Александар СИМОНОВИЋ*

Студент Криминалистичко-полицијског универзитета

ДОИ: 10.5937/bezbednost1803167S

УДК: 343.123.1::343.163:351.74

Прегледни научни рад

Примљен: 24.5.2018. године

Ревизија: 14.9.2018. године

Датум прихватања: 26.12.2018. године

Однос јавног тужиоца и полиције у предистражном поступку и истрази

Апстракт: *Како је код нас заступљен тужилачки концепт истраге у оквиру претходног стадијума кривичног процеса, тако долази до битних промена у руковођењу и координацији током прве две фазе овог стадијума. Основна хипотеза овог рада је однос између јавног тужиоца и полиције у предистражном поступку и истрази који је заснован на сарадњи, координацији активности и руководећој улози јавног тужиоца. Проблематици рада се прилази истраживањем у виду анкетирања 30 јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у Републичком јавном тужилаштву, Вишем јавном тужилаштву у Нишу и Основном јавном тужилаштву у Алексинцу. Рад је представљен парцијално тако да се први део односи на правни положај јавног тужиоца у предистражном поступку и истрази, други на правни положај полиције у предистражном поступку и истрази, трећи на међусобни однос јавног тужиоца и полиције, а четврти део рада обухвата резултате емпиријског истраживања на основу којег се може извући закључак да је однос јавног тужиоца и полиције у предистражном поступку и истрази, представљен кроз сарадњу, на задовољавајућем нивоу у коме има простора за јачање сарадње.*

Кључне речи: *јавни тужилац, полиција, предистражни поступак, истрага, сарадња.*

* E-mail:simonovic94@hotmail.com

Овом приликом желим да изразим дубоку захвалност на помоћи у изради рада, менторству, проф. др Тањи Кесић, ванредном професору на Криминалистичко-полицијском универзитету у Београду.

Увод

Кривична дела се дешавају сваког дана, било да су она по својим елементима тежа или лакша, дешавају се. Са овим у вези, полиција као државни орган врши две функције. Превентивна функција има за циљ да спречи вршење кривичних дела, но, ако до вршења кривичног дела дође, онда полиција има репресивну функцију. Што се тиче превентивне функције, примарна превенција криминала обухвата активности које имају за циљ јачање заштитних фактора и које су усмерене ка лицима која нису извршила кривично дело и не налазе се у предделиктном стању због утицаја фактора ризика, док секундарна превенција обухвата активности које за циљ имају отклањање или смањивање негативног фактора ризика и јачање заштитних фактора код лица која још увек нису извршила кривично дело али се налазе у тзв. предделиктном стању због утицаја фактора ризика. Најзад, терцијална превенција представља најужу везу између ове две функције с обзиром на то да обухвата активности које имају за циљ отклањање или смањивање негативног утицаја фактора ризика и јачање заштитних фактора код лица која су учинила кривично дело с циљем спречавања поновног извршења кривичног дела и развоја криминалне каријере (Вуковић, 2014:3).

Као што је наведено, примарна и секундарна превенција криминала се односи на потенцијалне учиниоце кривичних дела, дакле лица која нису још увек учинила кривично дело, и јасно је да је однос знатно слабији између полиције и јавног тужиоца јер за одређено превентивно деловање полиције, које је најчешће довољно, она самоиницијативно може предузети више потражних радњи. Јавно тужилаштво као још један државнисамостални орган делује заједно са полицијом у откривању кривичних дела и проналажењу њихових учинилаца. То обухвата предистражни поступак као прву фазу претходног кривичног поступка, док су друге две фазе истрага и оптужење, и главни стадијум кривичног поступка који чине: припремање главног претреса, главни претрес и доношење пресуде. Ипак, акценат у раду је стављен на однос јавног тужиоца и полиције у предистражном поступку и истрази као првој фази претходног стадијума кривичног поступка. Такође, сходно овоме битно је истаћи да се редовни кривични поступак споводи за кривична дела са запрећеном казном затвора преко осам годи-

на. Предистрага има карактер неформалног поступка у којој кључне активности предузима јавни тужилац – као руководиоца и полиција, а све са сврхом истраживања потенцијалног кривичног догађаја како би јавни тужилац могао да донесе одлуку о покретању кривичног поступка, било покретањем или подношењем непосредне оптужнице. Истрага се покреће наредбом јавног тужиоца, а доноси се пре или непосредно после прве доказне радње коју су предузели јавни тужилац или полиција у предистражном поступку, а најкасније у року од 30 дана од дана када је јавни тужилац обавештен о првој доказној радњи коју је полиција предузела (чл. 296, ст. 1 и 2 ЗКП). Основни циљ истраге је прикупљање доказа и података неопходних за доношење одлуке о подизању оптужнице.

Пасивна улога јавног тужиоца полако пререста у активну у тренутку када долази до вршења кривичног дела, када по самој природи за његово расветљавање нису довољне самоиницијативне потражне радње полиције. Уколико у овој фази предистражног поступка полиција не сакупи довољно доказа да јавни тужилац подигне оптужницу, он ће покренути истрагу. Ако је јавном тужиоцу потребна помоћ полиције (форензичка, аналитичка и др.) или других државних органа у вези са покретањем истраге, они су дужни да му на његов захтев ту помоћ пруже (чл. 298 ЗКП). Сарадња измеђи њих јесте нужна јер једни без других не могу али поставља се питање на каквом је нивоу сарадња, да ли и колико су јавни тужилац и полиција задовољни сарадњом и да ли су законом предвиђене активности благовремене. Пошто је јавни тужилац *dominus litis*, односно „господар парнице“, не поставља се питање ко руководи претходним стадијумом кривичног поступка али се може поставити питање његовог односа и сарадње према полицији. Уколико се са стране посматра расветљена кривична ствар, рекло би се да је однос између двеју страна одличан и да све функционише на савршен начин. Међутим, да ли је то сваки пут баш тако? Како полиција врши две функције, тако је и уско везана сарадњом са јавним тужиоцем и то највише у прве две фазе претходног стадијума кривичног поступка. У првој фази сусрећемо се са полицијом која располаже овлашћењем да самоиницијативно предузме потражне радње када постоји снов сумње да је учињено кривично

дело које се гони по службеној дужности. ЗКП¹ предвиђа две потражне радње које се могу предузети уз одобрење суда на образложени предлог јавног тужиоца – говоримо о прикупљању обавештења од притвореника и прибављању евиденције остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица и лоцирање места са којег се обавља комуникација. Полиција је дужна да обавести јавног тужиоца о предузетим потражним радњама.

Битно је напоменути да се пре усвајања термина „предистражни поступак“ водила полемика. Према схватању др Тихомира Васиљевића и др Момчила Грубача, преткривични поступак не представља део кривичног поступка и радње ОУП-а описане у чл. 225 ЗКП не представљају кривични поступак јер су то радње и мере управног карактера које се регулишу прописима о вршењу службе унутрашњих послова (Васиљевић, Грубач, 2003:417-418). Са друге стране, једну од дефиниција преткривичног поступка даје и др Станко Бејтовић који сматра да преткривични поступак обухвата законом предвиђену и научно прихватљиву делатност одређених субјеката која се предузима у циљу расветљавања кривичног догађаја све до степена основане сумње и на тај начин омогућава доношење адекватне одлуке о покретању и вођењу кривичног поступка (Бејтовић, 2003; Милошевић et al., 2016).

Доношњем новог, важећег *Закона о кривичном поступку* из 2011. прихваћен је термин „предистражни поступак“, који управо означава фазу претходног поступка. Када се сагледају претходна мишљења, може се констатовати да нема никакве дилеме у погледу чињеница да предистражни поступак формално и практично претходи кривичном поступку, те да не представља његов део, већ да се током овог поступка предузимају радње у складу са законом.

У другом делу који је обухваћен анкетаирањем везујемо се за истрагу, односно другу фазу претходног стадијума кривичног поступка. Но, оно што се битно променило у односу на претходну фазу јесте јачање односа између јавног тужиоца и полиције. Карактеристика истраге као факултативне фазе (само у изузетним ситуацијама, јер је истрага обавезна фаза у редовном кривичном поступку) упућује на то да не постоји довољан број доказа како јавни тужилац не би донео наредбу о истрази. Ипак, у великом про-

¹Службени гласник Републике Србије, бр.72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 и 55/2014.

центу кривичних дела ова карактеристика постаје слабо „видљива“ што индиректно указује на не тако добро одрађену предистрагу. Наставак рада ће показати да ли је оправдана сумња јавног тужиоца према полицији, нарочито приликом предузимања доказних радњи, посебно саслушања, или једноставно „господар парнице“ жели да искористи простор и право коју је добио ЗКП-ом неvezано за само начело професионалности у поступању полиције.

Правни положај јавног тужиоца у предистрази и истрази

Јавни тужилац је самостални државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости, а своју функцију врши на основу *Устава*, закона потврђеног међународног уговора, као и прописа донетог на основу закона (чл. 156 *Устава РС*).² Како би сам међусобни однос између тужилаштва и уређења функционисао на прави начин, њихова се организација заснива на принципу инокосног уређења, начелу хијерархије, начелу деволуције и начелу супституције.

Ако је кривично дело извршено или покушано на подручјима разних судова или на граници тих подручја или је неизвесно на ком је извршено или покушано, надлежан је јавни тужилац на чијем подручју је предузета прва радња провере основа сумње да је неко лице учинило кривично дело (чл. 46 ЗКП). У пракси се дешавају случајеви сукоба надлежности. Сукоб надлежности између јавних тужилаца решава заједички непосредно виши јавни тужилац, док је за сукоб надлежности између јавних тужилаца посебне надлежности или јавног тужиоца посебне надлежности и другог јавног тужиоца, надлежан Републички јавни тужилац (чл. 47 ЗКП). Како се ова начела поштују и не долази до застоја у ситуацијама у пракси то довољно говори да она нису „мртва слова“ на папиру. Још један доказ је и то да чак ненадлежни јавни тужилац предузима одређене радње које не трпе одлагање, а да одмах о томе обавести и надлежног јавног тужиоца. Стварна надлежност јавног тужилаштва одређује се у складу са одредбама закона које важе за утврђивање стварне надлежности суда, осим када законом

²Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006.

није другачије одређено (чл. 14 ЗЈТ).³ Месна надлежност јавног тужилаштва одређује се у складу са законом којим се уређују седишта и подручја јавних тужилаштава (чл. 15 ЗЈТ).⁴

Како је доношењем *Законика о кривичном поступку* из 2011. (у даљем тексту: ЗКП/2011) јавни тужилац постао *dominus litis* претходног стадијума кривичног поступка, сва координација и организација полази управо од њега. Полиција има обавезу да обавештава јавног тужиоца о предузетим потражним и доказним радњама, хапшењу учиниоца кривичног дела и другим активностима. Из наведеног се види да полиција може предузети одређене радње сама али мора обавестити јавног тужиоца иако он није иницијатор истих. Дакле, приликом било којег дела расветљавања кривичног дела *dominus litis* мора да зна сваки детаљ, што говори да је закон наметнуо нужану корелацију ова два државна органа. Јавни тужилац као странка са функцијом оптужбе располаже одговарајућим законским овлашћењима почевши од предистражног поступка, па до правоснажног окончања кривичног дела.

Поступање јавног тужиоца карактеришу одређена начела, и то: начело официјелности, начело легалитета, начело самосталности, опортунитета и мутабилитета⁵ (Грубач, 2006:143). С обзиром на то да је овај државни орган самосталан, важно је и напоменути да се суштина начела самосталности огледа у правилу да су јавни тужилац и заменик јавног тужиоца самостални у вршењу своје функције, као и да има дужност да очува поверење. У питању је тзв. функционална независност (Грубач, 2006:147). Како члан 7 ЗКП везује покретање кривичног поступка за тачно одређене акте или поступања органа поступка, јасно се види да су од самог почетка предистражног поступка јавни тужилац и полиција упућени на међусобну сарадњу са нагласком на то да је јавни тужилац руководиоца исте (Бошковић, Кесић, 2015:18). Активности које се предузимају у овој фази поступка своде се на предузимање потражних радњи, изузетно на предузимање доказних радњи,

³Закон о јавном тужилаштву, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 38/2012 – одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – одлука УС, 117/201, 106/2015 и 63/2016 – одлука УС.

⁴Службени гласник Републике Србије, бр. 101/2013.

⁵Начело мутабилитета је право јавног тужиоца да располаже тужбом у већ покренутом кривичном поступку.

спровођење мера којима се обезбеђује присуство осумњиченог и подношење кривичне пријаве. Јавни тужилац у предистрази може преузети било коју радњу од полиције која је исту преузела само-иницијативно. Битно је истаћи да јавни тужилац може послати образложени предлог судији за претходни поступак како би он одобрио прикупљање обавештења од притвореника, такође, иницијативом јавног тужиоца у овој фази и одобрењем суда може се предузети и прибављање евиденције остварене телефонске комуникације, коришћење базних станица и лоцирање места са којег се обавља комуникација.

Сврха предистражног поступка, а самим тим и јавног тужиоца као руководиоца, јесте истраживање потенцијалног кривичног догађаја до степена сумње који јавном тужиоцу омогућава доношење одлуке о формалном покретању или непокретању истраге (Бејтановић, 2014:51). Односно, на основу поднете кривичне пријаве јавни тужилац може донети једну од следећих одлука: прво – може одбацити кривичну пријаву, друго – може покренути истрагу доношењем наредбе о спровођењу истраге или евентуално непосредно поднети одговарајући оптужни акт, и треће – може прикупити потребна допунска обавештења. Дакле, онда када не дође до доношења наредбе о покретању истраге а дође до подизања оптужнице говоримо о непосредној оптужници.⁶

С друге стране улога јавног тужиоца се наставља и у истрази која је друга фаза претходног поступка која се покреће наредбом надлежног јавног тужиоца (чл. 295, ст. 1 ЗКП),⁷ а доноси непосредно после прве доказне радње коју су предузели јавни тужилац или полиција у предистражном поступку, а најкасније у року од 30 дана од када је јавни тужилац обавештен о првој доказној радњи коју је полиција предузела. За кривична дела за која се гони по службеној дужности јавни тужилац је надлежан да:

- руководи предистражним поступком;
- одлучује о непредузимању или одлагању кривичног гоњења;

⁶Истрага може изостати у случају да прикупљени подаци о кривичном делу и учиниоцу пружају довољно основа за оптужење. (чл. 331, ст. 5 ЗКП).

⁷Више о томе: Бошковић, А., (2010). *Тужилачко- полицијски концепт истраге и ефикасност кривичног поступка* (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац.

- спроводи истрагу;
- закључи споразум о признању кривичног дела и споразум о сведочењу са окривљеним сарадником, односно осуђеним сарадником;
- подиже и заступа оптужбу оред надлежним органом;
- одустане од оптужбе;
- изјављује жалбе против неправоснажности судских одлука, подноси ванредне правне лекове против правоснажних судских одлука и предузима друге радње када је то одређено ЗКП-ом;
- подноси ванредне правне лекове против правоснажних судских одлука и
- предузима друге радње када је то одређено ЗКП-ом (члан 43 ЗКП).

По наредби Републичког јавног тужилаштва и тужилаштва посебне надлежности може бити предузета и посебна доказна радња – контролисана испорука. Наглашавање рока о обавештавању јавног тужиоца од стране полиције је прва радња која у пракси представља почетак сарадње између ова два државна органа на расветљавању кривичног дела. Битно је напоменути дасе као једна од посебних категорија издвајају малолетници. Јавни тужилац је једини овлашћени тужилац у поступку према малолетницима кога веже начело легалитета, а које је директна последица примене начела официјелности, с обзиром на то да означава дужност јавног тужиоца да предузме кривично гоњење када постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности (Bayer, 1982:158).⁸ У супротности са начелом легалитета је начело опортунитета. Суштина начела је непредузимање кривичног гоњења уколико је то сврсисходно и поред постојања доказа. Јавни тужилац ово начело може применити према пунолетним и малолетним учиниоцима. Када су у питању малолетници, примена опортунитета је такође могућа у два случаја. Први се односи на кривично дело са запређеном казном затвора до пет година или новчаном казном када јавни тужилац налази за целисходно да се зарад објективних или субјективних околности малолетника не

⁸Поједини процесуалисти примену овог начела везују не само за покретање кривичног поступка, већ и за вршење кривичног прогона у току поступка.

води поступак. Други случај се односи на ситуацију када се малолетник већ налази на извршавању неке кривичне санкције, а јавни тужилац не захтева покретање кривичног поступка за друго кривично дело јер с обзиром на тежину тог кривичног дела и казну, односно васпитну меру која се извршава не би имало сврхе (чл. 58 *Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица*). Приликом одлучивања о примени опортунитета у поступку према малолетницима јавни тужилац даје примат субјективним чињеницама и то 90%, док су преосталих 10% на страни објективних чињеница (Симоновић, 2017:548). Специфична ситуација када јавни тужилац учествује у поступку према малолетницима на основу одлуке већа за малолетнике непосредно вишег суда дешава се врло ретко, али онда када се деси суд оправдава следећим разлозима: начело легалитета, доказивање у поступку, мишљење центара за социјални рад и тежина дела (Симоновић, 2017:548).

Правни положај полиције у предистрази и истрази

С обзиром на то да се проблематика овог рада односи на претходни стадијум кривичног поступка, полицију као субјекта можемо сагледа у предистрази и истрази. Како смо навели разлике између ове две фазе, окренућемо се самом деловању полиције у свакој од њих појединачно.

Да би полиција могла оствари прописане дужности, у складу са одредбама ЗКП (чл. 286, ст. 2) овлашћена је да предузима следеће потражне радње:

- да тражи потребна обавештења од грађана;
- да изврши потребан преглед превозних средстава, путника и пртљага;
- да за неопходно потребно време, а најдуже осам часова, ограничи кретање на одређеном простору;
- да предузме потребне мере у вези са утврђивањем истовестности лица и предмета;
- да распише потрагу за лицима и стварима за којима се трага;

- да уз присуство одговорног лица прегледа одређене објекте и просторије државних органа, предузећа, радњи и других правних лица;
- да оствари увид у њихову документацију и да је по потреби привремено одузме;
- да предузме друге потребне мере и радње.

Када су у питању доказне радње у предистражном поступку, полицији је омогућено да самоиницијативно може:

- да саслуша осумњиченог, уколико јој јавни тужилац то повери, чији ће исказ, ако је прибављен у присуству браниоца и ако је само саслушање спроведено по одредбама за саслушање окривљеног, моћи да се користи као доказ у кривичном поступку;
- да одреди потребна вештачења (осим вештачења леша и ексхумације) за сва кривична дела, с тим што треба нагласити да полиција не може саслушати лице у својству вештака;
- да предузме увиђај, независно од тежине кривичног дела;
- да одреди реконструкцију догађаја за сва кривична дела;
- да привремено одузме предмете који се имају одузети по одредбама *Кривичног законика* или који могу послужити као доказ у кривичном поступку;
- да уђе у туђ стан или друге просторије и, по потреби, изврши претресање ако су испуњени *Закоником* прописани услови;
- да прибави исправе из домена своје надлежности које могу имати карактер јавних или приватних исправа и које се могу презентовати као доказ у кривичном поступку под претпоставком да су аутентичне.

Што се тиче стручне помоћи јавном тужиоцу, она се најчешће огледа у виду форензичке и аналитичке помоћи полиције али и свих осталих видова који му могу затребати. Полиција мора да обавести јавног тужиоца о предузимању радње у овој фази кривичног поступка исто као што га обавештава и у првој фази кривичног поступка.

Циљ свих наведених радњи које предузима полиција у координацији са јавним тужиоцем јесте управо да се дође до оправдане сумње како би се после потврђивања оптужнице завршило са

првим стадијумом. Тада долази до руководеће улоге суда у главном стадијуму кривичног поступка. До сада изнете радње полиције које се могу спровести у овој фази јасно указују на то да су се напори у погледу што већег броја предузимања самоиницијативних потражни радњи исплатили јер ЗКП, као и претходни, прописује само две радње које се не могу самоиницијативно предузети. Такође, дошло је и до измена *Закона о полицији* (у даљем тексту: ЗОП), те су сада одређена овлашћења спојена у једно а друга пак додата. Наиме, ЗОП⁹ предвиђа 13 полицијских мера и радњи где као нове издвајамо криминалистичко-форензичку регистрацију, узимање других узорака и криминалистичко-форензичко вештачење и анализе. Када је реч о полицијским овлашћењима, *Закон о полицији* набраја укупно 16, где се као новаиздвајају: пријем нађених ствари, провера заставе, гоњење, заустављање, задржавање и спровођење пловила; утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци; вршење безбедносних провера. Поред овога, још једна новина на коју указује ЗОП јесте примена два нова средства принуде: распршивач са надражујућим средством и електромагнетна средстава. С обзиром да смо се у претходном делу осврнули на начела јавног тужиоца, налазимо за сходно да у овом делу издвојимо полицијску оперативну независност која је од великог значаја за ову фазу али и сам стадијум кривичног поступка у циљу подизања степена сумње. Наиме, оперативна независност полиције не само да се претпоставља и да представља национални и међународни стандард рада полиције, већ је један од основних услова за остваривање владавине права у демократском друштву. *Устав Републике Србије* прописује да је државна управа самостална, везана *Уставом* и законом, и за свој рад одговорна је Влади, па то важи и за полицију као део државне управе, односно извршне власти (Никач, Лештанин, 2017:226). Од великог је значаја напоменути да ово начело значи забрану политичког и било каквог другог утицаја на полицију приликом обављања послова из њене надлежности, већ се у свом раду полиција руководи већ изнетим начелима у која се убрајају и начела законитости, стручности, објективности, јавности, непристрасности. Полиција у предистражном и истражном поступку примењује полицијска овлашће-

⁹ *Закон о полицији*, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016 и 24/2018.

ња утврђена ЗКП-ом и поступа по налогу и захтевима јавног тужиоца и суда (члан 18, став 1 ЗОП-а).

Како се претходни стадијум одвија, тако и прва фаза прераста у другу, тј. истрагу. Дакле, ово је једна од најважнијих фаза у првом стадијуму јер од ове фазе зависи судбина кривичног поступка. Како у Републици Србији не постоји полицијска истрага где би полиција самостално водила истрагу, јасно је да на основу ЗКП/2011 према тужилачком концепту истрагу води јавни тужилац. Битна карактеристика јесте да се ова фаза води на нивоу основа сумње као и предистражни поступак. Јавни тужилац који наређује истрагу је и спроводи јер је он руководиоца исте. Остваривање циљева истраге је његова обавеза а полицију укључује колико је потребно. Јавни тужилац одређује стратегију истраге, врсте, редослед и начин предузимање доказних радњи, као и субјекта који ће му у томе помагати (Илић, Бановић, 2013:114). Наравно, у огромном делу то је полиција. На основу тумачења законске одредбе може се рећи да полиција може извести све доказне радње уколико јој то повери јавни тужилац. У истраживању овог рада видећемо да ли се дешава у пракси да испитивање сведока буде препуштено полицији од стране јавног тужиоца или се то не дешава из одређених разлога. Према мишљењу проф. др Тање Кесић, проф. др Милана Милошевића и проф. др Александра Бошковића, јавни тужилац не би требало да у истрази полицији повери испитивање сведока. Они овај став образлажу тиме да таква могућност не постоји ни у предистражном поступку, а са друге стране, истрага би требало да представља фазу у којој је тежиште прикупљања доказа и где треба да јавни тужилац буде господар парнице. Дакле, по њима ово овлашћење би требало тумачити рестриктивно.

Однос између јавног тужиоца и полиције у предистрази и истрази

Гледано из угла јавног тужиоца долази се до тога да је за полицију веома важна одредба која прописује да је јавни тужилац руководиоца предистражног поступка (чл. 43. ст. 2, т. 1 ЗКП) (Милошевић et al., 2016:197). Дакле, јавни тужилац је државни орган који доноси одлуке од стратешког значаја, а све у крајњем циљу – решавања одређене кривичне ствари. Битно је нагласити да чак и када полиција самоиницијативно предузима неку од потражних

радњи у првој фази претходног стадијума кривичног поступка, она би требало одмах да обавести јавног тужиоца, а уколико то не уради, тада има рок за то 24 часа. Он непосредно управља, односно оперативно одлучује о радњама које се предузимају у предистражном поступку али и у истрази. Међутим, неизоставни орган током предузимања ових радњи је полиција. Неминовна сарадња ова два државана органа од којих је један јавни тужилац не мора да нужно значи и добру, благовремену сарадњу. Но, о томе какав је однос говори сам ток предистраге, односно истраге.

Истрага као део претходног стадијума кривичног поступка не мора да указује на то да је однос између ова два органа баш најбољи самим њеним покретањем што би корелативно било повезано са тим да добар рад, пре свега квалитет и квантитет прикупљених доказа, полиције и тужилаштва може довести до подизања непосредне оптужнице. Циљ законодавца је био да скрати трајање предистраге у корист истраге. Дакле, констатује се да је истрага правило, а непосредна оптужница изузетак. Наиме, однос између њих може бити одличан али сама природа кривичног дела указује на то да се до неких доказа мора доћи доказним радњама које са собом носи истрага. Новим ЗКП-ом долази се до активније улоге јавног тужиоца него што је то било раније, дакле, он постаје најактивнији, најоптерећенији али и најодговорнији орган кривичног гоњења. Како би се претходно наведено остварило, ЗКП је прописао да је јавни тужилац овлашћен да изда обавезујуће налоге по којима је полиција дужна да поступи. Јавни тужилац може наложити полицији да се ангажује у одређеном правцу или да предузме одређене конкретне радње (Илић et al., 2013:658). Дакле, из наведеног произлази да јавни тужилац, поред налагања одређених радњи, може наложити и начин на који те радње треба да се изведу. Овде се увиђа да у зависности од квалитета сарадње он може, а и не мора да наложи начин спровођења конкретне радње. Према члану 286, ставу 4 ЗКП-а полиција је дужна да у року од 24 часа обавести јавног тужиоца о предузимању неке од потражних радњи, док је за предузимање доказних радњи дужна да то уради без одлагања (чл. 287, ст. 1 ЗКП). Поред тога, полиција је у обавези да састави извештај о допуни кривичне пријаве уколико дође до нових доказа, чињеница или трагова кривичног дела. Такође је у обавези да подноси кривичне пријаве јавном тужиоцу, као и да спроведе ухапшено лице које једино може саслушати јавни тужи-

лац. Ова два наведена члана ЗКП-а су знатно поправила однос између полиције и јавног тужиоца јер, примераради, према ЗКП/2001. полиција би предузимала све потребне потражне радње па би тек након прикупљених доказа обавестила јавног тужиоца и то на крају предистражног поступка.

Како ЗКП уређује однос ова два државна органа тако да се не може свести на слободну вољу поступања полиције, јер уколико не поступи по захтеву јавног тужиоца он ће обавестити старешину који руководи органом, а по потреби може обавестити и надлежног министра, Владу или надлежно радно тело Народне скупштине.

Дакле, јавни тужилац може само да иницира покретање дисциплинског поступка али га не покреће непосредно. У случају да и поред тога не дође до покретања дисциплинског поступка, јавни тужилац може обавестити његовог непосредног старешину, министра, Владу или надлежно радно скупштинско тело (Шкулић, 2007:203). Ипак, упркос оваквој одредби ЗКП-а, јавни тужилац нема фактичку контролу над полицијом јер она одговара свом старешини. Такође, битно је напоменути да постоје залагања да се Управа криминалистичке полиције измести у Министарство правде како би јавни тужилац и фактички утицао на рад и напредовање полицијских службеника.

Резултати спроведеног истраживања о односу јавног тужиоца и полиције у предистрази и истрази

Истраживање је обухватило анкетирање 30 јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, и то у: Републичком јавном тужилаштву, Вишем јавном тужилаштву у Нишу и Основном јавном тужилаштву у Алексинцу.¹⁰ Питања која су постављена односе се на однос између јавног тужиоца и полиције, и има их 12.¹¹ Поређана су тако да прожимају предистражни поступак али и истрагу у претходном стадијуму кривичног поступка. Дакле, почевши од потражних радњи видећемо да ли су подношене притужбе од

¹⁰Емпиријско истраживање које је спроведено од 25. 8. 2017. до 10. 10. 2017.

¹¹Питања представљају део ширег истраживања под називом *Активност јавног тужиоца као dominus litis-а у претходном стадијуму кривичног поступка*, спроведеног у Републици Србији 2017. године.

стране грађана због поступања полиције или јавног тужиоца приликом прикупљања обавештења.

Како предистражни поступак наредбом *dominuslitis*-а прелази у истрагу, требало би да и сам јавни тужилац буде активнији. Но, како све почиње увиђајем поставља се питање за која кривична дела јавни тужилац присуствује увиђају. Однос ова два државна органа може се огледати и кроз разлоге за одустанак од кривичног гоњења, наравно, ако на исти може да утиче полиција својим квалитетом рада. ЗКП као једну од мера ограничења права на слободу прописује и задржавањем осумњиченог. Ипак, неизвесно је да ли се то у пракси дешава често или ретко, као и који су разлози за доношење таквог решења. Саслушање осумњиченог као једна од општих доказних радњи је јако битно за сам однос јавног тужиоца и полиције јер може да представи сваку сумњу у рад полиције у виду недостатка уколико јавни тужилац ипак одлучи да сам спроведе ову доказну радњу. Са друге стране, уколико се ипак определи да саслушање осумњиченог повери полицији, то може представљати рационализацију активности јавног тужиоца. На крају истраживања видећемо како анкетирани тужиоци и заменици тужилаца оцењују сарадњу између њих и полиције како у предистражном поступку, тако и у истрази.

Ред. бр.	Питања	Понуђени одговори	Одговори
1	Колико често јавни тужилац захтева од полиције да потражи окривљеног и обавести га о његовој адреси?	а) веома често; б) често; в) ретко; г) веома ретко; д) не знам	а-15 б-4 в-6 г-5
2	Да ли су подношене притужбе од стране грађана због поступања полиције/јавног тужиоца приликом прикупљања обавештења?	а) да; б) не; в) не знам	а-30
3	Који су најчешћи разлози за одбацивање кривичне пријаве поднете од стране полиције?	а) пријављено дело није кривично дело које се гони по службеној дужности; б) је наступила застарелост или је дело обухваћено аменстијом или помиловањем или постоје друге околности које трајно искључују гоњење; в) не постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности	в-30
4	За која кривична дела заменик јавног тужиоца присуствује увиђају?	а) за сва кривична дела; б) само у случајевима тежих кривичних дела	б-30
5	Да ли полиција благовремено испуњава захтеве јавног тужиоца?	а) да; б) не; в) не знам	а-23 б-7

Слика 1 – Табеларни резултати анкете

6	Који су најчешћи разлози за доношење одлуке о одустанку кривичног гоњења?	Недостатак доказа за утврђивање потребног нивоа сумње, недостатак доказа, смрт окривљеног	
7	Колико често јавни тужилац поверава доношење решења о задржавању осумњиченог полицији?	а) редовно; б) веома често; в) често; г) ретко; д) веома ретко; ђ) не знам	г-15 в-11 б-4
8	Који су разлози за поверавање доношења решења о задржавању осумњиченог полицији?	Хитност, ефикасност, избегавање формалности, брзина поступања, тежина дела, могуће бекство, извесност понављања кривичног дела	
9	Колико често јавни тужилац поверава саслушање осумњиченог полицији?	а) увек; б) веома често; в) често; г) ретко; д) веома ретко; ђ) не знам	г-18 в-12
10	Која чињеница опредељује одлуку јавног тужиоца да саслушање осумњиченог повери полицији?	а) ефикасност поступања; б) велики број обавеза јт; в) недовољни кадровски капацитет јт; г) само за лакша кривична дела; д) др.разлози	а-18 б-9 г-3
11	Како бисте оценили сарадњу јавног тужиоца и полиције у предистражном поступку?	а) веома задовољавајућа; б) задовољавајућа; в) незадовољавајућа; г) веома незадовољавајућа; г) немам став	а-23 б-7
12	Како бисте оценили сарадњу јавног тужиоца и полиције у истрази?	а) веома задовољавајућа; б) задовољавајући; в) незадовољавајућа; г) веома незадовољавајућа; г) немам став	а-18 б-12

Слика 2 – Табеларни резултати анкете

Добијени резултати на самом почетку говоре о интересовању јавног тужиоца да као руководица у предистрази своју активну улогу искористи тако што ће захтевати од полиције да потражи окривљеног и обавести га о његовој адреси, дакле, да, ово се дешава и то често. Ових 50% који иду у корист проналаска и провере адресе окривљеног јесу позитивне назнаке о добром односу између ова два државна органа. Но, поред тога исто тако, чак 100% одговора свих анкетираних говори о томе да је било поднесених притужби на сам рад полиције, односно јавног тужиоца или његовог заменика. Дакле, једним делом овај одговор нам указује да полиција испуњава своје обавезе од стране руководиоца, што не мо-

же никако бити негативна ствар у њиховом односу. Међутим, оно што може бити негативно код овог резултата јесу притужбе којих је било, дакле, проблем не лежи у самом обављању обавеза већ у начину на који се оне обављају. Начелно, сарадња је одлична али се закључује да хоризонтално специјализовање, тј. једним делом и интерперсонална комуникација може да буде боља како би се овај проценат у будућности смањило. Овде не говоримо само о полицији већ и о јавном тужиоцу као активном органу у претходном стадијуму кривичног поступка. Када смо већ споменули његову улогу у овом стадијуму битно је навести да се из истраживања може рећи да она ипак и није толико активна како се то чини самим читањем ЗКП-а, јер види се да ће јавни тужилац или његов заменик присуствовати увиђају само за тежа кривична дела, што је по природи ствари оправдано али оставља место за питање пренатрпаности рада јавних тужилаца.

Сама кривична пријава нема одређену форму када њу саставља физичко лице, али када је реч о полицији као подносиоцу, предвиђа се низ карактеристика које она мора да садржи. Након овог истраживања јасно се указује да полиција уме да успешно категоризује која се кажњива дела гоне по службеној дужности а која не, као и то да ли је наступила застерелост или су настале друге околности које трајно искључују гоњење по члану 284, ст. 1, т. 2 ЗКП-а. Проблем се огледа у чињеници да сви одговори, 100%, упућују на то да полиција слабије процењује ниво сумње који је потребан да би се одређено кривично дело гонило по службеној дужности. Наравно, мисли се на најнижи степен сумње – основи, тј. скуп чињеница које посредно указују да је учињено кривично дело или да је одређено лице учинилац кривичног дела. Ова полицијска осилација не значи да однос између јавног тужиоца и њих слаби, напротив, чак 75% одговора указује да полиција благовремено испуњава захтеве јавног тужиоца, док за осталих 25% ЗКП-а, као што је већ изнето, даје право на посредно иницирање дисциплинског поступка уколико јавни тужилац сматра то нужним. Далјим анализирањем резултата, имајући на уму главни задатак предистражног поступка и истраге, увиђа се да је недостатак доказа (80%) један од узрока који између ова два органа представља својеврсну кочницу чије је једино решење још боља сарадња.

На добар однос такође указује и чињеница да чак у 50% случајева јавни тужилац редовно поверава доношење решења о

задржавању осумњиченог полицији, а да као разлоге за то наводи хитност и ефикасност поступка, тежину дела, могуће бекство...

Када је у питању једна од битних општих доказних радњи, саслушање осумњиченог, мишљења и поступања су готово подједнака, 40% одговара да често то препушта полицији, док 60% то чини ретко. С једне стране још један доказ праве сарадње, а са друге један мотив више да се стално ради на побољшању исте како би се и овај део поправио. Ипак, те одлуке су искључиво у надлежности *dominus litis*-а и зависе од конкретног кривичног дела. Некада се он ослања на своје искуство а некада то препушта полицији. Када се саслушање препушта полицији најчешћи разлози за то јесу хитност и ефикасност поступка, као и велики број обавеза јавног тужиоца. На самом крају резултата истраживања истиче се да је сарадња између јавног тужиоца и полиције задовољавајућа у предистражном поступку—однос: 75% веома задовољавајућа према 25% задовољавајућа. У истрази је однос 60% веома задовољавајући, 40% задовољавајући. Дакле, према наведеном може се констатовати да је квалитет и квантитет сарадње у предистражном поступку бољи него у истрази, што даље упућује да би овај однос у истрази требало унапредити.

Закључак

Из свега наведеног долази се до закључка да је јавни тужилац оправдао своју активну улогу у погледу руковођења претходним стадијумом кривичног поступка како у предистражном, тако и у истражном поступку. Однос између јавног тужиоца и полиције се разликује по интензитету, те се тако јасно види разлика у преласку између предистражног поступка и истраге. Наиме, полиција се труди да поступањем по наредбама јавног тужиоца оправда своју улогу државног органа у проналажењу доказа; исто тако она се приказује и кроз благовремена обавештавања јавног тужиоца о свим предузетим радњама, било да је у питању истрага или предистражни поступак. Јавни тужилац признаје полицији професионалност и стручност и тиме што не излази за сва кривична дела на увиђаје, чиме однос између њих по интензитету може само да јача. Део на који јавни тужилац указује да би могао да представља евентуално спорији ток кривичног поступка јесте прибављање доказа јер и сам квалитет сарадње у фази истраге опада у односу на

предистражни поступак. Са друге стране, као један од разлога издваја се хитност поступка, тј. да је полиција та која помаже и убрзава ток кривичног поступка у делу када јавни тужилац поверава доношења решења о задржавању осумњиченог. На добру сарадњу указује и чињеница да ће јавни тужилац у великом проценту управо полицији поверити извођење још једне опште доказне радње – саслушања осумњиченог, што недвосмислено ојачава њихов однос. Такође, кристалише се и незадовољавајућа контрола јавног тужиоца над полицијом у погледу дисциплинске одговорности с обзиром на то да УКП не припада Министарству правде. Најзад, било да је у питању предистрага или истрага јавни тужилац је задовољан како полиција поступа на свим нивоима указујући на то да увек има места бољој сарадњи, али исто тако и да је, узимајући тежину предистражног поступка и истраге, тренутни однос на високом нову.

Литература

1. Алексић, Ж., Шкулић, М., (2011). *Криминалистика*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
2. Бановић, В., (2013). *Кривично процесно право*, Службени гласник, Београд.
3. Бејтановић, С., (2014). *Кривично процесно право (3. измењено и допуњено изд.)*, ЈП Службени гласник, Београд.
4. Бошковић, А., (2010). *Тужилачко-полицијски концепт истраге и ефикасност кривичног поступка* (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац.
5. Бошковић, А., Кесић, Т., (2015). *Кривично процесно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
6. Бејтовић, С., (2003). *Кривично процесно право*, Савремена администрација, Београд.
7. Васиљевић, Т., Грубач, М., (2003). *Коментар Закона о кривичном поступку*, Службени гласник, Београд.
8. Вуковић, С., (2014). *Превенција криминала*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
9. Грубач, М., (2006). *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд.
10. Илић, Г., Бановић, Б., (2013). *Полиција и нова решења у Законику о кривичном поступку*, у: Нова решења у казненом закону

- нодавству Србије и њихова практична примена, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Интермекс, Златибор – Београд.
11. Илић, Г., Мајић, М., Бењански, С., Трешњев, А., (2013). *Коментар Закона о кривичном поступку: Према Закону из 2011. године са изменама и допунама од 22. маја 2013. године* (3. измењено и допуњено издање итд.), Службени гласник, Београд.
 12. Кесић, Т., (2014). *Међународни стандарди поступања полиције у кривичним стварима*, Криминалистичко-полицијска академија.
 13. Кесић, Т., Чворовић, Д., (2011). *Полиција као субјект тужилачког коценпта истраге према радној верзији Закона о кривичном поступку из 2010. године*, у: Нова решења у кривичном процесном законодавству – теоретски и практични аспекти: зборник радова, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Интермекс, Београд.
 14. Лазин, Ђ., (1995). *Посебни и помоћни кривични поступак*, Култура, Београд.
 15. Милошевић, М., Кесић, Т., Бошковић, А., (2016). *Полиција у кривичном поступку*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
 16. Никач, Ж., Лештанин, Б., (2017). *Критички осврт на Закон о полицији*, у: Зборник радова: Култура полиса, бр. 32, Београд, стр. 226.
 17. Симоновић, А., (2017). *Активност јавног тужиоца као dominus litis-a у претходном стадијуму кривичног поступка*, у: Зборник радова: Студенти у сусрет науци, бр. 10, Бања Лука, стр. 536-550.
 18. Симоновић, Б., (2004). *Криминалистика*, Правни факултет, Крагујевац.
 19. Шкулић, М., (2007). *Коментар Закона о кривичном поступку*, Службени гласник, Београд.

Relationship between Public Prosecution and Police during the Pre-investigation Procedures and Investigation

Abstract: *The introduction of prosecutor's investigation in the pre-investigation stage has led to management and coordination changes in first two phases of this stage. These important changes affect the public prosecution, as well as the police. The relationship between public prosecutor and police is the hypothesis of this paper. This research was conducted by interviewing 30 public prosecutors and public prosecutor assistants in the State public prosecution office, Higher public prosecution office in Nis, and District public prosecution office in Aleksinac. This paper is divided in three parts, the first part is about the role of the prosecutor, the second is about the role of police, and the third is about their relationship based on facts gathered during the research phase. Each of the parts contains search actions as part of pre-investigation, as well as general proving actions as part of investigation from the points of view of both prosecution and police.*

Key words: *public prosecutor, police, pre-investigation, investigation, cooperation.*