

Antonija Krstulović*

**ULOGA DRŽAVNOG ODVJETNIKA U
SUVREMENOM PRETHODNOM POSTUPKU
(s posebnim osvrtom na praktičnu primjenu čl. 174. st. 4.¹ ZKP
na području Općinskog državnog odvjetništva u Splitu)**

Ukidanje sudske istrage i prebacivanje pripremnog stadija kaznenog postupka u nadležnost državnog odvjetništva s ciljem ubrzanja kaznenog postupka često je predmet rasprava u stručnim i znanstvenim krugovima. U radu se prikazuje nastanak, organizacija i uloga državnog odvjetnika u suvremenom kaznenom postupku mješovitog tipa te svrha i modeli prethodnog postupka u Hrvatskoj i nekoliko europskih država.

Zatim se iznose i analiziraju rezultati istraživanja prakse poduzimanja samostalnih državnoodvjetničkih izvida provedenog na Općinskom državnom odvjetništvu u Splitu.

U zaključku autorica iznosi svoja razmišljanja o ukidanju sudske istrage; tehničkim i organizacijskim problemima koji bi pratili takvu promjenu ZKP-a (izmjene postojećih i izrada odgovarajućih zakonskih i podzakonskih akata, kadrovska, prostorna i financijska pitanja), ustavnopravnim pitanjima te negativnim stranama kumulacije funkcija progona i istraživanja činjenica. Autorica smatra da je poboljšanje efikasnosti prethodnog postupka moguće u okviru postojećeg zakonskog uređenja prethodnog postupka; češćim poduzimanjem samostalnih izvida od strane državnih odvjetnika i užom suradnjom i razmjenom informacija između policije i državnog odvjetništva u fazi izvida.

I. UVOD

Hrvatski Zakon o kaznenom postupku zadržao je u uređenju prethodnog postupka podjelu na izvide i istragu. Izvide, čiji je cilj otkrivanje kaznenog

* Antonija Krstulović, asistentica na Katedri za Kazneno pravo, Pravni fakultet u Splitu

¹ Prilikom citiranja članka Zakona o kaznenom postupku u ovom radu koristit ćemo se “starom” zakonskom numeracijom (prije utvrđivanja pročišćenog teksta).

djela i počinitelja te prikupljanje dokaza u spoznajnom smislu, poduzima policija uz kontrolu i usmjeravanje od državnog odvjetnika. Iznimno, državni odvjetnik može samostalno poduzimati izvide koji se sastoje u pozivanju i uzimanju izjava od građana u svrhu odlučivanja o kaznenoj prijavi.

Ako se izjave uzimaju od osumnjičenika u prisutnosti branitelja, zapisnici državnog odvjetnika mogu poslužiti kao dokaz na kojem se može temeljiti presuda (čl. 174. st. 4. ZKP). Pitanje uloge državnog odvjetnika u prethodnom postupku jedno je od "top tema" reformi modernih kaznenih postupaka. Reformama kaznenih postupnika brojnih zemalja kontinentalnog pravnog kruga državni odvjetnik postao je "gospodar" prethodnog postupka, posljedica toga bilo je ukidanje istrage kao posebne faze prethodnog postupka i pretvaranje istražnog suca u suca prethodnog postupka, s ovlaštenjima sudske kontrole nad mjerama procesne prisile i eventualno kontrole odluka državnog odvjetnika o odustanku od kaznenog progona.

Time je u navedenim zemljama, s argumentom poboljšanja efikasnosti prethodnog postupka, učinjen korak natrag u smislu povratka na nešto što se povijesno pokazalo lošim rješenjem, a to je spajanje procesnih funkcija progona i istraživanja činjenica u istoj osobi.

Budući da su i u Hrvatskoj sve glasnjiji zahtjevi za reformom u navedenom smislu, u ovom radu najprije govorimo o državnom odvjetništvu kao dijelu pravosuđa različitim od sudova, zatim raspravljamo općenito o prethodnom postupku, njegovu uređenju prema ZKP-u, ulozi državnog odvjetnika u tom postupku te o tome u kojoj mjeri prethodni postupak ispunjava svoju drugu funkciju – selekciju predmeta prije glavne rasprave.

Nakon toga govorimo o ulozi državnog odvjetnika u pretprocesnoj fazi prethodnog postupka prema hrvatskom ZKP-u i komparativno, u Njemačkoj, Italiji, Švicarskoj i Francuskoj.

Na kraju, raspravljamo o jedinom slučaju samostalnog poduzimanja izvida od strane državnog odvjetnika, s posebnim naglaskom na praktičnu primjenu te mjere, na temelju rezultata istraživanja provedenog na Općinskom državnom odvjetništvu u Splitu.

II. DRŽAVNO ODVJETNIŠTVO

2.1. Nastanak i uloga u suvremenim sustavima kaznenog pravosuđa

Državno odvjetništvo je samostalno i neovisno državno tijelo ovlašteno na postupanje protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela.

Iako se tradicionalno smatra da je ustanova javnog tužiteljstva nastala u francuskom kaznenom postupku *Ordonanse* Louisa XIV. iz 1670. god. (poslije preuzeta u Zakonik o krivičnoj istrazi iz 1808., a odatle u većinu modernih

kaznenih postupnika), preteče navedene institucije nalazimo mnogo prije, i to, s ponosom možemo kazati, upravo na području Hrvatske, preciznije u dalmatinskom statutarnom pravu. Naime, već *Korčulanski statut* predviđa izbor dvaju (starija redakcija Statuta) odnosno četiriju (novija redakcija) odvjetnika “... koji su dužni na osnovi prisege istraživati i braniti prava i interese Komune i nastupati pred Kurijom protiv svih zločinaca i klevetnika osim protiv krvnih srodnika drugoga i bližeg stupnja i pašanca. I moraju dobiti za nagradu deseti dio svih stvari koje je stekla Komuna i koje su dosuđene (njoj) i onim osobama koje trebaju dobiti dio (isplaćenih novčanih) kazni zločinaca i klevetnika.”² Javnu tužbu poznaje i njemački kazneni postupak kasnijeg srednjeg vijeka, i to u slučajevima kada se oštećenik kaznenog djela zadovoljio pomirninom, pa je trebalo protiv počinitelja kažnjivog djela podnijeti tužbu na globu u korist javne vlasti te u slučajevima gdje je pravo progona pripadalo samo javnoj vlasti, jer oštećenika nije ni bilo ili se kazneni postupak iznimno vodio u javnom probitku, bez obzira na volju oštećenika. Postupak na tužbu po službenoj dužnosti nalazimo i pred Westfalskim *sudovima feme* nastalim u XIII. stoljeću. *Constitutio Criminalis Carolina* iz 1532. godine u svom sustavu započinjanja kaznenog postupka predviđa da akuzatorni kazneni postupak može započeti (osim na tužbu oštećenog privatnika) i na tužbu javnog tužitelja. Javne tužitelje spominje i Carpozov (*publici delatores, irenarchae, fisci advocati*), kojima je u krajevima gdje se inkvizitorni postupak tada još rijetko primjenjivao, bila povjerena dužnost da tuže u slučajevima kad nikakav privatni tužitelj nije nastupio.³

Razvoj institucije državnog odvjetništva tekao je u različitim smjerovima na europskom kontinentu i u državama *common law* kruga.

U zemljama kontinentalnog europskog kruga državni odvjetnik se pojavljuje u XIX. stoljeću prilikom uvođenja mješovitog tipa kaznenog postupka kao stranka u postupku specijalizirana za progon delinkvenata.

U Engleskoj, u kojoj je zadržan visok stupanj decentralizacije vlasti, kazneno se sudovanje i dalje odvijalo na privatnu inicijativu oštećenika, koju je tek od sredine XIX. stoljeća počela podupirati policija, postupno preuzevši kazneni progon u svoje ruke.

U suvremenim sustavima kaznenog pravosuđa, u kojima je nužno da funkcija kaznenog progona bude oštro odvojena od funkcije sudovanja, a da istovremeno bude u rukama državnog tijela koje će funkciju progona obavljati *ex officio*, za ustroj i djelovanje državnog odvjetništva bitna su četiri pitanja: vanjske ovisnosti

² Gl. XXVIII. starije i gl. XXXI. novije redakcije Korčulanskog statuta; Korčulanski statut, Statut grada i otoka Korčule iz 1214. godine, (prijevod A. Cvitanić), Zagreb – Korčula, MCMLXXXVII.

³ Bayer Vladimir, Kazneno procesno pravo – odabrana poglavlja, knjiga II. Povijesni razvoj kaznenog procesnog prava (priredio D. Krapac); str. 37, 45, 64, 98, 129.

ili neovisnosti državnog odvjetništva političkoj vlasti u državi; interna struktura i funkcionalni odnosi njegovih službenika, stupanj vezanosti pravnom normom u odlučivanju o pokretanju kaznenog progona te odnos prema građanima kojima pravni poredak i dalje omogućuje inicijativu kaznenog progona za određena kaznena djela.

2.2. Državno odvjetništvo u Republici Hrvatskoj - ustrojstvo, zadaće i pravni položaj u postupku

Ustrojstvo i djelovanje državnog odvjetništva uređeni su Zakonom o državnom odvjetništvu od 21. IX. 1995.⁴, a položaj u postupku propisan je odredbama čl. 42.-46. ZKP.

Prema van, državno odvjetništvo nije dio sudbene vlasti, koju prema Ustavu obavljaju samo sudovi, niti je tijelo izvršne vlasti, jer je prema tijelima te vlasti neovisno. Ono je samostalno i neovisno državno tijelo jer svoje ovlasti obavlja na osnovi Ustava, zakona i drugih propisa koji su dio pravnog poretka RH (čl. 2. ZDO)⁵. U sastavu državnog odvjetništva nalazi se i Ured za suzbijanje korup-

⁴ U Njemačkoj, Francuskoj i Švicarskoj ne postoje posebni zakoni o državnom odvjetništvu. Osnovne norme o položaju, organizaciji i funkcioniranju državnog odvjetništva nalaze se u zakonima o sudovima, dok su njegova ovlaštenja u postupku regulirana kaznenim postupnicima. Izvjestan dio materije, a posebno onaj koji se odnosi na unutarnju organizaciju državnog odvjetništva, reguliran je i podzakonskim normama (uredbama, naredbama i pravilima službe). Novoselec, Petar: državno odvjetništvo u Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj i Švicarskoj; Pravni vjesnik, 6(3-4): 343-357, 1990.

⁵ U Njemačkoj se državno odvjetništvo smatra dijelom pravosuđa u širem smislu. Državno odvjetništvo ne pripada sudskoj vlasti, jer njoj pripadaju samo oni organi koji presuđuju, a tu funkciju državni odvjetnici ne vrše niti kada odlučuju o pokretanju ili obustavi već pokrenutog postupka, jer njihova odluka nije konačna. Osim toga, državni odvjetnici nemaju sudački status, niti nezavisnost koja se garantira sucima, a budući da su državni službenici, vezani su uputama. Roxin državno odvjetništvo smatra samostalnim organom pravosuđa, izvan izvršne i sudske vlasti, no kako bi se time stvorila četvrta vlast, bez uporišta u njemačkom Ustavu, to se stajalište u teoriji smatra neprihvatljivim.

U Francuskoj moderna teorija naglašava dvostruku prirodu državnog odvjetništva, koje je predstavnik egzekutive, ali i dio pravosuđa. U prilog tezi o državnom odvjetništvu kao dijelu izvršne vlasti govori njegovo hijerarhijsko ustrojstvo na čijem je čelu ministar pravosuđa i način imenovanja državnih odvjetnika (predsjednik dekretom na prijedlog ministra pravosuđa), činjenice da im nije zagwarantirana stalnost i nepremjestivost. S druge strane, državni odvjetnici izjednačeni su sa sucima u pogledu školovanja, na kriterijima svrstavanja u platne razrede, a olakšana je i fluktuacija kadrova između državnog odvjetništva i sudova.

Ni u Švicarskoj položaj državnog odvjetništva nije potpuno jasan. Državni odvjetnici tretiraju se kao državni službenici, biraju se na određeno vrijeme, najčešće ih biraju kantonalni parlamenti, a u manjim kantonima svi građani s pravom glasa, dok ih u nekim kantonima bira vlada. U prilog njihove pripadnosti i sudbenoj vlasti govori zahtjev za objektivnošću postupanja prilikom istraživanja činjenica, kao i mogućnost ulaganja pravnih lijekova na štetu, ali i u korist okrivljenika. Novoselec, Petar: Državno odvjetništvo u Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj i Švicarskoj; Pravni vjesnik, 6(3-4): 343-357, 1990.

cije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), ustanovljen sukladno čl. 12. st. 2. ZODO kao posebno državno odvjetništvo za teritorij RH koje poduzima kazneni progon za kaznena djela iz područja korupcije i organiziranog kriminaliteta⁶. Radom Ureda upravlja ravnatelj koji ima rang zamjenika glavnog državnog odvjetnika.⁷ Državni odvjetnici i njihovi zamjenici imenuju se na način, pod uvjetima i u postupku u kojem se osigurava njihova samostalnost (čl. 36. st. ZDO).

Glavnog državnog odvjetnika RH imenuje na vrijeme od četiri godine Hrvatski sabor na prijedlog Vlade, uz prethodno mišljenje Odbora za pravosuđe Sabora (čl. 124. URH i čl. 48. ZODO), Županijskog i općinskog državnog odvjetnika imenuje (također na vrijeme od četiri godine) glavni državni odvjetnik (čl. 49.-53. ZODO)⁸.

O imenovanju, razrješavanju i odlučivanju o stegovnoj odgovornosti zamjenika državnih odvjetnika odlučuje Državnoodvjetničko vijeće.

Zamjenici se prilikom prvog stupanja na državnoodvjetničku dužnost imenuju na vrijeme od pet godina, a nakon ponovnog imenovanja tu dužnost obavljaju stalno (čl. 124. URH i čl. 61. ZODO).

Imenovanje ravnatelja USKOK-a i raspoređivanje njegovih zamjenika na rad u Ured propisano je ZUSKOK-om; ravnatelj mora ispunjavati uvjete za imenovanje za zamjenika glavnog državnog odvjetnika, a imenuje ga na vrijeme od četiri godine glavni državni odvjetnik. Za zamjenika ravnatelja bira se državni odvjetnik ili zamjenik s osam godina prakse i izraženim sklonostima i sposobnostima za rješavanje najtežih i najsloženijih kaznenih djela. Zamjenika ravnatelja raspoređuje na vrijeme od četiri godine glavni državni odvjetnik na prijedlog ravnatelja.

Glavni državni odvjetnik, državni odvjetnik i zamjenik uživaju materijalni imunitet za izraženo pravno mišljenje u predmetu koji im je dodijeljen na rad.

⁶ U Italiji postoji Nacionalno protumafijsko ravnateljstvo kojim rukovodi magistrat imenovan od Državnog sudbenog vijeća između kasacijskih magistrata s iskustvom u postupanju u predmetima organiziranog kriminaliteta, sa zadaćom usmjeravanja i koordiniranja istraživanja koja provode okružna državna odvjetništva.

Sfrappini, Paolo, u Pavišić, Berislav: Talijanski kazneni postupak, Rijeka, 2002., str. 31–35.

⁷ Odredba čl. 12. st. 2. ZODO dopušta ustanovljivanje posebnih državnih odvjetništava za postupanje protiv počinitelja zakonom određenih kaznenih djela za čiji je progon RH obvezana prema međunarodnom pravu.

Na potrebu osnivanja tog ureda upozoreno je još 2000. godine u referatima za XIII. savjetovanje Hrvatskoga udruženja za kaznene znanosti i praksu, u Opatiji; v. Pavišić, Berislav: Kazneni postupak u Republici Hrvatskoj, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 7., broj 2/2000., str. 543-636.

⁸ U Njemačkoj generalnog saveznog odvjetnika i savezne odvjetnike imenuje predsjednik na prijedlog ministra pravosuđa s kojim se mora suglasiti Bundesrat. Slično je i u Francuskoj, gdje se, međutim, ne traži suglasnost zakonodavne vlasti. Za Švicarsku v. pod 2.

S obzirom na kaznenoprocenjski imunitet, razlikuje se pravni položaj glavnog državnog odvjetnika, koji uživa potpuni kaznenoprocenjski imunitet, od položaja državnih odvjetnika i zamjenika, koji uživaju samo funkcionalni imunitet koji ih štiti od pritvaranja u kaznenom postupku zbog kaznenog djela počinjenog u obavljanju državnoodvjetničke dužnosti bez odobrenja Državnoodvjetničkog vijeća (čl. 7. ZODO).

Zadaće državnog odvjetnika u kaznenom postupku odnose se na obavljanje funkcije progona počinitelja, od kojih kao važnije ističemo:

- mogućnost državnog odvjetnika da zahtijeva, nadzire i usmjerava predistražni postupak, poduzima samostalne izvide radi ocjene o vjerodostojnosti navoda u kaznenoj prijavi (čl. 174. st. 2. i 4. ZKP);
- podnošenje zahtjeva za određivanjem prikrivenih operativnih mjera (čl. 180.-182. ZKP);
- davanje prijedloga za određivanje preventivnog zadržavanja od strane istražnog suca (čl. 98. st. 2. ZKP);
- pravo prisustvovanja ispitivanju osumnjičenika od strane redarstvenih vlasti (čl. 177. st. 5.);
- odlučivanje o kaznenoj prijavi prema načelu svrhovitosti (čl. 175. i. 176. ZKP);
- konsenzualne forme postupanja - slučajevi u kojima državni odvjetnik odlučuje primjenjujući načelo legaliteta vezani su uz nagodbu s okrivljenikom oko načina okončanja bilo redovnog, bilo skraćenog postupka (čl. 203. st. 1., 460. st. 5., čl. 465.-469. ZKP);
- odlučivanje o kaznenoj prijavi u fazi izvida (čl. 174. st. 1. i 5. ZKP) i nakon provedene istrage (čl. 203. st. 2. ZKP);
- mogućnost ostvarivanja načela kontradiktornosti na sjednicama izvanraspravnog sudskog vijeća koje odlučuje o prigovoru protiv optužnice (čl. 273. st. 3. ZKP) i o pritvoru (čl. 105. ZKP);
- pokretanje kaznenog postupka na prijedlog oštećenika (čl. 2. st. 1. ZKP);
- mogućnost podizanja neposredne optužnice (čl. 191. ZKP);
- položaj državnog odvjetnika s obzirom na pretežno akuzatornu strukturu glavne rasprave (čl. 320.-322., 326. i 334. ZKP);
- izdavanje kaznenog naloga (čl. 446.-450. ZKP);
- izjavljivanje pravnih lijekova;
- podnošenja sredstava za zaštitu ustavnosti i zakonitosti (čl. 2. st. 1. ZDO).

Državni je odvjetnik u hrvatskom kaznenom postupku stranka koja ima pravo predlagati poduzimanje svih procesnih radnji i sama dokazivati činjenice u korist optužbe⁹.

⁹ I u francuskom i švicarskom pravu državni odvjetnik ima položaj stranke, dok mu svojstvo stranke ne pripada u Njemačkom pravu, što je posljedica njegova dominantnog položaja u istraživanju činjenica u prethodnom postupku. Novoselec, 1990., vidi i Huber, Barbara.

Njegova je nesumnjiva prednost pred okrivljenikom činjenica da je državno tijelo kojem su, prema zakonu, druga državna tijela i pravne osobe dužne pružati pomoć u obavljanju njegovih ovlasti.

Pri izvođenju dokaza ovlašten je ispitivati i svoju protustranku – okrivljenika. Međutim, budući da je vezan načelom objektivnosti i legaliteta kaznenog progona, njegovo pravo na poduzimanje procesnih radnji nadilazi funkciju kaznenog progona i obuhvaća sve one koje drži potrebnima za donošenje pravilne presude¹⁰.

Državno odvjetništvo strukturirano je na načelima hijerarhijske razdjeljivosti i monokratskog uređenja, koje znači odnose ovisnosti između državno-odvjetničkih tijela različitog ranga i između pojedinih članova državnog odvjetništva. Takvi su odnosi potrebni radi jedinstvene politike kaznenog progona, jer odluke državnih odvjetnika i njihovih zamjenika o (ne)poduzimanju kaznenog progona ne podliježu kontroli putem pravnih lijekova.

Hijerarhijski odnosi između državnih odvjetnika ogledaju se u pravu višeg državnog odvjetnika da nižem daje obvezne napatke za rad i postupanje radi jedinstvene primjene zakona ili rješenje pojedinog predmeta¹¹, pravu avokacije

¹⁰ U njemačkoj ga literaturi smatraju “najobjektivnijim organom vlasti na svijetu” (die objektivste Behörde der Welt)

¹¹ U Njemačkoj eksterne upute može davati savezni ministar pravosuđa glavnom saveznom odvjetniku i saveznim odvjetnicima, a zemaljski ministar pravosuđa državnim odvjetnicima svoje zemlje. Interne upute mogu davati pretpostavljeni državni odvjetnici nižima unutar istog državnog odvjetništva i spram nižih državnih odvjetništava. Jedino, to pravo nema glavni savezni odvjetnik spram državnih odvjetništava u zemljama (jer savezno odvjetništvo nije nadređeno zemaljskim državnim odvjetništvima), niti glavni državni odvjetnik pri Bavarskom vrhovnom zemaljskom sudu u odnosu spram drugih državnih odvjetništava u Bavarskoj. Upute mogu biti općenite, a mogu se odnositi i na pojedinačni slučaj, na pravna i činjenična pitanja i mogu obuhvatiti sve službene radnje državnih odvjetništava. To znači da pretpostavljeni može narediti podčinjenom da podigne tužbu ili da postupak obustavi, prikuplja daljnje dokaze, a naročito da uloži ili ne uloži neki pravni lijek.

U Francuskoj razlikujemo eksterne upute i eksternu kontrolu od strane ministra pravosuđa. Ministar može narediti poduzimanje kaznenog progona glavnom tužitelju apelacijskog suda, a nižim državnim odvjetništvima ne može upute davati direktno, nego samo preko glavnog tužitelja apelacijskog suda. Najvišem državnim odvjetništvu – glavnom tužitelju pri Kasacijskom sudu, ministar ne može davati upute, nego samo narediti podizanje dvaju izvanrednih pravnih lijekova (podizanje ništavne tužbe i ponavljanje postupka zbog novih činjenica i dokaza).

Ministar pravosuđa vrši eksternu kontrolu nad radom državnih odvjetništava putem izvješća koje su mu dužni podnositi glavni tužitelji pri apelacijskim sudovima.

Pravo na davanje internih uputa imaju glavni tužitelj pri apelacionom sudu i tužitelj Republike, dok to pravo ne pripada glavnom tužitelju pri Kasacijskom sudu. Interne upute također se mogu odnositi samo na pokretanje kaznenog postupka, ali ne i na odustajanje od progona ili obustavu postupka, a dodatno je ograničenje i mogućnost njihova davanja samo u odnosu na pismene radnje, ali ne i na izlaganja na glavnoj raspravi. Djelotvornost eksternih i internih uputa djelomično je umanjena koncepcijom “vlastitog ovlaštenja” koja isključuje avokaciju i devoluciju kao sankciju za neposlušnost.

(preuzimanju obavljanja svih ili pojedinih poslova zamjenika državnog odvjetnika ili nižeg državnog odvjetništva) te pravu devolucije (povjeravanja pojedinog predmeta drugom zamjeniku državnog odvjetnika ili nižem državnom odvjetništvu).

Načela avokacije i devolucije omogućuju rukovoditelju državnog odvjetništva da prenosi ovlaštenja za rješavanje određenog predmeta u odnosu na vlastito (horizontalno) i niže državno odvjetništvo (vertikalno).¹²

III. PRETHODNI POSTUPAK

3.1. Svrha i modeli suvremenog prethodnog postupka

Mješoviti kazneni postupak, u pravilu, prolazi kroz nekoliko faza, od kojih svaki ima etapne ciljeve koji trebaju pridonijeti uspješnijem odlučivanju tijela koje vodi postupak. Mogući stadiji redovitog kaznenog postupka jesu: istraga, optuživanje s eventualnom kontrolom optužnice, glavna rasprava s donošenjem i objavljivanjem presude, žalbeni stadij te slanje presude na izvršenje.¹³

Još veća ograničenja na davanje uputa sadržava švicarsko pravo u kome je prisutna tendencija potpunog osamostaljivanja pojedinih državnih odvjetnika. Oblici eksterne kontrole razlikuju se u pojedinim kantonima; u jednim je provodi vlada, u drugim sud, u trećima kantonalna ministarstva pravosuđa, no svima je zajedničko da se odnosi samo na administrativno poslovanje, ali ne i na poduzimanje ili nepoduzimanja kaznenog progona.

Direktno pravo na davanje eksternih uputa o poduzimanju kaznenog progona predviđeno je samo iznimno u nekim kantonima, a još je rjeđe u praksi.

Pravo na davanje uputa vrlo je usko predviđeno i kao oblik interne kontrole, a u nekim se kantonima prvi državni odvjetnik uopće ne smatra nadređenim nižima; on je "primus inter pares" i izričito mu je zabranjeno davanje uputa u rješavanju pojedinih predmeta. Novoselec, 1990.

¹² Pravo avokacije i devolucije u Njemačkoj imaju rukovoditelji državnog odvjetništva pri višim zemaljskim sudovima i zemaljskim sudovima u odnosu na vlastito i niže državno odvjetništvo, dok glavni savezni odvjetnik i glavni državni odvjetnik pri Bavarskom višem zemaljskom sudu mogu ta prava vršiti samo u okviru svog organa. Pravo supstitucije pripada i ministarstvu pravosuđa pa ministri pravosuđa imaju pravo prenositi ovlaštenja unutar svih državnih odvjetništava te zemlje.

Francusko pravo prihvaća koncepciju "vlastitog ovlaštenja" (pouvoir propre), prema kojoj su glavni tužitelj pri apelacijskom sudu i tužitelj Republike isključivo ovlašteni na kazneni progon, isključuje avokaciju i devoluciju između organa različitog ranga. Ako bi glavni tužitelj pri apelacijskom sudu ili tužitelj Republike odbili uputu ministra pravosuđa odnosno glavnog tužitelja da poduzmu kazneni progon, davalac upute nema pravo devolucije odnosno avokacije, nego može jedino tražiti smjenjivanje nižeg državnog odvjetnika u stegovnom postupku. No, hijerarhija ostaje nepomućena unutar državnih odvjetništava istog ranga (horizontalno); ako bi neki referent odbio postupiti po uputi svoga principala, nadređeni može sam preuzeti predmet ili ga povjeriti drugom referentu unutar istog organa.

Ni švicarsko pravo ne predviđa vertikalnu avokaciju i devoluciju. Ibidem.

¹³ Krapac, Davor: Reforma kaznenog postupka i zaštita ljudskih prava, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, god. 1., br. 1., str. 81.-121.

Istrazi, kao prvoj fazi prethodi predistražni postupak koji obuhvaća policijske izvode i državnoodvjetničko odlučivanje o kaznenoj prijavi, a koje s kaznenim postupkom čine cjelinu.

Središnji dio kaznenog postupka je glavna rasprava pa se predistražni postupak i faze kaznenog postupka koje joj prethode zajednički nazivaju prethodni postupak.

Pod prethodnim postupkom, dakle, razumijemo predistražni postupak, istragu i optuživanje. Te su cjeline bitna značajka suvremenog oblika kaznenog postupka, predviđenog za teška kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, čija složenost u pravilu zahtijeva odgovarajuću pripremu za stadij glavne rasprave.

Prema cilju, prethodni postupak usmjeren je prikupljanju podataka nužnih za odlučivanje o optužbi protiv određene osobe za određeno kazneno djelo. Podaci se prikupljaju stupnjevito, sustavno, na dva različita načina; formalno - postupovnim radnjama i neformalno - prikupljanjem obavijesti izvidima i drugim radnjama.¹⁴

Polazna pretpostavka prethodnoga postupka jesu osnove sumnje da je određena osoba počinila kazneno djelo. I ma koliko ta sumnja značila malu vjerojatnost, o njezinoj strukturi ovisi pristup istraživanju.¹⁵ Cilj prethodnog postupka je pretvaranje osnova sumnje u osnovanu sumnju; odrediti je objektivno – odrediti o kojem se djelu radi i subjektivno – tko je vjerojatni počinitelj. Osnovana sumnja je ona koja se može jasno izraziti, opravdati prikupljenim dokazima u smislu da se smatra opravdanim za podizanje optužnice.

Navedenom cilju prethodnog postupka podređen je način poduzimanja pojedinih radnji; hitne istražne radnje usmjerene su izvođenju i osiguranju dokaza, izvodi kaznenih djela otkrivanju i prikupljanju dokaza, a radnje državnog odvjetnika pokretanju kaznenog postupka.

U skladu s ciljem pojedinih radnji prethodnog postupka jest i njihova organizacijska komponenta; hitne istražne radnje organizirane su kao radnje

¹⁴ Pavišić, Berislav: Kazneni postupak u Republici Hrvatskoj, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 7., br. 2/2000., 571-574.

¹⁵ Tako Nediljko Ivančević, općinski državni odvjetnik iz Splita, u svom neobjavljenom radu pod naslovom: Tko je glavni subjekt kaznenog postupka (travanj 2000.). Ivančević ističe nekoliko razloga zbog kojih je već u najranijoj fazi potrebno ispravno pravno kvalificirati osumnjičeničko ponašanje: pravna kvalifikacija određuje koje je dokaze potrebno prikupiti i na koji način, određuje smjer istražnog postupka te vrstu i način osumnjičeničkove obrane, nemogućnost prikupljanja dokaza koji se smatraju potrebni ako se poslije izmijeni kvalifikacija djela, prouzročenje nepotrebnih troškova i najteža posljedica - nepotrebno pritvaranje okrivljenika (ako se kasnijim fazama utvrdi nedostatak dokaza da je okrivljenik uopće počinio kazneno djelo ili je počinio neko lakše djelo za koje je pitanje da li bi istražni sudac, da je to znao, uopće odredio pritvor, ili se zbog izmijenjene kvalifikacije ustanovi da koluzijska ili iteracijska opasnost zbog kojih je pritvor određen uopće nisu ni postojale).

kaznenog postupka, izvodi su cjelina neformalnih radnji, a pokretanje kaznenog postupka je cjelina postupovnih radnji koja pretežno nije uređena postupovnim propisima.

Kao pretpostavke za pokretanje prethodnog postupka tradicionalno se u procesnoj teoriji uzimaju pravni uvjeti potrebni za vođenje kaznenog postupka uopće, a dijelimo ih na pozitivne i negativne.¹⁶

Pozitivne su npr. inicijativa ovlaštenog subjekta, odobrenje za kazneni progon, procesna sposobnost okrivljenika, a negativne pretpostavke ili smetnje su npr. zastara, amnestija, pomilovanje. Neki od tih pravnih uvjeta vrijede za sve, a neki samo za pojedine faze prethodnog postupka, zavisno od stupnja formalizacije s kojim ga je zakonodavac uređio. No, pozitivna pretpostavka za pokretanje prethodnog postupka uvijek je određeni stupanj vjerojatnosti da je počinjeno kazneno djelo, s time da je stupanj te vjerojatnosti niži što je ranija faza prethodnog postupka o kojoj je riječ.¹⁷ O završetku pojedinih faza prethodnog postupka ne donose se formalne odluke, već tijela prethodnog postupka razmjenjuju pismeno sastavljeni materijal, eventualno s izjavom o završenom postupanju.

Državna tijela subjekti prethodnog postupka su policija, državno odvjetništvo i sud.

O poziciji državnog odvjetništva u prethodnom postupku, s posebnim naglasakom na njegovu ulogu u predistražnoj fazi, govorit ćemo pod posebnom točkom.

Prethodni postupak završava ispunjenjem svoje svrhe – prikupljanjem dokaza dovoljnih za podizanje optužnice, ako prije nije bio privremeno ili trajno završen.

Dakle, cilj je prethodnog postupka priprema, ali i selekcija procesnog materijala interakcijom njegovih subjekata kroz sve više formalizirane faze i podstadije, čime se osigurava efikasnost postupanja.

Možemo se, međutim, zapitati da li ta cjelina u praksi doista tako i djeluje, odnosno djeluju li pojedini dijelovi te cjeline disfunkcionalno i zašto.

Naime, rezultati istraživanja selekcije u prethodnom postupku pokazali su da među subjektima prethodnog postupka nema dovoljno koordinacije i da se

¹⁶ Krapac, Davor: Suvremeni prethodni krivični postupak – nastanak i glavne značajke, Naša zakonitost, 2-3/89., str. 314 itd.

¹⁷ Takva su shvaćanja u jugoslavenskoj literaturi zastupali Đ. Lazin i V. Vodinelić koji su pojmovima “osnove sumnje” i osnovana sumnja” pridavali različitu gradaciju vjerojatnoće postojanja činjenica na koje se sumnja odnosi te su smatrali da je za svaki daljnji stadij kaznenog postupka potreban viši stupanj izvjesnosti postojanja činjenica. To su argumentirali tekstovima propisa čl. 171. st. 1. točka 4. i 270. točka 4. ZKP iz 1985. (čl. 201. st. 1. t. 4. i čl. 275. t. 4. ZKP/97.); prvi govori o obustavi postupka u istrazi ako uopće nema dokaza da je okrivljenik počinio djelo, a drugi o obustavi postupka u fazi kontrole optužnice kada se postupak obustavlja ako nema dovoljno dokaza (da je okrivljenik osnovano sumnjiv), dakle stanoviti dokazi postoje, ali nisu dovoljni. Krapac, 1989.

koraci često poduzimaju automatski u očekivanju da će sljedeći procesni stadij pred drugim državnim tijelom konačno riješiti stvar.¹⁸

3.2. Položaj i djelatnost državnog odvjetnika u prethodnom postupku prema ZKP-u

Položaj državnog odvjetnika u prethodnom postupku zavisi od procesne konstrukcije postupka i određen je ovlaštenjima suda i njegovom odnosu s policijom.

Odgovor na pitanje tko je *dominus litis* prethodnog postupka u izvjesnoj mjeri zavisi od činjenice sastoji li se prethodni postupak samo od jedne faze ili postoji podjela na izvide (policijske i državnoodvjetničke) i sudsku istragu.

Hrvatski ZKP/97. zadržao je tradicionalnu podjelu karakterističnu za mješoviti tip kaznenog postupka na izvide i istragu.

U izvidima ("predistražnom postupku") čiji je cilj otkrivanje kaznenog djela i počinitelja te prikupljanje obavijesti i dokaza u spoznajnom smislu potrebnih za pokretanje, a zatim i daljnje vođenje postupka, središnju ulogu imaju redarstvene vlasti.

Uloga državnog odvjetnika u izvidima kaznenih djela tradicionalno je kontrola i usmjerivanje pretprocesnih policijskih djelatnosti, a ZKP/97. uveo je i mogućnost poduzimanja samostalnih izvidnih radnji – državni odvjetnik

¹⁸ Jedno od rijetkih istraživanja o primjeni ZKP-a u praksi provedeno u bivšoj Jugoslaviji pokazalo je da kazneno pravosuđe ne djeluje kao usklađeni sustav, nego više kao zbir djelatnosti pojedinih državnih tijela (državnog odvjetnika, istražnog suca i sudskog vijeća) među kojima nema dovoljno koordinacije i čiji su koraci često automatski poduzimani, u očekivanju da će sljedeći procesni stadij, pred drugim državnim tijelom konačno riješiti stvar. Takva stanja ne samo da opterećuju ta državna tijela neučinkovitošću nego i povećavaju teret obrane okrivljenika, koji ne može računati s ispunjenjem temeljnog postulata mješovitog kaznenog postupka da su sudovi i druga državna tijela koja sudjeluju u kaznenom postupku dužni s jednakom pažnjom ispitivati i utvrditi činjenice koje terete okrivljenika i činjenice koje mu idu u korist.

Veliko empirijsko istraživanje provedeno na Institutu za kriminologiju Pravnog fakulteta u Ljubljani, koje je obuhvatilo 369 predmeta težih kaznenih djela počinjeno na području Slovenije pokazalo je da kazneni postupak u praksi ne predstavlja glatko obavljanje rutinskog posla; pokazalo se da različiti defekti u policijskim izvidima često zapečaćuju loš ishod u pojedinom predmetu.

Zaključci istraživanja pokazali su da se državni odvjetnici premalo koriste diskrecijskim ovlastima odlučivanja o kaznenom progonu, gotovo u svim slučajevima istražni se sudac slaže sa zahtjevom za provođenje istrage (iako bi češća neslaganja rezultirala manjim brojem istraga i većim uštedama), državni odvjetnik je pasivan u tijeku istrage, prosječno trajanje istrage prelazi šest mjeseci, nesklonost izvanraspravnog vijeća da u povodu prigovora protiv optužnice stvar vrati tužitelju radi nadopune istrage dovodi do odgoda u stadiju glavne rasprave, pa čak i do odustanka državnog odvjetnika od kaznenog progona.

može radi prikupljanja potrebnih obavijesti pozvati podnositelja kaznene prijave, osumnjičenika i druge osobe (čl. 174. st. 4. ZKP).

Dakle, prema ZKP državni odvjetnik u pretprocesnoj djelatnosti ima sljedeće funkcije:

- sam ili preko drugih tijela različitih od redarstvene vlasti prikuplja potrebne obavijesti (čl. 174. st. 2.)
- zahtijeva od redarstvenih vlasti da prikupe potrebne obavijesti i poduzmu druge mjere radi otkrivanja kaznenog djela i počinitelja, odnosno zahtijeva od drugih državnih tijela i pravnih osoba da mu dostave potrebne podatke (čl. 174. st. 2. i. 3.)
- samostalno poduzima izvidne radnje (čl. 174. st. 4.)
- ima pravo biti nazočan ispitivanju osumnjičenika od strane redarstvenih vlasti (čl. 177. st. 5.)
- može zahtijevati, pod određenim uvjetima, određivanje posebnih izvidnih mjera (čl. 190. – 192.)
- kad je počinitelj kaznenog djela nepoznat, može zatražiti, prije započinjanja istrage, da redarstvene vlasti poduzmu pojedine istražne radnje, odnosno predložiti istražnom sudu da on poduzme te radnje (čl. 185. st. 1.)
- može predložiti istražnom sudu poduzimanje hitnih istražnih radnji (čl. 186. st. 1.)
- može predložiti određivanje “istražnog” i “preventivnog” zadržavanja (čl. 98. st. 1. i 2.).

Prema sudu državni odvjetnik ima položaj stranke, jer ima pravo podnositi prijedloge i zahtjeve koje će sud prihvatiti ako su utemeljeni i u skladu sa zakonom.

U odnosu prema redarstvenim vlastima te drugim državnim tijelima i pravnim osobama državni odvjetnik ima položaj državnog tijela, jer ima pravo od redarstvenih vlasti zahtijevati da poduzmu potrebne mjere i zahtijevati da mu se dostave potrebni podaci.

No, ostvaruje li se u praksi zamišljeni model provođenja izvida kao koordinirano isprepletene aktivnosti dvaju funkcionalno i organizacijski odvojenih tijela – državnog odvjetništva i policije i mogu li državni odvjetnici djelotvorno nadzirati policijsku djelatnost, ili su državni odvjetnici u situaciji da odgovaraju za ishod postupka, iako u predpostupovnoj fazi na tijek budućeg postupka ne mogu utjecati?

U praksi često državni odvjetnik nema saznanja o započetim izvidima kaznenih djela, policija ne poduzme mjere koje je od nje zatražio državni odvjetnik ili ne poštuje rok od 30 dana iz čl. 174. st. 2. ZKP u kojem ga je dužna izvijestiti o mjerama koje je poduzela. U svemu tome državni odvjetnik je nemoćan jer nema rukovodnih ovlasti prema kriminalističkim službama¹⁹.

¹⁹ Ljubanović, Vladimir: Državno odvjetništvo – pitanja položaja i zadataka po novom ZKP-u s posebnim naglaskom na iskustva prakse, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 7., br. 2/2000., str. 685-693.

U cilju jačanja uloge državnog odvjetnika u predprocesnoj djelatnosti u literaturi se predlagalo da se zakonom propiše pravo državnog odvjetnika na uvid u rad redarstvenih vlasti u konkretnom slučaju, pravo da redarstvenim vlastima izdaje naloge za poduzimanje određenih radnji; općenito jačanje uloge državnog odvjetnika kao subjekta koji vodi istraživanje u prethodnom stadiju kaznenog postupka, a time i posljedično do pretvaranja položaja istražnog suca u suca istrage, po uzoru na neka strana zakonodavstva.²⁰

Ojačana uloga državnog odvjetnika u pretprocesnim djelatnostima i općenito prethodnom postupku uvedena je donošenjem Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala i osnivanjem tog ureda. Ured je sastavljen od državnih odvjetnika, kriminalista i drugih stručnjaka s iskustvom te je na taj način u otkrivanju i progonu gospodarskog i organiziranog kriminaliteta pospješeno upravljanje državnog odvjetnika pretprocesnim djelatnostima²¹.

Tako Ured (kao posebno državno odvjetništvo, čl. 2. st. 1. ZUSKOK) može zatražiti od Ministarstva financija kontrolu poslovanja pravne i fizičke osobe i privremeno oduzimanje do donošenja presude novca, vrijednosnih papira,

Na navedene probleme upozorio je u neobjavljenom radu i općinski državni odvjetnik u Splitu N. Ivančević. Upozorio je da su tri izuzetno bitna aspekta pretkaznenog postupka: provođenje kriminalističke obrade, pisanje kaznene prijave, ali i lišavanje slobode osumnjičenika (na temelju prikupljenog spoznajnog materijala koji upućuju na postojanje osnovane sumnje da je osumnjičenik počinio kazneno djelo, te da postoje razlozi da se odredi pritvor).

²⁰ Tako B. Pavišić: Pretprocesna aktivnost, HLJKPP, br. 1/1994., str. 156; isti pisac: Kazneni postupak u Republici Hrvatskoj, HLJKPP, vol. 7., br. 2/2000., str. 570.

²¹ U stranim državama poznati su i drugi oblici povezivanja državnog odvjetništva i policije. U Francuskoj postoji funkcionalna podjela policije na "pravosudnu" (police judiciaire) čija je zadaća otkrivanje kaznenog djela i počinitelja, i "upravnu" (police administrative) koja ima zadaću osiguranja javnog reda i mira i sprječavanja kaznenih djela. Pravosudna policija djeluje na području apelacijskog suda (cour d'appel) i odgovorna je vijeću optužbe tog suda. Upravna policija pod kontrolom je upravnih tijela (ministra policije, prefekta, gradonačelnika). U Belgiji je pravosudna policija pripojena državnom odvjetništvu ne samo funkcionalno već i organizacijski te se naziva "pravosudna policija državnih odvjetništava" (police judiciaire des parquets). I Švicarska ima "sudsku policiju" (gerichtliche Polizei) kojom rukovodi savezni odvjetnik (Bundesanwalt).

Talijanski ZKP u čl. 55. govori o pravosudnoj policiji. Ona i na vlastiti poticaj prikuplja kaznene prijave, sprječava nastupanje težih posljedica iz počinjenih kaznenih djela, otkriva počinitelje, osigurava izvore dokaza i prikuplja sve što može služiti u postupku. Poduzima i radnje istraživanja povjerene od pravosudnih tijela. U postupcima za kaznena djela organiziranog kriminaliteta djelatnost pravosudne policije vodi Protumafijsko istražno ravnateljstvo sastavljeno od osoblja iz državne policije, karabinjera, financijske straže. Ono postupa na temelju smjernica protumafijskoga nacionalnog državnog odvjetnika uz suradnju "redovite" pravosudne policije.

Ljubanović, Vladimir: Državno odvjetništvo – pitanja položaja i zadataka po novom ZKP-u s posebnim naglaskom na iskustva prakse, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 7., br. 2/2000., str. 688-689. Sfrappini, Paolo: Komentar uz knjigu prvu Zakonika o kaznenom postupku Republike Italije; Talijanski kazneni postupak, u redakciji Berislava Pavišića, Rijeka, 2002., str. 33-34.

predmeta i dokumentacije koji mogu poslužiti kao dokaz, obavljanje poreznog nadzora i dostavu podataka koji mogu poslužiti kao dokaz o počinjenom kaznenom djelu ili imovini ostvarenoj kaznenim djelom, obavljanje inspekcijskog nadzora, te zatražiti obavijesti o prikupljenim, obrađenim i pohranjenim podacima u vezi s neobičnim i sumnjivim novčanim transakcijama (čl. 39. st. 2. t. 1. ZUSKOK), pri čemu nepostupanje po zahtjevu ili dulje neizvršavanje zahtjeva Ureda predstavlja težu povredu službene ili radne dužnosti (čl. 39. st. 3. ZUSKOK).

Propisana je i obveza redarstvenih vlasti da odmah izvijeste Ured o pokrenutim izvidima kaznenih djela iz nadležnosti Ureda uz ovlast Ureda da sam poduzme izvide (u skladu s čl. 39. st. 1. i 3.) i mogućnost da nakon tih izvida vrati podnesenu kaznenu prijavu redarstvenim vlastima na dopunu, naznačujući pri tome mjere i radnje koje će redarstvene vlasti u tu svrhu poduzeti i rok u kojem su to dužne uraditi. Propisana je i obveza redarstvenih vlasti da posebno obrazlože neizvršenje naloženih mjera i prekoračenje određenog roka (čl. 40. ZUSKOK).

Tako Ured može u svrhu prikupljanja obavijesti o kaznenim djelima iz svoje nadležnosti pozivati građane i uzimati njihove izjave te zahtijevati provedbu izvida kaznenih djela na način predviđen ZKP-om, a izjave osumnjičenika koje je ravnatelj ili zamjenik ravnatelja prikupio na način predviđen u čl. 177. st. 4. i 5. ZKP mogu se koristiti kao dokaz u kaznenom postupku (čl. 39. st. 1. ZUSKOK).

3.3. Položaj i djelatnost državnog odvjetnika u prethodnom postupku prema stranim zakonodavstvima

3.3.1. Njemačka²²

U njemačkom prethodnom postupku državni odvjetnik dominantna je figura.

On prima informacije od građana te prijavljeni slučaj mora sam istražiti ili nadzirati policijske izvide koje provodi policija po njegovoj uputi. Da bi mogao djelotvorno istraživati, ima pravo na upotrebu sredstava prisile: uhićenje, pretragu, oduzimanje predmeta, provjeru identiteta, pri čemu su neke od tih mjera dopuštene samo ako postoji opasnost od odgode. Državni odvjetnik može primijeniti i prisilne mjere – osim određivanja preventivnog zatvora okrivljenika koje je, kao mjera ograničenja osobne slobode, rezervirana za izvanraspravni postupak.

²² Novoselec, Petar: Državno odvjetništvo u Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj i Švicarskoj; Pravni vjesnik, 6(3-4), Zagreb, 1990., str. 344.

Huber, Barbara: Javno (državno) tužilaštvo: pravni položaj, djelatnost i nadzor; u prijevodu prof. dr. Davora Krapca, Zakonitost, Zagreb, 1992., str. 784-785.

suca, kao i uzimanje asertorne zakletve svjedoka. Sudskom nadzoru podliježu pretraga, oduzimanje predmeta ili nadzor nad poštanskim i drugim komunikacijama određeni u slučaju opasnosti od odgode. Nova podjela ovlaštenja između izvanraspravnog suca i državnog odvjetnika uvedena je u njemačko pravo 1975. s namjerom ubrzanja prethodnog postupka.²³

Po završetku istraživanja odlučuje da li će nastaviti s gonjenjem, kada podnosi sudu pisanu optužnicu. Državni odvjetnik ima vrlo široka ovlaštenja: može odbaciti kaznenu prijavu ili odustati od gonjenja. Za odustanak je potrebna privola suda koju oni daju gotovo automatski.²⁴

Međutim, i u Njemačkoj postoje brojni ugledni procesualisti koji opisano uređenje prethodnog postupka smatraju korakom unatrag prema do tada postojećim provjerenim kontrolnim mehanizmima i pravnim garancijama u prethodnom postupku²⁵.

3.3.2. Italija²⁶

Istraživačka djelatnost i prikupljanje elemenata dokaza u talijanskom kaznenom postupku povjereni su državnom odvjetniku koji je *dominus litis* istraživanja i pod njegovim vodstvom pravosudnoj policiji. Radnje prethodnog postup-

²³ Argument protiv klasičnih istražnih sudaca bio je i dugotrajnost i nespretnost istrage koju oni vode, dok u dobru kvalitetu istražnog rada javnih tužitelja ne treba sumnjati jer imaju istu pravnu naobrazbu kao i suci, tužilaštvo je tijelo pravosuđa podvrgnuto zakonu i ono je, kao i sud, obvezno objektivno rasvijetliti kriminalni događaj.

²⁴ B. Huber je u svom članku posebno istaknula porast broja slučajeva odustanka od progona (od 2,7% u 1977. na 6,7 u 1987.) koji je u Njemačkoj izazvao zabrinutost jer se to smatra potiskivanjem sudačke dužnosti, a posebno u slučajevima gospodarskog i ekološkog kriminala, u kojima visina šteta znatno nadmašuje iznos od 50.000 eura. Postoje, međutim, odredbe ZKP-a po kojima sud može narediti državnom odvjetniku da podigne optužnicu, čak i ako tužitelj smatra da nema dovoljno dokaza za osnovanu sumnju da je neka osoba počinila kažnjivo djelo, ali je pretpostavka za započinjanje tog postupka (tzv. Klageerzwingungsverfahren) ovlašten je samo oštećenik, kojeg kod pojedinih kaznenih djela nema, sami oštećenici vrlo se rijetko koriste tim sredstvom (u samo 0,3% odbačaja godišnje). Od navedenih 0,3% slučajeva, sudovi u samo 0,5% izdaju naredbu državnom odvjetniku da podigne optužnicu pa se tako gotovo gubi smisao tog instituta kao korektiva načela legaliteta kaznenog progona. U slučajevima odlučivanja državnog odvjetnika prema načelu oprtuniteta izdavanje ove naredbe nije moguće.

²⁵ Tako H. Dachs; I. Müller smatra da je tom novelom njemački tužitelj dobio ovlaštenja koja bi se još 1950. označila kao nacionalsocijalistička, a najdalje je otišao Schumacher koji drži da je 1974. njemačko tužilaštvo dobilo ovlasti u prethodnom postupku koje nije imalo ni u Trećem Reichu. Krapac, Davor: U kritičkoj napomeni uz prijevod članka B. Huber.

²⁶ Sfrappini, Paolo: Komentar uz knjigu prvu Zakonika o kaznenom postupku Republike Italije; Talijanski kazneni postupak, u redakciji Berislava Pavišića, Rijeka, 2002., str. 33-34.

Coppetta, Maria Grazia: Komentar uz knjigu petu Zakonika o kaznenom postupku, ibidem, str. 151-157.

ka obavljaju se sa svrhom da državni odvjetnik na kraju prethodnih istraživanja može odlučiti hoće li pokrenuti kazneni postupak, i u pravilu ostvaruju svrhe unutar tog stadija.

U Italiji postoji glavno državno odvjetništvo pri Kasacijskom sudu i prizivnim sudištima i republička državna odvjetništva pri sudu i sudovima za maloljetnike. Državno odvjetništvo ima isto sjedište kao i sud pri kojem postupaju. U predmetima organiziranog kriminaliteta funkcije državnog odvjetništva ima državno odvjetništvo kod prizivnog suda u sjedištu okruga.

Glavni državni odvjetnik pri prizivnom sudištu ima opće pravo nadzora nad svim istražnim uredima sa sjedištem u okrugu i u pravilu ne obavlja istraživanje osim u zakonom predviđenim, iznimnim slučajevima u kojima ima pravo avokacije i preuzimanja istraživanja.

Istraživanja u prethodnom postupku obavlja republički državni odvjetnik pri sudu u povodu kaznenih prijava koje je primio. On te radnje provodi ili izravno ili ih povjerava pravosudnoj policiji. Ako je obavljanje istražnih radnji povjerio policiji, republički državni odvjetnik obavlja opći nadzor i usmjeravanje istraživanja. U svakoj radnji koja je pravosudnoj policiji povjerena, ona mora primjenjivati propise koji vrijede za postupanje tijela koje je povjerilo radnju.

Uvodna djelatnost prethodnim istraživanjima je primanje kaznene prijave. Državni odvjetnik i pravosudna policija podnose i primaju prijave o kaznenim djelima na vlastiti poticaj i od drugih osoba (čl. 330.), što znači da radnja kojom se pokreće kazneni postupak nije samo ona prijava koju su primili državni odvjetnik i pravosudna policija, nego i ona koju su sami podnijeli. Ako je prijava podnesena pravosudnoj policiji, ona tu prijavu mora dostaviti državnom odvjetniku "bez odgađanja", ali u roku od 48 sati ako poduzima radnje kojima ima pravo prisustvovati branitelj odnosno odmah ako se odnosi na najteža kaznena djela (čl. 347.)

Državni odvjetnik istražuje po mogućnosti "osobno" (čl. 370.) sa svrhom kaznenog progona, u što je uključeno prikupljanje podataka u korist i na štetu osumnjičenika (čl. 358.). Kad postupaju u cilju utvrđivanja, izvida i bilo koje tehničke radnje koja zahtijeva posebnu stručnost, može se poslužiti tehničkim savjetnicima (čl. 359.).

Djelatnost koju poduzima državni odvjetnik nema dokazno značenje, osim iznimno u slučaju da su istraživanja neponovljiva ili obuhvaćaju osobe, stvari ili mjesta čije je stanje podložno promjenama, kada državni odvjetnik postupaju kontradiktorno, uz upozorenje osumnjičeniku, oštećenome i branitelju da radnja može biti upotrijebljena kao dokaz u kaznenom postupku.

Osim toga državni odvjetnik može utvrđivati istovjetnost osoba i stvari i drugoga što može biti predmet osjetilnoga opažanja (čl. 361.), prikupljati obavijesti od presumptivnih svjedoka (čl. 362.), provesti ispitivanje osumnjičenika i suosumnjičenika, pregled, suočenje, pretrage, sekvencije, nadzor nad komunikacijama (uz prethodno odobrenje suda) i općenito istraživanje korisno za donošenje odluke o pokretanju kaznenog postupka.

U slučajevima povezanih istraživanja, a posebno kod tipičnih kaznenih djela organiziranog kriminaliteta (čl. 51. st. 3. bis), za koje je ustanovljeno nacionalno državno odvjetništvo koje ima ovlast koordiniranja istragama (čl. 371. bis), različiti uredi državnog odvjetništva moraju djelovati koordinirano. Brzini i djelotvornosti provođenja istraga služi i ustanova avokacije predviđena čl. 371. bis i 372. u slučaju sporosti nižeg državnog odvjetništva.

Nakon što su provedene radnje istraživanja, državni odvjetnik mora odlučiti između pokretanja postupka i “arhiviranja” (*archiviazione*). Poštujući načelo legaliteta kaznenog progona (čl. 112. Ustava), zakonodavac je odredio kriterije na temelju kojih državni odvjetnik mora odlučiti i ujedno predvidio sudski nadzor nad zahtjevom za arhiviranje.²⁷ Ako nema zahtjeva za arhiviranjem, zaključna radnja prethodnih istraživanja je zahtjev za upućivanjem na suđenje, koji u smislu čl. 417. čini optužnicu.²⁸

Sličan uzorak prethodnog postupka imaju i Nizozemska, Portugal, a u određenoj mjeri i Španjolska.

3.3.3. Engleska²⁹

Engleska predstavlja posebnu kategoriju gdje je policija u cijelosti i jedino odgovorna za istraživanje kažnjivih djela. U prethodnom postupku, naime, nema nadzora Krunske službe kaznenog progona. Od donošenja Zakona o policiji i dokazima u kaznenim stvarima iz 1984., istražne ovlasti policije kao i pravne mogućnosti poduzimanje prisilnih mjera iscrpno su pravno uređene tim zakonom i na njemu utemeljenim podzakonskim propisima – pravilnicima, odnosno, kako se nazivaju, “kodeksima praktičnog postupanja”.

²⁷ Odredbe čl. 408., 411. i 415. taksativno određuju slučajeve arhiviranja: neosnovanost kaznene prijave, nedostatak procesne pretpostavke, utruće kaznenog djela, nepostojanje kaznenog djela i ako je počinitelj djela ostao nepoznat. U navedenim slučajevima državni odvjetnik podnosi sudu prethodnih istraživanja zahtjev za arhiviranje i šalje spis. Ako sudac prihvati zahtjev, donosi obrazloženi nalog i vraća spis državnom odvjetniku. Ako drži da zahtjev nije prihvatljiv ili je oštećenik podnio prigovor, o zahtjevu se odlučuje na posebnom ročištu u sjednici vijeća na kojoj mogu sudjelovati državni odvjetnik, osumnjičenik, oštećenik i branitelj. Nakon što je sudac odbio zahtjev za arhiviranjem, određuje državnom odvjetniku rok u kojem mora sastaviti optužnicu (čl. 409. st. 5.) ili određuje daljnja istraživanja, ako ih smatra potrebnim, ujedno određujući i rok u kojem ih državni odvjetnik mora izvršiti (čl. 409. st. 4.). Ako je sudac prihvatio zahtjev za arhiviranjem, sudac može ovjeriti ponovno otvaranje istraživanja koje je zatražio državni odvjetnik ako je opravdana potreba za novim istraživanjima (čl. 414.).

²⁸ Predajom zahtjeva za upućivanje na suđenje zajedno sa spisima prethodnih istraživanja pisarnici suda pokreće se prethodno ročište. Najvažnija je funkcija prethodnog ročišta “filtriranje” optužnica, služi i kao osnova za odabir vrste postupka, a i jamstvo okrivljeniku koji može računati na neposredno odrješenje.

²⁹ Huber, Barbara: Javno (državno) tužilaštvo: pravni položaj djelatnost i nadzor; u prijevodu prof. dr. Davora Krapca, Zakonitost, Zagreb, 1992., str. 785.

U pravilu, prisilne mjere mogu se primijeniti samo na temelju naloga magistratskog suda u kojemu je izvanraspravni sudac odgovoran za izdavanje takvog naloga.

3.3.4. Austrija³⁰

Austrijski prethodni postupak u osnovi odgovara francuskom modelu, s time da su prava državnog odvjetnika uža nego u Francuskoj. Glavna zadaća austrijskog državnog odvjetnika je podnošenje formalne optužnice nakon što su policija i/ili istražni sudac sakupili za to potreban materijal. Istražni sudac zamišljen je kao glavno istražno tijelo, ali je u praksi težište istraživanja pomaknuto na policiju.

Reformističke tendencije u svezi s položajem državnog odvjetnika u austrijskom prethodnom postupku su podijeljene. Jedna struja smatra da funkciju istraživanja treba oduzeti istražnom sucu i pretvoriti ga u izvanraspravnog suca prethodnog postupka, a položaj državnog odvjetnika unaprijediti dodjeljivanjem ovlaštenja na primjenu prisilnih mjera i poduzimanje istražnih radnji kao što je ispitivanje osoba da bi na taj način državni odvjetnik postao istinski odgovoran za prikupljanje dokaza i stvarno dominantna figura prethodnog postupka.

No, postoji i druga struja³¹ prema kojoj istražnog suca treba zadržati ili pak policijske izvide konstruirati tako da ih vodi nezavisno tijelo – službenik najviše pravne naobrazbe koji ne bi smio biti identičan sa službenikom koji ih je pokrenuo.

3.3.5 Francuska³²

Francuska je zadržala podjelu na izvide i istragu i jakog istražnog suca.

Kada je formalna istraga fakultativna (obligatorna je samo u slučaju zločina – *crimes*) pa se ne provodi, izvidi su jedini oblik prethodnog postupka. Prethodnu istragu (izvide) vodi sudska policija, na zahtjev državnog odvjetnika ili po službenoj dužnosti. Uloga državnog odvjetnika svedena je na nadzor i usmjerenje istražnih djelatnosti policije. Nešto veća ovlaštenja u pretprocesnoj fazi državni odvjetnik ima u pogledu zadržavanja osumnjičenika (*garde à vue*), kada tužitelj Republike može nakon što je ispitao osobu predvedenu od policije produljiti zadržavanje za daljnja 24 sata (policija može zadržati građane samo 24 sata).

³⁰ Ibidem.

³¹ Krapac, Davor: U kritičkoj napomeni uz prijevod članka B. Huber.

³² Novoselec (bilj. 19), str. 349-350., Huber (bilj.26.), str. 785.

Državni odvjetnik nema pravo koristiti se prisilnim sredstvima, osim iznimno, u slučaju flagrantnog postupka, u kom slučaju i policija i tužitelj Republike i istražni sudac mogu narediti pretragu (osobnu i pretragu stana), oduzimanje predmeta, zadržavanje i zabraniti svim prisutnima da se udaljuju. Ako je riječ o zločinu, tužitelj Republike može narediti predvođenje, a ako se radi o prijestupu, može i sam izdati nalog za lišavanje slobode, ali mora najkasnije sljedećeg dana osobu predvesti sudu. U flagrantnom postupku tužitelj Republike može saslušavati osumnjičenika u prisutnosti branitelja.

Najvažnija je uloga tužitelja u prethodnom postupku da, nakon što je razmotrio policijske spise, prosudi hoće li poduzeti progon. Tako može: podignuti neposrednu optužnicu (smatra li da ima dovoljno dokaza) ili proslijediti predmet istražnom sucu sa zahtjevom za otvaranjem istrage. Tada će istražni sudac ispitati rezultate policijskih izvida, ispitati okrivljenika i odlučiti je li slučaj dovoljno razjašnjen da bi se mogla podnijeti optužnica. Za istragu odgovara istražni sudac, a ne javni tužilac.

Međutim, bez obzira na to tko je pravni "gospodar" prethodnog postupka i je li sukladno tome zadržana njegova podjela na pretprocesnu fazu i istragu ili se prethodni postupak sastoji samo od jedne faze, svim je analiziranim modelima zajedničko faktična dominacija policije u prethodnom postupku.³³

IV. DRŽAVNOODVJETNIČKI IZVIDI PREMA HRVATSKOM ZAKONU O KAZNENOM POSTUPKU

4.1. Pozivanje građana od državnog odvjetnika radi pribavljanja obavijesti

Prema hrvatskom ZKP-u državni odvjetnik ne može samostalno poduzimati izvidne radnje ni radnje kaznenog postupka, a niti primjenjivati radnje procesne prisile. Iznimno, u svrhu prikupljanja obavijesti o kaznenoj prijavi može pozvati podnositelja prijave, osumnjičenika i druge osobe te od njih uzimati izjave; ako je pri tome prema osumnjičeniku postupio na način da ga je obavijestio o njegovim pravima obrane pa je takvom ispitivanju bio prisutan i osumnjičenikov branitelj. Izjave osumnjičenika, sadržane u zapisnicima državnog odvjetnika o tom ispitivanju, mogu poslužiti kao dokaz u kaznenom postupku (čl. 183. st. 4. ZKP).³⁴

³³ Ta je situacija čak dovela do pokušaja njemačkog ministra pravosuđa da legitimizira faktičnu dominaciju policije u prethodnom postupku, no ipak je prevladalo uvjerenje da je zakonitost bolje zaštićena nadzorom državnog odvjetništva nego isključivo od viših organa policije koja je usmjerena na efikasnost i ekspeditivnost. Huber, B., 1992.

³⁴ Navedena odredba (prijašnji čl. 174. st. 4.) doživjela je dvije izmjene od stupanja na snagu ZKP/97.

Mišljenja praktičara o potrebi uvođenja ove odredbe bila su podijeljena.

Jedni su smatrali da izvidi koje poduzima državni odvjetnik “u znatnoj mjeri opterećuju i usporavaju rad na postojećim predmetima, pri čemu već i sam status državnog odvjetnika kao stranke u postupku dovodi u pitanje opravdanost uzimanja takvih izjava, pogotovo stoga što je posve logično da detekciju i obradu kaznenih predmeta provodi kao stanoviti predistražni ispitni organ policijska služba...”

Uz to se ističe neriješeno pitanje naknade troškova osobama koje se pozivaju u državno odvjetništvo, kao i nemogućnost prisilnog dovođenja osobe koja se nije odazvala pozivu državnog odvjetnika.

Drugi državni odvjetnici drže da ne postoji bojazan obavljanja dvostrukih izvida i da izvidi koje obavlja državni odvjetnik mogu pridonijeti skraćivanju predistražnog postupka i dobivanju neposrednih saznanja o kaznenom djelu i počinitelju³⁵.

Postoje i mišljenja da ispitivanje državnog odvjetnika uopće ne bi trebalo imati formalni karakter jer se odluka o kaznenoj prijavi donosi prije započinjanja kaznenog postupka pa se postavlja pitanje zbog čega je pravnu vrijednost tako pribavljenog dokaza potrebno proširiti na čitavo postupanje.³⁶

U nastavku iznosimo rezultate istraživanja učestalosti samostalnih izvida državnog odvjetnika provedenog na Općinskom državnom odvjetništvu u Splitu u razdoblju od četiri godine: 2000. – 2003³⁷.

Naime, prvobitno nije bila predviđena mogućnost uporabe izjave osumnjičenika državnom odvjetniku kao dokaza u postupku, da bi zatim Zakonom o izmjenama i dopunama ZKP-a iz 1999. bila unesena ta mogućnost, ali preširokom formulacijom “u kojem se slučaju zapisnici državnog odvjetnika o prikupljenim obavijestima od građana mogu koristiti kao dokaz”. Navedena nepreciznost otklonjena je novelom ZKP-a iz 2002. uvjetovanjem mogućnosti upotrebe zapisnika kao dokaza u postupku prisutnošću branitelja ispitivanju osumnjičenika.

³⁵ Usp. Zadnik, Slavko: Problemi državnih odvjetništava u praktičnoj primjeni Zakona o kaznenom postupku, HLJKPP, br. 1/1999., str. 191-192., cit. prema: Ljubanović, Vladimir: Državno odvjetništvo – pitanja položaja i zadataka po novom ZKP-u s posebnim naglaskom na iskustva prakse, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 7., br. 2/2000., str. 688-689.

³⁶ Tako Tomašević, Goran: Primjena novih istražnih metoda na području Županijskog suda u Splitu, HLJKPP, vol. 7., br. 2/2000., 722-725.

³⁷ Podaci za razdoblje od 1. 1. 1998. do 30. 6. 2000. prikupljeni su u sklopu istraživanja za XIII. savjetovanje Hrvatskoga udruženja za kaznene znanosti i praksu u kojima je sudjelovala i autorica ovog rada. Istraživanje je provedeno na ukupno 100 predmeta izdvojenih metodom slučajnog uzorka, koji su, preko posebnog upitnika, potanko analizirani. Tijekom promatranog razdoblja Općinskom državnom odvjetništvu u Splitu prijavljeno je ukupno 7.987 osoba, što znači da su pregledani predmeti činili svega 1,2 % ukupnog broja. Podaci su objavljeni u HLJKPP

4.2. Praktična primjena čl. 174. st. 4. na Općinskom državnom odvjetništvu u Splitu

Cilj istraživanja, koje je provedeno na ukupno 200 predmeta, po 50 predmeta za svaku godinu promatranog razdoblja, bio je utvrditi koriste li se i kod kojih kaznenih djela državni odvjetnici mogućnošću samostalnog poduzimanja izvidnih radnji, odazivaju li se pozvane osobe, koliko njihov iskaz koristi državnim odvjetniku pri odlučivanju o kaznenoj prijavi, pri podizanju optužnog akta te ostvaruje li se u praksi zakonska mogućnost da se iskaz osumnjičenika formalno ispitanog od državnog odvjetnika koristi kao dokaz u postupku.

Predmeti su izabrani na sljedeći način: ponajprije su analizirani državno-odvjetnički upisnici da bi se utvrdilo kod kojih kaznenih djela državni odvjetnici najčešće pozivaju osumnjičenike i druge građane, a zatim je metodom slučajnog uzorka izdvojen određen broj predmeta od onih kaznenih djela kod kojih je (putem upisnika) utvrđeno da je pozivanje najčešće.

Kako je kroz upisnike uočeno da se vrsta tih predmeta u pojedinim godinama mijenja tako da se stalno širi krug kaznenih djela u kojima se poziva, tako smo i prilikom izbora predmeta nastojali adekvatno pratiti tu tendenciju.

Izdvojeni predmeti potanko su analizirani putem upisnika, a rezultate istraživanja tablično prikazujemo u nastavku.

Rezultati do kojih smo pri tome došli samo su naznaka za daljnja istraživanja, jer analiziranih 200 predmeta čini svega 2,01% ukupnog broja prijavljenih djela (9.922), a osim toga je i ciljano obuhvatilo ona djela kod kojih je pozivanje najčešće.

br. 2/2000., a prikazani su u pet tablica; od toga se četiri odnose na svaku promatranu godinu zasebno, dok peta, koju radi preglednije komparacije s novim podacima u nastavku prikazujemo, sadržava skupne podatke za promatrano razdoblje.

Kazneno djelo – čl. KZ	Broj predmeta	Pozvano osumnjičenika	Iskaz osumnjičenika	Branitelj nazočan	Pozvano ostalih	Presuda se temelji na iskazu	Postupak još u tijeku
Čl. 224	38	18	7	/	4	/	33
Čl. 173.	8	5	1	/	/	/	6
Čl. 209.	21	15	7	/	4	/	14
Čl. 331.	23	2	2	/	2	/	22
Ostalo	10	7	3	2	/	1	9
Ukupno	100	47	20	2	10	1	84

Tablica 1.

Primjena čl. 174. st. 4. u Općinskom državnom odvjetništvu u Splitu 2000.

Kazneno djelo, čl. KZ	Broj analiziranih predmeta	Pozvano osumnjičena	Odzvali se	Nazočan branitelj	Pozvano ostalih	Na temelju prikupljenih obavijesti doneseno rješenje o odbačaju	Obavijesna kazivanja poslužila kao temelj za donošenje optužnog akta	Presuda se temelji na iskazu
Čl. 173.	15	13	8	/	1	5	/	/
Čl. 224.	10	5	4	/	3	3	/	/
Čl. 272.	6	/	/	/	3	/	/	/
Čl. 209.	10	9	8	1	5	5	/	/
Čl. 293.	2	1	1	/	/	/	/	/
Čl. 331.	5	/	/	/	/	/	/	/
Čl. 129.	1	1	/	/	/	/	/	/
Čl. 626. ZTD	1	/	/	/	/	/	/	/
UKUPNO	50	29	21	1	12	13	0	0

Tablica 2.

Primjena čl. 174. st. 4. u Općinskom državnom odvjetništvu u Splitu 2001.

Kazneno djelo, čl. KZ	Broj analiziranih predmeta	Pozvano osumnjičeni	Odazvali se	Nazočan branitelj	Pozvano ostalih	Na temelju prikupljenih obavijesti doneseno rješenje o odbačaju	Obavijesna kazivanja poslužila kao temelj za donošenje optužnog akta	Presuda se temelji na iskazu
Čl. 224.	19	12	4	/	4	2	/	/
Čl. 173	9	6	3	/	/	3	/	/
Čl. 272.	4	/	/	/	2	/	/	/
Čl. 331.	2	/	/	/	/	/	/	/
Čl. 298.	1	/	/	/	/	/	/	/
Čl. 209.	9	8	6	1	6	3	3	/
Čl. 129.	3	/	/	/	/	/	/	/
Čl. 33. ZOE	3	1	/	/	/	/	/	/
UKUPNO	50	27	13	1	12	8	3	0

Tablica 3.

Primjena čl. 174. st. 4. u Općinskom državnom odvjetništvu u Splitu 2002.

Kazneno djelo, čl. kZ	Broj analiziranih predmeta	Pozvano osumnjičeni	Odzvali se	Nazočan branitelj	Pozvano ostalih	Na temelju prikupljenih obavijesti doneseno rješenje o odbačaju	Obavijesna kazivanja poslužila kao temelj za donošenje optužnog akta	Presuda se temelji na iskazu
Čl. 173.	15	13	8	/	1	5	/	/
Čl. 224.	10	5	4	/	3	3	/	/
Čl. 272.	6	/	/	/	3	/	/	/
Čl. 209.	10	9	8	1	5	5	/	/
Čl. 293.	2	1	1	/	/	/	/	/
Čl. 331.	5	/	/	/	/	/	/	/
Čl. 129.	1	1	/	/	/	/	/	/
Čl. 626. ZTD	1	/	/	/	/	/	/	/
UKUPNO	50	29	21	1	12	13	0	0

Tablica 4.

Primjena čl. 174. st. 4. u Općinskom državnom odvjetništvu u Splitu 2003.

Kazneno djelo, čl. KZ	Broj analiziranih predmeta	Pozvano osumnjičeni- nika	Odzvali se	Nazočan branitelj	Pozvano ostalih	Na temelju prikupljenih obavijesti doneseno rješenje o odbacaju	Obavijesna kazivanja poslužila kao temelj za donošenje optužnog akta	Presuda se temelji na iskazu
Čl. 224.	15	6	3	/	4	2	/	/
Čl. 173	5	3	2	/	/	2	/	/
Čl. 209.	9	6	3	/	5	4	/	/
Čl. 129.	10	/	/	/	6	/	/	/
Čl. 215.a	2	/	/	/	2	/	/	/
Čl. 33. ZOE	2	/	/	/	/	/	/	/
Čl. 331.	1	1	1	/	1	/	/	/
Čl. 216.	1	/	/	/	1	/	/	/
Čl. 99..	1	/	/	/	1	/	/	/
Čl. 337.	1	/	/	/	1	/	/	/
Čl. 293.	1	/	/	/	1	/	/	/
Čl. 222.	1	1	1	/	/	1	/	/
Čl. 312.	1	1	1	/	1	1	/	/
UKUPNO	50	18	11	0	23	10	0	0

Tablica 5.

Zbirni podatci za promatrano razdoblje

Kazneno djelo, čl.	Broj analiziranih predmeta	Pozvano osumnjičeni- nika	Odazvali se	Nazočan Branitelj	Pozvano ostalih	Na temelju prikupljenih obavijesti doneseno rješenje o odbačaju	Obavijesna kazivanja poslužila kao temelj za donošenje optužnog akta	Presuda se temelji na iskazu
Čl. 224.	60	38	18	/	13	7	/	/
Čl. 173.	39	30	21	/	1	15	1	/
Čl. 209.	40	30	21	3	23	14	3	/
Čl. 129.	18	3	2	/	9	1	/	/
Čl. 272.	13	/	/	/	5	/	/	/
Čl. 331.	8	1	1	/	1	/	/	/
Čl. 33. ZOE	6	2	/	/	/	/	/	/
Čl. 293.	4	2	2	/	1	1	/	/
Čl. 215.a	2	/	/	/	2	/	/	/
Čl. 222.	2	2	1	/	1	1	/	/
Čl. 626. ZTD	1	/	/	/	/	/	/	/
Čl. 298.	1	/	/	/	/	/	/	/
Čl. 230.	1	1	/	/	/	/	/	/
Čl. 215.	1	/	/	/	1	/	/	/
Čl. 216.	1	/	/	/	1	/	/	/
Čl. 99.	1	/	/	/	1	/	/	/
Čl. 337.	1	/	/	/	1	/	/	/
Čl. 312.	1	1	1	/	1	1	/	/
UKUPNO	200	110	67	3	61	40	4	0

Komentar rezultata istraživanja

Iz tablica se vidi da je u promatranom razdoblju najčešće pozivanje kod kaznenih djela prijevare, zlouporabe opojnih droga (za st. 1. čl. 173. – “posjedovanje”) i povrede dužnosti uzdržavanja.

Kod prijevare se podjednako često pozivaju osumnjičenici i ostale osobe (najčešće oštećeni). Osumnjičenici su se pozivu odazvali u 63% slučajeva. Na temelju iskaza osumnjičenika i ostalih osoba kaznena prijava odbačena je u 22,5% slučajeva.

Razlozi odbačaja koji su utvrđeni (uz ostali spoznajni materijal) i iskazima navedenih osoba ili dokumentacije koje su one (najčešće oštećeni) dostavile državnom odvjetniku su nepostojanje kaznenog djela (zbog nepostojanja prijevare namjere); odbačaj na temelju čl. 174. st. 1. ZKP ili je državni odvjetnik nakon što je osumnjičeni ispunio obvezu plaćanja duga, na koju je pristao u razgovoru kod državnog odvjetnika, kaznenu prijavu odbacio na osnovi načela svrhovitosti (čl. 175. st. 1. t. 1.)

Najviši postotak pozivanja osumnjičenika bilježimo kod kaznenog djela zlouporabe opojnih droga, čak 77%, a isto tako i visok postotak osumnjičenika koji su se odazvali pozivu – 70%.

Razlog pozivanja je odlučivanje prema načelu svrhovitosti (uvjetna odgoda progona, čl. 175. st. 1.). U svim slučajevima osumnjičeniku je bila određena obveza podvrgavanja odvikavanju od droge, osim u jednom slučaj kada je određena obveza uplate određene svote u humanitarne i karitativne svrhe. U 71,4% slučajeva kaznena prijava je odbačena nakon što je osumnjičeni uspješno završio tretman (čl. 175. st. 1. t. 5.).

Kod kaznenog djela povrede dužnosti uzdržavanja osumnjičenik je pozvan u 75%, a zakonski zastupnik oštećenog (u svim analiziranim predmetima oštećeni su bili malodobna djeca) u čak 76,6% slučajeva. Osumnjičeni su se odazvali pozivu u 70% slučajeva, a prijava je odbačena u 66,6% predmeta, i to na temelju načela svrhovitosti (čl. 175. st. 1. t. 3.) u svim slučajevima osim u jednom kada je državni odvjetnik, nakon što je osumnjičeni isplatio zaostale obroke uzdržavanja, prijavu odbacio na temelju čl. 174. st. 1. (beznačajno djelo).

Ako podatke o učestalosti pozivanja za tri analizirana djela kompariramo s istraživanjem primjene čl. 174. st. 4. u praksi provedenim 2000. godine za razdoblje od 1998. do 2000., vidjet ćemo da je i u prethodnom razdoblju pozivanje za navedena djela bilo najčešće, ali se u razdoblju koje je predmet ovog istraživanja postotak pozivanja povećao; za kazneno djelo prijevare 16%, zlouporabu opojnih droga 15%, dok je kod povrede dužnosti uzdržavanja postotak povećanja najmanji – 4%.

No, važan pozitivni pomak u odnosu prema prethodnom promatranom razdoblju sve je širi krug kaznenih djela za koja se pozivaju osumnjičenici i druge osobe, najčešće oštećeni, što se vidi iz tablica za pojedine godine u kojima

je svake godine sve više kaznenih djela za koja je prema upisniku uočeno učestalo pozivanje.

Posebno je uočeno često pozivanje oštećenika kod kaznenog djela prijetnje (čl. 129. KZ), koje se prakticira zbog provjeravanja ostaje li oštećeni kod prijedloga za gonjenje te postoje li obilježja kaznenog djela.

Međutim, ni u jednom analiziranom predmetu obavijesna kazivanja nisu korištena kao dokaz u kasnijem postupku, jer osumnjičeni dolaze bez branitelja (branitelj je bio prisutan u svega tri slučaja), a i sami državni odvjetnici psihološki su predisponirani da se pozivanjem osumnjičenika koriste u svrhu odlučivanja o kaznenoj prijavi, i to kao što smo vidjeli uglavnom na temelju načela svrhovitosti.

U razgovorima s državnim odvjetnicima zabilježili smo iznimno pozitivan stav prema zakonskoj mogućnosti samostalnog poduzimanja izvida, posebno s obzirom na, u pravilu, sporu reakciju policije na zahtjev državnog odvjetnika za prikupljanjem obavijesti, kao i mogućnost da se ispitivanjem i traženjem obavijesti neposredno od okrivljenika i ostalih osoba izbjegne opterećivanje istražnog suca.

No, uočene su razlike u učestalosti korištenja te ovlasti od različitih državnih odvjetnika, a kao nedostatak istaknuli su i nemogućnost naknade troškova osobama koje se odazovu pozivu, pogotovo kada dolaze iz mjesta izvan sjedišta državnog odvjetništva.

V. ZAKLJUČAK

Na kraju ćemo se osvrnuti na reformske zahtjeve u smjeru jačanja uloge državnog odvjetnika kroz pravo da poduzima izvide čiji se rezultati mogu upotrijebiti kao dokaz.

Osim brojnih tehničkih problema koje bi takvo rješenje u postojećim hrvatskim prilikama izazvalo, ovim prijedlozima može se uputiti nekoliko ozbiljnih prigovora načelne naravi.

Jedan od načelnih problema je psihološka nepripremljenost državnih odvjetnika koji su tradicionalno nenavikli na poduzimanje izvidnih odnosno istražnih radnji,

Davanjem prava državnom odvjetniku na samostalno poduzimanje izvida dovelo bi do spajanja funkcije progona s funkcijom prikupljanja i istraživanja činjenica.

Doduše, on bi pravno bio obvezan postupati objektivno, prikupljajući činjenice i u korist okrivljenika, ali ta je pravna obveza psihološki dvojbeno.

Osim toga državni odvjetnik je stranka u postupku i neprihvatljivo je da on neposredno izvodi radnju koja služi kao dokaz u postupku.

Nadalje, neprihvatljivo je da državni odvjetnik potpuno samostalno donosi odluku o pokretanju kaznenog postupka i potom istražuje, a da takva odluka na podliježe nikakvoj kontroli.

Državni odvjetnik je državno tijelo, kojemu su druga državna tijela, fizičke i pravne osobe i redarstvene vlasti (s čitavom svojom tehničko-taktičkom kriminalističkom mašinerijom) dužne pružiti pomoć ako to od njih zatraži.

S druge strane nalazi se osumnjičenik, kao njegova protustranka, sa svojim braniteljem, koji u kaznenom postupku mješovitog tipa ima ograničenu mogućnost sudjelovanja u istrazi koju provodi njegov procesni protivnik. Dodamo li tome i relativnu pasivnost branitelja na glavnoj raspravi, jasno je da opisana situacija dovodi u pitanje provođenje načela jednakosti oružja kao sastojka prava na pravično suđenje iz čl. 6. st. 1. Europske konvencije o ljudskim pravima.

Stoga bi u slučaju ukidanja istrage trebalo voditi računa o tome da se okrivljeniku i njegovom branitelju osigura ravnopravan procesni položaj već u prethodnom postupku, po uzoru na akuzatorni postupak anglosaksonskog tipa.

I na kraju, ali najvažnije, u reformi treba voditi brigu o ustavnoj odredbi koja predviđa da se kazneni postupak može pokrenuti i voditi samo pred sudom na zahtjev ovlaštenog tužitelja (čl. 29. st. 5. URH) kao i pravo da sud odluči o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela (čl. 29. st. 1. URH), pa bi u svakom slučaju odluku o pokretanju kaznenog postupka trebalo donijeti sudsko tijelo kao npr. sudac prethodnog postupka u Italiji.

Prema našem mišljenju, rješenje za poboljšanje efikasnosti prethodnog postupka nije u ukidanju istrage i povjeravanju prethodnog postupka državnom odvjetniku, nego u boljoj koordinaciji radnji subjekata tog postupka; trebalo bi predvidjeti obvezu policije da obavještava državno odvjetništvo o podnesenim kaznenim prijavama za teška kaznena djela kod kojih postoje osnove za određivanje pritvora i rezultatima izvida koje u tim slučajevima provodi, kao i mehanizme kojima će se redarstvene vlasti djelotvorno obvezati da izvještavaju policiju, a posebno da poduzimaju mjere i dostavljaju obavijesti koje je od njih zatražio državni odvjetnik.

Također bi se državni odvjetnici trebali češće koristiti postojećom mogućnošću samostalnog poduzimanja izvida, a ne čekati da to za njih uradi policija.

LITERATURA

1. Bayer Vladimir: Kazneno procesno pravo – odabrana poglavlja, knjiga II. Povijesni razvoj kaznenog procesnog prava (priredio D. Krapac), Zagreb, 1995., str. 37, 45, 64, 98, 129.
2. Coppetta, Maria Grazia: Komentar uz Knjigu petu Zakonika o kaznenom postupku, u: Pavišić, Berislav: Talijanski kazneni postupak, Rijeka, 2002., str. 151-157.
3. Huber, Barbara: Javno (državno) tužilaštvo: pravni položaj, djelatnost i nadzor; u prijevodu prof. dr. Davora Krapca, Zakonitost, Zagreb, 1992., str. 784-785.
4. Ivančević Nediljko: Tko je glavni subjekt kaznenog postupka (travanj 2000.), neobjavljeno
5. Ljubanović, Vladimir: Državno odvjetništvo – pitanja položaja i zadataka po novom ZKP-u s posebnim naglaskom na iskustva prakse, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 7., br. 2/2000.

6. Krapac, Davor: Suvremeni prethodni krivični postupak – nastanak i glavne značajke, Naša zakonitost, 2-3/89.
7. Krapac, Davor: Kazneno procesno pravo, prva knjiga: Institucije, Zagreb, srpanj 2003.
8. Krapac, Davor: Reforma kaznenog postupka i tendencija zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, br. 1/1994., str. 81 – 121.
9. Krapac, Davor: Pogled na noviji razvoj krivičnog procesnog zakonodavstva SR Njemačke, s posebnim osvrtom na novele ZKP-a sa kraja 1986. i početka 1987. godine, Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo, br. 4/88., str. 3.-29.
10. Krapac, Davor: Reforma kaznenog postupka i zaštita ljudskih prava, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, god. 1., br. 1., str. 81-121.
11. Korčulanski statut, Statut grada i otoka Korčule iz 1214. godine (prijevod A. Cvitanić), Zagreb – Korčula, MCMLXXXVII., str. 93, 122.
12. Novoselec, Petar: Državno odvjetništvo u Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj i Švicarskoj; Pravni vjesnik, 6(3-4): 343-357, 1990.
13. Pavišić, Berislav: Kazneni postupak u Republici Hrvatskoj, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 7., br. 2/2000.
14. Pavišić Berislav: Pretprocesna aktivnost, HLJKPP, br. 1/1994.
15. Pavišić Berislav: Talijanski kazneni postupak, Rijeka, 2003.
16. Sfrappini, Paolo, u Pavišić, Berislav: Talijanski kazneni postupak, Rijeka, 2002., str. 31–35.
17. Tomašević, Goran: Primjena novih istražnih metoda na području Županijskog suda u Splitu, HLJKPP, vol. 7., br. 2/2000.
18. Zadnik, Slavko: Problemi državnih odvjetništava u praktičnoj primjeni Zakona o kaznenom postupku, HLJKPP, br. 1/1999.
19. Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 110/97., pročišćeni tekst, br. 62/2003.
20. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990., pročišćeni tekst, br. 41/2001.
21. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Narodne novine, br. 88/2001., 12/2002.

Summary

THE ROLE OF THE STATE ATTORNEY IN MODERN PRELIMINARY PROCEEDINGS (with special regard to the practical implementation of Article 174 paragraph 4 of the Criminal Code at the Municipal State Attorney's Office in Split)

The discontinuation of the court's investigation and the transfer of the preliminary stage of criminal proceedings to the authority of the State Attorney in order to speed up criminal proceedings is a frequent topic of discussion in both expert and scientific circles. In this paper, the establishment, organisation and role of the State Attorney in modern legal proceedings of a mixed type is presented, as well as the models of preliminary proceedings in Croatia and some European countries.

Following this, results collected from research into the practice of independently-launched State Attorney investigations are presented and analysed for the Municipal State Attorney's Office in Split. In the conclusion, the author also presents her point of view and opinions regarding the discontinuation of the court's investigations; the technical and organisational problems that would accompany and affect such changes in the Criminal Code (changes to existing regulations and definitions of relevant laws and bylaws, questions of human resources, spatial, financial and legal issues), constitutional questions and negative aspects of the accumulation of functions in terms of the prosecution and research of the circumstances of the case. The author believes that improvements in the efficiency of preliminary proceedings are possible within the existing legal framework of this issue through more frequent independent investigations launched by state attorneys and closer cooperation and better communication between the police and the State Attorney in the phase of investigation.