

**Prof. dr Božidar BANOVIĆ**  
**Fakultet bezbednosti Univerziteta**  
**u Beogradu**

**Pregledni članak**  
**UDK:343.123.12; 343.13:351.746.2**  
**Primljeno: 20. mart 2015. god.**

## **MEĐUSOBNI ODNOS I KOMPETENTNOST ORGANA PREDISTRAŽNOG POSTUPKA**

*Aktuelni Zakonik o krivičnom postupku odlikuje se, između ostalog, i novom strukturom i arhitektonikom, što je prouzrokovalo modifikaciju odnosa između osnovnih procesnih subjekata u svim, a pre svega u početnim fazama postupka. Sadašnji predistražni postupak predstavlja, u stvari, prethodnu fazu istrage, a karakteriše ga pretežno neprocesni karakter, uz posebno naglašenu ulogu tužioca, kao rukovodioca predistražnog postupka. Policija je aktivan saradnik javnog tužioca, ali funkcionalno potpuno podređena tužiocu, što se manifestuje kroz znatno naglašeniji nadzor i kontrolu tužioca nad svakom radnjom koju preduzima policija. Kompetentnost organa i drugih subjekata predistražnog postupka od naročito je značaja kako za njegov uspeh, tako i za njegovu efikasnost. U ovom radu biće analizirani međusobni odnosi tužioca i policije, njihova kompetentnost, kao i kompetentnost drugih subjekata u funkciji ostvarivanja zadataka predistražnog postupka.*

**Ključne reči: predistražni postupak, javni tužilac, policija, krivično gonjenje, kompetentnost.**

### **1. Uvod**

Krivičnoprocesna teorija ukazuje da pojam procesa kao pravnog odnosa ne obuhvata neke procesne radnje (ponekad čak i faze procesa), za koje se

nikako ne može reći da ne spadaju u proces.<sup>1</sup> Nesumnjivo je da u arhitektonici krivičnog postupka, ustanovljenog Zakonikom o krivičnom postupku Republike Srbije (ZKP)<sup>2</sup>, predistražni postupak, kao pripremni stadijum prethodnog krivičnog postupka, obuhvata upravo preduzimanje ovakvih neprocesnih, ali i procesnih radnji, od strane, pre svega, policije i javnog tužioca.

Analizom rešenja u savremenim pozitivnim krivičnoprocesnim zakonodavstvima može se zaključiti da se za izdvajanje određenih stadijuma krivičnog postupka, karakterističnih po jednom „vodećem učesniku“, koji je ovlašćen da odluči o pokretanju narednog procesnog stadijuma, najčešće, koristi hronološki kriterijum. Polazeći od tog kriterijuma, mogu se razlikovati: pripremni stadijum, koji se sastoji od isleđenja<sup>3</sup> i gonjenja, međustadijum u okviru kojeg se odlučuje o stavljanju pod optužbu i osnovanosti daljeg vođenja postupka, i sudeći stadijum koji je namenjen donošenju meritorne odluke.<sup>4</sup>

Ako prethodni postupak definišemo kao skup svih procesnih stadijuma koje, radi selekcije i pripreme procesnog materijala za stadijum meritornog odlučivanja o krivičnoj stvari sprovode određeni, po pravilu, specijalizovani i od sudećeg suda različiti državni organi<sup>5</sup>, onda bi početak pripremnog stadijuma prethodnog krivičnog postupka trebalo vezati za preduzimanje prve dokazne radnje nadležnog organa u cilju otkrivanja krivičnog dela i pronalaženja učinio- ca,<sup>6</sup> tj. za početak realizacije funkcije krivičnog gonjenja.<sup>7</sup>

Nova arhitektonika krivičnog postupka u Srbiji<sup>8</sup> jasno razdvaja tužilačku i sudsku fazu postupka<sup>9</sup>, pri čemu sadašnji predistražni, (raniji

- 
- 1 Vasiljević, T., *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ, treće izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd, 1981, str. 12.
  - 2 Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.
  - 3 Isleđenje je genusni pojam za izviđaj i istragu. Živanović, T., *Osnovni problemi Krivičnog i Građanskog procesnog prava (postupka)*, II. odeljak, Beograd, 1941, str. 20.
  - 4 Delmas-Marty, M., *Introduction*, in M. Delmas Marty (sous la direction de), *Procédures pénales d'Europe (Allemagne, Angleterre et pays de Galles, Belgique, France, Italie)*, Paris, 1995, str. 66.
  - 5 Krapac, D., *Suvremeni prethodni krivični postupak: nastanak i glavne značajke*, *Naša zakonitost*, br. 2-3, Zagreb, 1989, str. 290.
  - 6 O momentu pokretanja krivičnog postupka videti: Damaška, M., *Napomene o početku krivičnog postupka i početku primjene procesne norme*, *Zbornika Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 1, Zagreb, 1969, str. 22, 23.
  - 7 ZKP u čl. 5. st. 2. izričito određuje da je trenutak početka krivičnog gonjenja prva radnja javnog tužioca, ili ovlašćenih službenih lica policije na osnovu zahteva javnog tužioca, preduzeta u skladu sa ZKP radi provere osnova sumnje da je učinjeno krivično delo ili da je određeno lice učinilo krivično delo.
  - 8 Prema ZKP/2011 „šema“ postupka podrazumeva prethodni postupak (predistražni, istražni i postupak optuženja), glavni postupak u prvom stepenu (pripremanje glavnog pretresa, glavni pretres, izricanje i objavljivanje prvostepene presude) i postupak po pravnim lekovima. – Vidi: Ilić, P.G., Majić, M., Beljanski, S., Trešnjev, A., *Komentar zakonika o krivičnom postupku*, *Službeni glasnik*, Beograd, 2012, str. 595.

prekrivični postupak), predstavlja, u stvari, prethodnu fazu istrage, ali zadržava isti, pretežno neprocesni karakter, uz daleko naglašeniju ulogu tužioca, kao rukovodioca predistražnog postupka.<sup>10</sup> Ovakvim rešenjem i ovlašćenja policije<sup>11</sup>, iako naizgled slična u odnosu na prethodni ZKP, precizirana su, donekle proširena, ali su u znatno većoj meri podvrgnuta nadzoru i kontroli tužioca. S obzirom da se javni tužilac i policija pojavljuju kao glavni subjekti, odnosno organi predistražnog postupka, u daljem tekstu akcenat će biti stavljen na njihov međusobni odnos u ostvarivanju cilja i zadataka ovog stadijuma postupka, te na analizu kompetencije ovih, ali i drugih subjekata koji učestvuju u predistražnom postupku.

## 2. Odnos policije i tužioca u prethodnom krivičnom postupku

Komparativnom analizom teorijskih stavova i relevantnih zakonodavstava mogu se izdvojiti tri modela uređenja odnosa između glavnih subjekata prethodnog krivičnog postupka. Prvi model, poput engleskog, policiji prepušta isledenje i početak krivičnog gonjenja osumnjičenog. Drugi model zastupljen je u zakonodavstvima Italije i Nemačke, a karakteriše ga zajedničko delovanje tužilaštva i policije u isledenju i krivičnom gonjenju. Treći model postoji u Francuskoj i zemljama koje su prihvatile njen model prethodnog postupka, a karakterističan je po raspodeli ovlašćenja između policije, tužilaštva i istražnog sudije.<sup>12</sup>

---

9 Ilić, P. G. navodi da je važno zapaziti da predistražni postupak i istraga, saglasno novoj ulozi javnog tužioca, predstavljaju tužilački deo postupka. Tek potvrdom optužnice, postupak iz tužilačke, prelazi u sudsku fazu – vidi: Ilić, P. G., Odnos javnog tužilaštva i policije u svetlu novog Zakonika o krivičnom postupku, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 49 (2-3/2011), Beograd, str. 318.

10 Slično rešenje sadržano je i u Zakonu o kaznenom postupku Hrvatske. Vidi više Novosel, D., Pajčić, M., *Državni odvjetnik kao gospodar novog prethodnog kaznenog postupka*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, vol. 16, broj 2/2009, str. 427-474. Naime ovi autori naglašavaju da je u obrazloženju Nacrta Predloga Zakona o kaznenom postupku navedeno da državni odvjetnik „postaje dominus litis prethodnog postupka“.

11 Pod policijom u smislu ZKP podrazumeva se organ ministarstva unutrašnjih poslova, službenik tog organa i službenik odgovarajućeg inostranog organa koji, u skladu sa međunarodnim pravom i ovim zakonikom, preduzima radnje na teritoriji Republike Srbije, na njenom brodu ili vazduhoplovu, kao i drugi državni organ sa policijskim ovlašćenjima, ako je to ovim zakonikom ili drugim zakonom određeno. – član 2. tačka 13. ZKP.

12 Pradel, J., *Rapport général*, in *La phase préparatoire au procès pénal en droit comparé*, Actes du Séminaire International organisé par l'Institut Supérieur International de Sciences Criminelles de Syracuse et tenu – Noto (Italie) 26 septembre – 1 octobre 1982, *Revue international de droit pénal*, No 1-2, Paris, 1985., str. 20., cit. prema Ilić, G. P., Banović, B., *Policija i nova rešenja u Zakoniku o krivičnom postupku*, u: *Nova rešenja u kaznenom zakonodavstvu Srbije i njihova praktična primena*, Beograd, 2013, str. 102.

Uprkos različitim modelima, u zakonodavstvu, ali i praksi, javlja se problem uređenja odnosa između javnog tužilaštva i policije, pa se u procesnoj teoriji pravi razlika između kontinentalne i engleske koncepcije. Dok u kontinentalnom pravu u toku isleđenja i donošenja konačnih odluka o krivičnom gonjenju policija ima aktivnu ulogu, ali uz rukovođenje i nadzor javnog tužilaštva, engleski sistem privileguje policiju u isleđenju i gonjenju osumnjičenih, što se objašnjava činjenicom da je javno tužilaštvo relativno skoro uvedeno u englesko pravo i da teško pronalazi mesto u odnosu na druge procesne subjekte.<sup>13</sup>

Rukovodeća uloga javnog tužioca u kontinentalnim zakonodavstvima manifestuje se na način da ne postoji nijedna radnja koju javni tužilac ne može sam da preduzme, dok pojedine radnje može isključivo javni tužilac da preduzme. Sa druge strane, nema ovlašćenja koje je stavljeno u isključivu nadležnost policije, odnosno nema radnji koje policija može samostalno da preduzima bez nadzora ili kontrole javnog tužioca.

Ovakvo uređenje odnosa policije i tužioca ima za posledicu da se policija, prilikom sprovođenja prethodnog postupka, pojavljuje prvenstveno kao izvršni organ, funkcionalno potpuno podređen tužiocu. Takva procesna ovlašćenja daju mogućnost javnom tužiocu da naredi policiji da preduzme procesnu radnju koju je, inače, ona nadležna da izvrši po službenoj dužnosti ili da joj delegira ovlašćenje za preduzimanje određene procesne radnje.<sup>14</sup>

Policija se u pripreмноj fazi prethodnog postupka može pojaviti i kao organ odlučivanja. Ako se izuzmu radnje čije izvršenje ne podrazumeva upotrebu prinude, kao i određene prinudne radnje koje, poput zadržavanja, policija može samostalno da vrši, preduzimanje ovih aktivnosti podvrgnuto je kontroli javnog tužioca, a, uz to, neophodno je da postoje i posebne okolnosti koje upućuju na hitnost postupanja ili flagrantnost dela.<sup>15</sup> U svakom slučaju, postoji obaveza policije da o takvom postupanju u kratkom roku izvesti javnog tužioca i tako stvori uslove da tužilac ostvari funkciju nadzora, kao ključnog elementa generalno rukovodeće funkcije u ovoj fazi postupka.

Nadzor tužioca nad radom policije može se manifestovati na sledeće načine:

- kroz stručnu podršku i tumačenje odredbi, kako materijalnog tako i procesnog krivičnog prava, pre svega u cilju zaštite ljudskih prava prilikom postupanja policije;

---

13 Mathias, E., L'équilibre des pouvoirs entre la police et le ministère public, in M. Delmas-Marty (sous la direction de), Procédures pénales d'Europe (Allemagne, Angleterre et pays de Galles, Belgique, France, Italie), Paris, 1995, str. 399.

14 Ibid, 402.

15 Ibid, 403.

- kroz izdavanje neophodnih naredbi i uputstava ovlaštenim službenim licima u smislu prikupljanja informacija i dokaza na zakonom dopušten način, kako bi bili prihvatljivi u kasnijim, posebno sudećim, stadijumima postupka;
- kroz neposredno učešće u procesnim radnjama i drugim postupanjima koja se odnose na angažman policije, poput podnošenja zahteva sudu za preduzimanje određene dokazne radnje, na inicijativu policije.

Međutim, potrebno je ukazati na činjenicu da praksa u većoj ili manjoj meri odstupa od izloženih teoretskih i normativnih modela. Naime, većina teoretičara smatra da u praksi javno tužilaštvo samo delimično zauzima mesto koje mu po zakonu pripada, a da policija u potpunosti ostvaruje svoju ulogu, a ponekad i svojevoljno improvizuje, u zavisnosti od konkretnih okolnosti. To potvrđuju i analize prakse u pravnim sistemima koje karakteriše ovakvu raspodelu uloga između subjekata prethodnog krivičnog postupka.

Zbog svojih kadrovskih, oragnizaciono-tehničkih i taktičkih kapaciteta, policija ima u praksi mnogo jači položaj nego što to izgleda kad se samo čitaju zakonske norme o odnosu tužilaštva i policije. „Stoga nisu rijetke ocjene da se policija proglašava prikrivenom „gospodaricom” prethodnog postupka. Faktična dominacija policije nad državnim odvjetništvom pojačava se razvojem kriminalističke tehnike i taktike, primjenom tehnologije u postupku otkrivanja kaznenih djela i počinitelja te prikupljanja dokaza.“<sup>16</sup>

I domaći autori, polazeći od prakse primene prethodnog ZKP-a, smatraju da, zakonom utvrđena, rukovodeća uloga tužioca u pretkrivičnom postupku u praksi često nije bila praćena realnim mehanizmima koji bi omogućili njeno ostvarivanje. „Javni tužilac je tako, najčešće, bio organ koji je u većoj ili manjoj meri bio samo obaveštavan od strane policije o preduzetim aktivnostima uz eventualno konsultovanje o pravicima daljeg postupanja“.<sup>17</sup>

Osim toga, postavlja se i pitanje faktičke mogućnosti tužioca da ostvari svoju rukovodeću ulogu. Navešćemo samo neke činjenice koje faktički ograničavaju rukovodeću ulogu tužioca.

Policija ima mogućnost, da u okviru svojih kompetencija, odlučuje postupno nezavisno od tužilaštva, kako da koristi svoje personalne i druge resurse i određuje težišne tačke u okviru borbe protiv kriminala. Na taj način svesno, ili nesvesno, mogu biti znatno otežane mogućnosti tužilaštva da ostvari rukovodeću ulogu u onim oblastima kriminala ili onim slučajevima, koji se od strane policije ne smatraju prioritetnim.

---

<sup>16</sup> Novosel, D., Pajčić, M., op. cit., str. 434.

<sup>17</sup> Ilić, P.G., Majić, M., Beljanski, S., Trešnjev, A., op. cit., str. 607.

Prikupljanje i obrada podataka u okviru operativne policijske delatnosti ne ostaje bez uticaja na balans moći između tužilaštva i policije. Vlast policije nad podacima označava se kao jedan od glavnih razloga za informaciono preimućstvo policije u odnosu na tužilaštvo.

Prijave za krivična dela, uglavnom, se i podnose policiji, ili policija operativnom delatnošću dolazi do početne sumnje. Policija ne ograničava svoju delatnost samo na prve mere po saznanju za krivično delo, već samostalno preduzima i dalje operativno-taktičke mere i radnje, istražujući i mesecima bez znanja tužilaštva, čime uzima pravo da odlučuje o momentu predaje postupka na znanje tužilaštva.

Ovo proizilazi iz činjenice da tužioci, u većini slučajeva, ne raspolažu adekvatnim opštim kriminalističkim znanjima, a još manje specijalizovanim, usled čega je tužilaštvo upućeno na kriminalističke policijske kompetencije. Samo kriminalistička policija može kompetentno, preko specijalista u svojim redovima, da odredi vrstu, redosled i način preduzimanja pojedinih, pogotovo neformalnih, radnji. Tužilaštvo se višestruko ograničava na kontrolu verodostojnosti rezultata dobijenih od kriminalističke policije, znači na kontrolni nadzor istražnih aktivnosti policije. Rukovodeća uloga, međutim, podrazumeva i inicijativu, a ne samo kontrolu, što u domaćoj, ali i inostranoj praksi često izostaje.<sup>18</sup>

Imajući u vidu sve što je izloženo u prethodnom delu teksta može se konstatovati da je u kontinentalnom pravu funkcionalna zavisnost policije od tužilaštva samo teorijskog karaktera, budući da ona *de facto* uživa istinsku autonomiju u toku pripreme faze prethodnog postupka.<sup>19</sup> Na taj način dovedena je u pitanje zakonodavčeva namera da javni tužilac bude garant zakonitosti krivičnog progona, odnosno nepristrasnosti pripreme faze prethodnog postupka i isključenja proizvoljnog postupanja.<sup>20</sup>

Razloge za ovakvo stanje možemo potražiti i u statusno različitim pozicijama tužilaštva i policije u strukturi državnih organa. Naime, tužilaštva su samostalni državni organi, sa izraženom hijerarhijom između viših i nižih tužilaštava, te dobrovoljnim ili zahtevanim izveštavanjem parlamenta i vlade o primeni krivičnih zakona i radu tužilaštava. Sa druge strane, rukovodioci policijskih organa odgovaraju direktoru policije i ministru unutrašnjih poslova, ali i vladi, a razgraničenje između političkog nadzora i upravljanja operativnim postupanjem nije uvek striktno obezbeđeno. Naprotiv, često nije jasno ko je odgovoran ili

---

18 Vidi: Banović, B., Mesto i uloga policije u suzbijanju teških oblika kriminala, Zbornik radova „Teški oblici kriminala“, Budva, 2004, str. 65-84.

19 Mathias, E, op. cit., 415.

20 Ibid, 417.

zaslužan za konkretno postupanje. Doduše, tome umnogome doprinose odredbe aktuelnih zakona i drugih propisa koji regulišu organizaciju i rad policije.

Imajući u vidu specifičnosti lanca rukovođenja u policiji, sa jedne strane, te položaj i ulogu tužioca kao rukovodećeg subjekta prethodnog krivičnog postupka, sa druge strane, može doći do problema u shvatanju ko ovlašćenom službenom licu policije izdaje naredbe (naloge), tužilac ili nadređeni policijski službenik. Tužiocu ističu svoju rukovodeću ulogu u postupku, čime se smatraju i glavnim rukovodiocima onih policijskih službenika koji učestvuju u postupku. Sa druge strane, nadređeni u policiji može da naredi policijskom službeniku da ne obavi određene radnje, ili na drugi način da ometa blagovremeno i pravilno obavljanje određene radnje u postupku (ne odobri korišćenje materijalno-tehničkih sredstava, vozila, itd.) i na taj način utiče na postupak za koji je odgovoran tužilac. Prema policijskim propisima, policijski službenik može disciplinski odgovarati zbog neizvršenja naredbe nadređenog, dok prema ZKP tužilac može inicirati disciplinski postupak protiv ovlašćenog službenog lica koje ne izvršava njegove naloge. Sukob organizacione i funkcionalne hijerarhije u značajnoj meri zahteva ne samo redefinisane odnosa tužilaštva i policije u krivičnom postupku, već i detaljnije regulisanje tako redefinisanih odnosa podzakonskim propisima.

Usklađivanju organizacione i funkcionalne hijerarhije između tužilaštva i policije moglo bi doprineti rešenje koje već postoji u zakonima kojima se regulišu organizacija i nadležnost državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, ratnih zločina i visokotehnološkog kriminala. Ovo rešenje predviđa da se starešina organizacionih jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, koje su nadležne za postupanje povodom pomenutih kategorija krivičnih dela, postavlja i razrešava odlukom ministra unutrašnjih poslova, ali uz pribavljeno mišljenje nadležnog tužioca. Ne postoji ni jedan razlog da se ovakvo rešenje ne primenjuje i kod postavljanja i razrešavanja starešine drugih organizacionih jedinica kriminalističke policije, barem najvišeg nivoa. Jedna od verzija nacrtu aktuelnog ZKP-a sadržala je pomenuto rešenje, ali je to naišlo na žestok otpor u Ministarstvu unutrašnjih poslova, usled čega se od toga odustalo. Po našem mišljenju ovakvo rešenje, ne samo da bi trebalo da egzistira, nego bi ga trebalo i pooštriti i umesto mišljenja javnog tužioca, kao uslov za postavljanje starešine kriminalističke policije propisati njegovu saglasnost.

### **3. Odnos policije i tužioca u predistražnom postupku prema ZKP**

Domaći zakonodavac novim ZKP-om pokušao je da otkloni uočene probleme i konstatovani raskorak između normativnog i stvarnog odnosa

između javnog tužilaštva i policije, odnosno da javnom tužilaštvu obezbedi faktički, a ne samo formalno, rukovodeću ulogu u pripremnoj fazi prethodnog krivičnog postupka.

ZKP ne sadrži izričitu odredbu o početku predistražnog postupka, ali analizom odredaba koje regulišu procesni trenutak početka istrage može se zaključiti da predistražni postupak počinje preduzimanjem prve radnje kojom se stiče, odnosno proverava, osnov sumnje da je učinjeno krivično delo. To je, po pravilu, neka od operativno-taktičkih (potražnih) radnji policije.

Predistražnim postupkom rukovodi javni tužilac, a pod time se podrazumeva skup radnji koje javni tužilac preduzima usmeravajući aktivnosti različitih državnih organa koji mogu biti angažovani na poslovima otkrivanja krivičnih dela i njihovih učinilaca. Tu se pre svega misli na policiju, državne organe koji imaju pojedina policijska ovlašćenja (Vojnobezbednosna agencija, Bezbednosno informativna agencija, carina, poreska policija i sl.), ali i na različite inspekcije, nadzorna tela i sl.

Rukovodeća uloga podrazumeva aktivan, a ne reaktivan pristup javnog tužioca. Slične stavove zastupaju i autori u Hrvatskoj, polazeći od slične uloge javnog tužioca u hrvatskom procesnom zakonodavstvu: „Državni odvjetnik je taj koji odlučuje o dinamici provođenja pojedinih radnji tijekom prethodnog postupka, o tome hoće li pojedine radnje provesti sam ili će tražiti od policije i drugih tijela ili istražitelja da ih provode. Aktivan pristup državnog odvjetnika znači od prvog trenutka planiranje rada u predmetu, dogovor s policijom i po potrebi s drugim državnim tijelima, a u slučaju provođenja dokaznih radnji ili istrage, državni odvjetnik je taj koji donosi odluke, ne samo o tome hoće li sam provoditi dokazne radnje ili će naložiti njihovo provođenje istražitelju, već i o tome kako će i na koji način te dokazne radnje biti provedene. To je bitno nov pristup i državni odvjetnici moraju mijenjati svoj način rada.“<sup>21</sup>

Tradicionalna podela poslova među organima koji učestvuju u krivičnom postupku, gde je tužilac organ gonjenja a policija organ otkrivanja krivičnih dela, novim konceptom trebalo bi da izgubi na značaju. U domenu otkrivanja krivičnih dela i njihovih učinilaca, novi ZKP izričito normira određena ovlašćenja tužioca. Naime, javni tužilac može naložiti policiji da preduzima određene radnje radi otkrivanja krivičnih dela i pronalaženja osumnjičenih. Policija je dužna da izvrši nalog javnog tužioca, kao i da ga o preduzetim radnjama redovno obaveštava (čl. 285. st. 3. ZKP). Nepostupanje po nalogu tužioca ZKP je sankcionisao na čvršći i precizniji način nego do sada. Ako policija ili drugi državni organ ne postupi po zahtevu javnog tužioca, javni

---

<sup>21</sup> Novosel, D., Pajčić, M., op. cit., str. 429.



tužilac će odmah obavestiti starešinu koji rukovodi organom, a po potrebi može obavestiti nadležnog ministra, Vladu ili nadležno radno telo Narodne skupštine. Ako u roku od 24 časa od kada je primljeno obaveštenje, policija i drugi državni organ ne postupi po zahtevu javnog tužioca, javni tužilac može zatražiti pokretanje disciplinskog postupka protiv lica za koje smatra da je odgovorno za nepostupanje po njegovom zahtevu (čl. 44. st. 2. i 3. ZKP).

Ovo ovlašćenje tužioca može se odnositi na angažovanje policije u određenom konkretnom slučaju, za koji tužilac proceni da je prioritetan u određenom trenutku, kako bi se utvrdilo ima li elemenata krivičnog dela ili kako bi se pronašli učiniooci već otkrivenog krivičnog dela. Pored toga, javni tužilac može naložiti policiji preduzimanje određenih konkretnih radnji usmerenih na otkrivanje krivičnog dela ili učinilaca (operativno – taktičke radnje na koje je policija i inače ovlašćena i koje bi i bez naloga tužioca mogla da izvrši). „Prilikom postupanja po nalogu tužioca policija nije ovlašćena da ceni celishodnost preduzimanja zahtevanih radnji, ali može javnog tužioca upoznati sa eventualnim problemima do kojih može doći u realizaciji naloga. Takođe, obaveza postupanja po nalogu tužioca ne isključuje mogućnost policije da tužiocu sugeriše određeni način postupanja koji se, imajući na umu stanje na terenu, pokazuje kao najadekvatniji.“<sup>22</sup>

Ovde se nećemo upuštati u detaljniju analizu odnosa tužioca i policije prilikom preduzimanja pojedinih radnji u predistražnom postupku, jer bi se tom analizom samo potvrdilo opredelenje zakonodavca da tužioca, čvršće i preciznije nego do sada, uspostavi kao neprikosnovenog rukovodioca predistražnog postupka, te da mu obezbedi efikasne instrumente za ostvarivanje takve uloge.

Zbog toga ćemo u daljem tekstu pažnju pokloniti kompetentnosti organa i drugih subjekata predistražnog postupka, kao nužnom preduslovu za efikasno, zakonito i pravilno ostvarivanje ciljeva ovog stadijuma postupka.

#### **4. Kompetentnost organa i drugih subjekata predistražnog postupka**

Kompetencija se uobičajeno definiše kao skup znanja, veština, osobina ličnosti i sposobnosti koje neko poseduje, a koji oblikuju njegovo ponašanje i vode postizanju očekivanih rezultata na radnom mestu. To znači da se svaka kompetencija na radnom mestu ispoljava kroz određena poželjna ponašanja koja su rezultat skupa znanja, veština, osobina ličnosti i sposobnosti koje neko poseduje.<sup>23</sup> Kombinacija znanja, veština, osobina ličnosti i sposobnosti oblikuje

---

22 Ilić, P.G., Majić, M., Beljanski, S., Trešnjev, A., op. cit., str. 609.

23 Whiddett, S., Hollyforde, S., *The competencies handbook*, London, Institute of Personnel and Development, 1999.

ponašanje kroz koje se izražava postojanje određene kompetencije. Za svako specifično radno mesto potrebno je da se poseduje barem nekoliko kompetencija. Njihov broj zavisi od radnog mesta, odnosno od složenosti poslova na radnom mestu.

Obrazovanje i obuka zasnovana na razvoju kompetencija je dominantan koncept u oblasti razvoja ljudskih resursa u aktuelnom trenutku. Kompetencije predstavljaju osnovni kriterijum u razvoju ljudskih resursa u delu koji se odnosi na učinak, efikasnost, efektivnost. Razumevanje kompetencija, njihovo definisanje i pravilna identifikacija predstavljaju fundamentalne procese u razvoju ljudskih resursa.

#### 4.1. Kompetentnost javnih tužilaca

Pitanje kompetentnosti javnih tužilaca, kao organa krivičnog postupka, barem u odnosu na pravna pitanja, ne postavlja se, s obzirom da se ona pretpostavlja.<sup>24</sup> Bazični elementi kompetentnosti tužilaca utvrđeni su odredbama Zakona o javnom tužilaštvu (čl. 74-98. ZJT)<sup>25</sup> koje se odnose na uslove i postupak za izbor i prestanak funkcije javnog tužioca i zamenika javnog tužioca. Što se tiče znanja (stručnosti) kao uslovi ustanovljeni su završen pravni fakultet i položen pravosudni ispit, a što se tiče veština i sposobnosti odgovarajuće radno iskustvo u struci nakon položenog pravosudnog ispita. Osobine ličnosti (ponašanje) izražene su kroz uslov dostojnosti tužilačke funkcije.

Međutim, ako se analiziraju studijski programi na pravnim fakultetima u Srbiji može se zaključiti da su pojedini nastavni predmeti iz kategorije pravnih predmeta zastupljeni samo na pojedinim smerovima (modulima), odnosno da spadaju u kategoriju izbornih nastavnih predmeta, što znači da ih je izučavao samo određeni broj studenata, a ne svi. Shodno tome, postavlja se pitanje kompetentnosti pojedinih tužilaca za utvrđivanje ili ocenu pravnih pitanja iz pojedinih oblasti prava, koje nisu izučavali tokom studija.<sup>26</sup>

---

24 Veštačenje se ne može odrediti radi utvrđivanja ili ocene pravnih pitanja o kojima se odlučuje u postupku (čl. 113. st. 2. ZKP). Prema tome, pretpostavlja se da organ postupka poseduje kompetentnost za utvrđivanje ili ocenu svih pravnih pitanja o kojima se u postupku odlučuje. Sa druge strane, ova odredba ukazuje i na ograničenost kompetencija organa postupka, jer za sva druga pitanja, koja su van pravne oblasti, po istoj pretpostavci, organ postupka ne poseduje dovoljne kompetencije (stručno znanje) te je obavezan da odredi veštačenje.

25 Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011-dr. zakon, 101/2011, 38/2012 – odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – odluka US i 117/2014.

26 Vidi: Žarković, M., Bjelovuk, I., Borović, A., Kritički osvrt na radni i obrazovni profil sudskih veštaka u pojedinim oblastima veštačenja u Republici Srbiji, *Pravni život* 9/2014, Beograd, str. 695-696.

Predistražni postupak karakteriše se informacionim deficitom, a otkrivanje i tumačenje (ocena) pravno relevantnih činjenica zahteva multidisciplinarni pristup, koji se zasniva na širokom spektru raznovrsnih stručnih znanja i veština. Kao problematične u ovom pogledu treba pomenuti pojedine kategorije savremenog kriminala poput privrednog i finansijskog, visokotehnološkog, organizovanog i sl. Imajući u vidu fenomenologiju i karakteristike savremenog kriminala, nesumnjiva je potreba tužilaca da neposredno raspolažu, ili se oslone i na posebna (vanpravna) stručna znanja i veštine drugih organa ili lica, kako bi kompetentno ostvarili ulogu organa postupka.

Donošenje odluka u svojstvu organa postupka, po pravilu, zasniva se na kombinaciji i međusobnoj korelaciji pravnih i posebnih (specijalizovanih) vanpravnih stručnih znanja i veština. Problem odsustva vanpravnih kompetencija tužilaca tradicionalno se rešavalo uvođenjem u postupak veštaka, a potom i sve šireg kruga stručnih lica. Tako se tužiocu (organu postupka) pružala mogućnost da koristi tekovine odgovarajućih specijalnih znanja iz bilo koje oblasti nauke, tehnike, umetnosti ili zanata. Međutim, u početnom stadijumu postupka, kada treba oceniti da li uopšte postoji krivično delo i da li postoji odgovarajući, pa i najniži stepen sumnje, tužilac često mora odlučivati u kratkim rokovima i prepušten je sopstvenim znanjima i veštinama. Zbog toga, kao dobra praksa u mnogim državama razvija se tendencija unapređenja kompetencija tužilaca, kroz specijalizaciju za pojedine kategorije krivičnih dela, što podrazumeva posebne programe specijalizovanog osposobljavanja i obuke.<sup>27</sup>

Drugi pravac unapređenja vanpravnih kompetencija tužilaca u početnim fazama postupka je razvijanje modela istražnih timova sačinjenih od stručnjaka različitih stručnih profila, pre svega iz policije, ali i drugih državnih organa, te iz privatnog sektora. Na čelu ovakvog tima je tužilac, a modaliteti organizacije i status ostalih članova tima mogu biti različiti. Trebalo bi naglasiti da i sada tužiocu u početnim stadijumima postupka angažuju stručnjake iz različitih oblasti<sup>28</sup>, samo što je takvo angažovanje, po pravilu, *ad hoc* karaktera. U

---

27 Vidi npr. Council of Europe – Department of Information Society and Action against Crime, Cybercrime training for judges and prosecutors: a concept, 2009, Strasbourg.

28 Čl. 282. ZKP ovlašćuje tužioca da ako iz same krivične prijave ne može oceniti da li su verovatni navodi prijave ili ako podaci u prijavi ne pružaju dovoljno osnova da može odlučiti da li će sprovesti istragu ili ako je na drugi način saznao da je izvršeno krivično delo, javni tužilac može:

- 1) sam prikupiti potrebne podatke;
- 2) pozivati građane, pod uslovima iz člana 288. st. 1. do 6. ovog zakonika;
- 3) podneti zahtev državnim i drugim organima i pravnim licima da mu pruže potrebna obaveštenja.

domaćoj praksi sve su glasniji i opravdaniji zahtevi da angažovanje stručnjaka dobije poseban, na propisima zasnovan i trajan, organizacioni oblik.<sup>29</sup>

Na kraju, moramo istaći da poseban problem, ne samo u domaćoj praksi, predstavlja deficit kriminalističkih kompetencija kod značajnog broja tužilaca. Jedan broj tužilaca nije ni izučavao kriminalistiku na studijama, te je kriminalistička znanja sticao, silom prilika, ili kroz praksu ili kroz pojedine *ad hoc* oblike stručnog usavršavanja. Takvo stanje dovodi tužioce u pasivan i podređen položaj, pre svega u odnosu na policiju, i onemogućava ih da kompetentno i faktički ostvare rukovodeću i nadzornu ulogu, odnosno planiraju predistražni postupak, određuju redosled i način preduzimanja pojedinih radnji, ocenjuju utvrđene činjenice i donose meritorne odluke. Ako se ovo može tolerisati pri planiranju, preduzimanju ili oceni rezultata neformalnih radnji, kod dokaznih, a naročito kod posebnih dokaznih radnji to je nedopustivo.

#### 4.2. Kompetentnost policije

Zakon o policiji<sup>30</sup> je kao policijske poslove, pored ostalog, odredio i sprečavanje, otkrivanje i rasvetljavanje krivičnih dela, druge vidove borbe protiv kriminala i otklanjanje njegovih organizovanih i drugih oblika, te otkrivanje i hvatanje izvršilaca krivičnih dela i drugih lica za kojima se traga i njihovo privođenje nadležnim organima. Realizacija ovih policijskih poslova donekle je regulisana odredbama ZKP<sup>31</sup> koje ovlašćuju policiju na preduzimanje određenih radnji, pre svega u predistražnom postupku, čiji je osnovni cilj otkrivanje krivičnog dela ili učinioca, odnosno pronalaženje učinioca krivičnog dela, sprečavanje učinioca ili saučesnika da se sakrije ili pobegne, otkrivanje i obezbeđenje tragova krivičnog dela i predmeta koji mogu poslužiti kao dokaz, kao i prikupljanje svih obaveštenja koja bi mogla biti od koristi za uspešno vođenje krivičnog postupka. Pojedini autori postupanje policije u predistražnom postupku nazivaju „kriminalističkim procedurama“, pod kojima podrazumevaju niz mera i radnji i ocena rezultata tih mera i radnji od polaznih saznanja o krivičnom događaju ili krivičnom delu, do davanja kriminalističke diferencijalne dijagnoze, tj. prognoze. S informativnog aspekta, polazne kriminalističke situacije variraju od skromnih i nepotpunih informacija stepena osnova sumnje,

---

29 Vidi: Predlog Strategije istraga finansijskog kriminala za period 2015. do 2016. godine, <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> – pristupljeno 11.04.2015.

30 Službeni glasnik RS, br. 101/2005, 63/2009 – odluka US i 92/2011.

31 ZKP je policiju, pored javnog tužioca, odredio kao organ predistražnog postupka i ovlastio je da preduzima kako neformalne, tako i dokazne (formalne) radnje, samoinicijativno ili po zahtevu javnog tužioca.

tako da se nekada dovodi u pitanje i postojanje krivičnog događaja, do onih kod kojih je odmah očigledno da je reč o krivičnom delu.<sup>32</sup>

Imajući u vidu karakteristike savremenog kriminala nesumnjivo je da dobro organizovanim, materijalno-tehnički superiornim, specijalizovanim i profesionalnim učinocima krivičnih dela može da se suprotstavi samo kompetentna i profesionalna policija, pre svega kriminalistička policija. Na žalost zakonodavac nije smatrao za nužno, kako je to učinio za druge organe krivičnog postupka, da propiše barem minimalne standarde kompetentnosti ovlašćenih službenih lica kriminalističke policije, iako je policiju odredio kao organ postupka. To je prepušteno podzakonskim aktima koje donosi ministar unutrašnjih poslova, tačnije sistematizaciji radnih mesta u okviru Uprave kriminalističke policije. Iako se pomenuta sistematizacija smatra službenom tajnom, što je samo po sebi sporno, autoru ovog rada poznato je da su kriterijumi kompetentnosti (znanja, stručnosti) određeni veoma ekstenzivno.<sup>33</sup> To znači da u većini organizacionih jedinica kriminalističke policije može raditi ovlašćeno službeno lice istog stručnog (obrazovnog) profila, a taj profil je, kako smo napomenuli, preširoko definisan. Time se donekle poništavaju pozitivni efekti specijalizacije organizacionih jedinica u okviru Uprave kriminalističke policije.

Osim toga, ni tako definisani kriterijumi, u praksi, često se ne poštuju, tako da smo svi svedoci činjenice da u pojedinim situacijama, u predistražnom postupku, postupaju delimično ili potpuno nekompetentni policijski kadrovi. Prakticistički pristup, zasnovan na stavovima da se znanja o sprečavanju i suzbijanju kriminala mogu steći isključivo kroz praksu, bez obzira na obrazovni profil ovlašćenog službenog lica kriminalističke policije, trebalo bi da su daleko iza nas, ali na žalost nisu. Praksa, odnosno radno iskustvo, važan je elemenat policijske kompetencije, ali nikako ne može biti jedini.

Imajući u vidu radnje na koje je policija ovlašćena u predistražnom postupku, jasno je da bi osnovu njene kompetentnosti trebalo da čine znanja iz krivičnih nauka, pre svega kriminalistike, i njoj srodnih i pomoćnih naučnih disciplina, ali i kriminologije, kriminalne politike, penologije i sl. Celovita i sistematizovana znanja iz kriminalističkih naučnih disciplina sticala su se u okviru institucija tzv. policijskog školstva, i samo delimično na pravnim fakultetima, a u sličnoj meri i na Fakultetu bezbednosti. Ako je poznato da značajan broj diplomiranih studenata policijskih visokoškolskih institucija nije uopšte

---

32 Modly, D., Što policiju očekuje sutra?, Policija i sigurnost, 3-4/2007, Zagreb, str. 258.

33 Na primer za ovlašćeno službeno lice kriminalističke policije traži se završen fakultet društveno-humanističkog usmerenja, bez uže specifikacije naučne oblasti.

zaposlen, onda se nameće zaključak da mesta u kriminalističkoj policiji zauzimaju, u najmanju ruku, od njih manje kompetentni, a slobodno možemo reći i nekompetentni kadrovi.

Međutim, iako je obrazovna struktura kadrova kriminalističke policije strogo čuvana tajna, autoru ovog rada poznato je da određeni broj ovlašćenih službenih lica kriminalističke policije nikada nije učio ni krivičnopravne, ni vanpravne krivične predmete, a da je dobar deo njih, učio samo pojedine od tih nastavnih predmeta i to delimično ili parcijalno. Takav nedostatak kompetentnosti ni iskustvo, ni stručno usavršavanje ne mogu nadoknaditi. Aktuelno stanje može se oceniti još nepovoljnijim ako znamo da se u praksi tužilac oslanja, pre svega, upravo na kriminalističke kompetencije policije, a policija na pravničke kompetencije tužioca.

Obrazovanje i stručno usavršavanje policijskih kadrova za poslove suzbijanja i sprečavanja kriminala moralo bi se zasnivati na sistemu koji započinje utvrđivanjem radnog profila, odnosno utvrđivanjem opštih, posebnih i specijalizovanih znanja i veština koji su neophodni za ove poslove, nastavlja se utvrđivanjem obrazovnog profila, odnosno utvrđivanjem na koji način i gde se te kompetencije mogu steći i završava strogom selekcijom prilikom zapošljavanja i napredovanja u službi. Stručno usavršavanje trebalo bi da obezbedi, pre svega, specijalizovana znanja i veštine, koji su neophodni za postupanje u slučajevima specifičnih kategorija krivičnih dela. Sve ovo, između ostalog, podrazumeva i uspostavljanje i razvijanje sistema građenja karijere kriminalističkog policajca. Upravo zbog odsustva ovakvog sistema sve su glasniji zahtevi da u predistražnom postupku postupaju samo pojedina, ovlašćena službena lica kriminalističke policije.

Još jedna okolnost, doduše posredno, izuzetno negativno utiče na nivo ispoljene kompetentnosti pripadnika kriminalističke policije. Radi se o načinu vrednovanja rada kriminalistički policajaca koji se bazira isključivo na kvantitativnim pokazateljima, odnosno broju podnesenih krivičnih prijavi. Usled takvog, odavno prevaziđenog načina vrednovanja, podnose se i potpuno neosnovane i nepotkrepljene prijave, „juri“ se za rezultatom, a ne za osnovima sumnje, što u krajnjoj liniji manifestuje nekompetentnost policijskog kadra.

Nekompetentno i neprofesionalno postupanje policije u predistražnom postupku ima višestruko negativne efekte ne samo po efikasnost krivičnog gonjenja i krivičnog postupka uopšte, već i po dostignuti nivo ljudskih sloboda i prava, ali i po profesionalni integritet, ne samo policije, već i ostalih državnih, pre svega, pravosudnih organa.

#### 4.3. Kompetentnost ostalih subjekata predistražnog postupka

Osim subjekata koje je ZKP odredio kao organe predistražnog postupka, u ovoj fazi postupka, po odluci organa postupka mogu učestvovati i drugi subjekti, od čije kompetentnosti u značajnoj meri zavisi dalji tok postupka. Ovdje se, pre svega, misli na stručna lica i veštake.

Rasvetljenje i rešenje krivične stvari, kao osnovni cilj krivičnog postupka, podrazumeva, prvenstveno, utvrđivanje činjenice. Metodi utvrđivanja činjenica su različiti. Jedni se zasnivaju na prethodnim saznanjima sadržanim u opštoj kulturi i iskustvu organa postupka (npr. kod uviđaja, rekonstrukcije, pretraganja), ili na iskazima određenih procesnih subjekata (okrivljenog, oštećenog, svedoka). Sa druge strane, za utvrđivanje činjenica koriste se posebna stručna znanja i veštine iz pojedinih oblasti nauke, tehnike, umetnosti ili zanata, koje organ postupka crpi iz delatnosti onih procesnih subjekata koji ovakvim znanjem i veštinama raspoložu. Pomenuta posebna stručna znanja i veštine mogu se definisati kao specijalna znanja i veštine iz bilo koje vanpravne oblasti, koji prevazilaze stepen prosečnog obrazovanja i iskustva. Zbog svoje kvalitativne superiornosti, činjenice utvrđene ovim metodom često odlučujuće utiču na tok postupka. Osim toga, one se koriste i za proveravanje činjenica dobijenih korišćenjem prvog metoda.

Složenost i raznovrsnost posebnih stručnih znanja i veština, koja se potencijalno mogu koristiti za utvrđivanje i ocenu činjenica u krivičnom postupku, upućuje na zaključak da bi svako njihovo taksativno nabranje i kategorisanje u nekom propisu bilo bespredmetno. Osim toga, savremeni razvoj nauke i tehnologije diktira učestalo uključivanje u proces utvrđivanja i ocene činjenica novih oblasti posebnog stručnog znanja i veština, odnosno subjekata koji poseduju ta znanja i veštine. Prema tome, o konkretnoj sadržini posebnog stručnog znanja i veštine (kompetenciji) može se govoriti ili načelno, ili imajući u vidu konkretnu krivičnu stvar. Načelno, može se govoriti samo polazeći od učestalosti potrebe za pojedinim stručnim znanjima i veštinama u određenom periodu. U konkretnom slučaju, organ postupka autonomno odlučuje da li mu je i koja vrsta posebnog stručnog znanja i veština potrebna za utvrđivanje i ocenu činjenica u postupku.

Zakonik o krivičnom postupku regulisao je učešće pomenutih subjekata (stručnih lica, veštaka, stručnih savetnika), pre svega, kod preduzimanja dokaznih radnji.<sup>34</sup> Tako je odredbama koje regulišu uviđaj regulisana

---

<sup>34</sup> Zanimljivo rešenje radi podizanja nivoa kompetentnosti organa postupka prilikom preduzimanja dokaznih radnji sadrži i ZKP Hrvatske, kroz uvođenje instituta istražitelja, pod kojim se podrazumeva lice koje je, prema posebnom propisu donetom na osnovu zakona, ovlašćeno da pre-

mogućnost organa postupka da zatraži pomoć stručnog lica forenzičke, saobraćajne, medicinske ili druge struke, koje će, po potrebi, preduzeti i pronalaženje, obezbeđivanje ili opisivanje tragova, izvršiti potrebna merenja i snimanja, sačiniti skice, uzeti potrebne uzorke radi analize ili prikupiti druge podatke (čl. 133. st. 3. ZKP). Osim toga, na uviđaj se može pozvati i veštak, ako bi njegovo prisustvo bilo od koristi za davanje nalaza i mišljenja (čl. 133. st. 4. ZKP). Ovakva odredba bila je sadržana i u prethodnom ZKP-u i odnosila se na uviđaj, ali i na rekonstrukciju događaja. Iz nepoznatog razloga, aktuelni ZKP nije predvideo mogućnost angažovanja stručnog lica, niti mogućnost pozivanja veštaka, prilikom preduzimanja rekonstrukcije događaja. Razlika u odnosu na prethodni zakonik je i u tome što među stručna lica zakonik izričito uvršćuje stručno lice medicinske struke, a umesto stručnog lica kriminalističko-tehničke struke koristi termin „forenzičke struke“. Međutim, vrlo je sporno šta bi trebalo podrazumevati pod forenzičkom strukom. Smatramo da je ovde u pitanju samo terminološko „šminkanje“ i povlađivanje popularnim trendovima, bez suštinskog unapređenja, pogovo u praktičnoj primeni ove odredbe. Da ne spominjemo da „forenzička struka“, odnosno zanimanje „forenzičar“, nije prepoznato ni u Klasifikaciji zanimanja<sup>35</sup>, niti u praksi.

Uzimanje uzoraka, kao dokaznu radnju, ZKP je regulisao kroz odredbe o uzimanju biometrijskih uzoraka, uzimanje uzoraka biološkog porekla i preduzimanju drugih medicinskih radnji (ovde su svrstani i uzorci glasa i rukopisa, iako ne spadaju u uzorke biološkog porekla), te uzimanje uzoraka za forenzičko-genetičku analizu. Uzimanje uzoraka naređuju tužilac ili sud, a vrši stručno lice, odnosno zdravstveni radnik kada su u pitanju uzorci biološkog porekla. Zakonodavac, međutim, u čl. 2. ZKP, koji definiše značenje izraza korišćenih u zakoniku, nije odredio značenje izraza „stručno lice“. Ni ZKP, niti drugi propisi ne regulišu međusobni odnos organa postupka i stručnog lica, niti druga pitanja vezana za angažovanje stručnog lica. Takođe, ni jednim propisom nisu precizirani ni minimalni uslovi, barem u pogledu obrazovanja i iskustva, koje bi neko trebalo da ispunjava da bi se pojavio u ulozi stručnog lica prilikom preduzimanja procesnih radnji. Samim tim, pod velikim znakom pitanja je i kompetentnost pojedinih stručnih lica, koje organ postupka angažuje u konkretnim slučajevima.

Iz zakonske formulacije jasno je da bi stručna lica, svojim kompetencijama, trebalo da doprinesu utvrđivanju činjenica. Između ostalog, i

---

duzima dokazne i druge radnje. O položaju i ulozi istražitelja u krivičnom postupku Hrvatske vidi više: Pavliček, J., Uloga istražitelja u kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 16, broj 2/2009, str. 895-910.

35 Vidi: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Metodologije/Klasifikacije/G201113003.pdf> – pristupljeno dana 30.03.2015.



pronalaženjem, prikupljanjem i obezbeđivanjem kvalitetnog materijala za veštačenje, odnosno sugerisanjem organu postupka vrste, obima i pravca veštačenja. Iz zakonske odredbe koja reguliše učešće i ulogu subjekata uviđaja jasno je da zakonodavac razlikuje stručno lice i veštaka. S obzirom da je stručnom licu i veštaku zajedničko to da poseduju posebno stručno znanje koje organ postupka ne poseduje, nejasno je zbog čega, recimo, ne postoji registar stručnih lica, poput registra sudskih veštaka. Takođe, imajući u vidu praksu i neadekvatnu zakonsku regulativu vezanu za veštačenja i veštake, nije jasno da li bi stručna lica mogla da se pojave i u ulozi veštaka, ako ne u istom postupku, onda u nekom drugom.

Kao što se kompetentnost tužioca i suda u odnosu na pravna pitanja pretpostavlja, tako se pretpostavlja i kompetentnost veštaka u odnosu na vanpravna pitanja, koja treba utvrditi ili oceniti u krivičnom postupku. Veštačenje određuje organ postupka, pri čemu pojedina veštačenja, poput veštačenja leša, mogu odrediti sud ili tužilac, a ekshumaciju samo sud. Imajući u vidu da je kao posebne slučajeve veštačenja ZKP detaljnije regulisao samo veštačenje telesnih povreda, veštačenje leša i psihijatrijsko veštačenje, te da je za veštačenje leša izričito propisano da ga vrši lekar specijalista sudske medicine, a za psihijatrijsko veštanje je indirektno, preko naziva veštačenja, definisano da bi trebalo da ga vrši lekar specijalista psihijatrije, čime su određene i kompetencije veštaka, može se zaključiti da za ostale vrste veštačenja zakonikom, ni izričito, ni prećutno, nisu određene potrebne kompetencije veštaka. Takođe, za ostale vrste veštačenja nije precizirano ni koji organ postupka može odrediti veštačenje, pa se može dogoditi da policija, kao organ postupka istovremeno i odredi i izvrši veštačenje. Naime, u okviru Nacionalnog kriminalističko-tehničkog centra<sup>36</sup>, koji organizaciono pripada Direkciji policije, odnosno Upravi kriminalističke policije, vrše se brojna veštačenja.<sup>37</sup>

Zakon o sudskim veštacima<sup>38</sup>, delimično određuje kompetentnost veštaka propisujući uslove za obavljanje poslova veštačenja (čl. 6. i 7). Fizičko lice može biti imenovano za veštaka ako ima odgovarajuće stečeno visoko obrazovanje na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno na osnovnim studijama, za određenu oblast veštačenja, najmanje pet godina radnog iskustva u struci, stručno znanje i praktična iskustva u određenoj oblasti

---

36 [http://www.mup.gov.rs/cms\\_cir/UKP.nsf/nkte.h?OpenPage](http://www.mup.gov.rs/cms_cir/UKP.nsf/nkte.h?OpenPage) – pristupljeno 31.03.2015.

37 DNK veštačenja, sudsko-medicinska, biološka, toksikološka, balistička veštačenja, veštačenja požara, eksplozija i havarija, dokumenata i rukopisa, glasa i audio zapisa.

38 Službeni glasnik RS, br. 44/2010.

veštačenja, te da je dostojan za obavljanje poslova veštačenja. Izuzetno, za veštaka može biti imenovano lice koje ima najmanje završenu srednju školu, ako za određenu oblast veštačenja nema dovoljno veštaka sa stečenim visokim obrazovanjem. Stručno znanje i praktična iskustva za određenu oblast veštačenja kandidat za veštaka dokazuje objavljenim stručnim ili naučnim radovima, potvrdom o učešću na savetovanjima u organizaciji stručnih udruženja, kao i mišljenjima ili preporukama sudova ili drugih državnih organa, stručnih udruženja, naučnih i drugih institucija ili pravnih lica u kojima je kandidat za veštaka radio, odnosno za koje je obavljao stručne poslove. Kandidat za veštaka sa naučnim zvanjima nije dužan da dostavlja pomenute dokaze.

Uvidom u registar stalnih sudskih veštaka<sup>39</sup>, međutim, može se uočiti da su za pojedine vrste veštačenja (pojedine oblasti) registrovani stručnjaci veoma raznolikih obrazovnih i stručnih profila, ali i nivoa obrazovanja (od srednje škole do doktorata nauka). Osim toga, pojedini obrazovni profili registrovanih veštaka nikako se ne mogu smatrati kompatibilnim za oblast veštačenja za koju je veštak registrovan, što ide do te mere da se može opravdano posumnjati u kompetentnost pojedinih registrovanih veštaka.<sup>40</sup> Pri tome, iako Zakon o sudskim veštacima (čl. 16. st. 2) izričito propisuje sadržinu podataka o veštaku koji se unose u registar, on ne sadrži istovrsne i potpune podatke za sve registrovane veštake, što dodatno proizvodi konfuziju. Ključni podaci za kompetentnost veštaka su zvanje, oblast veštačenja i uža specijalnost, a baš u pogledu podataka o zvanju postoji poprilična raznolikost.<sup>41</sup> Pomenuta odredba zakona sama po sebi nije dovoljno precizna jer se termin „zvanje“ može različito tumačiti, pa bi to trebalo precizirati, tako što bi se tražili i podaci o obrazovanju i o stručnom zvanju. Na kraju, možda bi trebalo razmisliti i o periodičnom obnavljanju upisa u registar veštaka, imajući u vidu brz razvoj nauke i tehnologije i mogućnost da znanja koja veštak poseduje zastare. Periodična sertifikacija veštaka, barem formalno, garantovala bi da svi registrovani veštaci raspolažu najaktuelnijim znanjima i veštinama, potrebnim za utvrđivanje i ocenu činjenica u postupku.

## 5. Zaključak

Aktuelni krivični postupak u Srbiji odlikuje se preciznim razdvajanjem tužilačke i sudske faze postupka, pri čemu sadašnji predistražni, (raniji

---

39 <http://www.mpravde.gov.rs/court-experts.php> – pristupljeno 30.03.2015.

40 O ovome vidi više: Žarković, M., Bjelovuk, I., Borović, A., op. cit. str. 696-697.

41 Za pojedine veštake kao podatak o zvanju u registar je upisano „doktor nauka“, „magistar nauka“, „master“, bez preciziranja uže naučne oblasti, zatim se mogu pronaći zvanja poput „profesor“, „pukovnik“, „tehničar“, „trgovac“.

pretkrivični postupak), zadržava pretežno neprocesni karakter, uz daleko naglašeniju ulogu tužioca, kao rukovodioca predistražnog postupka. Ovlašćenja policije, samo naizgled slična u odnosu na prethodni ZKP, precizirana su, donekle proširena, ali su u znatno većoj meri podvrgnuta nadzoru i kontroli tužioca. Tokom predistražnog postupka javni tužilac i policija pojavljuju se kao glavni subjekti, odnosno organi predistražnog postupka. Za ostvarivanje cilja i zadataka predistražnog postupka od krucijalnog značaja je, ne samo formalni, već pre svega faktički odnos tužilaštva i policije, a suštinski značaj imaju i kompetencije pomenutih, ali i drugih subjekata koji učestvuju u predistražnom postupku.

Novi ZKP pokušao je da otkloni prethodno uočene probleme i konstatovani raskorak između normativnog i stvarnog odnosa između javnog tužilaštva i policije, odnosno da javnom tužilaštvu obezbedi faktički, a ne samo formalno, rukovodeću ulogu u predistražnom postupku. Tradicionalna podela poslova gde je tužilac organ gonjenja, a policija organ otkrivanja krivičnih dela, novim konceptom trebalo bi da izgubi na značaju, jer i u domenu otkrivanja krivičnih dela i njihovih učinilaca, novi ZKP izričito normira određena ovlašćenja tužioca. Osim toga, nepostupanje po nalogu tužioca sankcionisano je na čvršći i precizniji način nego do sada. Ovakav pristup, naravno, podrazumeva aktivnu ulogu tužioca kako u planiranju, tako i u realizaciji svih radnji tokom predistražnog postupka, što još uvek, ni delimično, nije ostvareno. Takođe, kod većine krivičnih postupaka i dalje ostaje problem usklađivanja organizacione i funkcionalne hijerarhije tužilaca i policije.

Ako možemo konstatovati da su stvorene normativne pretpostavke za efikasnije koordinirano postupanje tužilaštva i policije tokom predistražnog postupka, u pogledu kompetentnosti ovih, ali i drugih subjekata predistražnog postupka stanje je znatno nepovoljnije. Nakon analize koja je prezentirana u ovom radu nameće se zaključak da je tužiocima potrebno sticanje ne samo vapravnih kompetencija, već i kompetencija iz pojedinih pravnih oblasti koje nisu bile deo nastavnog plana i programa na pravnim fakultetima. Sa druge strane, imajući u vidu obrazovnu strukturu značajnog broja pripadnika kriminalističke policije, možemo konstatovati nedovoljan stepen kako pravnih, tako i vanpravnih kompetencija. U tom smislu je i zalaganje za izgradnju sistema obrazovanja i stručnog usavršavanja policijskih kadrova za poslove suzbijanja i sprečavanja kriminala koji započinje utvrđivanjem radnog profila, odnosno utvrđivanjem opštih, posebnih i specijalizovanih znanja i veština koji su neophodni za ove poslove, nastavlja se utvrđivanjem obrazovnog profila, odnosno utvrđivanjem na koji način i gde se te kompetencije mogu steći i završava strogom selekcijom prilikom zapošljavanja i napredovanja u službi, uz uspostavljanje i razvijanje sistema građenja karijere kriminalističkog policajca.

Kada su u pitanju kompetencije ostalih subjekata predistražnog postupka jasno je da normativni okvir za sticanje svojstva stručnog lica, pa ni veštaka, nije odgovarajući, te da je neophodno jasnije i preciznije normirati ovu materiju, uz znatno strožu selekciju prilikom angažovanja pomenutih subjekata u svakom krivičnom postupku. Osim toga, neophodnim se čini uvođenje sistema periodičnog licenciranja stručnih lica i veštaka.

\*

\*

\*

**Prof. dr Božidar BANOVIĆ**

*MUTUAL RELATIONS AND COMPETENCE OF THE  
AUTHORITIES OF PRELIMINARY INVESTIGATION*

*The current Code of Criminal Procedure is characterized, among other things, the new structure and the architecture, which caused a modification of the relationship between the basic subjects of criminal proceedings, especially in the initial stages of the proceedings. The current preliminary investigation represents, in fact, a previous stage of the investigation, and is characterized by predominantly non-process character, with particular emphasized the role of the prosecutor, as head of the pre-trial proceedings. Police is an active contributor to the public prosecutor, but functionally subordinate to the prosecutor, which is manifested through much more pronounced supervision and control over any action taken by the police. Competence of the authorities and other entities of preliminary investigation has special importance for its success and for its efficiency. In this paper we analyzed mutual relations between the prosecutor and the police, their competence and competence of other entities in the function of carrying out the tasks of preliminary investigation.*

**Keywords:** *preliminary investigation, public prosecutor, police, criminal prosecution, competence.*