

UDK 343.123

343.163

Primljeno 15. svibnja 2010.

Pregledni znanstveni rad

**Dr. sc. Davor Krapac\*****Dragan Novosel\*\***

## **RAD DRŽAVNOG ODVJETNIKA U PREDISTRAŽNOM POSTUPKU I RAZLOZI ODBAČAJA KAZNENIH PRIJAVA PREMA ODREDBAMA ZAKONA O KAZNENOM POSTUPKU**

*U radu su deskriptivno i grafički prikazani rezultati istraživanja o radu državnog odvjetnika u predistražnom postupku tijekom 2007. godine.. Prikazani su statistički podaci o podnošenju prijava, provođenju izvidnih radnji od strane policije i državnog odvjetništva, podnositeljima prijava, broju i razlozima odbačaja, strukturi prijava s obzirom na kazneno djelo, broju neposrednih optužnica. Autori su izveli i određene zaključke koji opravdavaju reformu prethodnog kaznenog postupka provedenu ZKP iz 2008.*

### **1. UVOD**

U sklopu znanstvenog projekta „Suvremeni prethodni kazneni postupak u Hrvatskoj i Europi” na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu provedeno je istraživanje o radu državnog odvjetnika u provođenju izvida, o donošenju odluka o odbačajima kaznenih prijava, te o oslobađajućim presudama donesenim temeljem članka 354. točka 3. Zakona o kaznenom postupku (Zakon o kaznenom postupku od 3. X. 1997.; NN 110/97. s kasnijim izmjenama i dopunama<sup>1</sup>; u daljnjem tekstu Zakon o kaznenom postupku ili skraćeno: ZKP/97) u predmetima u kojima je podignuta neposredna optužnica.

Usporedbom tih podataka s podacima koji su prikupljeni 2004. godine u jednom ranijem istraživanju nastojalo se odgovoriti na pitanje koliko je rad policije i državnog odvjetništva u „predvečerje” donošenja novog Zakona o kaznenom postupku od 18. XII. 2008. (NN 152/08, 76/09; skraćeno: ZKP/08), promijenjen te ocijeniti koliko bi se konceptualne izmjene prethodnog po-

---

\* Dr. sc. Davor Krapac, redoviti profesor Kaznenog procesnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu

\*\* Dragan Novosel, zamjenik Glavnog državnog odvjetnika RH

<sup>1</sup> V. D. Krapac, Zakon o kaznenom postupku i drugi izvori hrvatskog kaznenog postupovnog prava, VII. Izdanje, Narodne novine, Zagreb 2008, 59.

stupka, predložene u tzv. „Načelima za izradu Zakona o kaznenom postupku” koja je pripremila Vlada RH u proljeće 2007. godine<sup>2</sup> mogle odraziti na rad policije i državnog odvjetništva pa tako posredno i na rad sudova.

Državno odvjetništvo RH već je tijekom 2004. godine počelo sustavno pratiti svoj rad u ovoj domeni<sup>3</sup> a u okviru rada u Ministarstvu pravosuđa na izradi nacрта novog ZKP sudjelovalo je i u pripremi istraživanja policijske prakse uhićenja na području Republike Hrvatske<sup>4</sup>. Praćenje tijeka državnoodvjetničkih

<sup>2</sup> Usp. B. Pavišić, Zakon o kaznenom postupku, naklada „Naklada d.o.o.” 2009, XIII.

<sup>3</sup> Cilj istraživanja, provedenog tijekom ljeta 2004. godine, bio je utvrditi razloge odbačaja kaznenih prijava, razmotriti način provođenja izviđa kaznenih djela s obzirom na tretman državnog odvjetnika kaznenih prijava poteklih od policije, preko policije i od drugih subjekata neposredno državnom odvjetništvu te analizirati razloge donošenja oslobađajućih presuda temeljem čl. 371. (354) toč. 3. ZKP/97 u kaznenim predmetima. Potonje se činilo naročito važnim u svjetlu iskustva da se različiti propusti u prethodnom postupku, tijekom izviđa, tijekom očevida te razne nepravilnosti u pogledu valjanosti i nepotpunosti istražnih radnji, mogu nepovoljno odraziti na konačni ishod kaznenog postupka. Rezultati istraživanja (evidentiranog: klasa 703-03/02-01/184 urbroj 514-04-01/04-1) pokazali su sljedeće: (a) da u pogledu prakse državnoodvjetničkih i policijskih izviđa postoje značajne razlike između pojedinih državnih odvjetništava koje: prvo, upućuju na to da državna odvjetništva različito postupaju u provođenju izviđa: na jednoj strani nalaze se “pasivna” državna odvjetništva, usmjerena isključivo na zahtijevanje potrebnih obavijesti preko policije (primjerice, Zagreb) a na drugoj ona koja u velikoj mjeri koriste nove ovlasti uvedene novelom ZKP iz 2002. godine (čl. 183. [174]). Neka državna odvjetništva provode više izviđa kod svake kaznene prijave dok druga, u dijelu kaznenih prijava uopće ne provode izvide i ne zahtijevaju poduzimanje istražnih radnji; drugo, ukazuju daje intenzitet selekcije kaznenih prijava kod policije vrlo malen što se može pripisati nedostacima u njezinoj internoj organizacijskoj strukturi i treće, daje uočen mali broj odbačaja kaznenih prijava nakon provedenih izvidnih radnji (pri čemu je ostalo upitno je li on bio rezultat valjane prethodne ocjene osnovanosti prijave koju je obavio državni odvjetnik). Nadalje, rezultati su pod (b) u pogledu prakse donošenja oslobađajućih presuda temeljem čl. 354.toč.3. ZKP (nije dokazano daje optuženik počinio djelo koje je predmet optužbe) na uzorku od 323 sudska predmeta pokazali značajni udio propusta počinjenih tijekom izviđa ili prilikom očevida kao razloga za donošenje te oslobađajuće presude (tijekom izviđa 39% i u očevidu 25%). Stoga je zaključeno kako to može biti razlog za zabrinutost jer opravdava pretpostavku da se u Hrvatskoj preko četvrtine svih poduzetih očevida poduzima defektno što može negativno utjecati na uspjeh kaznenog progona.

<sup>4</sup> To istraživanje, čiji se rezultati nalaze u arhivi Ministarstva pravosuđa, trebalo je pokazati praksu uhićenja kao najvažnijeg prvog zahvata policije u inculpaciji sumnjivca i pokretanju kaznenog progona. Poznato je naime, da se uhićenje, koje je regulirano propisima ZKP, Zakona o policiji i Pravilnika o načinu policijskog postupanja, ponekad provodi na različite načine, što dovodi u pitanje smisao zakonskih propisa - a i ustavnih garancija iz čl. 24.st.2. i 3. Ustava RH. Istraživanje je bilo provedeno u listopadu 2005. godine u devet policijskih uprava u zemlji za razdoblje od 1.1. do 31. XII.2004. godine: u policijskim upravama pregledana su izvješća o uhićenjima (i prema njima ispunjen upitnik) koja su izvršena u prvim policijskim postajama odnosno onim postajama koje se nalaze u sjedištu policijske uprave (za kontrolni uzorak identično istraživanje je obavljeno i u još dvije policijske postaje PU vukovarsko-srijemske). Ukupno je bilo obrađeno 2918 uhićenja. Od toga broja 2,88% odnosilo se na uhićenje zbog “sprječavanja

izvida nastavljeno je dalje, jer je spomenuto ranije istraživanje koje pokazalo kako naša državna odvjetništva različito pristupaju provođenju izvida i ocjeni kaznenih prijava. Rezultati tog praćenja korišteni su u ovom istraživanju za formuliranje upitnika i evaluaciju rezultata.

U ovom istraživanju nisu obuhvaćeni podaci o radu Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), jer se rad Ureda u tolikoj mjeri razlikuje od rada redovnih državnih odvjetništva da bi čitatelj mogao stvoriti krivu sliku o radu državnog odvjetnika u provođenju izvidnih radnji, a posebno o načinima provođenja izvida.

## **2. DRŽAVNOODVJETNIČKI IZVIDI TIJEKOM 2007. GODINE U PREDMETIMA PUNOLJETNIH POČINITELJA KAZNENIH DJELA**

Prema čl. 174. st. 2. i 4. ZKP/97 državni odvjetnik koji nakon zaprimanja kaznene prijave ne može ocijeniti njezinu osnovanost, može sam ili preko policije poduzeti prikupljanje potrebnih obavijesti i provođenje drugih izvida (čl. 177.st.2). U istraživanju su prikupljeni podaci o radu na prikupljanju potrebnih obavijesti. Plan istraživanja je napravljen na osnovu podataka iz redovnog mjesečnog praćenja rada državnih odvjetništava, kako bi ocijenili rad državnog odvjetnika u predhodnom postupku, to jest koliko i na koji način prije donošenja odluke o prijavi državni odvjetnik provjerava navode kaznene prijave.

Kako postoji velika razlika između prijava koje podnose građani i policijskih prijava i to ne samo u pogledu utemeljenosti prijave, nego još više u odnosu na priloge uz prijavu, bilo je nužno posebno razmatrati rad državnog

---

bijega nakon zaticanja u počinjenju kaznenog djela”, 36,66% odnosilo se na “zaticanje u kaznenom djelu od strane policijskih službenika” te 60,45% odnosilo se na uhićenje bez naloga kada su “postojale osnove sumnje o počinjenju kaznenog djela a postoje razlozi za pritvor”. Ukupno je kao povod uhićenju bilo evidentirano 63 kaznena djela iz KZ među kojima je na prvom mjestu (28,23%) uhićenje zbog zlorabe opojnih droga (čl. 173. KZ). Iz preliminarnih rezultata istraživanja moglo se vidjeti: (a) nerazmjerno mali broj uhićenika koji su privedeni istražnom sucu u odnosu na ukupan broj uhićenja, a posebice veliki nerazmjer između onih koji su privedeni istražnom sucu i onih koje je on potom pustio na slobodu, posebice kod kaznenih djela protiv javnog reda (čak 83%); (b) razlike u broju uhićenika u raznim policijskim postajama i (c) nedovoljna prisutnost branitelja prilikom ispitivanja uhićenika u policijskoj postaji. Ti rezultati indicirali su na preispitivanje i restrukturiranje tadašnjih propisa o uhićenju - uključujući i propise najvišeg, ustavnog ranga jer su sugerirali da je primjena uhićenja kao mjere koja najteže pogađa temeljno pravo građana na osobnu slobodu, previše ovisna o slučajnim okolnostima a premalo o standardiziranim kriterijima i operacijama redarstvenih vlasti na izdvajanju osumnjičenika iz kruga potencijalnih počinitelja kaznenog djela i pokretanju kaznenog progona. Poglavitito se pri tome istaknuo nedostatak koordinacije između policije i državnog odvjetništva.

odvjetnika s obzirom na podnositelje prijava i način primanja prijava. Nužno je u praćenju rada državnih odvjetnika u provođenju izvida posebno prati rad državnog odvjetnika u slučaju primitka policijske kaznene prijave i primitka drugih prijava koje podnose građani i pravne osobe. Istraživanje je među ostalim trebalo ukazati na razliku u kvaliteti između tih prijava.

Zbog toga su u državnom odvjetništvu radi mjesečnog praćenja rada prijave podijeljene i stoga je i za potrebe ovog istraživanja prihvaćena ta podjela.

Prijave dijelimo na;

- policijske prijave,
- prijave podnesene preko policije,
- prijave podnesene u državnom odvjetništvu.

U skladu s ovom podjelom državna odvjetništva mjesečno izvješćuju o radu na provođenju izvida i taj rad se prati posebno za svaku od navedenih skupina prijava. Kako je gornja podjela prihvaćena i za ovo istraživanje, te se u tablicama i pojedinim grafikonima radi boljeg uvida posebno posebno razmatra rad obzirom na vrstu prijava

Također je za potrebe mjesečnog praćenja u skladu s odredbama ZKP/97 izvršena i podjela izvida, te je i ta podjela prihvaćena za ovo istraživanje.

Pojedini izvidi su razvrstani u sljedeće skupine;

- Prikupljanje potrebnih obavijesti - članak 174. stavak 2. Zakona o kaznenom postupku,
- Prikupljanje podataka od drugih državnih tijela - članak 174. stavak 3. Zakona o kaznenom postupku,
- Izvidi državnog odvjetnika - članak 174. stavak 4. Zakona o kaznenom postupku,
- Prisustvovanje državnog odvjetnika ispitivanju osumnjičenika u policiji - članak 175. stavak 5. Zakona o kaznenom postupku,
- Predlaganje posebnih izvida - članak 180. Zakona o kaznenom postupku.

Tomu su dodane:

- Hitne istražne radnje,
  - o prisustvovanje očevidu
  - o prisustvovanje državnog odvjetnika pretrazi - članak 224. Zakona o kaznenom postupku.
- Prijedlog za provođenje istražnih radnji prije donošenja odluke o prijavi - članak 191. stavak 6. i članak 432. stavak 1. Zakona o kaznenom postupku.

Na osnovu rezultata praćenja rada državnih odvjetništava tijekom 2007. godine mogu se izvući zaključci o radu državnih odvjetništava u predistražnom postupku.

U tablici 1. prikazani su zbirni podaci o izvidima koji su provedeni tijekom 2007. godine. Pojedini podaci iz te tablice interpretiraju se u više grafikona radi pojašnjavanja rada državnog odvjetnika.

Tablica 1.

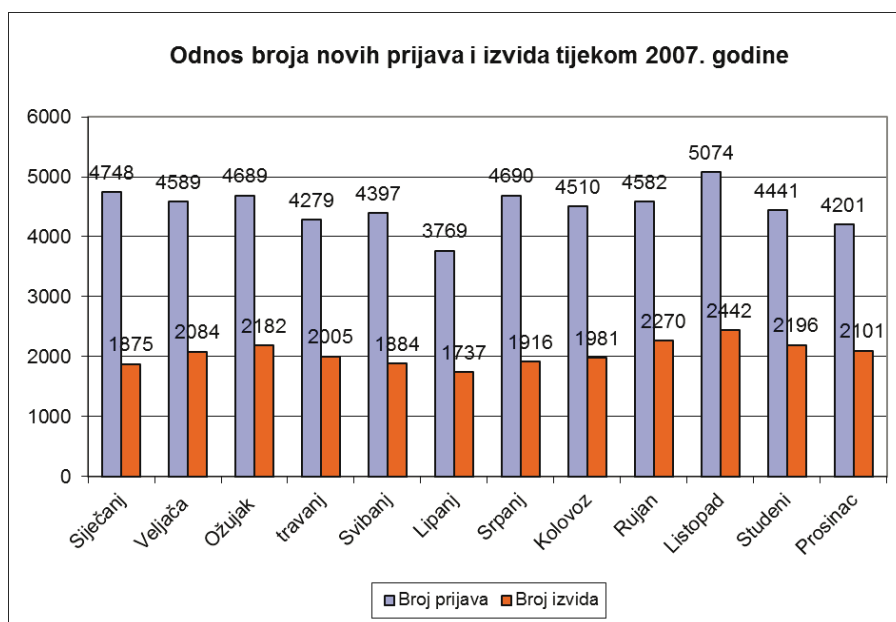
**UKUPNO IZVIDA TIJJEKOM 2007.  
GODINE**

po osobama

Podnositelj prijave	Potrebne obavijesti čl. 174/2 ZKP			Potrebne obavijesti čl. 174/3 ZKP				Izvidi državnog odvjetnika čl. 174/4 ZKP				Prisustvovanje draž. odv. ispitivanju osumnjičenika u policiji (čl. 177/5 ZKP)			Predlaganje posebnih izvida čl. 180. ZKP		Hitne istražne radnje		Prijedlog za provedenje istražnih radnji (čl. 191/6 i čl. 432/1 ZKP)
	Zahjev za prikupljanje p.o. policiji	Prisustvovanje državnog odvjetnika prikupljanju potrebnih obavijesti u policiji	Zahjev za prikupljanje p.o. druga	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Prisustvovanje očevidu	Prisustvovanje pretazi čl. 224. ZKP	
1																			
Policija	3739	46	1794	3440	369	313	9	125	9	116	57	112	6						3768
Oštećenici i druge pravne i fizičke osobe - preko policije	2160	7	948	1698	414	152	5	55	2	0	0	3	1						1522
Oštećenici i druge pravne i fizičke osobe - neposredno	6011	11	1300	1090	530	340	4	113	0	0	0	0	0						1137
<b>UKUPNO</b>	<b>11910</b>	<b>64</b>	<b>4042</b>	<b>6228</b>	<b>1313</b>	<b>805</b>	<b>18</b>	<b>293</b>	<b>118</b>	<b>57</b>	<b>115</b>	<b>7</b>	<b>6427</b>						

U grafikonu 1. prikazan je odnos između primljenih prijava protiv odraslih osoba i zahtijevanog broja izvida i istražnih radnji tijekom 2007. godine. Iz grafikona je vidljiva razlika u postupanju između pojedinih državnih odvjetništava, koja je posebno uočljiva ako ovaj grafikon usporedimo s prikazom odnosa između primljenih prijava i broja istražnih radnji i izvida u postocima danim u grafikonu 2.

*Grafikon 1.*



Iako usporedba između primljenih prijava i zatraženih, odnosno provedenih izvida tijekom određenog vremenskog razdoblja ne daje egzaktni podatak o kvaliteti kaznenih prijava i radu na tim prijavama, jer se u određenom vremenu izvidi ili istražne radnje mogu predlagati i u odnosu na prijave iz ranijeg razdoblja, ipak podaci za 2007. godinu (a slični su u evidencijama državnog odvjetništva i za 2005. i 2006. godinu) pokazuju kako postoje znatne razlike između državnih odvjetništava u Hrvatskoj.

Te razlike više upućuju na pretpostavku kako državna odvjetništva različito postupaju s sličnim ili istovjetnim prijavama, a manje na to da ih u tolikoj mjeri uzrokuju razlike u kvaliteti samih kaznenih prijava.

Podaci iz grafikona 1., a slični su i podaci iz 2004. godine, pokazuju kako su izvidi provedeni u otprilike polovici primljenih prijava. Iz grafikona proizlazi kako je broj izvida u odnosu na broj prijava povećan u drugoj polovici godine. Odstupanja koja su vidljiva u grafikonu 1. nastaju uslijed uobičajenog načina

rada državnog odvjetništva, nakon proteka godišnjih odmora prijave koje nisu riješene u ljetnim mjesecima se uzimaju u rad i broj se izvida povećava.

Grafikon 2. daje osnova za tvrdnju o različitom postupanju državnih odvjetništava. Dok neka državna odvjetništva nakon primitka prijava u značajnom broju traže provođenje izvida ili ih sama provode, druga kao na primjer područje Splita ili Zagreba imaju relativno manji broj izvida. Razlozi mogu biti dvojaki. Jedno je aktivniji odnos državnog odvjetnika koji zahtjeva ili sam provodi izvide, što je samo dijelom točno, ali kada je u pitanju područje Zagreba dijelom je razlog veća orijentacija na zahtijevanje provođenja istražnih radnji (vidi grafikon 4.)

Zanimljiviji su i podaci prikazani u grafikonu 3.

Oni ukazuju da se:

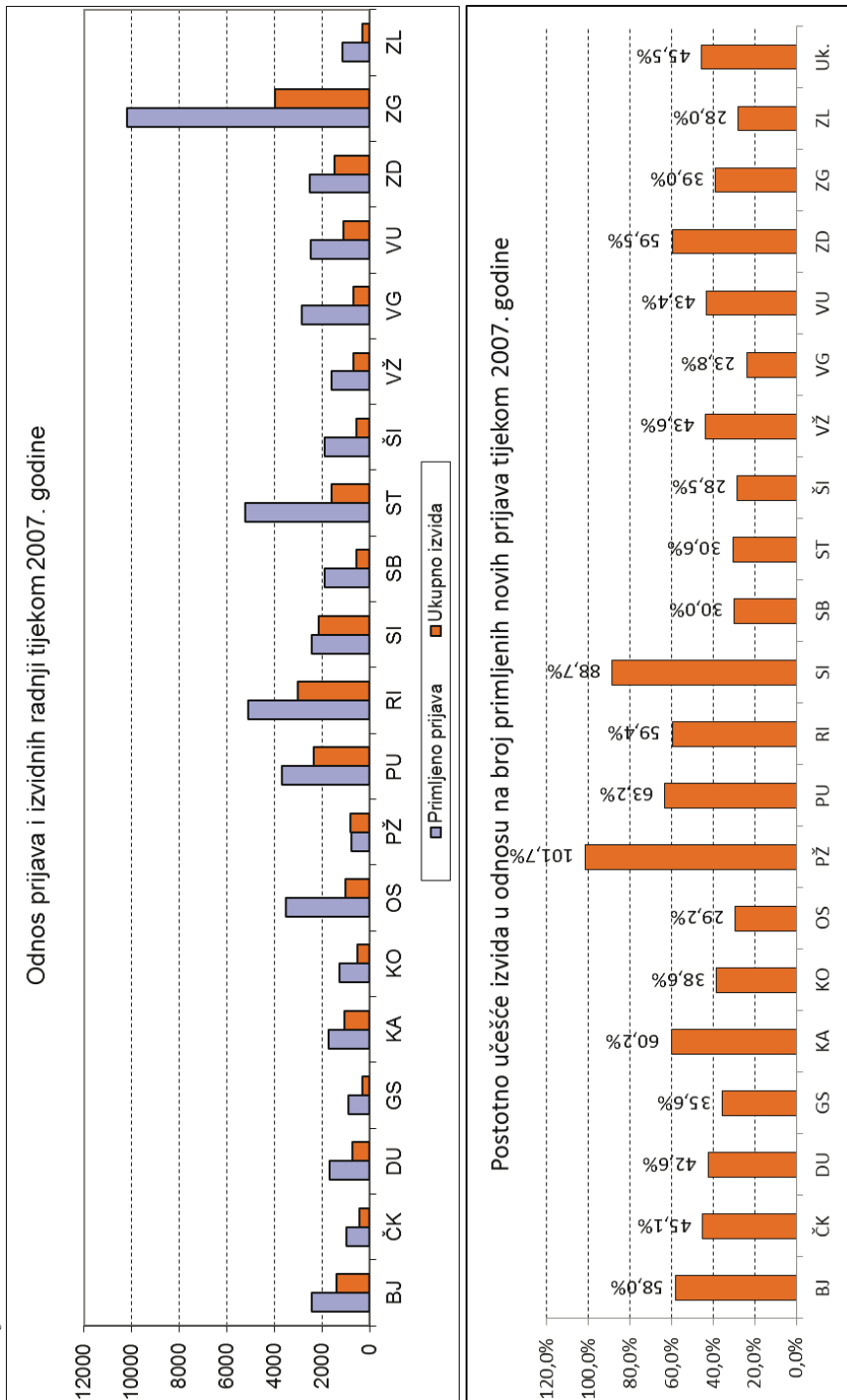
a) prosječno izvidi traže u odnosu na svakih 2,2 prijave ili u odnosu na 45,5% prijava, (istražne radnje traže se u odnosu na svaku 8,4 prijave – grafikon 4.);

b) da postoje značajna odstupanja između pojedinih državnih odvjetništava. Tako na primjer područje ŽDO Požege provodi izvide u odnosu na većinu kaznenih prijava, u nekim prijavama se provođenje izvida traži i više puta. S druge strane, broj traženih izvida najmanji je na području ŽDO Velike Gorice<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Te razlike bile su još veće ranijih godina. Prema istraživanju iz 2004. godine državna odvjetništva s područja Zagreba zahtijevala su provođenje istražnih radnji u odnosu na 38% prijava; npr. u Općinskom državnom odvjetništvu u Zagrebu tijekom kolovoza 2004. godine odnos između zahtijevanih istražnih radnji i novih prijava iznosio je 49%. U trenutku našeg istraživanja državna odvjetništva na području Zagreba zahtijevala su istražne radnje u odnosu na 24% prijava. Nasuprot tome druga državna odvjetništva rijetko zahtijevaju provođenje istražnih radnji. Taj odnos je najmanji na području Koprivnice i iznosi 3%, time da uspješnost na području Koprivnice nije lošija od uspješnosti na području Zagreba. Veliki broj istražnih radnji na području Zagreba, osobito u Općinskom državnom odvjetništvu u Zagrebu prvenstveno posljedica inzistiranja suda na formalnim dokazima, tako da se često prije donošenja odluke traži formaliziranje prikupljenih podataka. Međutim to istovremeno ne znači i veću uspješnost jer podaci iz godišnje statistike pokazuju kako Zagreb ima veći broj oslobođajućih presuda od Koprivnice!

Grafikoni 2. i 3.



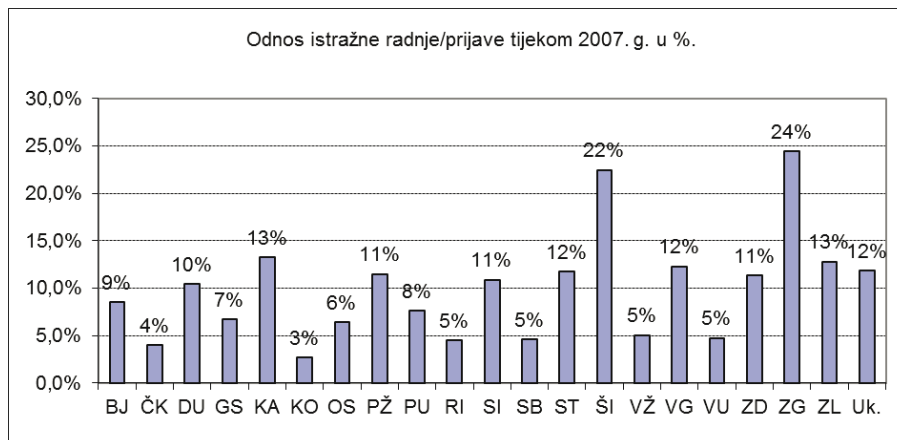


U svojim redovnim pregledima nižih državnih odvjetništava, zamjenici Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske utvrdili su kako postoje razlike u kvaliteti kaznenih prijava što nesumnjivo može povećati broj izvida na pojedinom području. Također se pojedina područja razlikuju obzirom na vrstu kaznene prijave (prijava policije, prijava građana preko policije ili prijava podnesena neposredno državnom odvjetniku). Ipak sve navedeno ne može pojasniti izrazito velike razlike između pojedinih područja.

Dosadašnja iskustva daju osnova za pretpostavku kako na broj izvida izvjesno utječe veća kvaliteta prijava na određenom području, također na to utječe i vrsta prijava koje se podnose, jer prijave građana u pravilu traže provođenje izvida, ali često su razlog dodatnih izvida visoki kriteriji ili pak nesigurnost državnog odvjetnika u procjeni kaznene prijave - u kojem slučaju državni odvjetnik provjerava sve potrebno, ali i nepotrebno prije pokretanja postupka.

Da je praksa suda na pojedinom području, ali i praksa državnog odvjetništva odlučujuća kako za broj, tako i vrstu izvida koje se na tom području provode pokazuju i podaci o postotnom učešću istražnih radnji u odnosu na broj primljenih prijava tijekom 2007. godine prikazani u grafikonu 4. Kao što je to naprijed istaknuto na pojedinom području, a u tome prednjači Zagreb često se pribjegava provođenju istražnih radnji umjesto izvida, s obrazloženjem kako u slučaju provođenja izvidne radnje razgovora s osobom koja može dati obavijesti nije sigurno da će ta osoba tako i iskazivati, dok se u slučaju provođenja istražne radnje ispitivanja svjedoka sa sigurnošću zna sadržaj iskaza tog svjedoka.

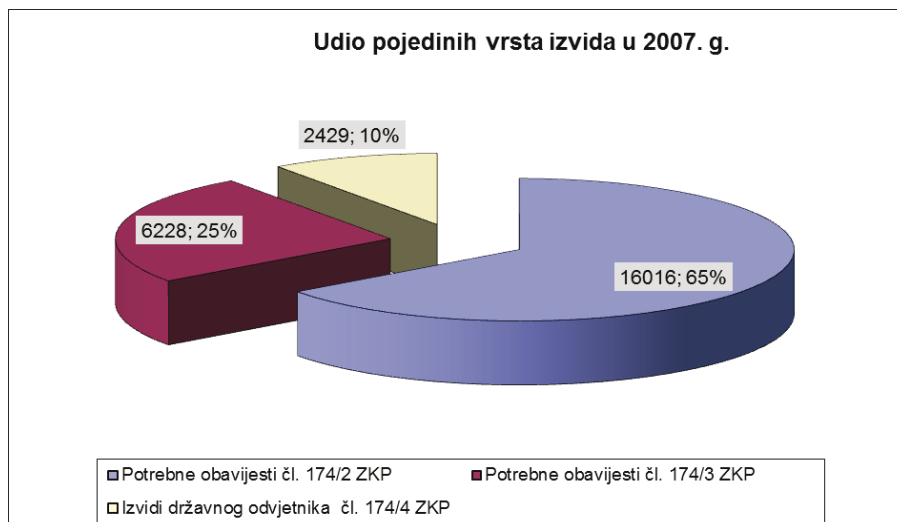
Grafikon 4.



Razlike koje postoje između pojedinih područja u učešću istražnih radnji prikazane u grafikonu 4. su znatne. Te razlike ne može pojasniti razlika u kvaliteti prijave, iskustvo pokazuje da su one prvenstveno rezultat različitog pristupa. Postavlja se pitanje koji su to standardi postupanja koji se primjenjuju, ako zakon traži da budu jednaki ili barem slični za državna odvjetništva na čijem području postoji slična struktura kriminala.

Osim vremenskog pregleda i teritorijalne rasprostranjenosti izvida u tablici 1. dani su podaci o ukupnom broju izvida, vrsti izvida i državnoodvjetničkih radnji tijekom 2007. godine (tablica 1. "Ukupno izvida tijekom 2007. godine), a u grafikonu 5. dan je prikaz zastupljenosti pojedinih izvidnih radnji u postocima prema prosjecima za promatrano razdoblje.

Grafikon 5.

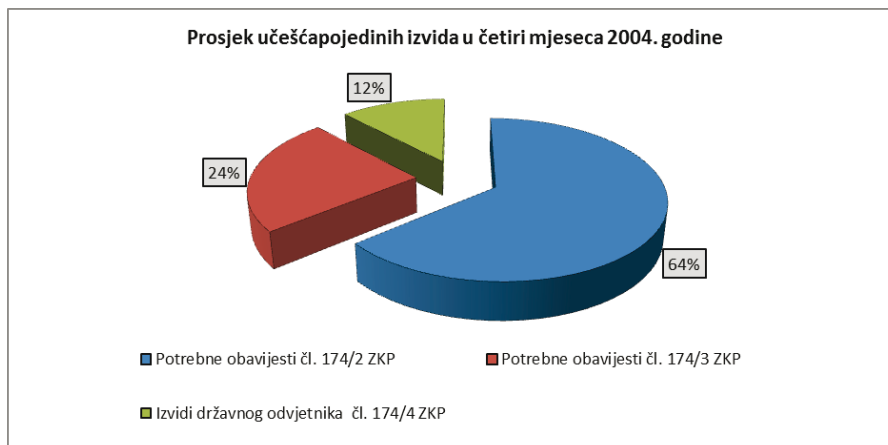


Interesantno je usporediti podatke u grafikonu 5. u kojem su dani postotni podaci o učešću pojedinih izvida u ukupnom broju izvida u 2007. godini s podacima u grafikonu 6. koji se odnosi na podatke prikupljene istraživanjem tijekom 2004. godine.

Stanje je nepromijenjeno unatoč naporima Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, broj izvida koje provodi policija nije smanjen, dapače došlo je do povećanja zahtjeva za prikupljanje potrebnih obavijesti temeljem članka 174. stavak 2. Zakona o kaznenom postupku za 1%., jer je prosjek 64% u četiri mjeseca 2004. godine. Podaci pokazuju inertnost u postupanju državnih odvjetnika, oni se i kasnije nisu u bitnom promijenili. Tako na primjer podaci

Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za listopad 2010. godine pokazuju da je bilo 1392 ili 64,0% izvida temeljem članka 174. stavak 2. ZKP/97.

Grafikon 6.



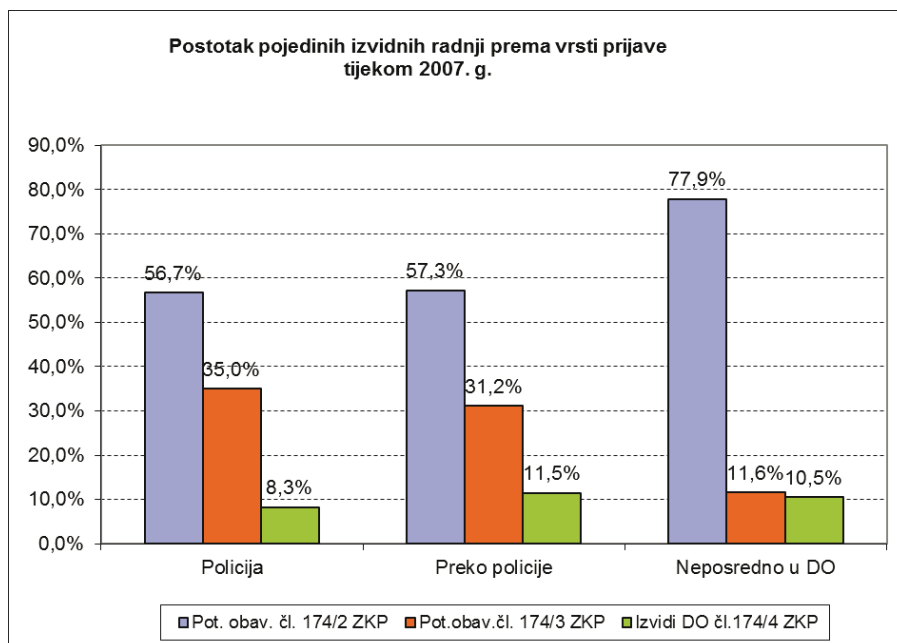
Iz grafikona 6. vidljivo je da se najviše traži prikupljanje potrebnih obavijesti od policije (64%). Samostalni izvodi državnog odvjetnika zastupljeni su sa svega 10%, dok se od drugih tijela temeljem članka 183. (174). stavak 3. Zakona o kaznenom postupku traže potrebni podaci u 25% zahtijevanih izvida.

U odnosu na 2004. godinu smanjen je broj izvida koje provodi državni odvjetnik. Ocjenujemo da je to negativni trend koji je u suprotnosti s naporima Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, koje traži od državnih odvjetništava preuzimanje aktivne uloge u provođenju i nadzoru nad provođenjem izvida. Očito je da je nakon početnog povećavanja udjela državnog odvjetnika u provođenju izvida, odmah nakon stupanja na snagu izmjena Zakona o kaznenom postupku 2002. godine, došlo do stagnacije; državni odvjetnici su trebali u većem broju slučajeva preuzeti aktivnu ulogu u provođenju izvida. Inertnost u postupanju, prepuštanje provođenja izvida policiji i pasivan stav državnog odvjetnika u odnosu na ovlasti koje mu daje ZKP/97 pokazuju kako je izuzetno teško mijenjati način rada. Kako državni odvjetnik kada je to god moguće prepušta provođenje izvida policiji, upitno je koliko je spreman, odnosno koliko se priprema za preuzimanje ovlasti koje ima po ZKP/08.

Ukoliko razmotrimo koja vrsta izvida se najviše traži, obzirom na vrstu prijava tada posebnih iznenađenja nema, kao što to pokazuje grafikon 7. Kao i tijekom istraživanja 2004. godine provođenje izvida od policije se najčešće traži u prijavama koje je državni odvjetnik primio neposredno. To je razumljivo.

vo jer bez obzira na sve ovlasti državnog odvjetnika, „klasične” izvidne radnje koje se sastoje od ispitivanja građana, posebno kada osobe ne žele davati obavijesti najuspješnije može provesti policija.

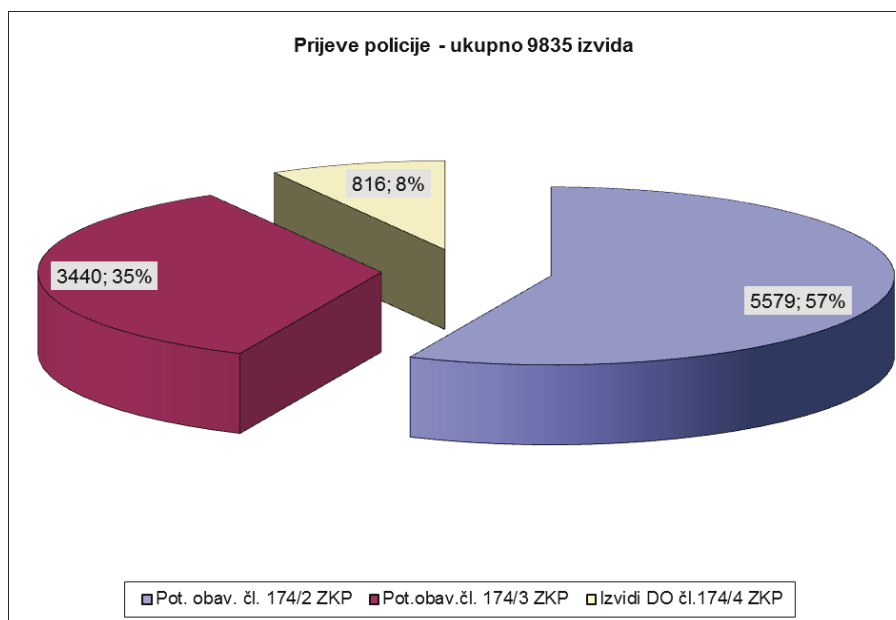
Grafikon 7.



Podaci u sljedeća tri grafikona pokazuju koja se vrsta obavijesti i od koga najviše traži obzirom na podnositelja, odnosno način podnošenja prijave od strane oštećenika.

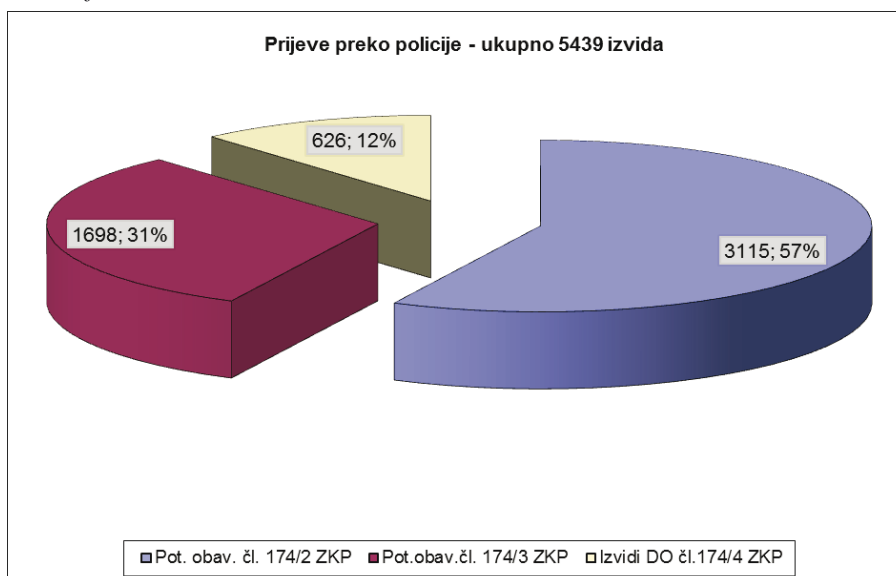
U grafikonu 8. dan je prikaz o udjelu pojedinih vrsta izvida tijekom 2007. u onim slučajevima kada je prijavu podnijela policija.

*Grafikon 8.*



Taj grafikon kada ga usporedimo s grafikonima 9. i 10. pokazuje kako je kod policijskih prijava veća zastupljenost pribavljanja podataka od drugih državnih tijela i pravnih osoba (članak 174. stavak 3. Zakona o kaznenom po-

*Grafikon 9.*



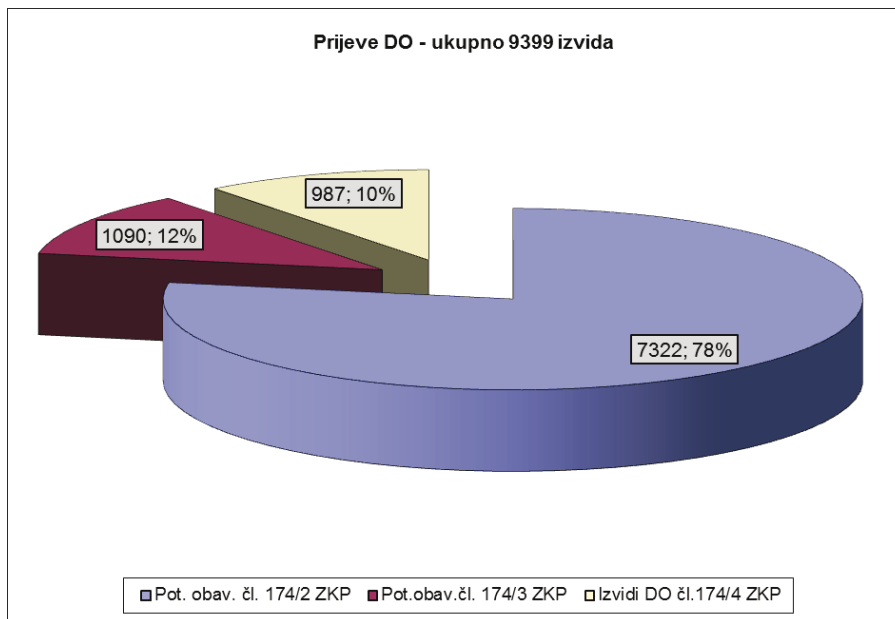
stupku). To ne čudi jer državni odvjetnik ima posebna znanja koja mu pomažu da pribavi određene podatke kao što su to podaci iz zemljišnih knjiga, registra trgovačkih sudova i slično.

Kod prijava podnesenih preko policije (grafikon 9.) državni odvjetnici sami češće provode izvide nego u slučajevima drugih vrsta prijava.

Ne čude podaci iz grafikona 10. U slučajevima kada državni odvjetnik sam primi prijavu, posebno ako je to prijava na zapisnik, on može od oštećenika ili podnositelja pribaviti dosta podataka neformalnim ispitivanjem.

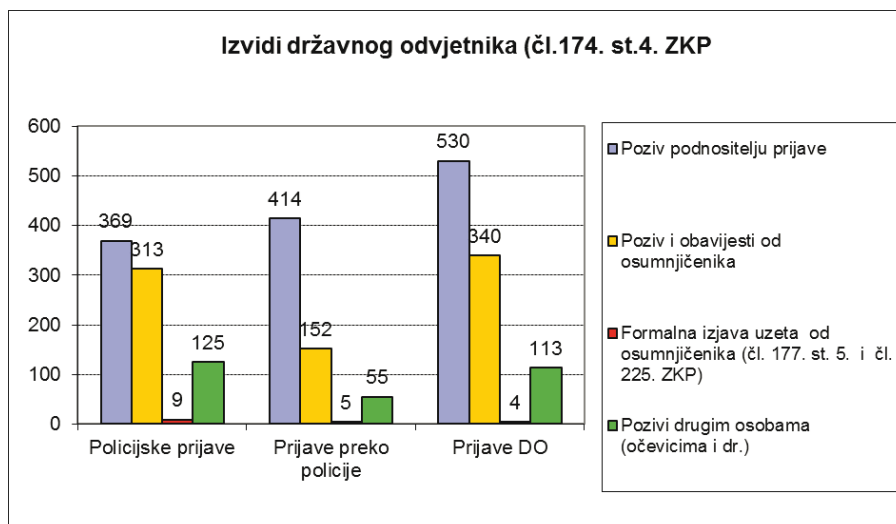
Od osumnjičenika međutim, neformalno ispitivanje (koje je dopušteno u čl. 174.st.4. ZKP/97) nema koristi, a za formalno (sukladno odredbama čl. 177.st.5. i čl. 225. ZKP/97) državna odvjetništva očigledno nisu spremna, pa se kod ove vrste prijava u 77% slučajeva traži provođenje izvida od policije.

*Grafikon 10.*



Radi uvida u rad državnog odvjetnika u predistražnom postupku, što je važno i radi razumijevanja njegovog postupanja prilikom odlučivanja o kaznenoj prijavi u grafikonu 11. dan je prikaz o udjelu pojedinih izvida državnog odvjetnika prema vrsti kaznene prijave. Poziv podnositelju prijave je najčešći bez obzira o kojoj vrsti prijave se radi. Podnositelji se najčešće pozivaju radi pojašnjenja navoda prijave ili radi davanja dodatnih obavijesti kako bi se nakon toga mogli provjeriti navodi prijave i zatražiti dodatni izvidi.

Grafikon 11.



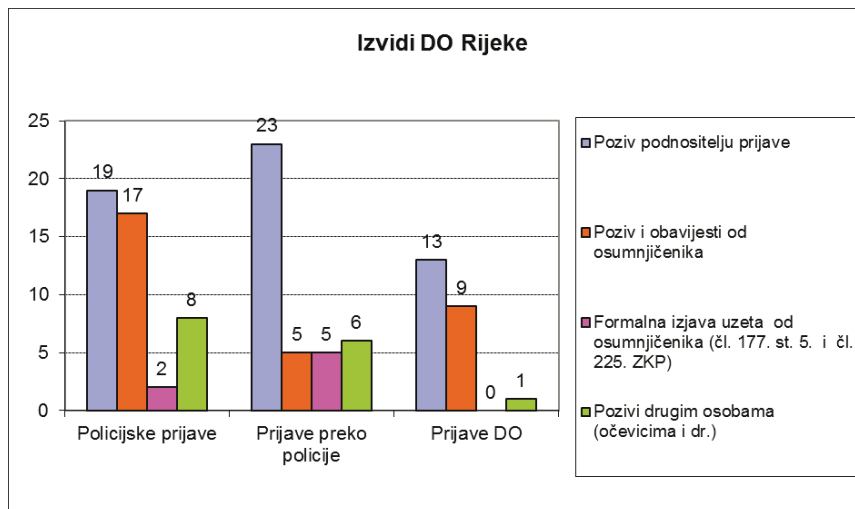
Grafikon pokazuje kako se formalno uzimanje izjave od osumnjičenika izuzetno rijetko primjenjuje i to pokazuje kako u suštini državni odvjetnici malo koriste zakonske ovlasti koje imaju (čl. 174.st.4. ZKP/97). Državni odvjetnici izbjegavaju poduzimanje radnji koje mogu obaviti drugi i očito ispitivanje osumnjičenika radije prebacuju na istražne suce, bilo kroz podnošenje istražnih zahtjeva bilo kroz predlaganje provođenja istražnih radnji.

Razlog je nedovoljno iskustvo i očito je kako pojedini državni odvjetnici nisu skloni u sami preuzeti aktivnu ulogu u predistražnom postupku.

Međutim i tu treba uočiti razlike između državnih odvjetništava, tako su na primjer na području Rijeke državni odvjetnici proveli 108 izvida ili 2,9% u odnosu na ukupan broj kaznenih prijava, a na području Zagreba su proveli 269 izvida ili 3,3% u odnosu na ukupan broj kaznenih prijava. Moglo bi se pomisliti bi kako su državni odvjetnici na području Zagreba aktivniji u korištenju svojih ovlasti; međutim sljedeća dva grafikona pokazuju kako to nije slučaj.

Na području Zagreba (grafikon 13) državni odvjetnici provode isključivo dvije izvidne radnje: u 135 slučajeva pozvali su podnositelja prijave i u 134 slučajeva osumnjičenika na obavijesni razgovor.

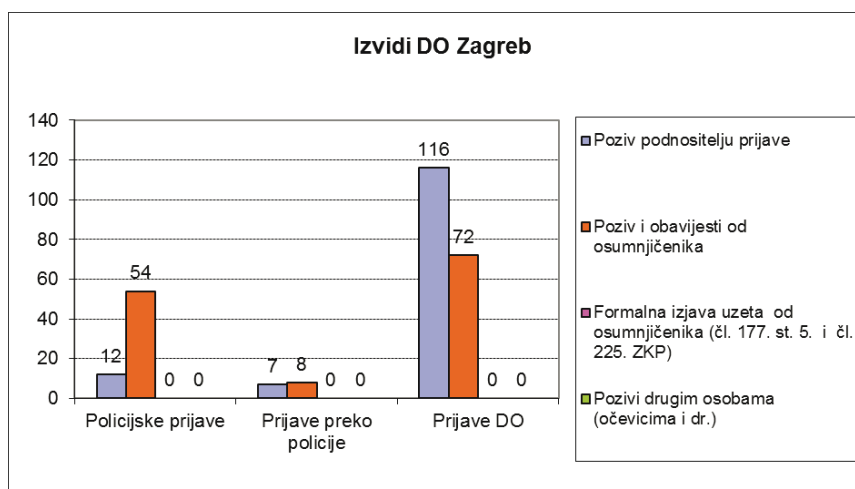
Grafikon 12.



Nasuprot tome iako imaju najteža i najsloženija kaznena djela, državni odvjetnici na području Zagreba nisu niti u jednom slučaju temeljem članka 174. stavak 4. u svezi članka 177. stavak 5. Zakona o kaznenom postupku uzeli formalni iskaz od osumnjičenika, niti su pozvali drugu osobu da bi od nje prikupili potrebne obavijesti. To pokazuje kako državni odvjetnici teško prihvaćaju nove ovlasti i načine rada, premda je od uvođenja te ovlasti u zakon prošlo pet godina.

Nasuprot tome na području Rijeke su državni odvjetnici kvalitetnije koristili svoje ovlasti kako to i pokazuje grafikon 12.

Grafikon 13.





Ti podaci o strukturi izvida, posebno za Zagreb, nisu ohrabrujući. Državni odvjetnik je kod nas tradicionalno okrenut kabinetskom načinu rada, traženju podataka od drugih državnih tijela i ne iskazuje potrebnu inventivnost u korištenju novih ovlasti. Kako će se ti državni odvjetnici snaći nakon donošenja novog Zakona o kaznenom postupku koji će cijeli prethodni postupak u pravnom i inventivnom pogledu povjeriti državnom odvjetništvu upitno je. Moglo bi se dogoditi da će, kao i u drugim sličnim procesnim sustavima u Europi, svoj dio ovlasti prebaciti na policiju (u Njemačkoj tzv. Verpolizeilichung des Vorverfahrens).

### **3. ODBAČAJ KAZNENIH PRIJAVA**

Odbačaj kaznene prijave je praktični selekcijski mehanizam za odabir kaznenih predmeta u kojima će državni odvjetnik kazneno progoniti neku osobu ili neće. On je izraz strukturirane diskrecijske ocjene državnog tijela kojem je povjerena ustavna i zakonska zadaća kaznenog progona počinitelja kaznenih djela i stoga je često predmet teorijskog i empirijskog proučavanja<sup>6</sup>.

#### **3.1. Način prikupljanja podataka**

Na temelju statističkih podataka o broju odbačaja kaznenih prijava (čl. 174.st.1. ZKP/97) iz godišnjih izvješća državnih odvjetništava proizlaze regionalne varijacije: najmanje odbačaja imaju Čakovec i Vukovar, dok najviše odbačaja imaju Dubrovnik i Karlovac.

Stoga su istraživanjem obuhvaćena državna odvjetništva koja imaju najviše, odnosno najmanje odbačaja kaznenih prijava ali i velika državna odvjetništva, kako bi se na osnovi dovoljnog uzorka mogao ocijeniti rad državnog odvjetništva s jedne strane, a s druge kvaliteta i osnovanost podnesenih prijava, prvenstveno policijskih prijava.

##### *3.1.1. Državna odvjetništva koja su sudjelovala u istraživanju*

Radi mogućnosti kompariranja podatak i uočavanja trendova kretanja ovo istraživanje je kao i istraživanje provedeno 2004. godine obuhvatilo sljedeća državna odvjetništva:

---

<sup>6</sup> Usp. samo M. Bošnjak, Izbirni mehanizmi v kazenskem postopku, u: „Izhodišča za nov model kazenskega postopka” (K. Šugman ur.), Institut za kriminologijo pri pravni fakulteti v Ljubljani 2006, 419-456. Kod nas je još uvijek aktualna studija Singer/Zadnik/Kovčo, Odluke tijela kaznenog postupka, HLJKPP 2/2000, 637-682.

- a) pet najvećih općinskih državnih odvjetništava i to; Općinska državna odvjetništva u Osijeku, Puli, Rijeci, Splitu i Zagrebu,
- b) dva državna odvjetništva s najmanjim brojem odbačaja i to; Općinska državna odvjetništva u Čakovcu i Vukovaru,
- c) dva državna odvjetništva s najviše odbačaja; Općinska državna odvjetništva u Dubrovniku i Karlovcu.

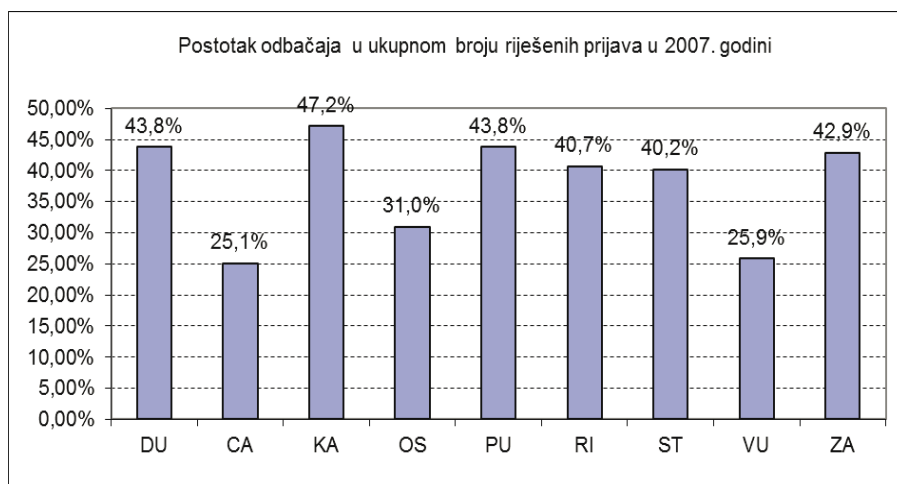
Iz godišnje statistike državnog odvjetništva za 2007. godinu proizlazi da je Općinsko državno odvjetništvo u Zagrebu riješilo 8218 prijava, od čega odbačajem 3528 prijave ili 42,9%, u Splitu 3225 prijava, od čega je odbačeno 1295 prijava ili 40,2%, u Rijeci 2388 prijava, od čega su odbačene 972 prijave ili 40,7%, u Osijeku 1318 prijava, od čega je odbačeno 408 prijava 31,0%, te u Puli 905 prijava od čega je odbačeno 396 prijava ili 43,8%.

Općinsko državno odvjetništvo u Čakovcu riješilo je 601 prijavu, odbačeno je 129 prijava ili 25,1%, dok je Općinsko državno odvjetništvo u Vinkovcima riješilo je 703 prijave, odbačeno je 168 prijava ili 23,9%, dok je Općinsko državno odvjetništvo u Vukovaru riješilo 685 prijava, odbačena je 191 prijava ili 27,9%.

Općinska državna odvjetništva u Dubrovniku i Metkoviću riješila su 1295 prijava, od toga odbačajem 567 prijava ili 43,8%, Općinsko državno odvjetništvo u Karlovcu riješilo je 1111 prijava, od toga odbačajem 524 prijave ili 47,2%.

Spomenuti podaci pokazuju kako ova državna odvjetništva ispunjavaju uvjete koji su postavljeni za istraživanje, bilo u pogledu broja odluka povodom prijave ili u načinima rješavanja kaznenih prijava. Postotak odbačaja kaznenih prijava po pojedinom odvjetništvu dan je u sljedećem grafikonu.

Grafikon 14.

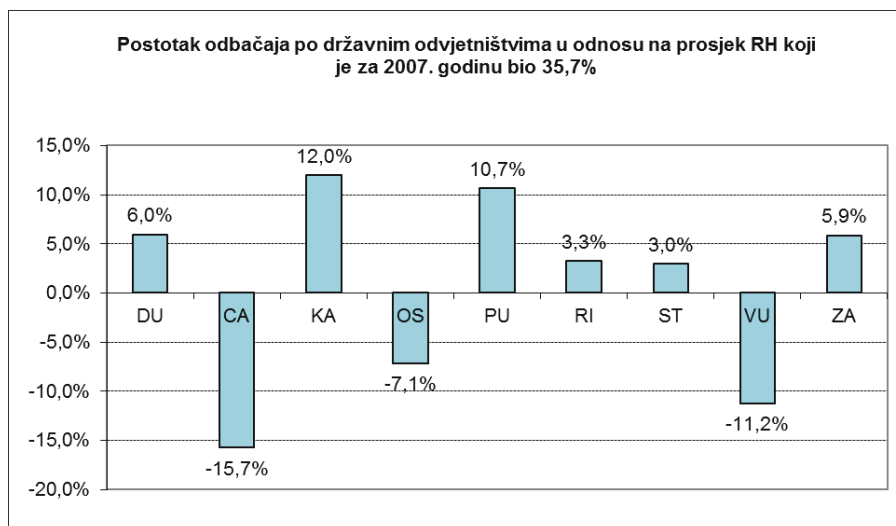


Ukoliko ove podatke usporedimo s podacima iz 2004. godine proizlazi da su općinska državna odvjetništva na području Dubrovnika smanjila broj odbačaja s 52,7% u 2004. godini na 43,8% u 2007. godini, a također je i Općinsko državno odvjetništvo u Karlovcu smanjilo broj odbačaja s 51,2% na 47,2% u 2007. godini, dok su sva druga državna odvjetništva povećala broj odbačaja.

Međutim razlike u broju odbačaja po državnim odvjetništvima su značajne i danas.

Uočavamo velike razlike koje se ne mogu objasniti samo strukturom kaznenih prijava. Dok se i može objasniti mali broj odbačaja na području Čakovca dobrom suradnjom i koordinacijom rada s policijom, razlike ukazuju da je potrebno pregledati svaki pojedini predmet kako bi se potvrdila pravilnost odluke o odbačaju te ispitalo zbog čega nastaju velike razlike između pojedinih područja. Posebno zabrinjava trend porasta odbačaja kaznenih prijava, dok je u vrijeme istraživanja bio 35,7%, za 2009. godinu postotak odbačaja iznosio je 39,5%. Kontinuirani porast broja odbačaja ukazuje na moguće negativne trendove. Naime, ne može se isključiti da pojedinim slučajevima državni odvjetnik preuranjeno odbacuje kaznenu prijavu umjesto da se kroz provođenje izvida sa sigurnošću utvrdi da li postoji osnovana sumnja da je prijavljena osoba počinila kazneno djelo. Pregledi nižih državnih odvjetništava od strane Državnog odvjetništva Republike Hrvatske daju osnova za ovakve tvrdnje, a posebno za tvrdnju kako su državni odvjetnici u pojedinim državnim odvjetništvima pasivni umjesto da kroz provođenje izvida utvrde sve okolnosti pojedinog slučaja.

*Grafikon 15.*



### 3.1.2. Način odabira predmeta i broj odbačaja kaznenih prijava

Uzorak predmeta na koji su bili podloga za ovo istraživanje formiran je tako što je zatraženo je od državnih odvjetništava da izdvoje svaki četvrti odbačaj (odnosno svaki treći od ukupnog broja odbačaja ako je državno odvjetništvo imalo mali broj odbačaja). Izdvajanje je izvršeno prema redoslijedu po brojevima upisa kako bi se dobili čim objektivniji rezultati, a zatim je vršen uvid u podatke i dokumentaciju predmetu na kojima se temeljila odluka o odbačaju. Podaci su zatim razvrstani u tri posebne tabele koje su dostavljene državnom odvjetništvu Republike Hrvatske.

Tablica 2.

Državnih odvjetništava i broja odbačaja obuhvaćenih istraživanjem

Općinsko državno odvjetništvo	Broj pregledanih odbačaja po osobama	Ukupan broj odbačaja u 2007. godini	Približna frekvencija pregleda svaki .. odbačaj	Broj odbačaja po državnom odvjetništvu
Općinsko državno odvjetništvo Čakovec	19	129	6	ODO Čakovec 20
Općinsko državno odvjetništvo Dubrovnik i Metković	152	567	4	ODO Metković 25, ODO Dubrovnik 125
Općinsko državno odvjetništvo Karlovac	150	524	3	ODO Karlovac 150
Općinsko državno odvjetništvo Osijek	150	408	3	ODO Osijek 150
Općinsko državno odvjetništvo Pula	100	396	4	ODO Pula 100
Općinsko državno odvjetništvo Rijeka i Crikvenica	200	972	5	ODO Rijeka 200
Općinsko državno odvjetništvo Split	400	1295	3	ODO Split 400
Općinsko državno odvjetništvo Vinkovci, Vukovar	79	359	4	ODO Vukovar 40, ODO Vinkovci 40
Općinsko državno odvjetništvo Zagreb	1000	3528	4	ODO Zagreb 1000
UKUPNO	2250	15734	7	

U tablici 2. dan je pregled državnih odvjetništava, ukupni broj odbačaja, frekvencije izdvajanja za istraživanje i broja predmeta koji su bili podloga za istraživanje.

### *3.1.3. Podjela kaznenih prijava<sup>7</sup> i metodologija istraživanja*

Ranije smo spomenuli da su istraživanju posebno razmatrane policijske i druge kaznene prijave. Takav pristup je još nužniji kod odbačaja kaznenih prijava koje su razvrstane prema podnositeljima na:

- kaznene prijave koje je podnijela policija,
- kaznene prijave podnesene preko policije i
- kaznene prijave podnesene neposredno državom odvjetništvu.

Istraženi su odbačaji posebno za svaku glavu Kaznenog zakona, a traženi podaci bili su podijeljeni u dvije osnovne skupine i to:

- izvidi i istražne radnje prije donošenja odluke o odbačaju prijave,
- razlozi odbačaja kaznene prijave.

U cilju otkrivanja pravih razloga odbačaja kaznene prijave, istražili smo provođenje izvida u predmetima u kojima je prijava nakon toga odbačena, pri čemu su prikupljeni podaci o tome;

- od koga su traženi izvidi,
- tko je provodio izvide (potrebne obavijesti),
- da li su ti podaci prikupljeni, te da li je zatraženo provođenje istražnih radnji.

U dijelu koji se odnosi na sam odbačaj kaznene prijave trebalo je pronaći zakonsku osnovu odbačaja: odbačaj temeljem članka 174. stavak 1. Zakona o kaznenom postupku, pozivom na članak 28. KZ - beznačajno djelo i primjena oportuniteta (članak 175. Zakona o kaznenom postupku). Za odbačaje temeljem članka 174. stavak 1. Zakona o kaznenom postupku državna odvjetništva su uvidom u rješenja o odbačaju utvrdila na koju od osnova za odbačaj iz ovog članka se rješenje poziva i na temelju toga su dostavila tabele s podacima.

Osnove su odbačaja kaznene prijave navedene u članku 174. stavak 1. podijeljene su u četiri skupine;

- prijavljeno djelo nije kazneno djelo
- postoje okolnosti koje isključuju krivnju,
- isključen kazneni progon (zastara i dr.).
- nema osnovane sumnje.

---

<sup>7</sup> Za potrebe ovog istraživanja upotrebljava se izraz „vrsta prijave“ pri čemu se misli na način podnošenja prijave (preko policije, neposredno državnom odvjetniku) i policiju kao podnositelja prijave, a ne na neku od uobičajenih podjela koje se koriste (npr. anonimne prijave, prijave protiv nepoznatih osoba i sl.).

Istraživanjem je trebalo utvrditi koji su najčešći razlozi odbačaja kako u globalu, tako i u odnosu na pojedine vrste prijava.

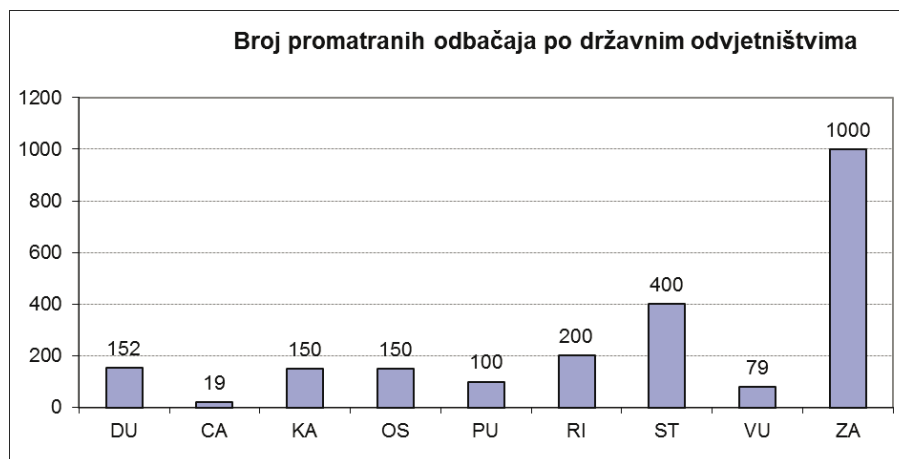
### 3.2. Zastupljenost odbačaja prema državnim odvjetništvima i kaznenim djelima iz pojedine glave Kaznenog zakona

#### 3.2.1. Opseg istraživanja

Istraživanjem je bio obuhvaćen ukupno 2251 odbačaj, od čega najmanje za Čakovec (19 rješenja o odbačaju) i najviše za Zagreb - čak 1000 rješenja o odbačaju. Druga državna odvjetništva zastupljena su s manjim brojem odbačaja od Zagreba zavisno od toga koliko su u 2007. godini imali odbačaja.

Sljedeći grafikoni i tabela 2. pokazuje broj odbačaja po državnim odvjetništvima koji su korišteni za ovo istraživanje.

Grafikon 16.



Kako je u svakom državnom odvjetništvu izdvajan određeni broj rješenja o odbačaju kaznenih prijava, (uglavnom svaki četvrti odbačaj), to ne iznenađuje podatak da je najviše rješenja o odbačaju iz Općinskog državnog odvjetništva u Zagrebu, jer je to državno odvjetništvo imalo u 2007. godini sveukupno 3528 odbačaja.

#### 3.2.2. Struktura kriminala i broj odbačaja kaznenih prijava

Ukoliko razmatramo zastupljenost broja odbačaja prema vrsti kaznenih djela (Glavi KZ), tada struktura prijavljenih kaznenih djela utječe na strukturu

kaznenih djela u odbačajima. Kako je daleko najviše prijava za imovinske delikte to je i najviše odbačaja upravo za kaznena djela protiv imovine (700 odbačaja), slijede kaznena djela iz Glave XI. protiv slobode i prava čovjeka i građanina (527 odbačaja), zatim kaznena djela zlouporabe opojnih droga (214 odbačaja) itd.

Tablica 3.

Glave KZ	God. Struktura	Istr. odbačaji
KAZNENA DJELA PROTIV ŽIVOTA	1289	58
I TIJELA (Glava X KZ)	2,87%	2,73%
KAZNENA DJELA PROTIV SLOBODE I PRAVA ČOVJEKA I GRAĐANINA (Glava XI KZ)	6203	527
	13,81%	26,32%
KAZNENA DJELA PROTIV VRIJEDNOSTI ZAŠTIĆENIH MEĐUNARODNIM PRAVOM (Glava XIII KZ)	494	12
	1,10%	0,61%
KAZNENA DJELA VEZANA ZA ZLOPORABU OPOJNIH DROGA (Glava XIII KZ)	4900	214
	10,91%	1,67%
KAZNENA DJELA PROTIV SPOLNE SLOBODE I SPOLNOG ĆUDOREĐA (Glava XIV KZ)	428	8
	0,95%	0,40%
KAZNENA DJELA PROTIV BRAKA, OBITELJI I MLADEŽI (Glava XVI KZ)	3530	86
	7,86%	4,10%
KAZNENA DJELA PROTIV IMOVINE (Glava XVII KZ)	12685	700
	28,24%	34,16%
KAZNENA DJELA PROTIV OKOLIŠA (Glava XIX KZ)	805	24
	1,79%	0,61%
KAZNENA DJELA PROTIV OPĆE SIGURNOSTI LJUDI I IMOVINE I SIGURNOSTI PROMETA (Glava XX KZ)	2846	115
	6,34%	5,47%
KAZNENA DJELA PROTIV SIGURNOSTI PLATNOG PROMETA I POSLOVANJA (Glava XXI KZ)	3241	119
	7,22%	5,77%
KAZNENA DJELA PROTIV VJERODOSTOJNOSTI ISPRAVA (Glava XXIII KZ)	2834	116
	6,31%	5,16%
KAZNENA DJELA PROTIV JAVNOG REDA (Glava XXIV KZ)	1764	82
	3,93%	3,95%
KAZNENA DJELA PROTIV SLUŽBENE DUŽNOSTI (Glava XXV KZ)	2312	84
	5,15%	4,20%
OSTALA KAZNENA DJELA IZ KZ I POSEBNIH ZAKONA	1589	106
	3,54%	4,71%
UKUPNO:	44920	2250
	100%	100%

Glave KZ	Struktura kaznenih djela prema prijavama	Struktura k. d. u odbačajima (istraživanje)
KAZNENA DJELA PROTIV ŽIVOTA I TIJELA (Glava X KZ)	1497 3,5%	58 2,73%
KAZNENA DJELA PROTIV SLOBODE I PRAVA ČOVJEKA I GRAĐANINA (Glava XI KZ)	5501 12,8%	527 26,32%
KAZNENA DJELA PROTIV VRIJEDNOSTI ZAŠTIĆENIH MEĐUNARODNIM PRAVOM (Glava XIII KZ)	531 1,2%	12 0,61%
KAZNENA DJELA VEZANA ZA ZLOPORABU OPOJNIH DRUGA (Glava XIII KZ)	4901 11,4%	214 1,67%
KAZNENA DJELA PROTIV SPOLNE SLOBODE I SPOLNOG ĆUDOREĐA (Glava XIV KZ)	431 1,0%	8 0,40%
KAZNENA DJELA PROTIV BRAKA, OBITELJI I MLADEŽI (Glava XVI KZ)	3369 7,8%	86 4,10%
KAZNENA DJELA PROTIV IMOVINE (Glava XVII KZ)	11672 27,1%	700 34,16%
KAZNENA DJELA PROTIV OKOLIŠA (Glava XIX KZ)	756 1,8%	24 0,61%
KAZNENA DJELA PROTIV OPĆE SIGURNOSTI LJUDI I IMOVINE I SIGURNOSTI PROMETA (Glava XX KZ)	3138 7,3%	115 5,47%
KAZNENA DJELA PROTIV SIGURNOSTI PLATNOG PROMETA I POSLOVANJA (Glava XXI KZ)	3053 7,1%	119 5,77%
KAZNENA DJELA PROTIV VJERODOSTOJNOSTI ISPRAVA (Glava XXIII KZ)	2736 6,4%	116 5,16%
KAZNENA DJELA PROTIV JAVNOG REDA (Glava XXIV KZ)	1781 4,1%	82 3,95%
KAZNENA DJELA PROTIV SLUŽBENE DUŽNOSTI (Glava XXV KZ)	2274 5,3%	84 4,20%
OSTALA KAZNENA DJELA IZ KZ I POSEBNIH ZAKONA	1391 3,2%	106 4,71%
UKUPNO:	43031 100%	2250 100%

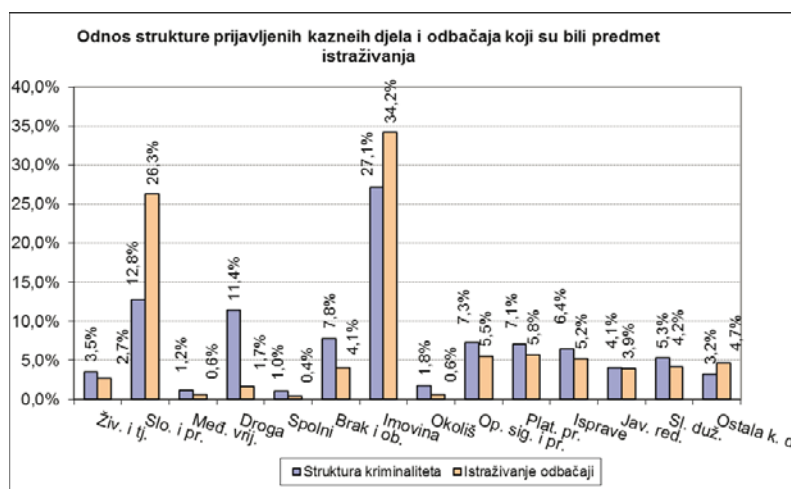
Tablica 3. pokazuje kako postoje razlika između strukture kaznenih djela u odbačajima kaznenih prijava od strukture prijavljenih kaznenih djela po glavama Kaznenog zakona u 2007. godini. Ukoliko usporedno u tablici



dane podatke o postotnom učeću pojedinih glava Kaznenog zakona u ukupnom broju prijava s podacima o postotnom učešću kaznenih djela u strukturi odbačaja tada vidimo razlike. Učešće odbačaja za pojedina kaznena djela je iznad prosjeka učešća kaznenih prijava za ta djela, posebno je to na više kod kaznenih djela protiv slobode i prava čovjeka i građanina (Glava XI), dok je daleko ispod prosjeka učešća prijava u ukupnom prijavljenom kriminalu broj odbačaja za kazneno djelo iz članka 173. Kaznenog zakona (droga). Navedeni podatak dijelom daje odgovor na pitanje koji je najčešći razlog odbačaja, to je najčešće nedostatak osnovane sumnje, a zatim nepostojanje kaznenog djela. Naime, prijave za kaznena djela protiv slobode i prava, (većinom su to kaznena djela iz članka 129. Kaznenog zakona - prijetnja) zasnivaju se uglavnom na izjavama oštećenika i eventualno drugih osoba, kaznene prijave za drogu temelje se na materijalnim dokazima (oduzeta droga, posebne izvidne mjere itd.) i to je razlog zbog kojeg je mali broj odbačaja za drogu. Kod kaznenih djela protiv slobode i prava, kasnije tijekom izvida ili provođenja istražnih radnji, osobe za koje se uprijavi navodi kako mogu potvrditi navode prijave, često to ne potvrđuju i tada državnom odvjetniku ne preostaje ništa drugo nego odbačaj zbog nepostojanja osnovane sumnje da je osumnjičenik počinio kazneno djelo za koje je prijavljen. Generalno možemo reći da je manja izvjesnost odbačaja kaznene prijave ako se zasniva na materijalnim dokazima.

Sljedeći grafikon daje usporedno prikaz strukture prijavljenih djela i odbačaja u državnim odvjetništvima koja su sudjelovala u istraživanju. Podaci su dani u postotnom udjelu kaznenih djela iz pojedine glave Kaznenog zakona u ukupnom broju prijava, također su u postotku dani i odbačaji u ukupnom broju odbačaja koji su bili predmet istraživanja, kao što se to vidi u grafikonu.

Grafikon 17.



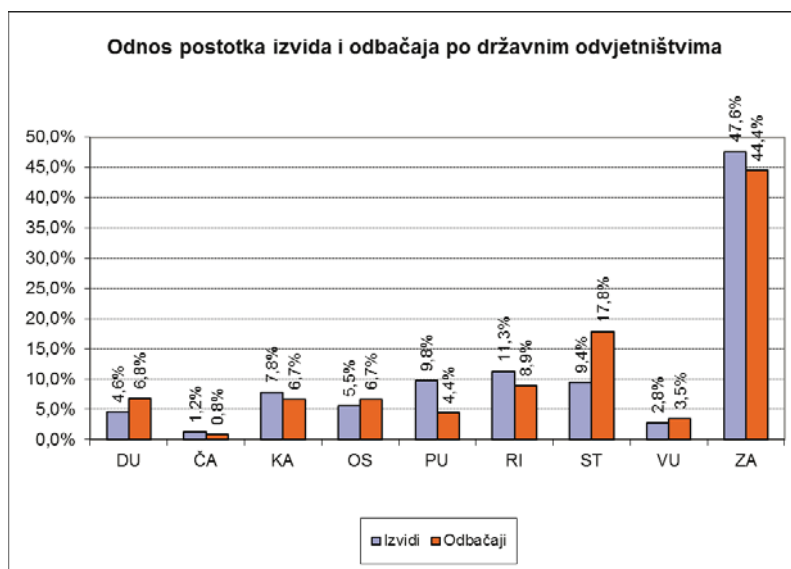
Kao što je navedeno zastupljenost kaznenih djela iz pojedine glave u promatranom uzorku za većinu kaznenih djela u skladu je s strukturom prijavljenih djela na području Republike Hrvatske. Odstupanja koja su navedena pokazuju kako znatno odskakuju kaznena djela protiv slobode i prava (prvenstveno kazneno djelo prijetnje), iz gore navedenih razloga i nešto manje kaznena djela protiv imovine. I kod kaznenih djela prijetnje iz članka 129. Kaznenog zakona i kod imovinskih delikata osnovni razlog odbačaja je nedostatak osnovane sumnje (vidi pod:3.4.).

### 3.3. Izvidi kaznenih djela prije odbačaja kaznene prijave

Rad državnih odvjetništava u predistražnom postupku što se tiče provođenja izvida općenito tijekom 2007. godine već je iskazan gore u dijelu pod 2. (izvidi). U ovom dijelu raščlanjuju se podaci o provođenju izvida u predmetima odbačaja koji su bili obuhvaćeni istraživanjem i oni se mogu razlikovati od gore navedenih podataka. Kao što je to ranije navedeno istraživanjem su obuhvaćena samo pojedina općinska državna odvjetništva i to isključivo u predmetima u kojima je prijava odbačena.

Podaci o izvidima prije donošenja odluke o odbačaju prijave razlikuju se među pojedinim državnim odvjetništvima. Iz sljedećeg grafikona možemo uočiti razlike i očito je kako pojedina državna odvjetništva vrše detaljnije provjere prije odluke o odbačaju.

Grafikon 18.

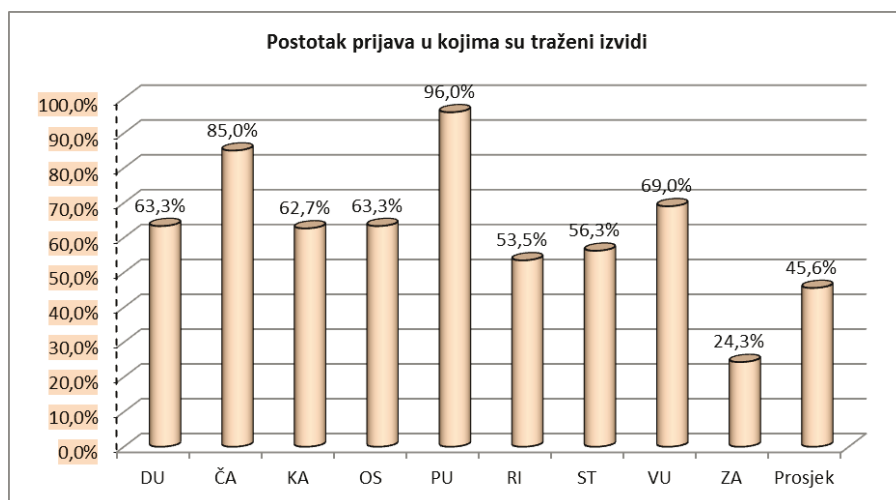


Grafikon je pokazuje postotno učešće pojedinih državnih odvjetništava u ukupnom broju izvida i odbačaja kaznenih prijava. Razlika između učešća izvida i odbačaja ukazuje koliko je koje državno odvjetništvo vršilo provjere prije odbačaja kaznene prijave. Dok Pula sudjeluje s 9,8% u izvidima i 4,4% u odbačajima kaznenih prijava, nasuprot tome Općinsko državno odvjetništvo u Splitu u izvidima sudjeluje s 9,4%, a u odbačajima s 17,8%. Dakle, prema navedenim podacima u grafikonu proizlazi da je Općinsko državno odvjetništvo u Puli češće vršilo provjere prije odluke o odbačaju od Općinskog državnog odvjetništva u Splitu.

### 3.3.1. Izvidi prije odbačaja kaznene prijave – struktura i uspješnost

Podaci o broju traženih izvida dani su u grafikonu 19. U ovom grafikonu stavljen je u relaciju ukupan broj kaznenih prijava i broj izvida koji su provedeni u svezi tih prijava.

Grafikon 19.

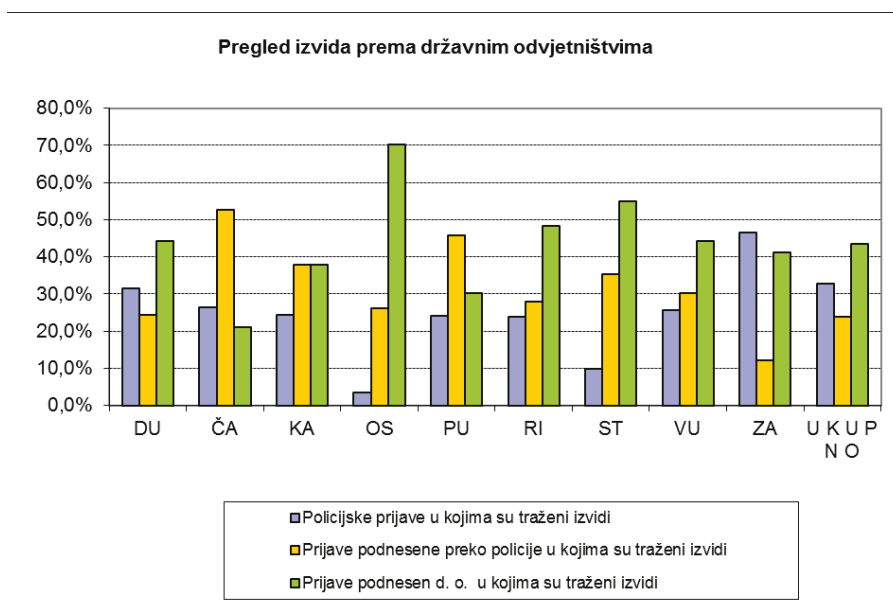


Grafikon 19. pokazuje u kojem postotku prije donošenja odluke pojedino državno odvjetništvo traži provođenje izvida. Općinsko državno odvjetništvo u Puli traži provođenje izvida u 96% promatranih predmeta i odskače od drugih državnih odvjetništava (to je bio slučaj i 2004. godine). Područje Pule u odnosu na ukupan broj primljenih prijava ima 63% izvida. Očito je da se na području ovog državnog odvjetništva prije odbačaja kaznene prijave kada god je to moguće provode izvidi kako bi se sa sigurnošću utvrdilo postojanje razloga za odbačaj. S druge strane podaci za Općinsko državno odvjetništvo

u Zagrebu kako za 2004. godinu tako i u trenutku ovog istraživanja pokazuju da je broj predmeta u kojima je doneseno rješenje o odbačaju a prije toga su traženi izvidi, začuđujuće nizak.

Ukoliko promotrimo te iste podatke ali ne samo prema državnom odvjetništvu nego i prema vrsti kaznene prijave, vidimo da postoje značajne razlike između državnih odvjetništava kako to pokazuje grafikon 20. Dok jedna državna odvjetništva provode više izvoda kod policijskih prijava za koje je bilo očekivati da će se izvodi najmanje tražiti, druga provode najviše kod prijava koje su primljene neposredno u državno odvjetništvo.

*Grafikon 20.*

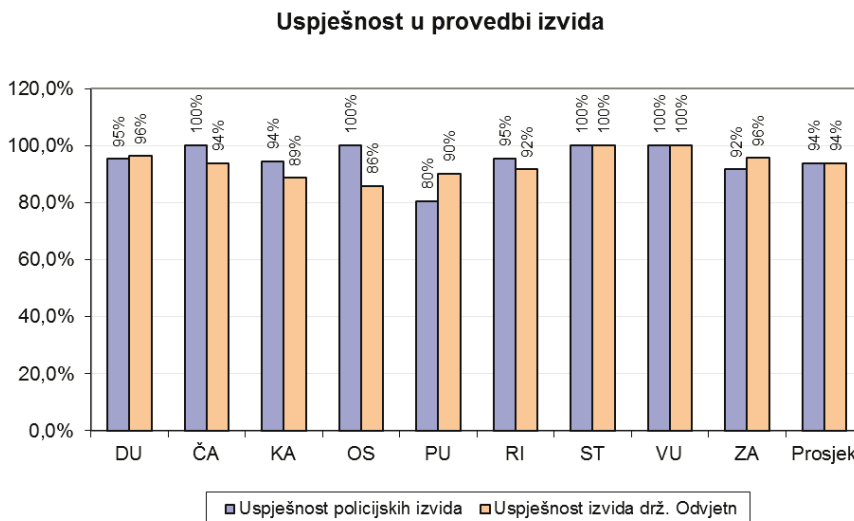


Grafikon 20. pokazuje odstupanja prema državnim odvjetništvima. Bilo je za očekivati da se izvodi u svim odvjetništvima najviše provode u prijavama koje su podnesene državnom odvjetniku, kao što je to i slučaj kod većine državnih odvjetništava. Međutim, na području Čakovca i Pule u visokom postotku traži se provođenje izvoda kod prijava podnesenih preko policije. Zabrinjavajuće je visoko učešće policijskih prijava u ukupnom broju izvoda na području Dubrovnika i Zagreba. Razlog tome je slabija kvaliteta tih kaznenih prijava na području Dubrovnika, što je potvrđeno i pregledima od strane višeg državnog odvjetništva, dok su prema podacima Općinskog državnog odvjetništva u Zagrebu prijave koje podnosi policija često nepotpune.

U istraživanju je zatražen od državnih odvjetništava odgovor na pitanje koliko su izvodi bili uspješni odnosno da se uvidom u spise utvrdi da li je ud-

ovoljeno zahtjevima državnog odvjetnika i da li su time pribavljeni potrebni podaci. Podaci dani u grafikonu 21. nisu bili očekivani. Postojala je percepcija kako se često izvidima ne postiže traženo.

Grafikon 21.



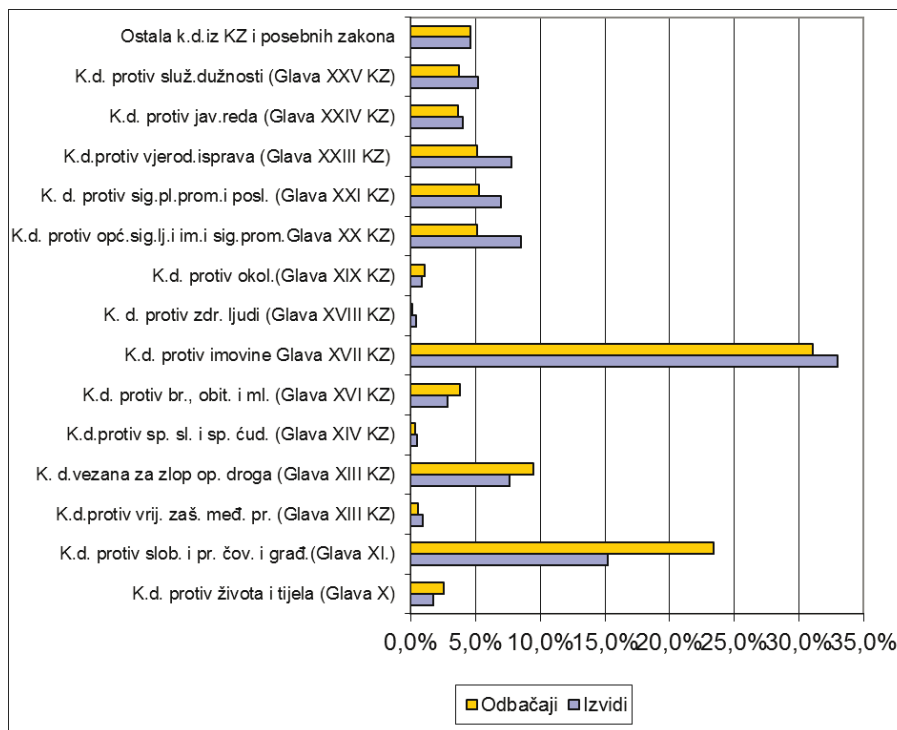
Podaci po državnim odvjetništvima pokazuju da je u velikom broju predmeta u kojima je zahtijevano prikupljanje potrebnih obavijesti to učinjeno preko policije koja je dostavila tražene podatke. Uspješnost izvida državnog odvjetništva je međutim, nešto niža, vjerojatno zato što se pozvana osoba ne mora odazvati na razgovor u državno odvjetništvo.

Kao što je to već rečeno, podaci za Zagreb i Dubrovnik pokazuju da ova državna odvjetništva veliku većinu izvida prepuštaju policiji, razlog je u načinu rada u ovim državnim odvjetništvima koja idu lakšim putem, iako podaci za druga državna odvjetništva pokazuju da državni odvjetnik može sam uspješno prikupiti tražene podatke.

Podaci o broju izvida za prijave koje su podnesene preko policije razlikuju se od podataka za prijave koje je podnijela policija (policijske prijave). Na početku istraživanja pretpostavljali smo da se kod obje vrste prijave postupka na sličan način, obzirom da su te prijave podnesene preko policije i da je policija prije dostavljanja „tuđe” prijave državnom odvjetniku trebala po potrebi, prikupiti potrebne obavijesti. Međutim, u odnosu na ove prijave državni odvjetnici u znatnom većem broju nego u odnosu na policijske prijave traže (naknadno) prikupljanje potrebnih obavijesti od policije, pri čemu je

na području Čakovca i Pule zastupljenost izvida bila najveća upravo kod ovih prijava.

Grafikon 22.



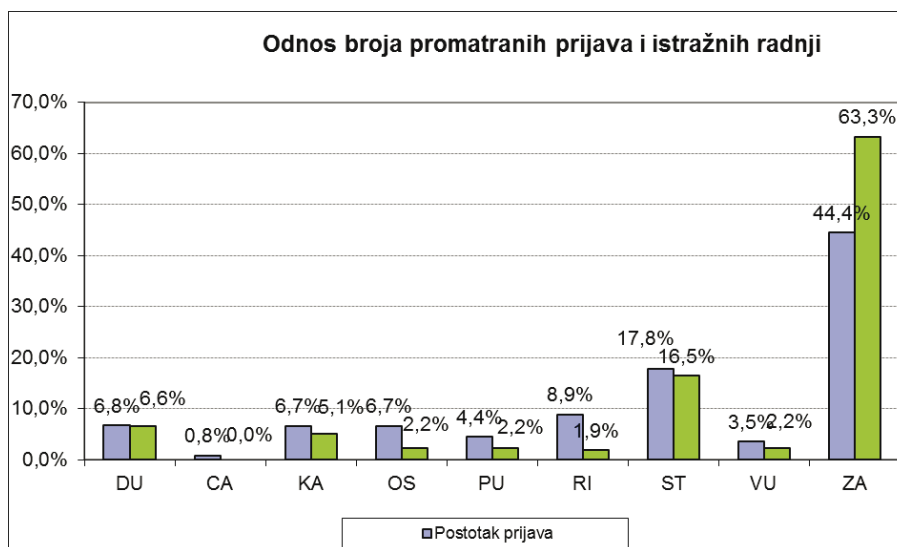
Stavljanjem u relaciju broja odbačaja po pojedinim glavama Kaznenog zakona i broja izvida može se ocijeniti za koja kaznena djela su podnesene prijave najčešće manjkave. Grafikon 22. pokazuje kako je veće postotno učešće izvida u odnosu na ukupan broj izvida za kaznena djela protiv imovine, protiv službene dužnosti, vjerodostojnosti isprava i dr. Taj podatak daje osnova za zaključak kako se upravo u ovim slučajevima prijave češće manjkave, što zahtijeva temeljitije provjere prije donošenja odluke. Da je to tako poznato je u državnom odvjetništvu. Kaznene prijave za gospodarska kaznena djela zahtijevaju najviše rada, najviše izvida i drugih radnji. Kod njih je broj odbačaja, ali i negativnih sudskih odluka najviši i nesporno su to kaznena djela koja se najteže dokazuju.

### 3.3.2. Istražne radnje

Postoje velike razlike između državnih odvjetništava u broju istražnih radnji. Pojedina državna odvjetništva često traže provođenje istražnih radnji i

u predmetima u kojima bi mogli provođenjem izvida mogli utvrditi potrebne podatke. Tijekom istraživanja su prikupljeni i podaci o frekvenciji istražnih radnji po državnim odvjetništvima.

Grafikon 23.

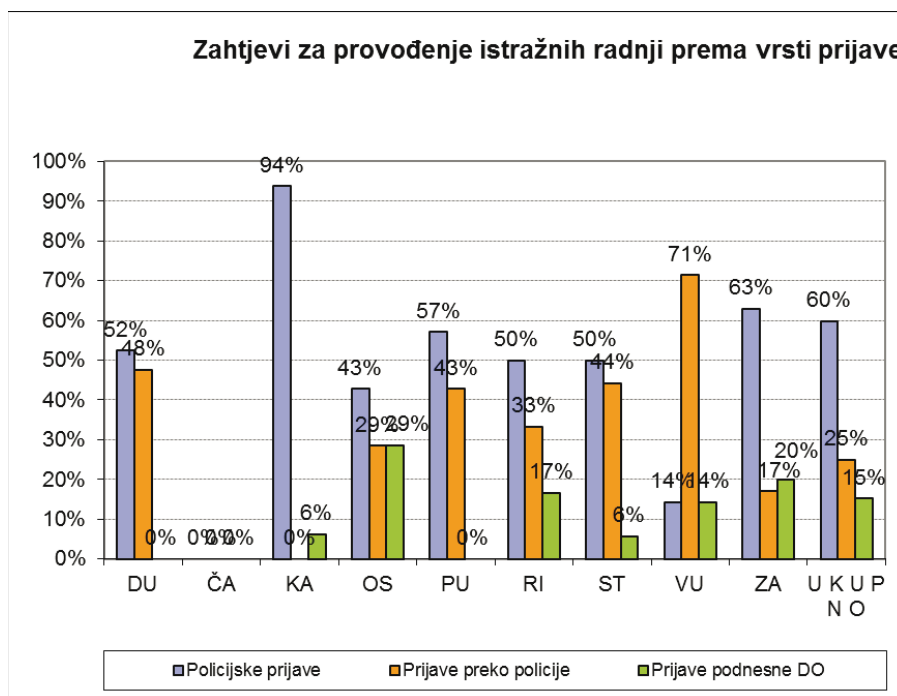


U grafikonu 23. dan je prikaz postotnog udjela zahtjeva za provođenje istražnih radnji i povodom kojih prijava se najčešće traže. Grafikon samo potvrđuje ono što je uočeno pregledima.

Provođenje istražnih radnji većina državnih odvjetništva traži rijetko. Ta državna odvjetništva kroz izvide nastoje prikupiti potrebne podatke. Odskaču samo Split i Zagreb, koji imaju stalno veliki broj istražnih radnji. Razlog je prvenstveno praksa sudova koji su zauzeli stav kako se prije optuženja važne činjenice moraju i formalno utvrditi. Kakav će biti stav tih sudova u slučaju primjene novog Zakona o kaznenom postupku teško je za sada procijeniti, ali ako ga ne promijene broj radnji koje će trebati provesti će biti takav da će za državnog odvjetnika to biti daleko više rada nego po ZKP/97.

U grafikonu 24. dani su podaci u odnosu na koje prijave pojedino državno odvjetništvo najčešće traži provođenje istražnih radnji. Grafikon pokazuje takve razlike između državnih odvjetništava da je teško davati ocjene. Posebno odskače Karlovac koji ima skoro isključivo istražne radnje povodom policijskih prijava. Provjerom je utvrđeno da su to mahom policijske prijave na osnovu priznanja osumnjičenika bez drugih dokaza.

Grafikon 24.



Osim Karlovca i podaci za druga odvjetništva pokazuju da većina državnih odvjetništava najčešće zahtijeva provođenje istražnih radnji u odnosu na policijske prijave. Vukovar je izuzetak od tog “pravila”. Razlog zbog kojeg se provođenje istražnih radnji traži najčešće u odnosu na policijske prijave je jednostavan. U tim slučajevima se istražnim radnjama većinom traži ispitivanje okrivljenika i mogućih svjedoka. Kako se veći broj policijskih prijava bazira upravo na izjavama odnosno priznanjima osumnjičenika to državni odvjetnici u tim predmetima traže provođenje istražnih radnji da bi s većom izvjesnošću mogli ići u optuženje.

### 3.4. Odbačaji kaznenih prijava

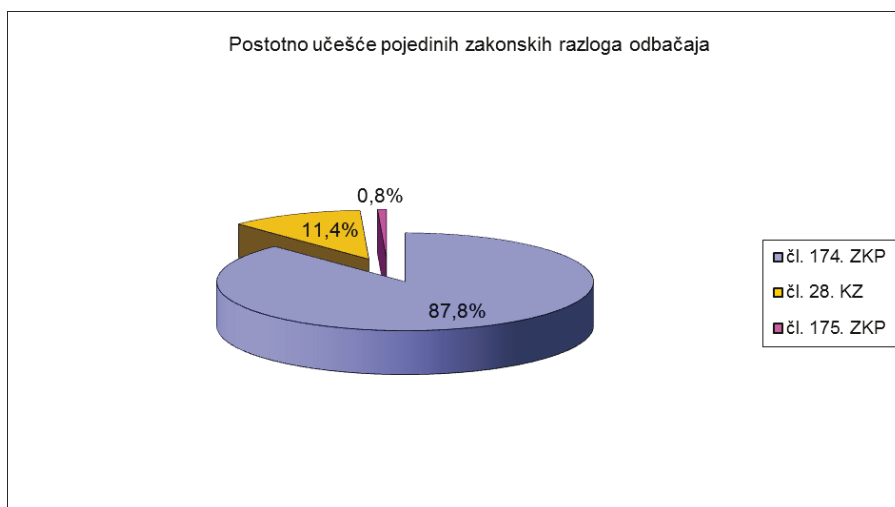
Kao što je to uvodno navedeno podaci o odbačajima kaznenih prijava prikupljeni su od državnih odvjetništava koja imaju veliki broj odbačaja prijava (Dubrovnik, Karlovac), od državnih odvjetništava koja najmanje odbacuju prijave (Čakovec i Vukovar), te od pet najvećih državnih odvjetništava. Ovo istraživanje izvršeno je na uzorku od 2250 prijava, dakle neznatno više nego 2004. godine kada je istraživanje je izvršeno na uzorku od 2241 prijave.



Državno odvjetništvo Republike Hrvatske je u vremenu od 2004. godine u dva navrata izvršilo redovne preglede u pojedinim državnim odvjetništvima. Pregledi u Dubrovniku i Karlovcu su pokazali da nema odstupanja u pogledu ocjene o osnovanosti odbačaja u odnosu na druga državna odvjetništva, pa se može isključiti da je razlog velikom broju odbačaja u ova dva državna odvjetništva, ali i na području Pule, Splita i Zagreba pogrešna primjena prava ili pogreške u donošenju ocjene o postojanju osnovane sumnje.

Cilj istraživanja je bio pored ostalog utvrditi koliko se prijava odbacuje po kojem zakonskom osnovu, dakle, koliko po članku 174. stavak 1., Zakona o kaznenom postupku, po članku 28. Kaznenog zakona, te koliko po članku 175. Zakona o kaznenom postupku, ali isto tako koliko je to moguće dati ocjenu o kvaliteti prijave.

Grafikon 25.



Podaci dani u grafikonu 25. ukoliko ih stavimo u relaciju s podacima iz istraživanja iz 2004. godine pokazuju kako je povećano učešće broja odbačaja temeljem članka 28. Kaznenog zakona.

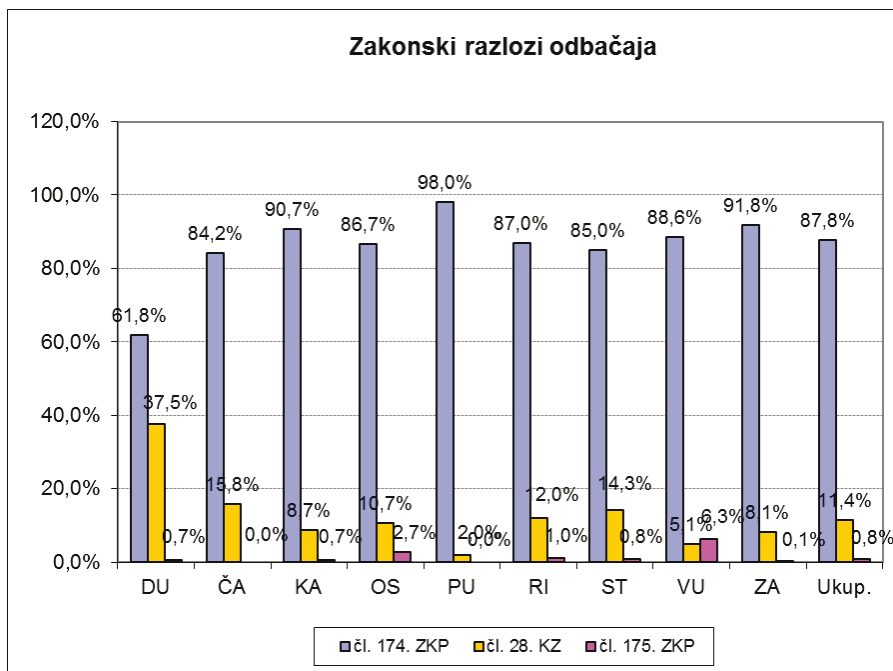
Istraživanje provedeno 2004. godine pokazalo je da je 6,8% prijava odbačeno temeljem članka 28. Kaznenog zakona, dok je temeljem članka 175. Zakona o kaznenom postupku odbačeno 0,6% od ukupnog broja odbačaja, što je za simboličnih 0,2% manje nego 2007. godine.

Do povećanja primjene članka 28. Kaznenog zakona došlo je najviše na području Dubrovnika, kao što to pokazuje grafikon 26; da se na ovom području je primjenjuje članak 28. Kaznenog zakona više nego drugdje uočeno je i tijekom istraživanja 2004. godine. Cijeneći rezultate ranijih istraživanja,

ali i podatke iz godišnjih izvješća i pregleda utvrđeno kako do povećanog odbačaja policijskih prijava dolazi zbog primjene članka 28. Kaznenog zakona. Kako su ti odbačaji osnovani, a uvažavajući okolnost da je policija dužna podnijeti kaznenu prijavu ako je počinjeno kazneno djelo ne prosuđujući njegovu beznačajnost, ne smatramo ovu pojavu zabrinjavajućom.

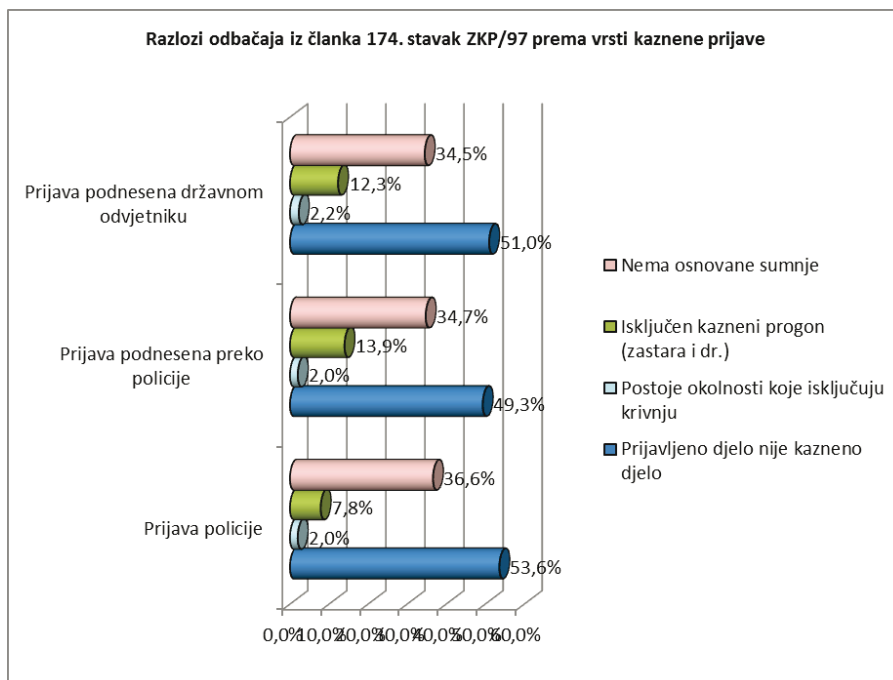
Razlog što je na području Dubrovnika u većoj mjeri nego drugdje primijenjen članak 28. Kaznenog zakona, je povećana primjena ove osnove odbačaja u odnosu na nezakonito posjedovanje opojne droge iz članka 173. stavak 1. Kaznenog zakona i to prvenstveno tijekom sezone u odnosu na strane državljane.

Grafikon 26.



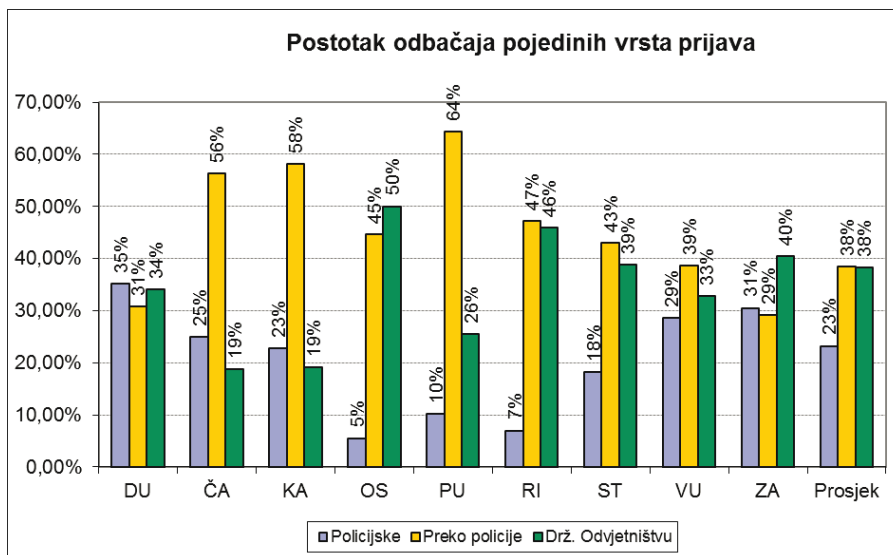
Za razliku od članka 28. Kaznenog zakona oportunitet se u odnosu na odrasle osobe rijetko primjenjuje, iako Državno odvjetništvo Republike Hrvatske izdavanjem internih nputaka inzistira na njegovoj primjeni. Razlog je dvojak, s jedne strane složeni postupak koji zahtijeva dosta rada prije donošenja odluke, a s druge strane daleko važniji razlog je nedostatak odredbi za provedbu nadzora prilikom odgode progona kada su u pitanju odrasle osobe. Donošenjem Zakona o probaciji to je pitanje riješeno i za očekivati je veću primjenu oportuniteta.

Grafikon 27.



U grafikonu 27. dana je relacija između učešća pojedinih vrsta kazne-  
ne prijave i zakonskih razloga odbačaja kaznenih prijava koji su utvršteni  
istraživanjem. Grafikon pokazuje mala odstupanja u razlozima odbačaja iz  
članka 174. Zakona o kaznenom postupku između pojedinih vrsta kazne-  
nih prijava, iako je bilo za očekivati razlike između pojedinih grupa prijava.  
Očekivali smo daleko veći broj odbačaja zbog toga što nema djela u odnosu  
na prijave podnesene neposredno državnom odvjetniku u odnosu na prijave  
policije, međutim podaci navedeni u grafikonu to opovrgavaju. U grafikonu  
17. stavljeni su u relaciju podaci o strukturi svih prijavljenih kaznenih djela u  
2007. godini sa strukturom prijavljenih kaznenih djela u uzorku obuhvaćenom  
istraživanjem. Dok u pogledu zakonskih razloga za odbačaj nema velikih  
razlika, te razlike su značajne za pojedine vrste kaznenih djela. Grafikon 17.  
pokazuje izrazito odstupanje između postotka prijava i postotka odbačaja za  
kaznena djela iz Glave XI. - kaznena djela protiv slobode i prava čovjeka i  
građanina. Uglavnom su to odbačaji za kazneno djelo iz članka 129. Kazne-  
nog zakona - prijetnja.

Grafikon 28.



Ne samo za državno odvjetništvo već i za ocjenu kvalitete policijskih prijava važno je utvrditi koje se prijave na području pojedinog državnog odvjetništva procentualno najviše odbacuju. Iako postoje uvriježena mišljenja kako se najmanje odbacuju policijske kaznene prijave, istraživanje nije to potvrdilo. Dapače i istraživanje iz 2004. godine pokazalo je kako se na pojedinim područjima odbacuje znatan broj policijskih prijava i to bi trebao biti razlog za detaljnije razmatranje osnovanosti podnošenja tih prijava.

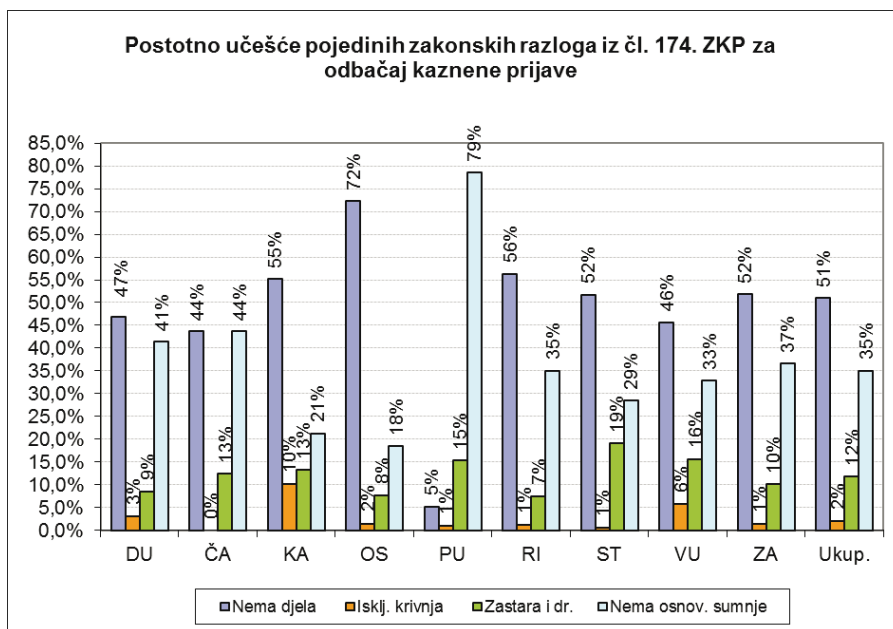
Dakle, grafikon 28. pokazuje kako nema čvrstih pravila. Za razliku od istraživanja iz 2004. godine kada je utvrđeno da se najviše odbacuju prijave neposredno primljene u državno odvjetništvo, ovim istraživanjem je utvrđeno da većina državnih odvjetništva (osim Zagreba i Dubrovnika) najviše odbacuje prijave oštećenika podnijete preko policije. Iako državni odvjetnik mora primiti svaku prijavu, ipak se u razgovoru s strankom istoj može objasniti kako nema osnova za podnošenje prijava i državna odvjetništva su dužna to stranci i pojasniti. To u svakom slučaju može biti razlog smanjenja broja odbačaja podnesenih neposredno na zapisnik u državno odvjetništvo.

Općinsko državno odvjetništvo u Zagrebu odbacuje najviše prijava koje su neposredno primljene u državno odvjetništvo. Ovo državno odvjetništvo prima veliki broj pisanih prijava oštećenika za kaznena djela prijave, pa kako se u pravilu radi o građansko pravnim odnosima to se te prijave i odbacuju. Podaci tog državnog odvjetništva za odbačaje prijava koje su neposredno podnesene u državno odvjetništvo pokazuju kako je od 371 odbačaja njih 146 ili 39% upravo za imovinska kaznena djela.

Prosječno se odbacuje 23% policijskih prijava, 38% prijava odnesenih preko policije i 38% prijava primljenih neposredno u državnom odvjetništvu. Prema istraživanju iz 2004. godine prosječno je odbacivano 21% policijskih prijava, 37% prijava odnesenih preko policije i 42% prijava primljenih neposredno u državnom odvjetništvu. Ukoliko usporedimo gornje podatke vidljivo je kako raste broj odbačaja policijskih prijava.

U grafikonu 29. dani su podaci o razlozima odbačaja iz članka 174. stavak 1. Zakona o kaznenom postupku po državnim odvjetništvima. Ne postoje značajna odstupanja u vezi razloga odbačaja u odnosu na zbirne podatke za sva državna odvjetništva (grafikon 27.), te razlike su prisutne kada je u pitanju pojedino državno odvjetništvo.

Grafikon 29.



Istraživanje provedeno 2004. godine ukazalo je kako postoji kriva percepcija o razlozima odbačaja. Do tada se u državnoodvjetničkim krugovima smatralo kako je odbacivanje iz razloga što nema osnovane sumnje najviše zastupljeno u praksi. Istraživanje iz 2004. godine to je opovrglo.

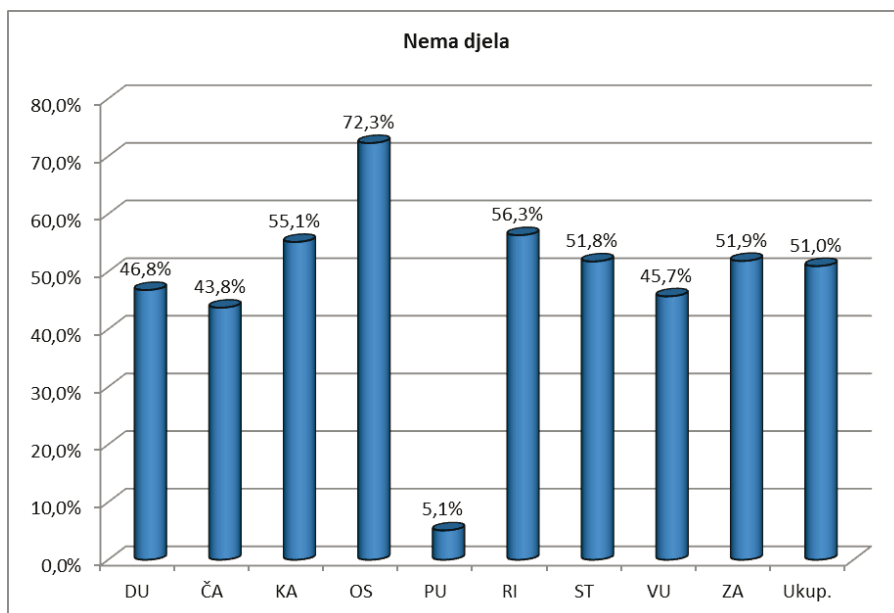
Rezultati ovog istraživanja to potvrđuju: velika većina državnih odvjetništava (osim Pule) većinu prijava odbacuje upravo zbog nedostatka osnovane sumnje. Kako su dosadašnji pregledi pokazali da se prijave, osim rijetkih izuzetaka, opravdano odbacuju to bi, posebno u slučajevima odbačaja poli-

cijskih prijava trebalo provesti dodatna istraživanja kako bi se utvrdili razlozi za primjenu te odbačajne osnove. Naime, odbačaj zbog nedostatka osnovane sumnje je prvenstveno rezultat ocjene državnog odvjetnika koji donosi odluku o tome da li prikupljeni podaci i dokazi daju osnova za pokretanje postupka. Uvijek je moguća različita ocjena policijskog službenika i državnog odvjetnika, ali za razliku od toga ako se prijava odbacuje zbog toga što prijavljeno djelo nije kazneno djelo tada to ukazuje na nepoznavanje ili koji pogrešnu primjenu Kaznenog zakona.

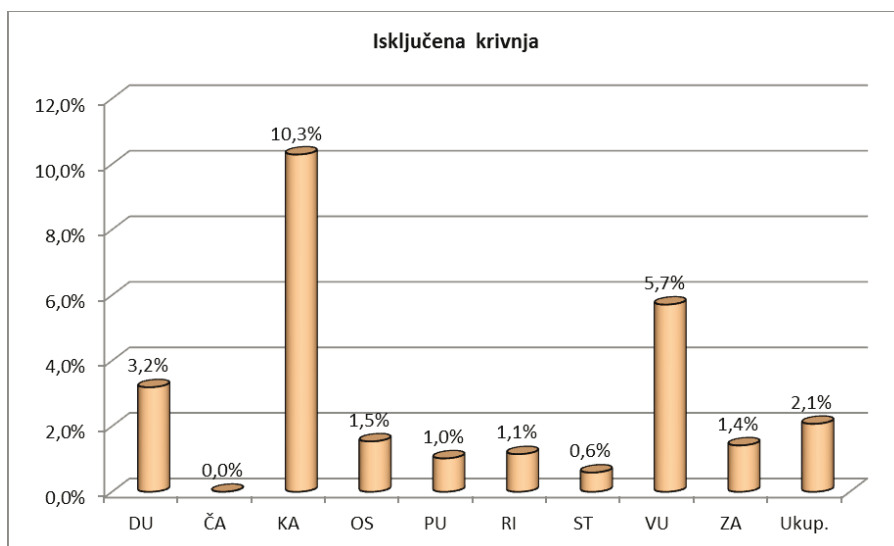
Grafikoni 30. do 36. najbolje pokazuju da gornje tvrdnje imaju osnova.

Dok Čakovec zbog malog broja promatranih odbačaja možemo isključiti posebno u odnosu na visoki postotak odbačaja zbog zastare i dr., odbacivanje prijava iz razloga što prijavljeno djelo nije kazneno djelo visoko je zastupljeno na području svih državnih odvjetništava osim na području Pule. Područje Pule znatno odskaače od drugih područja pa bi trebalo provjeriti da li se na području Općinskog državnog odvjetništva u Puli razlozi odbačaja krivo navode u rješenju, inače praktičarima je poznato da se često u razlozima odbačaja pogrešno umjesto razloga da nema osnovane sumnje navodi da prijavljeno djelo za koje je podnesena prijava ne sadrži bitna obilježja prijavljenog kaznenog djela ili nekog drugog djela, ali ima i slučajeva obrnutog postupanja.

*Grafikon 30.*

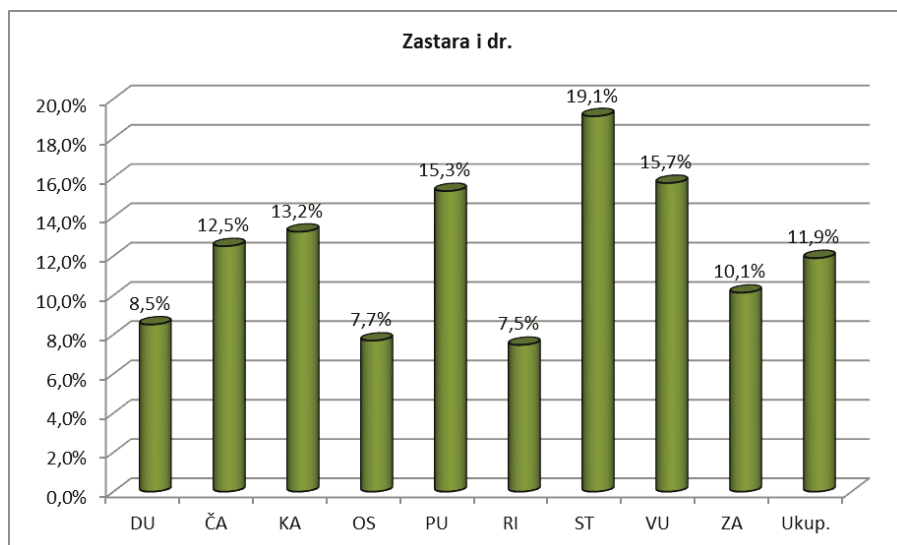


Grafikon 31.



Kad je u pitanju odbačajni razlog isključenja krivnje u znatnijoj mjeri odskače Osijek. Osim Čakovca, sva druga državna odvjetništva imaju podjednaki broj odbačaja iz razloga što postoje okolnosti koje isključuju kazneni progon i očito je da u pogledu ovog razloga ne postoje odstupanja u ocjeni njegovog postojanja.

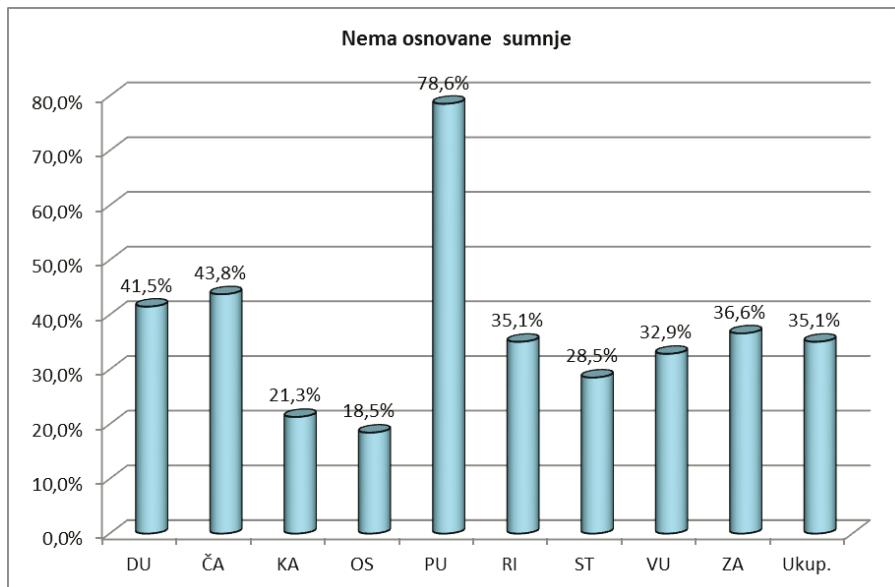
Grafikon 32.



Ipak iskustvo, ali i podaci dobiveni istraživanjem pokazuju da je najčešći razlog odbačaja nepostojanje osnovane sumnje daje osumnjičenik počinio prijavljeno djelo. Grafikon 29. pokazuje da je taj razlog najčešći na području Čakovca, Karlovca, Osijeka, Pule, Rijeke.

Obzirom na znatna odstupanja u razlozima odbačaja kaznenih prijava po članku 174. Zakona o kaznenom postupku u grafikonima 20. do 22. ti su razlozi dani posebno prema promatranim vrstama prijava.

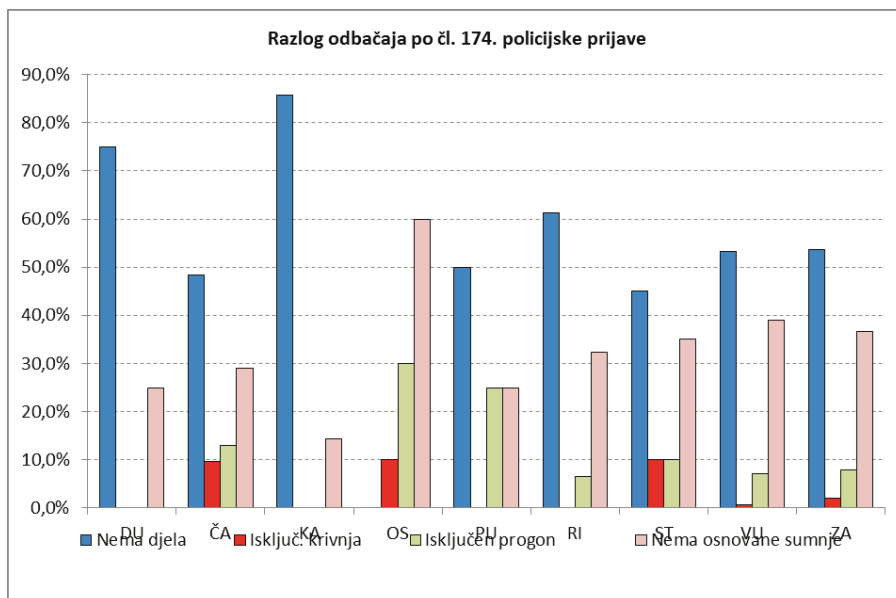
*Grafikon 33.*



Podaci o razlozima odbačaja policijskih kaznenih prijava za područje Dubrovnika, Karlovca, Pule i Zagreba pokazuju visoku zastupljenost odbačaja iz osnove što prijavljeno djelo nije kazneno djelo. Ti podaci ukazuju kako bi bilo potrebno dodatno razmotriti opravdanost podnošenja tih prijava, odnosno utvrditi koji su razlozi krivim procjenama kako je počinjeno kazneno djelo iako državni odvjetnik kroz odbačaj kaznene prijave ima drugi stav.

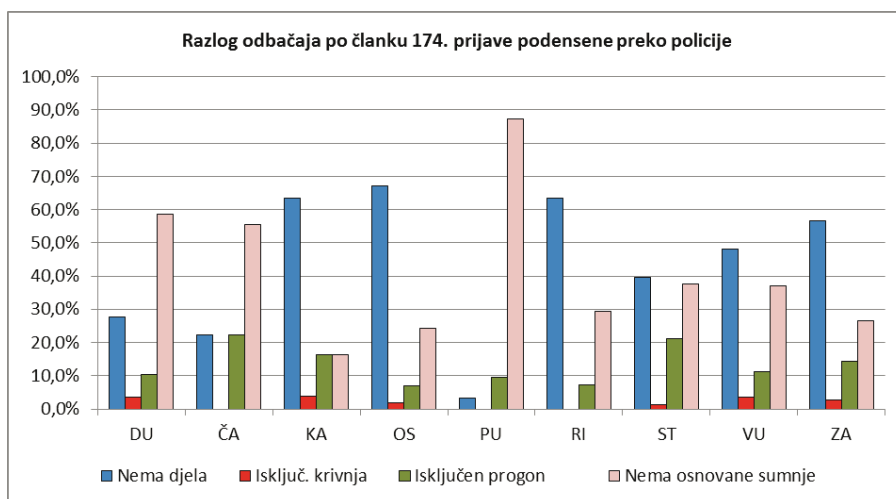


Grafikon 34.



Različiti su podaci za Općinsko državno odvjetništvo u Puli na području kojeg odvjetništva u ukupnom broju odbačaja ovaj razlog je najmanje zastupljen. U odnosu na druga područja policija bi trebala razmotriti iz kojih razloga dolazi do pogrešne procjene u pogledu postojanja kaznenog djela.

Grafikon 35.

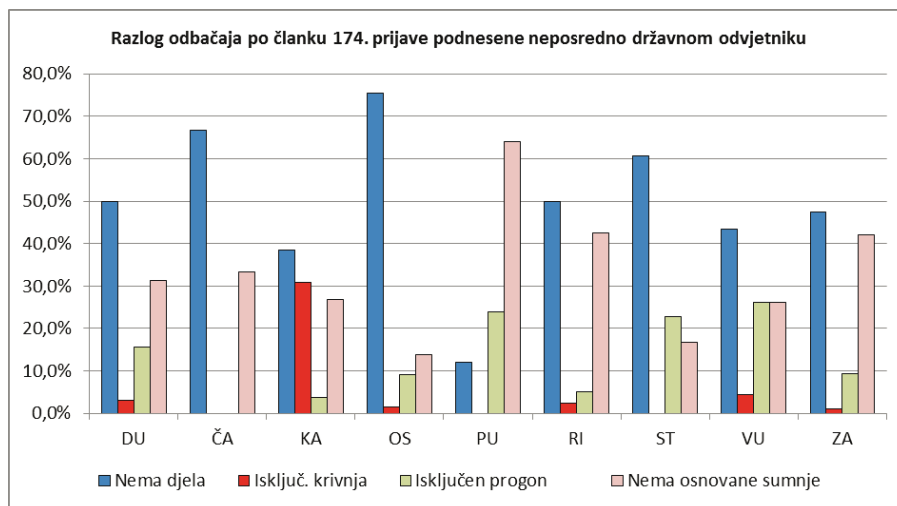


Kod prijava podnesenih preko policije razlozi odbačaja nisu rezultat krive procjene policije, imajući u vidu da oštećenik podnošenjem prijave ograničava policiju koja je dužna dostaviti kaznenu prijavu državnom odvjetniku bez obzira na svoju ocjenu osnovanosti prijave. Grafikon 35. ukazuje kako postoje velike razlike između pojedinih područja.

Dok je na području Općinskog državnog odvjetništva u Puli najčešći razlog za odbačaj ovih kaznenih prijava nepostojanje osnovane sumnje, na području Dubrovnika i Zagreba to je prvenstveno ocjena da nema djela.

Visoki postotak odbačaja s osnove da nema djela na području Zagreba i Dubrovnika traži preispitivanje utemeljenosti rješenja o odbačaju. Ukoliko su odbačaji pravilno instruirani tada podaci pokazuju da se prijave podnose u velikoj mjeri neosnovano opterećujući time kako policiju tako i državnog odvjetnika. U pojedinim slučajevima policija, posebno ako uzima prijavu na zapisnik ipak kroz upozorenja i savjete podnositelju može utjecati na podnošenje prijave.

Grafikon 36.



Slično kao i kod prijava podnesenih preko policije i u odnosu na prijave koje su primljene neposredno u državnom odvjetništvu sam oštećeni disponira s svojim pravom da podnese prijavu i zbog toga je kod ovih prijava u većoj mjeri zastupljena osnova da postoje okolnosti koje isključuju kazneni progon.

Na temelju provedenog istraživanja proizlazi da državna odvjetništva u najvećem broju primljenih prijava prije donošenja odluke provode izvide, dok

se provođenje istražnih radnji traži najviše u policijskim prijavama. Razlog je podnošenje kaznene prijave na osnovu priznanja koje nije formalizirano i državni odvjetnik prije pokretanja postupka želi kroz provođenje istražnih radnji utvrditi dali će osumnjičenik ostati kod tog priznanja.

Istraživanje je nadalje ukazalo kako je način provođenja izvida različit i postoje znatna odstupanja. Dok Dubrovnik i Zagreb u najvećoj mjeri i dalje traže prikupljanje potrebnih obavijesti od policije, druga državna odvjetništva više koriste svoje ovlasti iz članka 42. Zakona o kaznenom postupku. Na osnovu prikupljenih podataka nameće se zaključak kako državni odvjetnici u dosta slučajeva ne žele ili ne znaju koristiti nove ovlasti koje su dobili donošenjem Zakona o kaznenom postupku iz 1997. godine.

Postotak odbačaja kaznenih prijava prema "vrsti" prijave u prosjeku je očekivan obzirom na okolnost da državni odvjetnici u svim slučajevima kad to stranke inzistiraju moraju primiti kaznenu prijavu ili ju uzeti na zapisnik. Međutim i ovdje postoje znatne razlike između državnih odvjetništava, koje pokazuju da bi bilo nužno da viša državna odvjetništva ispituju rad pojedinih općinskih državnih odvjetništva radi ocjene osnovanosti odbačaja primjenom članka 183. (174.) stavak 1. Zakona o kaznenom postupku. Smatramo da bi Ravnateljstvo policije trebalo posebno razmotriti prijave koje podnose pojedine i policijske postaje, odnosno uprave.

Ukoliko podatke iz ovog istraživanja stavimo u relaciju s podacima iz istraživanja koje je provedeno 2004. godine, kada je zaključeno kako su nužne velike promjene u radu državnog odvjetnika prije donošenja novog Zakona o kaznenom postupku možemo zaključiti kako se stanje između ova dva istraživanja nije promijenilo.

Podaci državnog odvjetništva u svezi provođenja izvida i odbačaja kaznenih prijava i nakon ovog istraživanja ne daju osnova za tvrdnju o značajnim promjenama pristupa. Izuzetak je USKOK, ali kako se radi o posebnom državnom odvjetništvu to se njegov način rada ne može uspoređivati s radom drugih državnih odvjetništava.

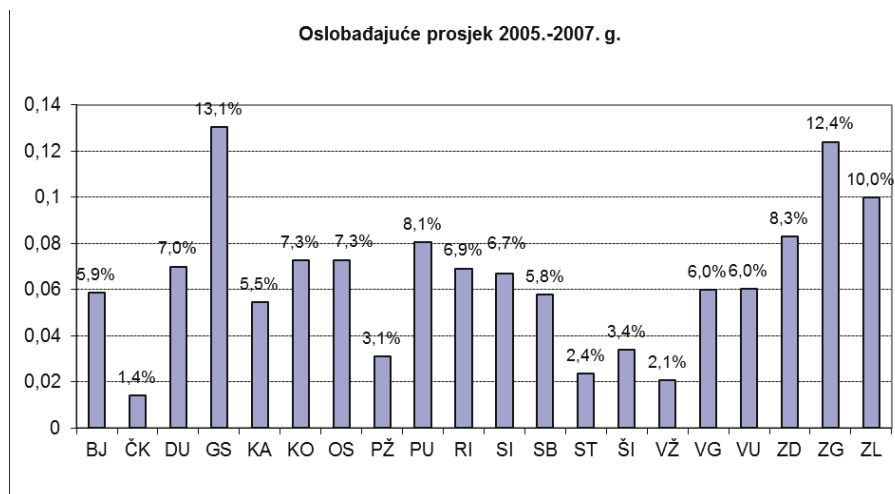
Zaključno se može reći kako će redovna državna odvjetništva imati velikih teškoće nakon stupanja na snagu Zakona o kaznenom postupku iz 2008. godine, posebno imajući u vidu da su odgovorna za uspješno provođenje izvida u svim slučajevima u kojima im je podnesena kaznena prijava i oni traže provođenje izvida. Ova konstatacija je tim točnija imajući u vidu da se ovlasti iz Zakona o kaznenom postupku iz 1997. godine rijetko primjenjuju.

#### 4. OSLOBAĐAJUĆE PRESUDE TEMELJEM ČLANKA 354. TOČ. 3. ZAKONA O KAZNENOM POSTUPKU

Posebni dio istraživanja odnosio se je na utvrđivanje razloga donošenja oslobađajuće presude temeljem članka 354.točka 3. ZKP/97 u predmetima u kojima je podignuta neposredna optužnica.

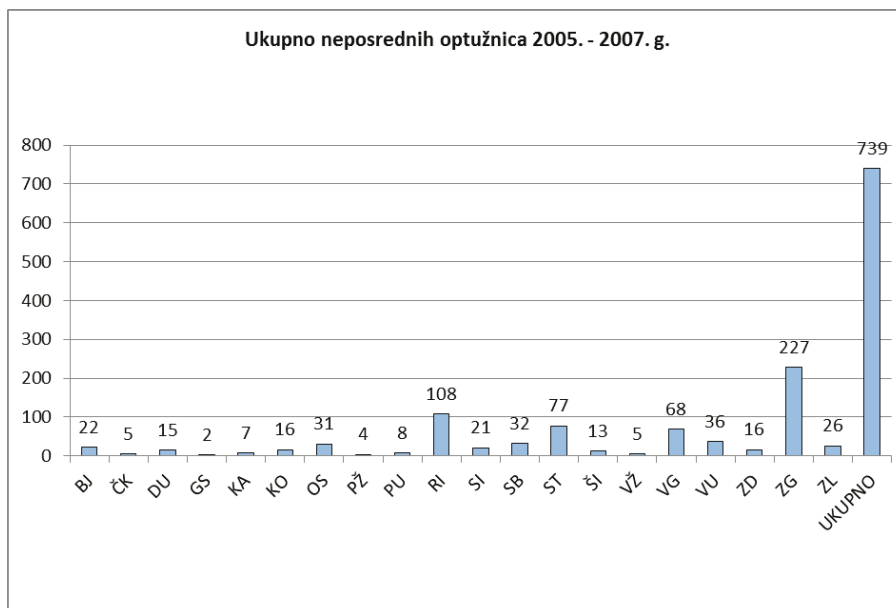
Državna odvjetništva imaju relativno malo oslobađajućih presuda, a posebno je taj broj mali u predmetima neposrednih optužnica. U grafikonu 37 dan je postotak oslobađajućih presuda općenito po državnim odvjetništvima u 2007. godini.

Grafikon 37.



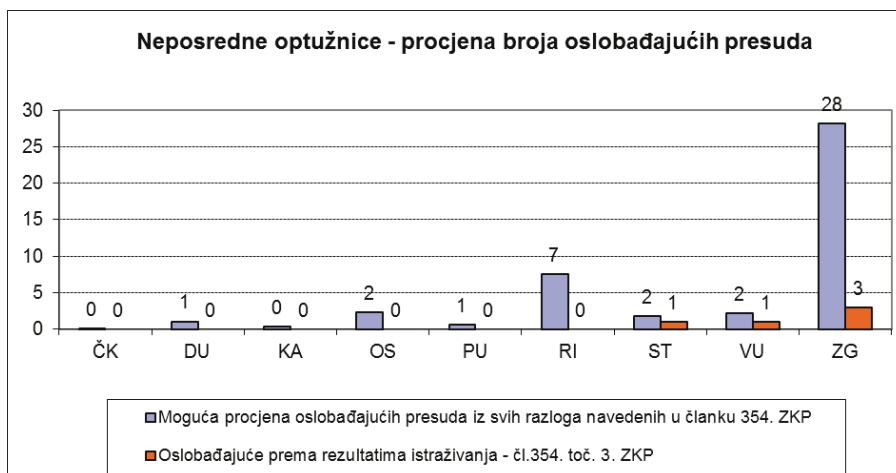
Relativno mali postotak oslobađajućih presuda bilo je potrebno dovesti u vezu s brojem neposrednih optužnica u razdoblju od 2005. do 2007. godine kako bi se mogla napraviti procjena o mogućem broju oslobađajućih presuda. Grafikon 38. pokazuje da je neposredna optužnica rijetkost u radu državnih odvjetništava.

Grafikon 38.



Na osnovu podataka o prosječnom broju neposrednih optužnica i postotku oslobađajućih presuda dana je procjena mogućeg broja oslobađajućih presuda u državnim odvjetništvima u kojima su vršena istraživanja (sve to pod uvjetom da sudovi u godini podnošenja optužnice i donesu presudu).

Grafikon 39.



Podaci iz grafikona 39. ne iznenađuju, kao što je to naprijed rečeno državni odvjetnici u slučajevima u kojima nisu sigurni ne podižu neposredne optužnice. One se podižu u predmetima u kojima u pravilu imamo materijalne dokaze (očevid, vještačenja i slično). Stoga ne začuđuje da je stvarni broj oslobađajućih presuda manji od procjene. Stvaran broj oslobađajućih presuda daje tablica 4.

Kako se svake godine podnosi sve manje neposrednih optužnica, to su tijekom izrade godišnjeg izvješća za 2009. godinu posebno razmatrani razlozi ovakvog postupanja. Prema obrazloženju državnih odvjetnika tijekom rada na kaznenim prijavama za kaznena djela za koja je moguće podići neposrednu optužnicu, a pojedine činjenice su sporne, državni odvjetnik podnosi istražni zahtjev, jer želi raščistiti stanje stvari prije optuženja. Ova praksa je upitna, glavna rasprava je središnji stadij postupka i nema potrebe uvijek ići na glavnu raspravu “na sigurno”, intencija zakonodavca je bila da se podnošenjem neposredne optužnice postupak skрати. Gore navedeni podaci pokazuju kako je praksa išla u drugom pravcu.

Kako je na temelju podataka Državnog odvjetništva Republike Hrvatske na gore navedeni način utvrđeno kako državna odvjetništva podižu mali broj neposrednih optužnica, to je imajući u vidu prosječnu uspješnost u postupku<sup>8</sup> zatraženo je od svih općinskih državnih odvjetništava vršenje uvida u predmete neposrednih optužnica u kojima je donijeta oslobađajuća presuda i popunjavanje anketnog upitnika u onim slučajevima kada je oslobađajuća presuda donesena na osnovu članka 354. točka 3. Zakona o kaznenom postupku.

Državna odvjetništva su postupila po ovom zahtjevu i popunila su upitnike u predmetima u kojima je donesena pravomoćna oslobađajuća presuda temeljem članka 354. toč. 3. ZKP/97 (nije dokazano da je počinjeno kazneno djelo) u razdoblju između dva istraživanja.

Da su gornje procjene bile točne pokazuje i podatak da je u navedenom razdoblju bilo svega 15 presuda po ovom osnovu u predmetima u kojima je podignuta neposredna optužnica.

Iako je najčešći razlog donošenja oslobađajuće presude upravo nedostatak dokaza imajući u vidu broj neposrednih optužnica, a posebno okolnost da se one podižu samo ako je državni odvjetnik siguran i to u pravilu kada raspolaže materijalnim dokazima ne čudi što je prikupljen uzorak od svega 15 anketnih upitnika. Upitnik je sastavljen za pojedinu oslobađajuću presudu prema traženim podacima u obrascu.

---

<sup>8</sup> U 2005. godini podignuto je 335 neposrednih optužnica, u 2006. godini 217 i u 2007. godini podignuto je 255 neposrednih optužnica, kako je prosječno u tim godinama bilo 7,1% oslobađajućih presuda to je procijenjeno kako može biti do najviše 55 svih oslobađajućih presuda i to pod uvjetom da sudovi i donesu presude povodom ovih optuženja.

OPĆINSKO DRŽAVNO ODVJETNIŠTVO

Po osobama

U \_\_\_\_\_

**U P I T N I K**

**NEPOSREDNA OPTUŽNICA - OSLOBAĐAJUĆA PRESUDA**

jer nije dokazano da je optuženik počinio djelo za koje se optužuje (čl.354. toč. 3. ZKP)

1. Sjedište općinskog suda
2. Kazneno djelo, naziv i član
3. Godina u kojoj je presuda donijeta
4. Podnositelj prijave
- a) policija .....
  - b) oštećenik ili druga osoba preko policije .....
  - c) oštećenik ili druga osoba .....
5. Propusti tijekom izvida:
- a) o spornoj okolnosti nisu prikupljeni podaci.....
  - b) propušteno prikupljanje podataka.....
  - e) o spornoj okolnosti podaci su netočno prikupljeni
  - c) provođenje izvida umjesto istražne radnje .....
  - d) površno obavljena radnja .....
  - e) ostalo (opisati) \_\_\_\_\_
6. Propusti tijekom očevida
- a) sporna okolnost nije uopće utvrđena.....
  - b) sporna okolnost nije točno utvrđena .....
  - c) očevid nije proveden ili nije proveden na vrijeme .....
7. Propusti tijekom provođenja ostalih radnji
- a) nepravilnosti koje su izazvale nevaljalost dokaza.....
  - b) nevaljalost i nepotpunost sadržaja dokazne radnje .....
  - c) nepoduzimanje radnje na koju ukazuje stanje stvari.....
  - d) drugo (navesti što) \_\_\_\_\_
8. Ostali Uzroci
- a) Iskazi svjedoka različiti od danih izjava
  - b) drugo (naznačiti što) \_\_\_\_\_

U \_\_\_\_\_  
(mjesto i datum)

Ime i prezime, položaj i potpis osobe koja je popunila upitnik

Na temelju upitnika dani su zbirni prikazi prema vrstama prijave (prijave policije, prijave podnesene preko policije i primljene neposredno u državno odvjetništvo).

*Tablica 4.*

Stvaran broj oslobađajućih presuda temeljem članka 354. točka 3. ZKP

<b>BJELOVAR</b>	
<b>ČAKOVEC</b>	
<b>DUBROVNIK</b>	
<b>GOSPIĆ</b>	
<b>KARLOVAC</b>	
<b>KOPRIVNICA</b>	
<b>OSIJEK</b>	
<b>POŽEGA</b>	
<b>PULA</b>	
<b>RIJEKA</b>	
<b>SISAK</b>	4
<b>SL. BROAD</b>	
<b>SPLIT</b>	1
<b>ŠIBENIK</b>	
<b>VELIKA GORICA</b>	2
<b>VARAŽDIN</b>	
<b>VUKOVAR</b>	1
<b>ZADAR</b>	
<b>ZAGREB</b>	3
<b>ZLATAR</b>	4
<b>UKUPNO</b>	<b>15</b>

Iako je uzorak od 15 presuda premali za donošenje zaključaka osim gore navedenih u tablici 5. dani su podaci o utvrđenim propustima koji su bili uzrok donošenja oslobađajuće presude.

U tablici je dan prikaz propusta prema kategorijama iz anketnog upitnika. Najbrojniji su propusti tijekom izvida, slijede propusti tijekom očevida i ostali uzroci (iskazi različiti od izjava i pogrešno utvrđeno činjenično stanje).



Tablica 5.

Propusti koji su razlog donošenja oslobađajuće presude  
temeljem članka 354. točka 3. ZKP

	Razlog	Policijske prijave	Prijave preko policije	Prijave podnesene DO
1. Propusti tijekom izvida:	a) o spornoj okolnosti nisu prikupljeni podaci			1
	b) propušteno prikupljanje podataka	2		
	e) o spornoj okolnosti podaci su netočno prikupljeni			
	c) provođenje izvida umjesto istražne radnje	1		
	d) površno obavljena radnja		1	1
2. Propusti tijekom očevida	a) sporna okolnost nije uopće utvrđena			
	b) sporna okolnost nije točno utvrđena			
	c) očevid nije proveden ili nije proveden na vrijeme			
3. Propusti tijekom provođenja ostalih radnji	a) nepravilnosti koje su izazvale nevaljalost dokaza			
	b) nevaljalost i nepotpunost sadržaja dokazne radnje			2
	c) nepoduzimanje radnje na koju ukazuje stanje stvari		1	
4. Ostali uzroci	a) Iskazi svjedoka različiti od danih izjava		2	
	c) pogrešno utvrđeno činjenično stanje od strane suda	2		2
<b>Ukupno</b>		5	4	6

Vidimo dakle, da su tijekom postupka najčešće utvrđeni propusti policije bilo u provođenju pojedinih radnji ili propusti u prikupljanju potrebnih podataka o kaznenom djelu i/ili počinitelju.

Osim istraživanja i svakodnevna iskustva državnih odvjetnika pokazuju da je česti razlog kasnijeg neuspjeha provođenje izvida u slučajevima u kojima je bilo nužno provesti istražne radnje, ili nepoduzimanje tih radnji, te nesuglasnost između iskaza svjedoka i njihovih izjava pred policijom.

Ovim istraživanjem ponovljeni su rezultati nekih drugih sistemskih istraživanja prethodnog postupka<sup>9</sup>, što potvrđuje tezu da prethodni postupak treba ne samo strukturalno i funkcionalno, nego i kvalitativno reformirati, afirmacijom inventivnosti i odgovornosti onih u čije je ruke povjereno poduzimanje njegovih radnji.

Kako je prethodni postupak ključan ne samo za pokretanje nego i okončanje glavne rasprave, samo većom primjenom ovlasti koje imaju u prethodnom postupku državni odvjetnici će moći osigurati njegov uspješni završetak u smislu općeg zahtjeva iz članka 1. stavka 1. Zakona o kaznenom postupku.

---

### Summary

#### WORK OF STATE ATTORNEY OFFICES IN THE PRELIMINARY PROCEDURE AND REASONS FOR THE DISMISSAL OF CRIMINAL REPORTS ACCORDING TO THE PROVISIONS OF THE CRIMINAL PROCEDURE ACT

This paper provides a descriptive and graphic presentation of the results of a study on the work of state attorney offices in the preliminary procedure in 2007. It gives statistical data on the reports filed, the inquiries conducted by the police and state attorney offices, the persons or bodies filing the reports, the number of and reasons for dismissals, the structure of reports according to the criminal offence, and the number of direct indictments. The authors also draw specific conclusions which justify the reform of the preliminary criminal procedure conducted through the CPA of 2008

---

<sup>9</sup> Usp. M. Bošnjak (ur.), Potek kazenskih postupkov v Sloveniji, Pravna praksa, Ljubljana 2005, 81 i si, 104, 209 i si, 441,447-452.