

**Marinko JURČEVIĆ,**  
**mr. Ramiz HUREMAGIĆ\***

## **ULOGA TUŽITELJA U ISTRAZI SA POSEBNIM OSVRTOM NA NADZOR TUŽITELJA NAD RADOM OVLAŠTENIH SLUŽBENIH OSOBA**

Ovaj rad predstavlja pokušaj da se, u skladu sa novim krivičnopravnim zakonodavstvom u Bosni i Hercegovini, objasni nova uloga tužitelja u istrazi, te da se pokuša elaborirati nadzorna funkcija tužitelja nad radom ovlaštenih službenih osoba. Naime, novim zakonskim rješenjima, uvođenjem i primjenom načela akuzatornosti, vođenje istrage je u cjelosti povjereno tužitelju. Isto tako, tužitelj je sada odgovoran, pored obaveze gonjenja počinitelja krivičnih djela, i za otkrivanje samih krivičnih djela. Nadalje, s obzirom na činjenicu da zakon uspostavlja osnove sumnje kao neophodni osnov za pokretanje istrage, za koju je isključivo nadležan tužitelj, uspostavlja se i novi odnos između tužitelja i ovlaštenih službenih osoba koji su nosioci aktivnosti na pronalaženju osumnjičenog i prikupljanju izjava i dokaza. Stoga je od posebnog značaja potreba da se razjasni nadzor tužitelja nad radom ovlaštenih službenih osoba, a posebno sadržaj, forma i način sprovođenja nadzora, te momenat kad se uspostavlja obaveza nadzora tužitelja nad radom ovlaštenih službenih osoba.

### **Uloga tužitelja u istrazi**

Kao rezultat reformi krivičnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini, koje su rezultirale donošenjem novih krivičnih zakona i zakona o krivičnom postupku u Bosni i Hercegovini, uspostavljena je i nova uloga tužitelja u odnosu na prijašnju, koja je bila propisana, tada važećim, zakonima.

---

\* Marinko JURČEVIĆ, Glavni tužitelj Bosne i Hercegovine, Sarajevo  
mr. Ramiz HUREMAGIĆ, stručni savjetnik Tužilaštva BiH, Sarajevo

Novi Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZKP) napušta koncept istražnog suca, te vođenje istrage u potpunosti povjerava tužitelju. Prava i dužnosti tužitelja tokom sprovođenja istrage i njegov odnos prema drugim tijelima u fazi otkrivanja krivičnog djela od posebnog su značaja obzirom da rezultat suđenja u ozbiljnoj mjeri zavisi od kvalitetnog i uspješnog vođenja istrage kao početnog stadija krivičnog postupka. Funkcija sudije u ovom stadiju krivičnog postupka se manifestuje u slučajevima primjene mjera procesne prinude (npr. određivanje pritvora), te kod ograničavanja određenih prava i sloboda osumnjičene osobe (npr. pretresanje stana ili upotreba posebnih istražnih mjera i radnji).

Međutim, tužitelj u krivičnom postupku ne nastupa samo u ovoj ulozi, već je njegova uloga dvostruka. Prvo, tužitelj nastupa kao državni organ zadužen za otkrivanje i gonjenje učinitelja krivičnih djela, uključujući i isključivu nadležnost tužitelja za naređivanje i sprovođenje istrage, te podizanje i zastupanje optužnice.

U drugom slučaju, tužitelj ima funkciju stranke u postupku, te ima ista ovlaštenja u postupku kao i suprotna stranka (osumnjičeni i optuženi), a što je u skladu sa zakonskim rješenjima o jednakom položaju strana u postupku.

Moguća je i treća, posebna uloga tužitelja, kad tužitelj u postupku nastupa kao organ države što je izričito propisano zakonom, o čemu neće biti riječi na ovom mjestu.

Prava i dužnosti tužitelja propisani su i Zakonom o tužiteljstvu Bosne i Hercegovine, kojim se tužiteljstvo uspostavlja kao organ zadužen za efikasno ostvarivanje propisa iz nadležnosti Bosne i Hercegovine, primjenu ljudskih prava i zakonitosti na teritoriju Bosne i Hercegovine.

Uloga i obaveza Tužitelja u direktnoj je vezi sa primjenom načela akuzatornosti koje predviđa da se krivični postupak može pokrenuti i provesti samo po zahtjevu tužitelja.

Da bi se ostvarili preduvjeti za pokretanje i sprovođenje krivičnog postupka potrebno je raspolagati saznanjima i dokazima o postojanju krivičnog djela i njegovog počinitelja, do čega Tužitelj dolazi postupanjem u skladu sa svojim pravima i dužnostima na otkrivanju krivičnih djela i gonjenju počinitelja.

Tužitelj je tako, po principu legaliteta krivičnog gonjenja, dužan poduzeti krivično gonjenje ako postoje dokazi da je učinjeno krivično djelo. Postupajući po principu legaliteta, Tužitelj nije ovlašten cijeniti

oportunističnog gonjenja, osim u posebnom slučaju predviđenim zakonom koji se odnosi na postupak prema maloljetnicima (načelo oportuniteta).

Istraga je prvi stadij krivičnog postupka. Istraga se pokreće temeljem naredbe tužitelja o sprovođenju istrage. Naredba za sprovođenje istrage se donosi na temelju postojanja osnova sumnje da je izvršeno krivično djelo.

U zakonom predviđenim okolnostima tužitelj ima pravo i dužnost da sprovede istragu. Pod zakonom predviđenim okolnostima, podrazumijeva se, prije svega, postojanje osnova sumnje da je krivično djelo učinjeno, kao osnovnog preduvjeta za sprovođenje istrage. Izvori saznanja o postojanju osnova sumnja o izvršenom krivičnom djelu mogu biti svi oni izvori saznanja koja predviđa ZKP.

Druga okolnost je kad postoji rješenje Suda o ponavljanju krivičnog postupka temeljem odredbi čl. 332. st. 3. ZKP.

Za sprovođenje istrage potrebno je, također, da ne postoje zakonski uvjeti koji isključuju sprovođenje istrage kao što su slučajevi sa strancima koji uživaju pravo imuniteta i na koje se primjenjuju odredbe međunarodnog prava, kao i u slučaju osoba za čije je gonjenje potrebno pribaviti prethodno odobrenje nadležnog državnog tijela.

Ovdje je bitno istaći novine u odnosu na rješenja koja su postojala u zakonima kako bivše SFRJ tako i u, doskora važećim, zakonima u Bosni i Hercegovini.

Prvo, za pokretanje istrage dovoljno je postojanje osnova sumnje za razliku od, do sada prisutne, osnovane sumnje. Znači, sada je moguće i na temelju raspoloživih informacija o djelu, dokazima i/ili počinitelju krivičnog djela sa manjim stepenom vjerovatnoće pokrenuti istragu. Na ovaj način je ukinut tzv. predkrivični postupak, koji je pokretan od strane organa unutrašnjih poslova odnosno ovlaštenih službenih lica temeljem postojanja osnova sumnje i to u formi krivične prijave. Tako su temeljem postojanja osnova sumnje ovlaštena službena lica poduzimala potrebne mjere i radnje na rasvjetljavanju krivičnih djela i njihovih počinitelja i prije zvaničnog pokretanja istrage rješenjem istražnog sudije a po zahtjevu nadležnog tužitelja. Pokretanjem istrage temeljem postojanja osnova sumnje, u novom zakonodavstvu, ovlaštenim službenim osoba ne uskraćuje se pravo da poduzimaju potrebne mjere i radnje na dokumentovanju krivičnog djela, identificiranju počinitelja krivičnog djela i prikupljanju dokaza. Oni to pravo i obavezu imaju i dalje samo što

oni to sad poduzimaju po odobrenju i pod nadzorom tužitelja. S druge strane, na ovaj način se osigurava i dodatni nivo primjene i zaštite ljudskih prava, pošto se od najranije faze postupka uključuje tužitelj koji ima direktan nadzor i kontrolu nad radom ovlaštenih službenih osoba. Ovim se smajuje mogućnost zloupotrebe, te neovlaštenog i nezakonitog poduzimanja bilo kakvih istražnih radnji od strane ovlaštenih službenih lica tj. institucija za sprovođenje zakona prema građanima.

Drugo, prema odredbama ovog Zakona o krivičnom postupku, istragu je moguće pokrenuti i u onim slučajevima gdje nam nije poznat identitet učinitelja krivičnog djela. Prijašnja zakonska rješenja su predviđala mogućnost po kojoj su organi unutrašnjih poslova imali pravo podnošenja krivične prijave protiv nepoznatog počinitelja. Prednost novog rješenja leži u činjenici što otvaranje istrage protiv nepoznatog počinitelja omogućava primjenu radnji dokazivanja čak i onda kad se ne raspolaze podacima o počinitelju krivičnog djela. Ovdje se predviđa mogućnost da se u naredbi o sprovođenju istrage može dati samo opis iz kojeg proizilaze obilježja krivičnog djela bez navođenja podataka o počinitelju. Ovo će biti od posebnog značaja kod složenih krivičnih djela poput organizovanog kriminala, korupcije, terorizma, te finansijskih i privrednih delikata gdje je češći slučaj da se raspolaze podacima o određenim aktivnostima koje bi mogle upućivati na krivično djelo, nego o podacima koji bi u tom stadiju postupka ukazivale na počinitelja krivičnog djela.

Treće, naredbu o sprovođenju istrage samostalno donosi tužitelj a ne kao što je to do sada bio slučaj, istražni sudija. Na ovaj način se postiže i značajna ušteda na vremenu što doprinosi ekspeditivnosti postupka. Razlika je i to što je istražni sudija odluku o sprovođenju istrage donosio u formi rješenja a tužitelj to čini u formi naredbe.

Za pokretanje istrage nije potrebno da je sa izvjesnošću utvrđenodaje počinjenokrivično djelo, nego je dovoljno da postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo, tj. dovoljno je postojanje činjenica koje čine vjerovatnim da je izvršeno krivično djelo. Osnovi sumnje moraju biti određenog karaktera, moraju se zasnivati na konkretnim podacimakoji su dovoljno jaki da se to opravda. U protivnom, pokretanje krivičnog postupka bez zakonskih uslova dovelo bi do kršenja ljudskih prava one osobe koja se stavlja u položaj osumnjičenog, što se ne može i ne smije dozvoliti.

Naredbom o sprovođenju istrage moraju se precizno pobrojati koje su to okolnosti koje treba istražiti kao i istražne radnje koje se imaju u tu svrhu poduzeti. Ovdje je značajno istaći prvi dio ove odredbe koji govori o okolnostima koje treba istražiti. Naime, na ovaj način se ograničavaju ovlaštene službene osobe kao i sam tužitelj da u toku sprovođenja odobrenih istražnih mjera i radnji iste primjene i na širi niz okolnosti čime bi se stvorio eventualni osnov za kršenje osnovnih ljudskih i građanskih prava osobe nad kojom se te mjere primjenjuju.

Tužitelj ima pravo i da ne donese naredbu o sprovođenju istrage, ukoliko ocijeni da prikupljena saznanja i dokazi o krivičnom djelu i/ili počinitelju ne predstavljaju potreban osnov za sprovođenje istrage. Novina je da, u takvim slučajevima, tužitelj ima obavezu obavijestiti podnositelja prijave u roku od tri dana od dana donošenja odluke o nepokretanju istrage. Podnositelju prijave i oštećenom je dato pravo da ulože pritužbu o odluci tužitelja o nesprovođenju istrage, uredu tužitelja u roku od osam dana.

#### **Nadzor tužitelja nad radom ovlaštenih službenih osoba**

Tužitelj je dužan i ima pravo, temeljem postojanja osnova sumnje o izvršenom krivičnom djelu, poduzeti potrebne mjere i radnje na njegovom otkrivanju i sprovođenju istrage, pronalasku osumnjičenog, rukovođenju i nadzoru nad istragom, kao i poduzimanje mjera koje se odnose na upravljanje aktivnostima ovlaštenih službenih osoba vezanim za pronalaženje osumnjičenog i prikupljanje izjava i dokaza.

Svrha ovakvog zakonskog rješenja je razvijanje aktivnosti tužilaštva u oblikovanju postupka, izgrađivanju i postizanju veće efikasnosti u vezi sa otkrivanjem krivičnih djela i pronalaženjem njihovih počinitelja, te u pogledu aktivnog upravljanja aktivnostima ovlaštenih službenih osoba na pronalaženju osumnjičenog i prikupljanju izjava i dokaza.

Iz naprijed navedenog, proizilazi i nadređenost, u smislu nadzora, tužitelja nad ovlaštenim službenim osobama u slučajevima kada se radi o aktivnostima ovlaštenih službenih osoba na otkrivanju i dokumentovanju krivičnih djela.

Nadređenost tužitelja u smislu nadzora nad radom ovlaštenih službenih osoba nastupa u trenutku saznanja da postoje osnovi sumnje da je počinjeno krivično djelo. Iz ovog proizilazi da Tužitelj nema nadzor niti mogućnost rukovođenja i upravljanja radom ovlaštenih službenih

osoba prije saznanja da postoje osnovi sumnje da je počinjeno krivično djelo. Odgovornost za postupanje i rad ovlaštenih službenih osoba do trenutka izvještavanja tužitelja o počinjenom krivičnom djelu, leži isključivo na samim ovlaštenim službenim osobama i službama u čijem okviru te službene osobe djeluju.

Od trenutka saznanja o postojanju osnova sumnje o počinjenom krivičnom djelu, nastupa i nadzorna funkcija Tužitelja u odnosu na ovlaštene službene osobe. Time se doprinosi i osiguranju pravde i pravičnosti krivičnog postupka, kao i osiguranju da ovlaštene službene osobe poštuju zakonske odredbe koje se odnose na zaštitu prava osoba koje su osumnjičene, pritvorene, te koje se ispituju odnosno pretresaju.

Nadzor tužitelja nad radom ovlaštenih službenih osoba se manifestira na tri različita načina:

- 1) Tužitelj osigurava stručnu podršku i tumačenje krivičnopravnih odredbi, kako materijalnog tako i procesnog krivičnog prava, te vodi računa o primjeni i zaštiti ljudskih prava građana u postupcima ovlaštenih službenih osoba.
- 2) Tužitelj izdaje potrebna uputstva i prijedloge ovlaštenim službenim osobama u toku istrage, u smislu prikupljanja informacija i dokaza na zakonom dopušten način, kako bi isti bili pravno valjani u postupku pred sudom, i
- 3) Tužitelj učestvuje u potrebnim procesnim radnjama i drugim postupanjima u toku istrage a koje se odnose na angažman ovlaštenih službenih osoba. Na primjer, nastupanje tužitelja prema sudu temeljem zahtjeva ovlaštenih službenih lica za poduzimanje određene mjere i radnje, i slično. Isto tako, primjena posebnih istražnih radnji u smislu čl. 116. ZKP, mora biti pod direktnim nadzorom i usmjeravana od strane tužitelja.

Kada je riječ o davanju uputstava i usmjeravanju toka istrage, bitno je još jednom podvući ulogu tužitelja u istrazi. Tužitelj je osoba odgovorna za istragu i, u skladu s tim, tužitelj ima potpunu odgovornost spram toka i rezultata istrage. Nesporna je činjenica da potrebne mjere i radnje na rasvjetljavanju krivičnog djela, prikupljanju izjava i dokaza, te na pronalasku počinitelja krivičnog djela, sprovode ovlaštene službene osobe. Kako bi se osigurala kvalitetna, učinkovita i zakonita istraga, neophodno je, na zakonit i ispravan način, prikupiti dokaze koji su, i po vrsti i obimu, dovoljni za uspješno okončanje istrage podizanjem optužnice protiv počinitelja krivičnog djela. Stoga je, od izuzetnog

značaja, aktivno učešće tužitelja koje se treba manifestirati kroz sljedeće aktivnosti: planiranje istrage, analiziranje prikupljenih saznanja i dokaza, predlaganje pravaca i načina na koje ovlaštene službene osobe trebaju prikupljati dokaze, naređivanje poduzimanja istražnih mjera i radnji iz svoje nadležnosti, zahtijevanje poduzimanja istražnih mjera i radnji za čiju primjenu je nadležan sud, te stalnu komunikaciju sa ovlaštenim službenim osobama u cilju razmjene informacija i koordinacije aktivnosti između njih i tužitelja.

Ova uloga tužitelja posebno treba da dođe do izražaja kod složenih istraga bilo da se radi o istragama složenih i teških krivičnih djela, bilo da se radi o istragama koje zahtijevaju angažman ovlaštenih službenih osoba iz više različitih službi za sprovođenje zakona. Naime, česti su slučajevi gdje se u jednoj istrazi, a zbog prirode krivičnog djela ili strukture i geografske zastupljenosti počinitelja krivičnih djela, pojavljuje potreba za angažovanjem ovlaštenih službenih osoba iz službi različitih, kako po djelokrugu rada, tako i po teritorijalnoj nadležnosti. U ovakvim slučajevima, tužitelj, osim što sprovodi istragu i ostvaruje nadzor nad radom ovlaštenih službenih osoba, služi i kao katalizator zajedničkih aktivnosti ovlaštenih službenih osoba sa različitih nivoa organizacije i različitih službi za sprovođenje zakona.

Kao što je to naprijed i navedeno, nadzor tužitelja nad radom ovlaštenih službenih osoba nastupa trenutkom ustanovljenja osnova sumnje da je počinjeno krivično djelo. Međutim, po pitanju izvještavanja tužitelja o postojanju osnova sumnje, Zakon o krivičnom postupku razlikuje dvije različite situacije. Naime, s obzirom na visinu zapriječene kazne za određeno krivično djelo, razlikuje se i način izvještavanja o počinjenom djelu. Tako za krivična djela za koja je zapriječena kazna zatvora preko pet godina, ovlaštene službene osobe su dužne obavijestiti tužitelja odmah po saznanju o postojanju osnova sumnje o izvršenom djelu. Kod krivičnih djela sa propisanom kaznom do pet godina, ovlaštene službene osobe su dužne obavijestiti tužitelja o svim raspoloživim indicijama, informacijama, radnjama i mjerama koje su preduzele u periodu od sedam dana od dana saznanja o postojanju osnova sumnje da je krivično djelo počinjeno.

Iz ovakvog zakonskog rješenja proizilaze dva pitanja, od izuzetnog značaja u svakodnevnom radu tužitelja i ovlaštenih službenih osoba.

Prvo je vezano za samo tretiranje i određenje pojma 'osnovi sumnje' odnosno, koji obim, vrsta i kvalitet prikupljenih indicija i saznanja

formira osnov sumnje. Smatramo da osnove sumnje treba posmatrati kao minimalnu vjerovatnoću zasnovanu na konkretnim okolnostima, koje predstavljaju polazno stajalište za tvrdnju da je krivično djelo počinjeno, te da ustanovljenje osnova sumnje predstavlja početak spoznajnog procesa koji treba da potvrdi da polazne indicije o krivičnom djelu počivaju na stvarnim okolnostima koje je moguće i dokazati. Stoga je bitno da, kako tužitelji, tako i ovlaštene službene osobe imaju pravilno razumijevanje osnova sumnje, te onog šta ih konstituiše. Osnove sumnje uvijek treba posmatrati u njihovom funkcionalnom smislu, kao skup okolnosti i indicija koje upućuju na vjerovatnoću da je krivično djelo počinjeno, pri čemu se prikupljena saznanja nemogu uklopiti u postavku da krivičnog djela nema.

Drugo pitanje je vezano za dužnost obavještanja tužitelja od strane ovlaštenih službenih osoba o postojanju osnova sumnje da je krivično djelo učinjeno. Kod krivičnih djela sa zapriječenom kaznom preko pet godina, ta obaveza obavještanja nastupa trenutkom saznanja o postojanju osnova sumnje da je krivično djelo učinjeno. Mogući problem bi mogao biti kod krivičnih djela sa zapriječenom kaznom do pet godina zatvora. Naime, Zakon daje rok od sedam dana ovlaštenoj službenoj osobi da obavijesti tužitelja o postojanju osnova sumnje da je krivično djelo počinjeno. Iz ovog proizilaze dva pitanja koja su od značaja za utvrđivanje od kog trenutka nastupa nadzor tužitelja nad radom ovlaštenih službenih osoba. Prvo se odnosi na trenutak od kada se ima računati, Zakonom predviđenih sedam dana, kao rok za obavještanje. Drugim riječima, postavlja se pitanje, kako i na osnovu čega se može utvrditi da ovlaštena službena osoba o počinjenom djelu nije raspolagala saznanjima i prije momenta od kog je nastupilo računanje zakonskog roka od sedam dana. Ovo je posebno bitno u onim situacijama kad su saznanja koja formiraju osnov sumnje prikupljena u određenom vremenskom periodu odnosno, kad se do tih saznanja nije došlo odjednom. S druge strane, postavlja se pitanje pravne kvalifikacije djela, pošto će od toga direktno zavisiti kad nastupa obaveza obavještanja tužitelja. Razlog za zabrinutost u ovakvim situacijama leži u činjenici da prikupljena saznanja o krivičnom djelu koja formiraju osnov sumnje, koji je opet hipotetička postavka i preliminarna kriminalistička diferencijalna dijagnoza (Pavišić, 2003, str. 243), mogu biti tumačena višeznačno i različito. Tako je moguće da se ista prikupljena saznanja o, na primjer, aktiviranju eksplozivne naprave u privatnom stanu, mogu tumačiti na način da

formiraju postojanje osnova sumnje za više različitih krivičnih djela, kao što su izazivanje opšte opasnosti, terorizam ili pak kao dio aktivnosti koje poduzima određena zločinačka organizacija (krivično djelo organizovanog kriminala).

S obzirom na navedena objašnjenja vezana za nadzor tužitelja nad radom ovlaštenih službenih osoba, te imajući u vidu značaj ovog nadzora koji je, prije svega, u funkciji ostvarenja zakonitosti i pravičnosti postupka, te dodatni instrument osiguranja primjene i zaštite ljudskih prava i sloboda, mišljenja smo da zakonski propisi sadržani u Zakonu o krivičnom postupku, a koji se odnose na nadzor, nisu dovoljni za adekvatnu primjenu u svakodnevnom radu tužitelja i ovlaštenih službenih osoba. Naime, Zakonom o krivičnom postupku se uspostavlja institut nadzora tužitelja nad radom ovlaštenih službenih osoba, ali se ne definiše i način i postupak ostvarivanja i primjene takvog nadzora. To u svakom slučaju ne može ni biti sadržano u Zakonu, već se to područje treba regulisati nižim podzakonskim, provedbenim propisima. Mišljenja smo da je, u što skorije vrijeme, potrebno pristupiti izradi provedbenih propisa kao što bi eventualno bio, pravilnik o postupanju i saradnji ovlaštenih službenih osoba i tužitelja na otkrivanju krivičnih djela i krivičnom gonjenju njihovih počinitelja. Ovakvim propisom bi trebalo da se regulišu pitanja kao što su: osnovne odredbe i pravni osnov predmetnog propisa, obaveze i prava strana na koje se propis odnosi, sistem i procedura obavještanja tužitelja od strane ovlaštenih službenih osoba o postojanju osnova sumnje da je počinjeno krivično djelo, usmjeravanje i upravljanje radom ovlaštenih službenih osoba u oblastima otkrivanja i dokumentovanja krivičnih djela i njihovih počinitelja, procedure kod primjene posebnih istražnih mjera, pitanje obavještanja javnosti o toku istrage i prikupljenim saznanjima o krivičnom djelu i počinitelju, te odgovornost za nepostupanje po utvrđenim propisima po bilo kom osnovu (nedovoljna educiranost, svjesno i namjerno nepridržavanje i kršenje odredbi ovog propisa, i slično).

Kad je pak riječ o tome ko bi trebalo da donese ovakav propis, mišljenja smo da bi to trebalo da bude Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, te da takav propis bude važeći za sve ovlaštene službene osobe bez obzira na ustanovu u kojoj djeluju, odnosno da vrijedi za sve ovlaštene službene osobe u smislu odredbi ZKP (čl. 20, tč. g)).

**Literatura:**

1. Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine (Službeni Glasnik BiH 3/03, 32/03 i 36/03).
2. Zakon o tužiteljstvu Bosne i Hercegovine (Službeni Glasnik BiH 42/02, 3/03 i 37/03).
3. Pavišić, B., Komentar Zakona o kaznenom postupku, IV izdanje, Rijeka, 2003.
4. Vasiljević, T. i Grubač, M., Komentar Zakonika o krivičnom postupku, VIII izdanje, Beograd, 2003.
5. Vodinelić, V., i Aleksić, Ž., Kriminalistika, Zagreb, 1990.