiti pravi smisao po-

---

<sup>46</sup> Vidi detaljnije: Burić, Z., Novi položaj žrtve u kaznenom postupku – u povodu obveze transponiranja odredaba Direktive 2012/29/EU u hrvatski kaznenopravni sustav, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 22, br. 2/2015, str. 383–410, Buczma, S. R., An Overview of the Law Concerning Protection of Victims of Crime in the View of the Adoption of the Directive 2012/29/EU Establishing Minimum Standards on the Rights, Support and Protection of Victims of Crime in the European Union, *ERA Forum*, vol. 14, br. 2, 2013, str. 235–250.

<sup>47</sup> Detaljnije: Novokmet, A., *op. cit.* (bilj. 8), str. 649.

<sup>48</sup> Za komparativni prikaz vidi: Novokmet, A., The Right of a Victim to a Review of a Decision not to Prosecute as Set out in Article 11 of Directive 2012/29/EU and an Assessment of its Transposition in Germany, Italy, France and Croatia, *Utrecht Law Review*, vol. 12, br. 1, 2016, str. 86–108.

<sup>49</sup> Göhler, J., Victim Rights in Civil Law Jurisdictions, u: Brown, D. K.; Turner, J. I.; Weisser, B., *The Oxford Handbook of Criminal Process*, Oxford University Press, New York, 2019, str. 283.

<sup>50</sup> DG JUSTICE GUIDANCE DOCUMENT, *op. cit.* (bilj. 14.).

jedinih odredaba Direktive, ali i pružiti putokaz za uobličenje konkretnog procesnog rješenja u slučaju dvojbenih pitanja. Iz perspektive preispitivanja odluke o odustanku od kaznenog progona te su Smjernice važne jer je u njima posebno razmotrena prihvatljivost instituta supsidijarnog tužitelja kao modela za kontrolu odustanka od kaznenog progona u kontekstu čl. 11. Direktive. Tako je istaknuto da takav koncept kontrole nije kvalitativno – iz perspektive interesa žrtve kaznenog djela – identičan pravu na preispitivanje odluke o odustanku od progona kakav se nastoji oživotvoriti Direktivom.<sup>51</sup> Dalje se napominje da, iako obavljanje funkcije kaznenog progona može imati svoje prednosti, ono predstavlja dodatno opterećenje za žrtvu u smislu vremena i troškova postupka,<sup>52</sup> pa je upitno može li se to opterećenje ublažiti pružanjem besplatne pravne pomoći i druge podrške.<sup>53</sup>

Očito je europski zakonodavac, svjestan prednosti prava na supsidijarnu tužbu, označio taj institut kao načelno prihvatljiv model kontrole nepokretanja kaznenog postupka. Ipak, kao ograde koje ga udaljuju od „idealnog“ europskog rješenja, označeni su: klasično obavljanje kaznenog progona, poteškoće u obavljanju te funkcije povezane s troškovima postupka i potreba posvećivanja privatnog vremena ostvarivanju javnog interesa. Time je poslana poruka državama da u slučaju odabira takva modela kontrole moraju biti posebno osjetljive prema navedenim okolnostima i uložiti osobit napor da kroz odgovarajuće normativno rješenje odterete položaj žrtve kako pravo propisano njoj u korist ne bi rezultiralo za nju štetnim posljedicama.<sup>54</sup>

### **3.3. Reperkusije ostvarivanja prava na supsidijarnu tužbu u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske**

Pitanjem ostvarivanja prava na supsidijarnu tužbu i dosega njegove primjene u kaznenom postupku bavio se i Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud RH). No tom se problematikom nije bavio na neposredan način da bi razmatrao pravnu prirodu uloge supsidijarnog tužitelja u hrvatskom kaznenom procesnom pravu, nego joj je pristupio tek posredno, iz pozicije financijskih reperkusija pravomoćno okončanog kaznenog postupka u slučaju kad je uslijed oslobađajuće presude trošak kaznenog postupka pao na teret supsidijarnog tužitelja.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, str. 31.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> O transponiranju čl. 11. Direktive 2012/29/EU u Hrvatskoj vidi osobito: Novokmet, A., Učinci implementacije čl. 11. Direktive 2012/29/EU u europskome kontekstu i hrvatski pravni sustav, u: J. Barbić (ur.), *Prilozi raspravi o daljnjem razvoju kaznenog prava Europske unije*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2020, str. 135–137.

### 3.3.1. Rješenje Ustavnog suda RH u predmetu U-I-2412/2012

Ustavni sud RH došao je 2019. godine u priliku odlučivati o položaju, ovlastima i dužnostima oštećenika kao tužitelja postupajući u povodu prijedloga za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 58. st. 1. i čl. 149. st. 3. ZKP-a, podnesenog još 2012. godine.<sup>55</sup> Naime, u svojoj ustavnoj tužbi podnositeljice su u bitnome istaknule da su kao žrtve „znatno obespravljene u nastavku kaznenog postupka“ jer da kao oštećenik kao tužitelj ne mogu kao državni odvjetnik „angažirati u svoju korist izvidnu djelatnost redarstvenih vlasti“ te nemaju pravo podignuti neposredno optužnicu, već je njihovo preuzimanje kaznenog progona uvijek podvrgnuto sudbenom nadzoru. Također ističu da su, sukladno izmijenjenim odredbama ZKP-a, dužne nadoknaditi troškove kaznenog postupka te da su dovedene u situaciju da zbog „neangažiranosti zamjenika ODO u prikupljanju dokaza, koji se s vremenom gube, proizvedu i neefikasnost kaznenog gonjenja osumnjičenice, koja bi mogla umjesto kazne za takvo teško djelo dobiti još i ‘nagradu’ po odredbi iz čl. 149. st. 3. ZKP-a, u vidu naplate troškova kaznenog postupka“ (§ 6.). Dalje navode da smatraju da bi žrtve trebale biti „u potpunosti izjednačene s državnim odvjetnikom, ili oslobođene od dužnosti plaćanja sudskih troškova po odredbi iz čl. 149. st. 3. ZKP-a, kao što je to bilo ranije propisano, jer u protivnom slabi ili izostaje korektura djelatnosti zastupnika javne optužbe od strane žrtve“. To će, po mišljenju podnositeljica, „pogotovo dolaziti do izražaja kada će zbog izgubljenih dokaza i tragova kaznenog djela nastati preveliki rizik za neuspjeh žrtve da nastave kazneno gonjenje, iako su u svemu na liniji pravde i zakonitosti (§ 6.)“.

Odlučujući u pogledu osporenog čl. 58. st. 1. ZKP-a, Ustavni je sud zauzeo stav da odbačaj kaznene prijave ili odustanak državnog odvjetnika od kaznenog progona oštećeniku odnosno žrtvi daje pravo da preuzme kazneni progon, čime se svim osobama (pravnoj ili fizičkoj osobi) koje imaju interes za nastavak kaznenog progona daje pravo da ustraju u kaznenom postupku i progону okrivljenika unatoč odluci državnog odvjetnika kao ovlaštenog tužitelja da nema pretpostavki za kazneni progon (§ 14.). Dalje je istaknuo kako preuzimanje kaznenog progona zakonom nije uvjetovano ispunjenjem daljnjih posebnih uvjeta od strane suda, kao što nije uvjetovano ni daljnjom ocjenom ni ispitivanjem o postojanju određenih okolnosti, već samo time da takav zahtjev bude podnesen u zakonom propisanom roku. Naposlijetku je zaključio da odredba čl. 55. ZKP-a ne pretpostavlja ustavnu i zakonsku obvezu nastaviti kazneni progon u slučajevima i na način određen tim člankom, nego samo ako to žrtva doista želi, pa ne mogu biti u svemu izjednačeni s državnim odvjetništvom (§ 14.).

---

<sup>55</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske, rješenje U-I-2412/2012, 3. prosinca 2019.

Razmatrajući prigovor podnositeljica da je propisivanje obveze podmirivanja troškova kaznenog postupka oštećeniku kao tužitelju nesuglasno s Ustavom, naglasio je da obveza podmirenja troškova kaznenog postupka u pravilu pada na teret one stranke u kaznenom postupku za koju se može reći da nije uspjela u tom postupku, odnosno da je „krivac“ za vođenje tog kaznenog postupka (§ 15.1). Potom je usporedio obvezu snošenja troškova kaznenog postupka kad je kao ovlaštenu tužitelj nastupao državni odvjetnik (čl. 149. st. 1. ZKP-a), odnosno kad je kao ovlaštenu tužitelj nastupao privatni tužitelj i oštećenik kao tužitelj (čl. 149. st. 3. ZKP-a), istaknuvši da je u obje odredbe riječ o identičnim procesnim situacijama, a to je okolnost da je kazneni postupak završen presudom kojom se okrivljenik oslobađa optužbe, presudom kojom se optužba odbija ili rješenjem o obustavi postupka. Kao sadržajnu različitost prikazao je različitost procesnog položaja državnog odvjetnika i oštećenika kao tužitelja naglasivši da čl. 149. st. 1. ZKP-a propisuje obvezu podmirenja troškova postupka kada je ovlaštenu tužitelj državni odvjetnik odnosno državno tijelo (čl. 121.a Ustava i čl. 3. Zakona o državnom odvjetništvu), koje, poduzimajući kazneni progon za kaznena djela koja se gone po službenoj dužnosti, to čini u ime Republike Hrvatske, dakle u ime svih njezinih građana. Pri tome je bitna činjenica da je državno odvjetništvo državno tijelo za koje se sredstva za rad osiguravaju u državnom proračunu Republike Hrvatske (čl. 75. Zakona o državnom odvjetništvu). Stoga, okonča li se postupak na jedan od načina iz čl. 149. st. 1. ZKP-a, troškovi kaznenog postupka nužno moraju pasti na teret proračunskih sredstava. Slijedom svega rečenog Ustavni je sud zaključio da, kad kao ovlaštenu tužitelj nastupa oštećenik kao tužitelj, troškovi u tim istim situacijama padaju na njegov teret jer je tada oštećenik kao supsidijarni tužitelj preuzeo progon od državnog odvjetnika te stoga optužbu u tom kaznenom postupku zastupa u svoje ime. Zbog svega navedenog nije našao ustavnopravne razloge zbog kojih bi pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti osporenih čl. 58. st. 1. i čl. 149. st. 3. ZKP-a s Ustavom (§ 16).

### *3.3.2. Odluka Ustavnog suda RH u predmetu U-IIIbI-2031/2023*

U jednom novijem predmetu podnositelj tužbe osporio je pred Ustavnim sudom RH odluku o troškovima kaznenog postupka<sup>56</sup> koju je odmjerio prvostupanjski sud,<sup>57</sup> a poslije potvrdio drugostupanjski sud.<sup>58</sup> U svojoj tužbi istaknuo je da je tijekom kaznenog postupka kao ovlaštenu tužitelj nastupao državni odvjetnik koji je zastupao optužbu kako tijekom prethodnog postupka tako

---

<sup>56</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske, odluka U-IIIbI-2031/2023, 7. veljače 2024.

<sup>57</sup> Presuda Općinskog suda u Osijeku broj: K-146/2021-37 od 22. rujna 2022.

<sup>58</sup> Presuda Županijskog suda u Zagrebu broj: Kž-1172/2022-7 od 21. veljače 2023.

i u raspravnom stadiju postupka, a da je tek neposredno prije završetka dokaznog postupka, uvjeren da nije izgledno izricanje osuđujuće presude, odustao od kaznenog progona (§ 2.1.). Istog trenutka prisutni oštećenici dali su izjavu pred sudom da preuzimaju kazneni progon u svojstvu supsidijarnog tužitelja. Nakon što su oštećenici izjavili da nastavljaju kazneni progon, nije bilo novih dokaznih prijedloga za dopunu dokaznog postupka, pa je sud na istom ročištu objavio da je dokazni postupak dovršen te je po iznošenju završnih govora stranaka rasprava zaključena (§ 2.2.). Nakon što je izrekao oslobađajuću presudu, pozivom na čl. 149. st. 3. ZKP-a sud je obvezao sve troje oštećenika kao tužitelje da solidarno naknade troškove kaznenog postupka, paušalni iznos za troškove kaznenog postupka te trošak nužnih izdataka i nagrade branitelja optuženika (§ 2.4.).

Razmatrajući navedenu problematiku, Ustavni je sud pitanje troška kaznenog postupka sagledao iz prizme čl. 48. st. 1. Ustava RH i čl. 1. protokola 1 Konvencije polazeći od pretpostavke da je sadržajno riječ o prigovoru povrede mirnog uživanja prava vlasništva uslijed neopravdano nametnutog tereta plaćanja troškova postupka. Budući da nalog za plaćanje troškova postupka nedvojbeno predstavlja zadiranje u pravo vlasništva podnositelja, Ustavni sud RH proveo je trodijelni test je li takvo zadiranje bilo utemeljeno na zakonu, je li težilo legitimnom cilju te je li bilo razmjerno legitimnom cilju kojem je težilo (§ 7.3.).

U pogledu utemeljenosti na zakonu Ustavni sud RH pozvao se na odredbu čl. 149. st. 3. ZKP-a, koja, među ostalim, propisuje da je oštećenik kao tužitelj, u slučaju da je postupak završen presudom kojom se okrivljenik oslobađa od optužbe, obvezan naknaditi troškove kaznenog postupka, kao i nužne izdatke okrivljenika te nužne izdatke i nagradu njegovu branitelju (§ 7.4.).

Potom je istaknuo da je navedena odredba bila propisana u legitimnom cilju jer joj je intencija bila osigurati pravilno djelovanje pravosudnog sustava i zaštititi prava drugih od vraćanjem od vođenja postupaka u povodu neutemeljenih optužbi. Napomenuo je da je sam čl. 149. st. 3. ZKP-a u suštini normativni izljev pravila „gubitnik plaća“, koje se samo po sebi ne može smatrati protivnim čl. 48. st. 1. Ustava i čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (§ 7.4.).

Naposlijetku je proveo test razmjernosti te je ispitao je li zbog načina na koji je to pravilo primijenjeno u okolnostima konkretnog predmeta podnositelju nametnut prekomjeran individualni teret, odnosno je li postignuta „pravična ravnoteža“ između općeg interesa i prava podnositelja na temelju čl. 48. st. 1. Ustava i čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (§ 7.5.). U tom je smislu Ustavni sud RH analizirao način postupanja tijekom provedenog kaznenog postupka te je utvrdio da su svi troškovi postupka kako tijekom prethodnog postupka tako i tijekom rasprave učinjeni na inicijativu državnog odvjetnika i da nakon izjave oštećenika o preuzimanju kaznenog progona nisu provedene druge dokazne radnje pred sudom niti su nastali drugi troškovi postupka (§ 7.11.). Uzimajući



u obzir sve navedeno, Ustavni je sud izveo konačni zaključak da je prebacivanjem na teret podnositelju cjelokupnih troškova postupka nastalih prije preuzimanja progona od strane oštećenika (koji bi u slučaju da oštećenici formalno nisu preuzeli progon u cijelosti pali na teret državnog proračuna) narušena pravična ravnoteža između općeg interesa i prava podnositelja ustavne tužbe. Stoga nalog za plaćanje svih troškova postupka nije bio razmjeran legitimnom cilju kojem teži pravilo o troškovima postupka iz čl. 149. st. 3. ZKP-a (§ 7.13.) te je došlo do povrede čl. 48. st. 1. Ustava i čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (§ 7.14.).

#### **4. KRITIČKA ANALIZA NORMATIVNOG OKVIRA, PRAVOSUDNE I USTAVNE PRAKSE**

##### **4.1. Pravo žrtve na supsidijarnu tužbu – javni ili privatni interes**

Odredba čl. 149. st. 3. ZKP-a otvorila je vrata jednom samo naizgled logičnom shvaćanju da teret troška kaznenog postupka treba snositi gubitnik spora po načelu „gubitnik plaća“.<sup>59</sup> Iako je taj princip nedvojbeno ranije primjenjivan i još se uvijek opravdano primjenjuje u pogledu privatnog tužitelja, u najmanju je ruku dvojbeno shvaćanje zakonodavca da bi trošak postupka na jednak način trebao snositi oštećenik kao tužitelj kad god je kazneni postupak završio presudom kojom se okrivljenik oslobađa optužbe, presudom kojom se optužba odbija ili rješenjem o obustavi postupka. Navedeni radikalni stav zakonodavca još je više upitan budući da mu nije prethodila nikakva izmjena srži prava na supsidijarnu tužbu na koju bi se takva financijska posljedica logično nadovezala. Iako za navedeno zakonsko rješenje nije ponuđeno razumno obrazloženje u tekstu prijedloga ZKP-a niti se takav zaključak može izvesti teleološkim tumačenjem pojedinih zakonskih odredaba, ono je u praksi osnaženo, u konkretnom tumačenju, na sastanku predsjednika kaznenih odjela županijskih sudova s Kaznenim odjelom Vrhovnog suda Republike Hrvatske sljedećim zaključkom: „Ako je oštećenik kao tužitelj vodio kazneni postupak u kojem je optuženik oslobođen optužbe, onda je dužan naknaditi troškove kaznenog postupka iz članka 145. stavka 2. točke 1. do 6. ZKP-a, te nužne izdatke okrivljenika i nužne izdatke i nagradu njegova branitelja u cijelosti bez obzira na to jesu li oni nastali prije ili nakon preuzimanja kaznenoga progona.“<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Brđanović, T.; Supančić, G., Troškovi kaznenog postupka u sudskoj i državnoodvjetničkoj praksi, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 31, br. 2, 2024, str. 486.

<sup>60</sup> Zaključci doneseni na sastanku predsjednika kaznenih odjela županijskih sudova s Kaznenim odjelom Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Su-IVk-31/2018-39 od 1. listopada 2018.

No stvarno u supsidijarnoj tužbi nema ništa privatno. Temelji tog stoljetnog instituta hrvatskog kaznenog procesnog prava ostali su isti i do danas se nisu promijenili. Naime, država je strogim pravilom propisala državnom odvjetniku da kazneni progon mora (dužan je!) obavljati uvijek kada su ispunjeni zakonski uvjeti, a ne postoje zakonske smetnje za kazneni progon. Ti su uvjeti izrijeком propisani već u općoj odredbi čl. 2. st. 3. ZKP-a, objektivno su provjerljivi i jamac su zakonitosti i osnovanosti odluke o pokretanju ili nepokretanju kaznenog postupka. To pravilo nema za cilj samo osigurati da državni odvjetnik isključivo prema kriterijima struke, a ne prema dnevopolitičkim potrebama, odlučuje o pokretanju kaznenog postupka nego istovremeno i šalje poruku građanima pod kojim je uvjetima država ovlaštena legitimno zahvaćati u njihova prava i slobode. U tom je smislu državno pravo kažnjavanja pravo htjeti ili ne htjeti kažnjavati.<sup>61</sup> Kako se to pravo države ostvaruje isključivo kroz djelatnost državnog odvjetnika, potrebno je osigurati mehanizme kojima će se poštivanje tih objektivnih pravila moći provjeriti kroz hijerarhijski nadzor, sudsku kontrolu ili u krajnjoj liniji oslanjanjem na nekog trećeg, za kojeg država pretpostavlja da hoće isto što i ona, a to je ostvarivanje opće svrhe kažnjavanja u interesu društvene zajednice.<sup>62</sup> Stoga je ustanova oštećenika kao tužitelja procesni mehanizam kojim se propituje ostvarivanje javnog interesa da počinitelj bude kažnjen, a ne privatnog interesa. To je, među ostalim, vidljivo iz okolnosti da u sustavu javnog kažnjavanja počinitelja kaznenog djela ne postoji posebna skupina kaznenih djela za čiji bi progon bio ovlašten izričito supsidijarni tužitelj, nego je riječ o istim kaznenim djelima koja je dužan progoniti državni odvjetnik.

Pravo kaznenog progona koje država ostvaruje putem državnog odvjetnika ostaje javno pravo i onda kad je on taj kazneni progon pogrešno otklonio jer je predmet supsidijarne tužbe isti zahtjev za primjenu kazne. Zato se žrtvino preuzimanje kaznenog progona i nastupanje u kaznenom postupku u ulozi supsidijarnog tužitelja ne može smatrati njezinim osobnim pravom kažnjavanja, nego je i dalje riječ o državnom pravu javnog kažnjavanja.<sup>63</sup> Država se ne odriče svojeg prava javnog kažnjavanja. To proizlazi kako iz izričite odredbe zakona po kojoj se državni odvjetnik može svakodobno predomisлити i ponovno preuzeti kazneni progon tako i iz činjenice da supsidijarni tužitelj može preuzeti kazneni progon samo u pogledu kaznenog djela i osobe u odnosu na koje je državni odvjetnik ranije otklonio kazneni progon, pod uvjetom da je ta odluka donesena protivno izričitoj odredbi zakona koja ga obvezuje da poduzme i podržava kazneni progon. Zato se u postupanju supsidijarnog tužitelja ne

---

<sup>61</sup> Krapac, D.; Lončarić, D., *op. cit.* (bilj. 16), str. 36.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Usp. Damaška, M., *Lica pravosuđa i državna vlast*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2008, str. 226.

ostvaruje privatno pravo kažnjavanja, nego je i dalje riječ o državnom pravu kažnjavanja koje mu država ne prepušta, nego se na njega oslanja jer želi isto što i ona, tj. primjenu kazne na počinitelja kaznenog djela koja je dovedena u pitanje zbog pogrešne odluke njezina dužnosnika.

Bit prava na supsidijarnu tužbu nije u tome da si državni odvjetnik olakšava posao prebacivanjem manje interesantnih ili lakših predmeta na žrtvu kaznenog djela, pa da se u praksi stvara neki novi ovlašteni tužitelj, vođen privatnim interesom kažnjavanja. Naprotiv, supsidijarna se tužba očituje u ostvarivanju državne kontrole rada državnog odvjetnika da ne bi pogrešna ocjena zakonskih uvjeta za kazneni progon dovela do paralize represivnog sustava.<sup>64</sup> Ona je nužna radi ostvarivanja jedinstvene primjene zakona jer se odluke državnih odvjetnika u pravilu ne mogu kontrolirati putem pravnih lijekova (kao što je to slučaj sa sudskim odlukama).<sup>65</sup> Ustanova supsidijarne tužbe jamstvo je za zakonitost rada državnog odvjetnika, pa će u ispravnoj primjeni ostvarivati samo laiku neočekivani učinak da će se u praksi rijetko i iznimno primjenjivati.<sup>66</sup> U tom je smislu supsidijarna tužba mehanizam kojim se osigurava zakonitost rada državnog odvjetnika, a ne ostvarivanje privatne pravde i osobne zadovoljštine kroz kazneni postupak.

Pri takvu stanju stvari više je nego upitno zakonsko rješenje kojim se trošak kaznenog postupka prebacuje na supsidijarnog tužitelja u slučaju kad je, dok je zastupao javni interes kaznenog progona, donesena oslobađajuća presuda, odbijajuća presuda ili je rješenjem obustavljen kazneni postupak. Taj je teret još i veći jer prema pravnom shvaćanju formuliranom na sjednici kaznenih odjela županijskih sudova s Kaznenim odjelom Vrhovnog suda Republike Hrvatske supsidijarni tužitelj ne samo što treba snositi troškove koje je sam prouzročio preuzimanjem progona nego i solidarno odgovara za sve troškove koje je napravio sam državni odvjetnik obavljajući svoju službenu dužnost. Doista je paradoksalno da država, koja u osobi supsidijarnog tužitelja vidi svojeg saveznika, tom istom savezniku okreće leđa i kažnjava ga za neuspjeh ne njegova, nego *de facto* svojeg kaznenog progona, koji se nije ostvario kroz djelatnost njezina dužnosnika. Takvo procesno rješenje nije u duhu hrvatskog kaznenog postupka niti je sukladno pravnoj prirodi prava na supsidijarnu tužbu. Konačno, sama prijetnja snošenja troškova kaznenog postupka dodatno demotivira žrtvu da uopće propituje odluke o odustanku od kaznenog progona, čime se dokida jedini preventivni mehanizam nad primjenom načela legaliteta kaznenog progona u osiguravanju jednakosti svih građana pred zakonom.

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, str. 162.

<sup>65</sup> Ljubanović, V.; Novokmet, A.; Tomičić, Z., *op. cit.* (bilj. 3), str. 45.

<sup>66</sup> Usp. Krapac, D.; Lončarić, D., *op. cit.* (bilj. 16), str. 34–35.

## 4.2. Sudska kontrola preuzimanja kaznenog progona

### 4.2.1. Sud kao konstruktivni jamac zakonitosti supsidijarne tužbe

Možda i najčvršći argument u prilog tezi da je aktualna odredba čl. 149. st. 3. ZKP-a protivna biti prava na supsidijarnu tužbu jest izrijeком propisana obavezna sudska kontrola preuzimanja kaznenog progona.<sup>67</sup> Tu kontrolu provodi funkcionalno nadležni sud ovisno o stadiju kaznenog postupka (sudac istrage, optužno vijeće, raspravni sud) i konstruktivni je jamac neupitnih načela hrvatskog kaznenog procesnog prava koja se odnose na pokretanje kaznenog postupka.<sup>68</sup> Ta su načela toliko protkala hrvatski kazneni postupak da bi svako relativiziranje njihove važnosti u kontekstu prava na supsidijarnu tužbu porušilo fundamentalne osnove na kojima je izgrađen.

Odlučujući o prijedlogu, tj. izjavi žrtve da će preuzeti kazneni progon, sud s jedne strane provodi kontrolu formalnih i materijalnih pretpostavaka za preuzimanje kaznenog progona, a s druge strane ostvaruje garantnu funkciju suodgovornog jamca u ostvarivanju javnog kažnjavanja počinitelja kaznenih djela. Kontrolna funkcija suda ostvaruje se u provjeri formalnih pretpostavaka može li se osoba koja preuzima kazneni progon smatrati žrtvom u smislu zakona i je li preuzela progon pravovremeno, a potom u provjeri postojanja materijalnopравnih pretpostavaka za pokretanje i vođenje kaznenog postupka.<sup>69</sup> To su, dakako, one iste pretpostavke koje, sukladno čl. 2. st. 3. ZKP-a, obvezuju državnog odvjetnika, a za koje žrtva tvrdi da ih je državni odvjetnik pogrešno ocijenio. Prilikom prosuđivanja o postojanju materijalnopравnih pretpostavaka sud nije vođen privatnim interesom žrtve da pod svaku cijenu preuzme kazneni progon, nego objektivnom prosudbom postojanja, ovisno o stadiju kaznenog postupka, potrebnog stupnja vjerojatnosti spoznaje da je određena osoba počinila kazneno djelo i nepostojanja zakonskih smetnji za pokretanje i vođenje postupka. Stoga smije dopustiti preuzimanje kaznenog progona samo ako bi nakon savjesne prosudbe obrazložene odluke od odustanku od kaznenog progona i cjelokupnog državnoodvjetničkog spisa predmeta doista zaključio da je državni odvjetnik pogriješio, tj. da stvarno postoje zakonski uvjeti za kazneni progon, zbog čega bi odluka državnog odvjetnika *de facto* bila nezakonita. Svaki drugi oblik postupanja u kojem bi sud iz čisto pragmatičnih i utilitarističkih pobuda dopustio žrtvi preuzimanje progona predstavljao bi u srži pogrešnu odluku i nezakoniti kazneni progon nedužnog građanina. Stoga

---

<sup>67</sup> Vidi detaljnije: Novokmet, A., *op. cit.* (bilj. 8), str. 657–662.

<sup>68</sup> Više o optužnom načelu i načelu legaliteta kaznenog progona vidi: Krapac, D., *op. cit.* (bilj. 1), str. 87–89, 99–102.

<sup>69</sup> Ljubanović, V.; Novokmet, A.; Tomičić, Z., *op. cit.* (bilj. 3), str. 52–53.

obvezna sudska kontrola ima važnu preventivnu svrhu kako nedužni građanin ne bi bio izložen šikaniranju i zlonamjernoj osveti.

Dopuštajući žrtvi preuzimanje kaznenog progona, sud nije samo konstituirao postojanje zakonskih uvjeta za kazneni progon nego je i ocijenio legitimnim potrebu daljnjeg podržavanja progona. U takvoj situaciji postao je suodgovorni činitelj daljnjeg tijeka i ishoda kaznenog postupka koji se stvarno vodi u javnom interesu, premda je do njega dovela privatna inicijativa žrtve. Slijedom navedenog, potpuno je neodrživo normativno shvaćanje prema kojem je sama žrtva odgovorna snositi troškove kaznenog postupka jer tog kaznenog postupka ne bi ni bilo da joj tijelo državne vlasti (sud!) nije dopustilo kazneni progon. Stoga rizik nedokazanosti činjenica kaznenog djela i krivnje u postupku vođenom po supsidijarnoj tužbi nije odgovornost oštećenika kao tužitelja, pa svaki neuspjeh u ostvarivanju javnog kažnjavanja počinitelja kaznenog djela i posljedični trošak postupka treba biti isključiva odgovornost države.

#### *4.2.2. Sudska kontrola preuzimanja kaznenog progona u stadiju rasprave – mit ili stvarnost*

Na ovom mjestu valja razmotriti pitanje sudske kontrole preuzimanja kaznenog progona u stadiju rasprave. Razlog je to što je u tom stadiju postupka inicijativa oštećenika za preuzimanje kaznenog progona sadržana u jednostranoj izjavi hoće li nastaviti progon.<sup>70</sup> Stoga se postavlja pitanje provodi li sud kontrolu zakonskih pretpostavaka za daljnji nastavak kaznenog postupka ili na temelju same izjave oštećenika nastavlja dalje s postupkom. Pri tome se formalno razlikuje situacija kada državni odvjetnik odustane od optužbe izvan rasprave, pa sud obustavlja kazneni postupak i obavještava oštećenika o pravu na preuzimanje kaznenog progona, te odustanak državnog odvjetnika na samoj raspravi, kad se prisutni oštećenik odmah očituje hoće li nastaviti kazneni progon.

Bez obzira na to o kojoj je procesnoj situaciji riječ, odluka državnog odvjetnika o odustanku od kaznenog progona utemeljena je na načelu legaliteta kaznenog progona. Drugim riječima, motiv za odustanak od kaznenog progona temelji se na do tada izvedenim dokazima, uslijed kojih se pokazuje daljnja neodrživost iznesene optužbe zbog toga što državni odvjetnik zaključuje da bi uslijed bitno izmijenjenog činjeničnog stanja bila donesena oslobađajuća ili odbijajuća presuda. Ako pođemo od nepobitne pretpostavke da je supsidijar-

---

<sup>70</sup> O nedosljednosti teksta zakona u korištenju pojma žrtve i oštećenika pri preuzimanju progona u stadiju rasprave vidi: Tripalo, D., Oštećenik kao sudionik kaznenog postupka: sudjelovanje u kaznenom postupku oštećenika koji nije ni žrtva ni pravna osoba na čiju je štetu počinjeno kazneno djelo, *Novine u kaznenom zakonodavstvu*, 2025, str. 76.

ni tužitelj kontrolni mehanizam nad dosljednom primjenom načela legaliteta kaznenog progona, opravdano se postavlja pitanje može li oštećenik jednostranom izjavom preuzeti kazneni progon, bez prethodno provedene sudske kontrole, pogotovo kad iz spisa predmeta proizlazi da nije izgledno izricanje osuđujuće presude. Riječ je očito o doktrinarnom problemu budući da iz teksta ZKP-a ne proizlazi ni najmanja naznaka da bi sud bio dužan provesti sudsku kontrolu preuzimanja kaznenog progona.<sup>71</sup> Naime, ZKP nedostatno regulira tu sudsku kontrolu jer u čl. 55. st. 2. ZKP-a propisuje preispitivanje optužnice oštećenika kao tužitelja pred optužnim vijećem samo kad on, nakon odustanka državnog odvjetnika od optužnice, podigne novu optužnicu. Ako oštećenik kao tužitelj ostane kod one optužnice koju je podigao državni odvjetnik, a koja je već potvrđena, o njezinoj osnovanosti odlučuje presudom, iako bi i tada (pogotovo u slučaju kad državni odvjetnik od optužnice odustane nakon što je rasprava započela) bilo opravdano propisati mogućnost da odlukom suda i ta optužnica bude vraćena u stadij optuživanja, dakle pred optužno vijeće (kao što je ta mogućnost propisana kod izmjene optužnice čl. 441. st. 4. ZKP-a).

Tako je, primjerice, Općinski kazneni sud u Zagrebu, nakon što je državni odvjetnik odustao od kaznenog progona jer prijavljeno djelo nije kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti i obrazložio svoj stav da iz stanja spisa i provedenih dokaza, posebno iz iskaza svjedoka, proizlazi kako se u konkretnom slučaju ne radi o ozbiljnoj prijetnji u smislu čl. 139. st. 2. Kaznenog zakona, počuo oštećenika u smislu čl. 56. st. 8. ZKP-a da može preuzeti kazneni progon, slijedom čega će sud zakazati raspravu i nakon provedenog dokaznog postupka odlučiti o optužbi oštećenog kao tužitelja.<sup>72</sup> Naposlijetku je oštećenik stvarno dao izjavu da preuzima kazneni progon, pa je i sud postupio sukladno danoj uputi. U jednom drugom predmetu Općinski kazneni sud u Zagrebu prekinuo je kazneni postupak protiv optuženog na temelju čl. 206.d st. 5. ZKP-a na tri mjeseca jer je ovlašteni tužitelj uvjetno odustao od optužbe na raspravi pod uvjetom da optuženik uplati iznos od 1000 eura u korist Zaklade policijske solidarnosti te da se podvrgne psihosocijalnoj terapiji radi otklanjanja nasilničkog ponašanja bez napuštanja obiteljske zajednice za vrijeme trajanja terapije u roku od dva mjeseca. Nakon što je sud zaprimio podnesak državnog odvjetnika u kojem izjavljuje da odustaje od daljnjeg kaznenog progona jer je okrivljenik u ostavljenom roku

---

<sup>71</sup> U komparativnim uzorima, Njemačkoj i Austriji, sudska kontrola provodi se neovisno o stadiju kaznenog postupka u kojem dolazi do propitivanja odluke o odustanku od kaznenog progona. Tako u Austriji odlučuje vijeće od tri suca (§ 31 (6) (3) StPO-a), dok u Njemačkoj odlučuje viši pokrajinski sud (§ 172 (4) StPO). Vidi: Bertel, C., Venier, A., *Strafprozessrecht*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2011, str. 116, Hannich, R., *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung*, Verlag C.H. Beck, 2013, München, § 172 [Klageerzwingungsverfahren], Rn, 56, 57.

<sup>72</sup> Općinski kazneni sud u Zagrebu, K-1175/2020-22, 15. travnja 2024.

ispunio preuzete obveze i podvrgnuo se psihosocijalnoj terapiji, sud je postupak protiv optuženika obustavio i obavijestio oštećenika da na temelju čl. 56. st. 2. ZKP-a može u roku od 8 dana od primitka rješenja o obustavi izjaviti da nastavlja progon, pa će sud zakazati raspravu i nakon provedenog dokaznog postupka odlučiti o optužbi oštećenog kao tužitelja.<sup>73</sup>

Iz prikazanih sudskih odluka proizlazi da se nakon odustanka državnog odvjetnika od kaznenog progona automatizmom šalju obavijesti oštećeniku o mogućnosti preuzimanja progona te se po zaprimljenoj izjavi o preuzimanju progona zakazuje rasprava i provodi dokazni postupak, dok se na samoj raspravi nekritički prihvaća izjava oštećenika da preuzima progon, premda je i samom sudu jasno da će ishod provedene rasprave biti naposljetku isti. Taj automatizam ide toliko daleko da se oštećenicima dostavljaju pouke o mogućnosti preuzimanja kaznenog progona i u slučajevima u kojima to ni po samom zakonu nije moguće jer je odluka državnog odvjetnika o odustanku od kaznenog progona bila motivirana oportunitetom (svrhovitošću) postupanja.

I dok je pitanje *ex officio* sudske kontrole preuzimanja kaznenog progona konstrukcijski riješeno u ranijim stadijima postupka kroz postupanje suca istrage odnosno optužnog vijeća, u raspravnoj fazi postupka taj kontrolni mehanizam izostaje. Postojeće zakonsko rješenje moglo bi se načelno braniti tvrdnjom da je sud kroz kontrolnu djelatnost optužnog vijeća proveo *ex officio* kontrolu optužnice, pa da je dao naslutiti izglednijim izricanje osuđujuće nego oslobađajuće presude. Ipak, taj je argument teško održiv budući da se u praksi odluka državnog odvjetnika o odustanku od kaznenog progona donosi u odmaklim fazama postupka, kad je rezultat dokaznog postupka u toj mjeri utjecao na izmjenu činjeničnog stanja da ranije očekivana izglednost izricanja osuđujuće presude nema više uporište u izvedenim dokazima. Zbog toga je krajnje dvojbeno praksa da se oštećeniku dopušta preuzimanje kaznenog progona i jednostrano inzistiranje na optužbi, a da prethodno nije provedena sudska kontrola zakonitosti i osnovanosti preuzimanja kaznenog progona. Iako se taj oblik kontrole može činiti nepotrebnim, stvarno je nužan jer ostvarivanje prava na supsidijarnu tužbu ima smisla samo ako je državni odvjetnik pogriješio u svojoj prosudbi zakonskih uvjeta za daljnje podržavanje kaznenog progona. Zbog toga postojeće normativno rješenje i aktualna sudska praksa nisu u skladu s pravnom prirodom prava na supsidijarnu tužbu i u izravnoj su suprotnosti s pravom okrivljenika da se protiv njega ne vodi kazneni postupak ako nisu ispunjeni zakonski uvjeti za kazneni progon. Stoga je potrebno *de lege ferenda* predvidjeti primjereni oblik sudske kontrole preuzimanja kaznenog progona i u stadiju rasprave kako bi se izbjeglo nepotrebno i štetno vođenje kaznenog postupka protiv nedužnog građanina.

---

<sup>73</sup> Općinski kazneni sud u Zagrebu, K-605/2023-17, 27. ožujka 2024.

### 4.3. Ponovno preuzimanje kaznenog progona – dužnost ili mogućnost za državnog odvjetnika

Jedinstvena sadržajna specifičnost supsidijarne tužbe jest pravo državnog odvjetnika da do završetka rasprave sam preuzme progon i zastupanje optužbe pred sudom (čl. 58. st. 2. ZKP-a). Tom je zakonskom odredbom nedvojbeno potvrđeno ne samo da se država ne odriče svojeg prava javnog kažnjavanja nego i da želi da kazneni progon u javnom interesu obavlja njezin dužnosnik kojemu je to službena dužnost.<sup>74</sup>

Uzimajući u obzir da je, dopuštajući žrtvi preuzimanje kaznenog progona, sud posredno poslao poruku državnom odvjetniku da su, suprotno njegovoj odluci, ipak ispunjeni zakonski uvjeti za kazneni progon, otvara se pitanje je li državni odvjetnik u takvoj situaciji dužan ponovno preuzeti kazneni progon ili to samo može učiniti. Zakon, kako je ranije rečeno, određuje samo najkasniji, ali ne i najraniji trenutak preuzimanja kaznenog progona, premda se ovaj potonji može odrediti tumačenjem odredaba ZKP-a kojima su propisana ovlaštenja i dužnosti državnog odvjetnika u kaznenom postupku. Ipak, načelno rješenje za taj problem predviđeno je u Općoj uputi Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske (dalje: Opća uputa)<sup>75</sup> na način da je zauzeto pravno shvaćanje prema kojem će državni odvjetnik preuzeti progon i zastupanje optužbe pred sudom ako optužno vijeće potvrdi optužnicu oštećenika kao tužitelja (čl. 17. Opće upute).

Navedenom pravnom shvaćanju i praksi postupanja državnog odvjetništva može se uputiti nekoliko doktrinarnih prigovora. Naime, temeljna je funkcija državnog odvjetnika u kaznenom postupku progon počinitelja kaznenih djela za koja se kazneni progon obavlja po službenoj dužnosti. Taj položaj državnog odvjetništva uspostavljen je načelom oficijelnosti kaznenog progona propisanim u čl. 2. st. 2. ZKP-a, sukladno kojem je državni odvjetnik (jedini!) ovlašten tužitelj za djela za koja se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti. Pri tome taj položaj državnog odvjetnika nije uspostavljen ni uvjetno, ni relativno, ni alternativno, nego isključivo. No da bi u obavljanju te funkcije prema svim građanima postupao na jednak način, u čl. 2. st. 3. ZKP-a propisano je načelo legaliteta kaznenog progona, tj. njegova dužnost (mora!) pokrenuti kazneni postupak ako postoji osnovana sumnja da je određena osoba počinila kazneno djelo za koje se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti, a nema zakonskih smetnji za progon te osobe. Ta odredba ne ostavlja prostor za shvaćanje da bi državni odvjetnik mogao birati od slučaja do slučaja kad će progoniti, a kad neće, nego je uvijek dužan poduzeti kazneni progon i dalje ga

---

<sup>74</sup> Usp. Damaška, M., *op. cit.* (bilj. 63), str. 161–165.

<sup>75</sup> Opća uputa Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske, O-1/2022, od 13. lipnja 2022.



podržavati tijekom kaznenog postupka, kad god su ispunjeni zakonski uvjeti. Uzimajući u obzir navedeno, postavlja se pitanje koji je *ratio* Opće upute kojom se svjesno prepušta oštećeniku kao tužitelju rukovođenje čitavim prethodnim kaznenim postupkom, odnosno da se državni odvjetnik tek naknadno uključuje u kazneni postupak, nakon što je sud potvrdio optužnicu. Kako supsidijarni tužitelj nije privatni tužitelj, a nije ni ovlaštenu tužitelj za neku posebnu (drugu) vrstu kaznenih djela, nego je samo kontrolni mehanizam za naknadnu provjeru ispravnosti odluke državnog odvjetnika o odbačaju kaznene prijave, odnosno odustanku od kaznenog progona tijekom kaznenog postupka, pogrešno je shvaćanje po kojem se provođenje prethodnog kaznenog postupka može prepustiti supsidijarnom tužitelju. Razlog je to što supsidijarni tužitelj, kako je rečeno, nije ovlaštenu tužitelj za kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti. On, doduše, posredstvom suda ostvaruje interes države da provjeri je li njezin dužnosnik ispravno procijenio zakonske uvjete za pokretanje i vođenje kaznenog postupka, ali nema sumnje da ne treba obavljati tuđi posao u ime i za račun države. S druge strane, obveza državnog odvjetnika da postupi sukladno načelu legaliteta kaznenog progona obvezuje ga na postupanje i ponovno preuzimanje kaznenog progona čim dozna da je sud dopustio žrtvi preuzimanje kaznenog progona. U suprotnom, svako drukčije postupanje proizvelo bi izravnu značajnsku suprotnost obvezi državnog odvjetnika propisanoj u čl. 2. st. 3. ZKP-a. Stoga imperativni zahtjev načela legaliteta preteže nad bilo kojim voluntarizmom kojim bi se u praksi ograničavalo njegovo ostvarenje.

Postoji jedan čisto pragmatični razlog koji se krije u ustanovi supsidijarne tužbe zašto je baš taj institut tradicionalno obilježje hrvatskog kaznenog postupka. On se sastoji u ideji preveniranja neželjene konfrontacije suda i državnog odvjetništva i izbjegavanja nepoželjne pojave da sud nalaže državnom odvjetniku obavljanje funkcije kaznenog progona.<sup>76</sup> Nedvojbeno su još pisci ZKP-a iz 1875. godine itekako bili svjesni svih nedaća do kojih je gomilanje procesnih funkcija u rukama jednog subjekta dovelo u inkvizitornom kaznenom postupku.<sup>77</sup> Stoga su ustanovu supsidijarne tužbe uspostavili, među ostalim, vođeni čvrstom željom da se zaštiti bit akuzatornog (optužnog) načela, po kojem se kazneni postupak može voditi pred sudom samo na zahtjev ovlaštenog tužitelja. Ne samo što sudsko nalaganje kaznenog progona državnom odvjetniku nije životno, jer nema procesnih jamstava da se državnog odvjetnika natjera na obavljanje kaznenog progona ako on to neće, nego bi prihvaćanjem takve ideje bila dovedena u pitanje bit diobe procesnih funkcija, što je inače bila fundamentalna osnova na kojoj su izgrađeni svi suvremeni kazneni

---

<sup>76</sup> Tako i Tomašević, G., *Kazneno procesno pravo, Opći dio: Temeljni pojmovi*, Pravni fakultet, Split, 2011, str. 125.

<sup>77</sup> Krapac, D.; Lončarić, D., *op. cit.* (bilj. 16), str. 24.

postupci.<sup>78</sup> Stoga danas one zemlje koje poznaju postupak nalaganja podizanja javne optužbe (*Klageerzwingungsverfahren* u Njemačkoj) ili supsidijarne tužbe (*Subsidiarankläger* u Austriji) nemaju konkretno pravno opravdanje u čemu se očituje prednost takva prisilnog podizanja optužbe. Naprotiv, *Roxin* takvu postavku njemačkog prava otvoreno kritizira ističući da se pokornim podizanjem optužnice u skladu s odlukom suda samo prividno ostvaruje akuzatorno načelo u čisto formalnom smislu, no ono je stvarno dovedeno u pitanje jer je u materijalnom smislu odluku o nastavku kaznenog progona donio sud, a ne državno odvjetništvo.<sup>79</sup> Toj se kritici priključuje i *Beulke* naglašavajući da dobar dio teorije čini upitnim nametanje takve ovlasti sudu jer je državno odvjetništvo, sukladno § 150. Temeljnog zakona, neovisno o sudovima i da državni odvjetnik kao gospodar prethodnog postupka slobodno procjenjuje zakonske pretpostavke za kazneni progon te samostalno odlučuje o započinjanju i obustavi postupka te podnošenju optužnice.<sup>80</sup> U tom smislu hrvatski model kontrole odustanka od kaznenog progona, oslanjajući se na žrtvu u osobi supsidijarnog tužitelja, prevenira nepoželjni sukob između dva pravosudna tijela kojima je na ustavnoj razini zajamčena samostalnost i neovisnost u obavljanju njihovih svakodnevnih poslova. Zato ne treba gledati na institut supsidijarne tužbe kao na privatni progon žrtve, nego kao na institut koji omogućava sudu i državnom odvjetništvu usuglašeno obavljanje različitih funkcija u kaznenom postupku, uz istovremeno zadržavanje najvećeg mogućeg stupnja objektivnosti i nepristranosti u postupanju.<sup>81</sup> Pri takvu stanju stvari neodrživo je pravno shvaćanje da državni odvjetnik smije ostati pasivan i nezainteresiran za ponovno preuzimanje progona nakon što je sud, ocijenivši da su ispunjeni zakonski uvjeti za kazneni progon, dopustio žrtvi preuzimanje kaznenog progona. Kako aktualno zakonsko rješenje ne predviđa dužnost suda da o takvoj odluci službeno obavijesti državnog odvjetnika, potrebno je zakonom *de lege ferenda* propisati takvu obvezu kako bi se državni odvjetnik mogao ponovno uključiti u kazneni postupak i nastaviti obavljati ono što je i inače dužan raditi.

---

<sup>78</sup> Vidi osobito: Damaška, M., *op. cit.* (bilj. 63), str. 166.

<sup>79</sup> Roxin, C.; Schönemann, B., *Strafverfahrensrecht, Ein Studienbuch*, Verlag C. H. Beck, München, 2012, str. 330.

<sup>80</sup> Beulke, W., *Strafprozessrecht*, C.F. Müller, Verlagsgruppe Hüthig-Jehle-Rehm, 2010, str. 59.

<sup>81</sup> Ljubanović, V., Novo hrvatsko pravo državnog odvjetništva, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 8, br. 2, 2001, str. 6.

#### **4.4. O rješenju Ustavnog suda RH U-I-2412/2012 i odluci Ustavnog suda RH U-IIIBi-2031/2023**

Odlučujući u povodu zahtjeva za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 58. st. 1. i čl. 149. st. 3. Zakona o kaznenom postupku, Ustavni je sud je odluci U-I-2412/2012 zanimljivo primijetio da podnositeljice u biti ističu da je dužnost oštećenika kao tužitelja da snosi troškove kaznenog postupka suprotna „pravnoj i socijalnoj državi“ (§ 9.). Tom je prilikom istaknuo da je, sukladno čl. 2. st. 4. al. 1. Ustava RH, propisano da Hrvatski sabor odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj. Iako je time vješto prebacio na zakonodavca teret odgovornosti za ispravno uobličenje pravnih posljedica kaznenoprocenih odnosa u kaznenom postupku, ipak je stvarno propustio uočiti da je te odnose hrvatski zakonodavac u kontekstu oštećenika kao tužitelja uredio još prije više od 140 godina uspostavivši pravo na supsidijarnu tužbu kao kontrolni mehanizam nad radom državnog odvjetnika u ostvarivanju javnog (državnog) kažnjavanja počinitelja kaznenih djela, a ne privatni progon žrtve. Stoga je u ispravnoj primjeni trebao uočiti da je odredba čl. 149. st. 3. ZKP-a anomalija i izravna značenjska suprotnost, a ne potvrda otprije reguliranog normativnog okvira prava na supsidijarnu tužbu. Kako je to propustio učiniti, pogrešno je zaključio kako oštećenik kao tužitelj, preuzimajući kazneni progon, zastupa optužbu u kaznenom postupku „u svoje ime“. Taj rigidni stav naprosto ne proizlazi iz odredaba zakona kojima je materijalnopravno uređen institut prava na supsidijarnu tužbu u hrvatskom kaznenom procesnom pravu, pa je propuštanjem Ustavnog suda RH da ga uspostavi na ispravan način izostala bilo kakva mogućnost za drukčije shvaćanje. U svojoj nedavnoj odluci u predmetu U-IIIBi-2031/2023 Ustavni sud RH imao je jedinstvenu priliku protumačiti bit prava na supsidijarnu tužbu u kontekstu odlučivanja o tome je li podnositelju ustavne tužbe nametanjem tereta plaćanja troškova postupka povrijeđeno pravo mirnog uživanja vlasništva, zajamčeno čl. 48. st. 1. Ustava i čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Ipak, nije krenuo tim putem, nego je nastojao utvrditi pravičnu ravnotežu u snošenju troškova kaznenog postupka u dijelu u kojem je sam supsidijarni tužitelj pridonio njihovom nastanku. U tom je smislu ipak poslana poruka zakonodavcu da aktualno zakonsko rješenje ne osigurava razmjernost u snošenju troškova postupka, stoga postoji pozitivna obveza zakonodavca da u postupku usklađivanja s navedenih shvaćanjem Ustavnog suda RH u tekstu odredbe čl. 149. st. 3. ZKP-a predvidi prostor za slobodnu ocjenu suda o stvarnom doprinosu oštećenika kao tužitelja u ukupnim troškovima postupka.

U nastojanju da opravda svoj stav o pravičnoj ravnoteži u snošenju troškova postupka, Ustavni sud RH oslonio se na pravilo „gubitnik plaća“ te na slučajeve iz prakse ESLJP-a u kojima je to pravilo naglašeno u pojedinim parničnim predmetima. No ni u kaznenom postupku nije sporno da gubitnik plaća, ali je

u rezoniranju Ustavnog suda RH izostalo ispravno utvrđenje tko je gubitnik u postupku vođenom po supsidijarnoj tužbi. Samim time, izostala je ključna osnova na temelju koje bi Ustavni sud RH mogao zauzeti jasan stav o pravnoj prirodi supsidijarne tužbe i specifičnom odnosu koji postoji između države i žrtve u ostvarivanju javnog kažnjavanja počinitelja kaznenog djela.

Ipak, nema sumnje da je ova odluka značajna jer je nakon gotovo petnaest godina od stupanja na snagu Zakona o kaznenom postupku započeo racionalni dijalog o svrhovitosti načina na koji je propisana odredba čl. 149. st. 3. ZKP-a te pravnih posljedica koje iz nje proizlaze. Stoga se može očekivati da će u daljnjem razvoju svoje prakse Ustavni sud RH doći u priliku produbljeno razmotriti različite procesne pozicije pojedinih ovlaštenih tužitelja u kaznenom postupku, iz kojih će sintetizirati ispravno shvaćanje o njihovoj pravnoj prirodi i svrsi postojanja te dugoročno revidirati svoj stav, a posljedično utjecati na ispravno uređenje normativnog izričaja ZKP-a o obvezi države da snosi troškove postupka kad kazneni postupak vođen u javnom interesu nije okončan osuđujućom presudom.

## 5. ZAKLJUČAK

Bez obzira na zaokrete u normativnoj strukturi prethodnog kaznenog postupka, brojne izmjene i dopune ZKP-a, pa i intenzivnu europeizaciju kaznenog postupka posljednjih 20-ak godina, oštećenik kao tužitelj zadržao je svoju stoljetnu izvornu bit i narav postojanja u hrvatskom kaznenom procesnom pravu. Ona se ogleda kao kontrolni mehanizam nad radom državnog odvjetnika kao ovlaštenog tužitelja za kaznena djela za koja se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti i po prijedlogu. Stoga je svrha postojanja oštećenika kao tužitelja najprije preventivna, jer je usmjerena jačanju profesionalne odgovornosti državnog odvjetnika u dosljednom ostvarivanju svrhe načela legaliteta kaznenog progona, a samo iznimno reaktivna, kad žrtva kaznenog djela propituje pred sudom valjanost odluke o odustanku od kaznenog progona.

Iako je pravna priroda tog instituta neprijeporna, pojedinačne izmjene i dopune zakona u nekim drugim, dodirnim, pitanjima (npr. troškovi postupka) doveli su u pitanje bit i narav njezina postojanja izjednačivši procesni položaj privatnog tužitelja i oštećenika kao tužitelja u odnosu na obvezu snošenja troškova kaznenog postupka uslijed gubitka „spora“. Zbog toga je u ovom radu istražena i potvrđena polazišna hipoteza o neodrživosti aktualnog normativnog uređenja kojim se trošak kaznenog postupka prebacuje ne teret oštećenika kao tužitelja svaki put kad je postupak završen presudom kojom se okrivljenik oslobađa optužbe, presudom kojom se optužba odbija ili rješenjem o obustavi postupka, budući da gubitnik spora iz pozicije oštećenika kao tužitelja nije žrtva kaznenog djela, nego država. U prilog navedenom shvaćanju istaknuto je da oštećenik kao

tužitelj ne ostvaruje svoj privatni progon, nego je i dalje riječ o državnom pravu kažnjavanja u javnom interesu, da sud, provodeći u pravilu obveznu sudsku kontrolu preuzimanja kaznenog progona, kao suodgovorni činitelj državnog prava javnog kažnjavanja preuzima rizik nedokazanosti činjenica kaznenog djela i okrivljenikove krivnje, kao i da je procesni položaj oštećenika kao tužitelja ograničen pravom državnog odvjetnika da ponovno preuzme kazneni progon.

Početni korak u pravcu izmjene zakonodavnog okvira poduzeo je Ustavni sud RH u svojoj odluci U-IIIbI-2031/2023 od 7. veljače 2024., kojom je, odlučujući u povodu ustavne tužbe zbog neprovođenja učinkovite istrage, nakon gotovo petnaest godina upitne zakonodavne i sudske prakse propitao održivost odredbe čl. 149. st. 3. ZKP-a u svjetlu Ustava RH. Tom prilikom nije samo utvrdio nerazmjernost sudske odluke kojom je žrtva opterećena svim troškovima kaznenog postupka, pa i onima koje sama nije prouzročila, nego je i posredno nametnuo pozitivnu obvezu zakonodavcu da uskladi normativni izričaj ZKP-a s Ustavom RH. Ipak, ostaje žaljenje što Ustavni sud RH nije iskoristio priliku da pitanje troškova postupka promotri i iz perspektive pravne prirode prava na supsidijarnu tužbu koja bi utjecala na ispravno oblikovanje stava Ustavnog suda tko je ipak pravi gubitnik spora, što bi zasigurno utjecalo i na ponešto drukčije i u skladu s biti prava na supsidijarnu tužbu usklađeno promišljanje.

Stoga se može očekivati da će buduće izmjene i dopune ZKP-a, ali i nužne promjene sudske prakse, uvjetovane nedavnom odlukom Ustavnog suda RH, ispraviti dosadašnje neopravdano shvaćanje svrhe postupka provedenog po supsidijarnoj tužbi kao dominantno privatnog, premda stvarno u supsidijarnoj tužbi nema gotovo ništa privatno. Temeljna je ideja na kojoj počiva taj institut težnja države da ostvari svoje pravo javnog kažnjavanja kad je to zbog bilo kojeg razloga propustio ostvariti njezin dužnosnik. Zato i svako žrtvino preuzimanje kaznenog progona, premda motivirano privatnim interesom, u konačnici vodi u javnom interesu ispravnom razlučivanju krivih od nedužnih i eventualnom izricanju kazne krivcu.

## LITERATURA

1. Batistić Kos, Vesna, *Pozitivne obveze prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine, Zagreb, 2012.
2. Bayer, Vladimir, *Jugoslavensko krivično procesno pravo, knjiga prva: Uvod u teoriju krivičnog procesnog prava*, Zagreb, 1982.
3. Bertel, Christian; Venier, Andreas, *Strafprozessrecht*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2011.
4. Beulke, Werner, *Strafprozessrecht*, C. F. Müller, Verlagsgruppe Hüthig-Jehle-Rehm, 2010.
5. Brđanović, Tomislav; Supančić, Goran, Troškovi kaznenog postupka u sudskoj i državnoodvjetničkoj praksi, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 31, br. 2, 2024, str. 485–514.

6. Buczma, Sławomir R., An Overview of the Law Concerning Protection of Victims of Crime in the View of the Adoption of the Directive 2012/29/EU Establishing Minimum Standards on the Rights, Support and Protection of Victims of Crime in the European Union, *ERA Forum*, vol. 14, br. 2, 2013, str. 235–250.
7. Burić, Zoran, Novi položaj žrtve u kaznenom postupku – u povodu obveze transponiranja odredaba Direktive 2012/29/EU u hrvatski kaznenopravni sustav, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 22, br. 2, 2015, str. 383–410.
8. Damaška, Mirjan, *Lica pravosuđa i državna vlast*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2008.
9. Dearing, Albin, *Justice for Victims of Crime. Human Dignity as the Foundation of Criminal Justice in Europe*, Springer, 2017.
10. Doak, Jonathan, *Victims' Rights, Human Rights and Criminal Justice. Reconceiving the Role of Third Parties*, Bloomsbury Publishing, 2008.
11. Đurđević, Zlata, Pravo na učinkovitu istragu u kaznenim predmetima: analiza hrvatske prakse i prava, u: Krapac, Davor (ur.); *Okrugli stol Profili hrvatskog kaznenog zakonodavstva*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2014, str. 105–149.
12. Göhler, Johanna, Victim Rights in Civil Law Jurisdictions, u: Brown Darryl K., Turner Jenia Iontcheva, Bettina Weisser (ur.); *The Oxford Handbook of Criminal Process*, Oxford University Press, New York, 2019, str. 267–288.
13. Hannich, Rolf, *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung*, Verlag C. H. Beck, München, 2013.
14. Hochstätter, Ulrica, *Die Fragen der Opfer im Strafprozess. Bedürfnisse und Erwartungen im Kontext der strafverfahrensrechtlichen Bewältigung*, Springer, 2023.
15. Ivičević Karas, Elizabeta; Valković, Laura, Pravo na branitelja u policiji – pravna i stvarna ograničenja, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 24, br. 2, 2017, str. 413–442.
16. Krapac Davor, *Kazneno procesno pravo. Prva knjiga: Institucije*, Narodne novine, Zagreb, 2014.
17. Krapac, Davor; Lončarević, Davor, *Oštećenik kao tužitelj u krivičnom postupku*, Zrinski, Zagreb, 1985.
18. Ljubanović, Vladimir, Novo hrvatsko pravo državnog odvjetništva, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 8, br. 2, 2001, str. 3–29.
19. Ljubanović, Vladimir; Novokmet, Ante; Tomičić, Zvonimir, *Kazneno procesno pravo: izabrana poglavlja*, Grafika, Osijek, 2020.
20. Mowbray, Alastair, Duties of Investigation Under the European Convention on Human Rights, *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 51, br. 2, 2002, str. 437–448.
21. Novokmet, Ante; Kolesarić, Ivana; Livaja, Damir, Neučinkovita istraga zlostavljanja od policije i zatvorskog osoblja – izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava i hrvatska praksa, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 26, br. 2, 2019, str. 357–387.
22. Novokmet, Ante, Sudska kontrola nepokretanja kaznenog postupka – institucionalni i procesni aspekt, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 21, br. 2, 2014, str. 645–678.
23. Novokmet, Ante, The Right of a Victim to a Review of a Decision not to Prosecute as Set out in Article 11 of Directive 2012/29/EU and an Assessment of its Transposition in Germany, Italy, France and Croatia, *Utrecht Law Review*, vol. 12, br. 1, 2016, str. 86–108.
24. Novokmet, Ante, Učinci implementacije čl. 11. Direktive 2012/29/EU u europskome kontekstu i hrvatski pravni sustav, u: Barbić, Jakša (ur.); *Prilozi raspravi o daljnjem razvoju kaznenog prava Europske unije*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2020, str. 123–140.
25. Pajčić, Matko; Tomašević, Goran, Subjektivni položaj žrtve i oštećenika u novom hrvatskom kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 817–857.

26. Pavišić, Berislav, Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 489–602.
27. Pleić, Marija, Zabrana mučenja u praksi Europskog suda za ljudska prava s posebnim osvrtom na presude protiv Republike Hrvatske i praksu Ustavnog suda RH, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 23, br. 2, 2016, str. 247–279.
28. Roxin, Claus; Schünemann, Bernd, *Strafverfahrensrecht, Ein Studienbuch*, Verlag C. H. Beck, München, 2012, str. 330.
29. Tomašević, Goran, *Kazneno procesno pravo, Opći dio: Temeljni pojmovi*, Pravni fakultet, Split, 2011.
30. Tripalo, Dražen, Oštećenik kao sudionik kaznenog postupka: sudjelovanje u kaznenom postupku oštećenika koji nije ni žrtva ni pravna osoba na čiju je štetu počinjeno kazneno djelo, *Novine u kaznenom zakonodavstvu*, 2025, str. 71–77.
31. Watts-Chevalier, Juliet, Effective Investigations under Article 2 of the European Convention on Human Rights: Securing the Right to Life or an Onerous Burden on a State?, *The European Journal of International Law*, vol. 21, br. 3, 2010, str. 701–721.

---

## Summary

Ante Novokmet, PhD\*  
Dražen Tripalo\*\*

### THE SUBSIDIARY PROSECUTOR IN THE THEORY AND PRACTICE OF CROATIAN CRIMINAL PROCEDURE\*\*\*

The aim of this paper is to highlight the legal and practical unsustainability of the existing normative framework under which the costs of criminal proceedings are imposed on the subsidiary prosecutor (the injured party acting as prosecutor) if the proceedings end with a judgment acquitting the defendant, a judgment dismissing the charges, or a decision to discontinue the proceedings. In this regard, the paper first explains the legal nature of the right to subsidiary prosecution by referring to the public interest in prosecuting and punishing offenders as a key premise justifying the existence of this institute in Croatian criminal procedural law. It then analyses the legal standards developed within the law of the Council of Europe and the European Union, which establish the state's positive obligation to formally and materially guarantee the victim's right to review a decision to discontinue criminal prosecution. In the final part, the paper critically examines the current normative framework, judicial practice, and the case law of the Constitutional Court of the Republic of Croatia,

---

\* Ante Novokmet, PhD, Associate Professor, Chair of Criminal Law Sciences, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek; ante.novokmet@pravos.hr; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8833-9751>.

\*\* Dražen Tripalo, Judge at the Criminal Law Department of the Supreme Court of the Republic of Croatia; drazen.tripalo@vsrh.hr; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0007-0949-8932>.

\*\*\* This research was funded by the European Union NextGenerationEU project "Implementation and enforcement challenges of European law on selected institutes in the Croatian legal system (581-UNI0S-88)".

concluding that it is necessary to extend the essence of the right to subsidiary prosecution to those provisions of the Criminal Procedure Act that undermine the fundamental principles of this institute in Croatian criminal procedural law.

Keywords: victim, injured party as prosecutor, subsidiary prosecution, costs of criminal proceedings