

DOI: 10.7251/GFP1808206J

UDC: 341.44/.45:343.97

Pregledni naučni rad*Datum prijema rada:*
1. jun 2018.*Datum prihvatanja rada:*
26. jun 2018.**Pritužba protiv naredbi o nesprovođenju i obustavi istrage**

Rezime: Do reforme krivičnoprocesnih zakona u Bosni i Hercegovini početkom XX vijeka od odluka javnog tužioca o odbacivanju krivične prijave i odustanka od gonjenja u toku istrage, kojima je bio nezadovoljan, oštećeni se mogao zaštititi preuzimanjem krivičnog gonjenja. Reformom je prihvaćena tužilačka istraga. Napušten je koncept oštećenog kao supsidijarnog tužioca i po prvi put smo dobili pritužbu kao novo pravno sredstvo protiv naredbi javnog tužioca o nesprovođenju i obustavi istrage. Iako značajno pravno sredstvo ona je relativno rijetko i površno obrađivana u našoj stručnoj literaturi. Javila su se i neka sporna pitanja. Posebno se postavlja pitanje njene efikasnosti, odnosno da li je ona odgovarajuća zamjena za ranije rješenje po kome je oštećeni imao pravo da preuzme krivično gonjenje. Da bi odgovorio na ovo, ali i neka druga pitanja, autor je sproveo obimno istraživanje koje je obuhvatilo pritužbe protiv naredbi o nesprovođenju i obustavi istrage u Okružnom javnom tužilaštvu u Banjaluci u periodu od 2011. do 2017. godine. Razmatranje ove problematike treba da doprinese boljem razumijevanju pritužbe, njenoj pravilnijoj primjeni, kao i novim zakonskim rješenjima koja će bolje odgovarati našim uslovima, praktičnim potrebama i teoretskim postavkama.

Ključne riječi: pritužba, naredba o nesprovođenju istrage, naredba o obustavi istrage, pravno sredstvo, oštećeni kao tužilac.

Dr

Radenko Janković*Okružni javni tužilac u Okružnom javnom tužilaštvu u Banjaluci, radenko.jankovic@pravosudje.ba***UVOD**

Istraga je jedno od najaktuelnijih pitanja savremenih evropskih krivičnoprocesnih zakonodavstava. Tužilački, odnosno tužilačko-policijski koncept istrage gubi izvorni anglosaksonski karakter i postaje univerzalan.¹ On je danas preovlađujući model u evropskim državama.² Jedna od ključnih novina koju je, u cilju ubrzanja krivičnog postupka, prihvatilo i naše novo krivičnoprocesno zakonodavstvo je ukidanje sudske i uvođenje tužilačke istrage.³ Da bi tužilačka istraga dovela do efika-

¹ S.Bejatović (2011), „Radna verzija novog ZKP Srbije i efikasnost postupanja u krivičnim stvarima“, *Pravna riječ br. 29/2011*, 502.

² M.Simović i V. Simović (2011), „Istraga i evropsko krivično pravo“, *Pravna riječ br. 29/2011*, 525.

³ H.Sijerčić-Čolić (2013), „Krivično procesno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini – glavni izazovi nakon reforme krivičnog zakonodavstva 2003. godine“, *Pravo i pravda br. 1/2013*, 63.

snijeg krivičnog postupka mora, između ostalog, da predvidi takav položaja oštećenog koji mu omogućava da ostvari svoja osnovna prava povodom krivičnog djela za koje se sprovođi istraga.⁴ Naravno, osim prednosti ona ima i određenih mana.⁵ Pravo oštećenog da traži preispitivanje odluke javnog tužioca o nesprovođenju ili obustavi istrage ima uporište u međunarodnim dokumentima. Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi javnog tužioca u sistemu krivičnog pravosuđa REC (2000) 19, između ostalog, žrtvi daje pravo da traži preispitivanje odluke javnog tužioca da ne goni. To predviđa i Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope R (85) 11 o položaju žrtava u okviru krivičnog prava i krivičnog postupka koja traži da se žrtvi obezbijedi pravo da od nadležnih organa zahtijeva preispitivanje odluke o nepreduzimanju krivičnog gonjenja ili mogućnost da sama preduzme krivično gonjenje. Pravo na pritužbu je izvedeno iz jednog od osnovnih ljudskih prava predviđenih čl. 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,⁶ prava na djelotvorno pravno sredstvo, po kome svako čija su prava i slobode priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorno pravno sredstvo. Pritužba je u BiH prvi put prihvaćena Zakonom o krivičnom postupku Brčko Distrikta BiH (u daljem tekstu ZKP B D BiH) od 23. 10. 2000. godine.⁷ 24. 01. 2003. godine Visoki predstavnik u BiH donio je novi Zakon o krivičnom postupku BiH (u daljem tekstu ZKP BiH).⁸ Novi Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske (u daljem tekstu ZKP RS) je stupio na snagu 1. 7. 2003. godine⁹, a novi Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH (u daljem tekstu ZKP FBiH) 1. 8. 2003. godine.¹⁰ Svi ovi zakoni su prihvatili pritužbu. Ona oštećenom predstavlja jedinu zakonom propisanu mogućnost da suštinski pokuša izmijeniti odluku javnog tužioca o nesprovođenju ili obustavi istrage.¹¹ Reforma krivičnoprocesnih zakonodavstava u BiH je dovela i do redefinisanja pravnog položaja oštećenog u krivičnom postupku. Njegov položaj je pogoršan, a njegovi interesi su marginalizovani, iako je u zakonodavstvima mnogih zemalja vidljiva suprotna tendencija.¹² To se manifestovalo u redukciji ili gubljenju niza procesnih

⁴ S. Bejatović (2011), *ibid*, 508.

⁵ Detaljnije o prednostima i nedostacima tužilačke istrage vidjeti N.Pivić (2017), „Koncept istrage prema krivičnoprocesnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine“, *Analiza Pravnog fakulteta u Zenici br. 19/2017*, 11. i 12; S.Bejatović (2014), Tužilačka istraga kao obeležje reformi krivičnog procesnog zakonodavstva zemalja regiona. U zborniku „Tužilačka istraga - regionalna krivično-procesna zakonodavstva i iskustva u primeni“. Misija OEBS u Srbiji. Beograd, 14. do 20.

⁶ *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*.

⁷ *Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine br. 7/00, 10/03, 6/05 i 21/10*. Prečišćeni tekst je objavljen u *Službenom glasniku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine br. 33/13 i 27/14*.

⁸ Donio ga je Visoki predstavnik u BiH Odlukom br. 100/03 – *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 36/03, 25/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 12/09, 16/09, 93/09 i 72/13*.

⁹ *Službeni glasnik Republike Srpske br. 50/03*. Važeći ZKP RS je objavljen u *Službenom glasniku Republike Srpske br. 53/12 i 91/17*.

¹⁰ *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 08/13 i 59/14*.

¹¹ Z.Mujkanović (2005), „Oštećeni kao subjekt krivičnog postupka“, *Pravo i pravda br. 1/2005*, 257; To za prigovor u srbijanskom zakonodavstvu navode G.Ilić i B.Banović (2014), Oštećeni kao supsidijarni tužilac u krivičnom postupku, U zborniku „*Optuženje i drugi krivičnopravni instrumenti državne reakcije na kriminalitete*“, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, 97.

¹² T.Bubalo i N.Pivić (2013), „Pravo oštećenog na imovinskopravni zahtjev u krivičnom postupku“, *Pravna riječ br. 37/2013*, 543; Z.Mujkanović, *ibid*, 257.

prava koja je oštećeni ranije imao, između ostalog, prava koja su mu pripadala kada se pod zakonom propisanim uslovima pojavljivao u svojstvu oštećenog kao tužioca. Ta prava su ga praktički dovodila u status glavnog procesnog subjekta¹³ i u toj poziciji ga izjednačavala sa javnim tužiocem, osim prava koja su javnom tužiocu pripadala kao državnom organu.

RJEŠENJA U ZAKONODAVSTVIMA DRŽAVA NASTALIH RASPADOM BIVŠE SFR JUGOSLAVIJE

Pošto sva zakonodavstva država nastalih raspadom SFR Jugoslavije imaju iste korijene korisno je razmotriti kako su ona riješila ovo pitanje.

Po čl. 284. srbijanskog Zakonika o krivičnom postupku¹⁴ javni tužilac rješenjem odbacuje krivičnu prijavu. On o odbacivanju, kao i o razlozima za to, obavještava oštećenog u roku od osam dana. Javni tužilac može u toku istrage odustati od gonjenja osumnjičenog i naredbom obustaviti istragu (čl. 308.). On o tome obavještava osumnjičenog i oštećenog. U slučaju odbacivanja krivične prijave, obustave istrage, ali i odustanka od krivičnog gonjenja do potvrđivanja optužnice javni tužilac poučava oštećenog da ima pravo da podnese prigovor neposredno višem javnom tužiocu u roku od osam dana od dana obavještenja (čl. 51.) Ako oštećeni nije obaviješten, može podnijeti prigovor u roku od tri mjeseca od dana kada je javni tužilac odbacio prijavu, obustavio istragu ili odustao od krivičnog gonjenja. Ovo je objektivan rok koji se ne može produžavati.¹⁵ Forma prigovora nije propisana, ali se pod njim podrazumjeva svaki akt podnesen u zakonskom roku u kome oštećeni ističe da je odluka javnog tužioca nepravilna.¹⁶ Neposredno viši javni tužilac u roku od 15 dana od dana prijema prigovor odbija ili usvaja rješenjem protiv kojeg nije dozvoljena žalba ni prigovor.¹⁷ Ovdje se radi o tzv. instruktivnom roku.¹⁸ Ako usvoji prigovor viši javni tužilac izdaje obavezno uputstvo nižem javnom tužiocu da preduzme, odnosno nastavi krivično gonjenje. Nepostupanje po uputstvu predstavlja teži disciplinski prekršaj koji može dovesti i do razrješenja javnog tužioca.¹⁹

Crnogorski Zakonik o krivičnom postupku²⁰ u čl. 271. propisuje da državni tužilac krivičnu prijavu odbacuje obrazloženim rješenjem. O njenom odbacivanju (čl. 59.) u roku od osam dana obavještava oštećenog, podnosioca krivične prijave, kao i lice protiv koga je krivična prijava podnesena, ako ono to zahtjeva. Oštećeni i podnosilac krivične prija-

¹³ Z.Mujkanović, *ibid*, 257.

¹⁴ „Službeni glasnik Republike Srbije br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14“.

¹⁵ I.Jovanović i A.Petrović-Jovanović (2014), „Oštećeni kao subjekat istrage i reformisano krivičnoprocesno zakonodavstvo zemalja regiona (Srbije, Hrvatske, BiH i Crne Gore), U zborniku „Tužilačka istraga – regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primeni“, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 281. ističu da nema krivičnoprocesnih posljedica ako ovu obaveznu prijavu tužilac ne ispuni, ali može biti osnov za disciplinsku odgovornost.

¹⁶ G.Ilić, *ibid*, 180.

¹⁷ Protiv odluke višeg javnog tužioca o prigovoru može se podnijeti zahtjev za zaštitu zakonitosti npr. presudom Vrhovnog kasacionog suda br. 765/14 od 21. avgusta 2014. godine ukinuto je rješenje Apelacionog javnog tužioca u Beogradu Kt.Po. br. 151/14 od 2. juna 2014. godine kojim je prigovor odbačen kao neblagovremen.

¹⁸ G.Ilić, M.Majić, S.Beljanski i A.Trešnjev (2014), *Komentar zakonika o krivičnom postupku, sedmo izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Službeni glasnik. Beograd, 219.

¹⁹ *Ibid*, 219.

²⁰ *Službeni list Crne Gore br. 57/09, 49/10, 47/14 i 27/15.*

ve se poučavaju o pravu na podnošenje pritužbe. Oštećeni ili podnosilac krivične prijave, ali samo kad nema oštećenog ili je on nepoznat, imaju pravo da u roku od osam dana od dana obavještenja neposredno višem državnom tužilaštvu podnesu pritužbu (čl. 271a.) kojom zahtijevaju preispitivanje rješenja o odbacivanju krivične prijave. Neposredno više državno tužilaštvo će o postupanju po pritužbi obavijestiti oštećenog, odnosno podnosioca krivične prijave u roku od 30 dana od dana njenog podnošenja. Oštećeni ima pravo da preduzme, odnosno da nastavi gonjenje²¹ u roku od 30 dana od dana prijema obavještenja da njegova pritužba nije usvojena. Državni tužilac istragu obustavlja naredbom (čl. 290.) koju u roku od osam dana dostavlja oštećenom sa uputstvom da u roku od 30 dana od dana dostavljanja može preuzeti krivično gonjenje podizanjem neposredne optužnice. Oštećeni, koji nije obaviješten da državni tužilac nije preduzeo gonjenje ili da je odustao od gonjenja, može izjavu da preduzima ili nastavlja postupak dati pred nadležnim sudom u objektivnom roku od šest mjeseci od dana odbacivanja prijave ili obustave istrage (čl. 59.).

Po čl. 206. hrvatskog Zakona o kaznenom postupku²² krivičnu prijavu državni odvjetnik odbacuje²³ obrazloženim rješenjem. Između ostalog, ona se odbacuje i kada podaci u njoj upućuju da nije vjerodostojna²⁴. Državni odvjetnik će o odbacivanju krivične prijave, kao i o razlozima za to, obavijestiti oštećenog u roku od osam dana. O tome će obavijestiti podnosioca prijave i prijavljenog samo ako to oni zahtijevaju. Državni odvjetnik obustavlja istragu rješenjem (čl. 224.) koje dostavlja oštećenom i okrivljenom. Oštećenom se uz rješenje daje i pouka da može preuzeti gonjenje. U slučaju odbacivanja krivične prijave²⁵ ili obustave istrage oštećeni ima pravo preuzeti, odnosno nastaviti gonjenje u roku od osam dana od prijema obavještenja (čl. 55.).²⁶ Ako nije upoznat da državni odvjetnik nije preduzeo krivično gonjenje ili da je odustao od gonjenja oštećeni može izjavu da nastavlja postupak dati pred nadležnim sudom u objektivnom roku od tri mjeseca od dana kada je doneseno rješenje o obustavi postupka, odnosno šest mjeseci od dana kada je državni odvjetnik odbacio prijavu. Kada državni odvjetnik obavještava oštećenog da može preuzeti ili nastaviti

²¹ Ovo pravo oštećeni nema ako je odloženo krivično gonjenje ili je odbačena prijava iz razloga pravičnosti.

²² *Narodne novine Republike Hrvatske br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14 i 70/17.*

²³ D.Krapac i D.Novosel (2010), „Rad državnog odvjetnika u predistražnom postupku i razlozi za odbačaj kaznenih prijava prema odredbama zakona o kaznenom postupku“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu br. 1/2010*, 141. ističu da odbačaj prijave predstavlja praktični selekcijski mehanizam za odabir predmeta u kojima će javni tužilac krivično goniti neku osobu ili neće. Autori na str. 161. navode podatak da se u opštinskom javnom tužilaštvu u Zagrebu prosječno odbacuje 23% policijskih prijava, 38% prijava podnesenih preko policije i 38% prijava podnesenih neposredno tužilaštvu.

²⁴ O nevjerođostojnoj krivičnoj prijavi detaljnije vidjeti D.Novosel i M.Pajčić (2009), „Državni odvjetnik kao gospodar novog prethodnog kaznenog postupka“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu br. 2/2009*, 441. gdje se spominju anonimne, pseudoanonimne i objesne krivične prijave.

²⁵ Izuzetno ako je krivična prijava odbačena prema načelu svrhovitosti oštećeni ne može preuzeti krivično gonjenje, ali može u roku od osam dana podnijeti pritužbu višem državnom odvjetniku.

²⁶ O problemima pri preuzimanju krivičnog gonjenja nakon odbacivanja krivične prijave detaljnije vidjeti N.Petković i M.Pajčić (2011), „Kazneni progon, istraga i optuženje – nova iskustva“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu br. 2/2011*, 425. i 426.

gonjenje dostavlja mu i upute koje radnje može preduzeti radi ostvarivanja svog prava, te mu u tu svrhu omogućava uvid u spis.

Slovenački Zakon o kazenskom postupku²⁷ u čl. 161. propisuje da državni tužilac o odbacivanju krivične prijave i o razlozima za to obavještava oštećenog u roku od osam dana i poučava ga da može preuzeti krivično gonjenje. Ako državni tužilac izjavi tokom istrage ili nakon završetka istrage da odustaje od krivičnog gonjenja (čl. 180.) istražni sudija će o tome obavijestiti oštećenog i poučiti ga o njegovom pravu za nastavljanje krivičnog gonjenja. Oštećeni (čl. 60.) ima pravo da započne ili nastavi krivično gonjenje u roku od osam dana od dana prijema obavještenja o odbacivanju krivične prijave ili odustanka od krivičnog gonjenja. Ako oštećeni nije bio obavješten da državni tužilac nije započeo krivično gonjenje može izjavu o nastavku postupka pred nadležnim sudom dati u roku od tri mjeseca od dana kada je državni tužilac odbacio krivičnu prijavu.

Po čl. 275. makedonskog Zakonot za krivičnata postupka²⁸ javni tužilac mora odlučiti o krivičnoj prijavi u roku od tri mjeseca od njenog prijema. Javni tužilac krivičnu prijavu odbacuje rješenjem (čl. 288.) koje dostavlja oštećenom sa poukom da može u roku od osam dana da podnese žalbu neposredno višem javnom tužiocu. O tome obavještava i podnosioca prijave koji nema pravo na žalbu protiv tog rješenja. Ako je žalba nedozvoljena ili neblagovremena viši javni tužilac će pismeno o tome obavijestiti oštećenog. Viši javni tužilac je dužan da odluči o žalbi u roku od 30 dana od njenog prijema. On može rješenjem potvrditi rješenje o odbacivanju krivične prijave ili žalbu uvažiti i naložiti nižem javnom tužiocu da produži postupak. Javni tužilac istragu obustavlja naredbom (čl. 304.) koju dostavlja osumnjičenom i oštećenom sa poukom da u roku od osam dana može podnijeti prigovor neposredno višem javnom tužiocu. Ukoliko je prigovor nedozvoljen ili neblagovremen viši javni tužilac će o tome pismeno obavijestiti oštećenog. Viši javni tužilac je obavezan da odluči o prigovoru u roku od 30 dana od dana njegovog prijema. On može rješenjem potvrditi naredbu o obustavi istrage ili prigovor uvažiti i naložiti nižem javnom tužiocu da produži postupak.

KRATAK ISTORIJSKI OSVRT NA RJEŠENJE OVOG PITANJA U NAŠEM ZAKONODAVSTVU

Jugoslavija, stvorena poslije I svjetskog rata, nije odmah imala jedinstveni pravni sistem, što se odnosilo i na krivičnoprocesno zakonodavstvo. Postojao je tzv. pravni partikularizam²⁹, šest pravnih područja na kojima su se primjenjivali posebni krivičnoprocesni zakoni. Na teritoriji BiH primjenjivao se Zakon o krivičnom postupku iz 1891. godine. On nije predviđao mogućnost da se oštećeni pojavi u svojstvu supsidijarnog tužioca. Ovo pitanje se pokušalo riješiti sredstvima pojačane kontrole višeg tužilaštva nad radom nižeg.³⁰ Ovakvo rješenje je polazilo od shvatanja da se krivično gonjenje nikako ne smije staviti u ruke pojedinca koji se može rukovoditi osvetoljubivošću, reli-

²⁷ Uradni list Републике Словеније br. 33/12, 47/13, 87/14 i 8/16.

²⁸ Služben vesnik na Republika Makedonija br. 150/10.

²⁹ Č.Stevanović (1982), *Krivično procesno pravo SFRJ*, Savremena administracija, Beograd, 34.

³⁰ N.Pivić (2010), „Historijski prikaz položaja oštećenog u krivičnom postupku“, *Anali Pravnog fakulteta u Zenici br. 5/2010*, 166.

gionom ili nacionalnom mržnjom.³¹ Zakonik o sudskom krivičnom postupku iz 1929. godine³² je predvidio ustanovu supsidijarnog tužioca. Smatralo se da ona predstavlja procesno jemstvo da će doći do krivičnog gonjenja i u slučajevima u kojima javni tužilac neopravdano propusti da obavlja svoju funkciju. Nije svaki oštećeni mogao postati supsidijarni tužilac, već samo onaj koji je u krivičnom postupku postavio imovinsko-pravni zahtjev. U slučaju odbacivanja krivične prijave državni tužilac je bio dužan da o tome obavijesti oštećenog koji je u roku od osam dana mogao sam pokrenuti krivični postupak.³³ Zakon o krivičnom postupku FNR Jugoslavije iz 1948. godine³⁴ je oštećenom uskratilo mogućnost da se u krivičnom postupku pojavi kao supsidijarni tužilac kod krivičnih djela koja su se gonila po službenoj dužnosti. On je po tom pitanju predstavljao „korak nazad“, a takav položaj oštećenog je bio posljedica shvatanja uloge javnog tužioca u sovjetskom krivičnoprocesnom pravu.³⁵ Zakon o krivičnom postupku FNR Jugoslavije iz 1953. godine³⁶ je ponovo uveo ustanovu supsidijarnog tužioca. Identična rješenja je zadržao Zakon o krivičnom postupku SFR Jugoslavije iz 1977. godine.³⁷ Javni tužilac je o odbacivanju krivične prijave, kao i o razlozima za to, obavještavao oštećenog u roku od osam dana. Razlozi su navođeni da bi ih oštećeni mogao ocijeniti i da, u slučaju da zaključi da su opravdani, ne koristi mogućnost supsidijarne tužbe.³⁸ Smatralo se da je odluka o odbacivanju krivične prijave interno rješenje javnog tužioca koje on može u svakom trenutku, pa i bez novih dokaza, izmijeniti.³⁹ Istražni sudija je obustavljao istragu rješenjem (čl. 170.) kada je javni tužilac u toku istrage ili po završenoj istrazi izjavio da odustaje od gonjenja. O obustavljanju istrage istražni sudija je u roku od osam dana obavještavao oštećenog. U slučaju odbacivanja krivične prijave ili obustave istrage zbog odustanka javnog tužioca od gonjenja oštećeni se poučavao da ima pravo da preduzme, odnosno nastavi gonjenje u roku od osam dana od dana kada je primio obavještenje (čl. 60.). Ako oštećeni nije bio obaviješten da javni tužilac nije preduzeo gonjenje ili da je odustao od gonjenja mogao je svoju izjavu da produžava postupak dati pred nadležnim sudom u roku od tri mjeseca od dana kad je javni tužilac odbacio prijavu, odnosno od dana kad je doneseno rješenje i obustavi postupka.

NAREDBE O NESPROVOĐENJU I OBUSTAVI ISTRAGE U KRIVIČNOPROCESNIM ZAKONODAVSTVIMA U BIH

Javni tužilac⁴⁰ donosi naredbu da se istraga neće sprovoditi (čl. 216. ZKP BiH, čl. 224.

³¹ E. Eichler, „Das Justizwesen Bosnies und der Herzegovina“, Zemaljska vlada za Bosnu i Hercegovinu, Beč, 1989. godine, str. 93, navedeno po N.Pivić (2010), ibid, 166.

³² *Službene novine Kraljevine Jugoslavije br. 45-XX/1929.*

³³ Ibid, 167.

³⁴ *Službeni list FNR Jugoslavije br. 7/48.*

³⁵ N.Pivić (2010), ibid, 168. i 169.

³⁶ *Službeni list FNR Jugoslavije br. 40/53.*

³⁷ *Službeni list SFR Jugoslavije br. 4/77, 36/77, 60/77, 14/85, 26/86, 74/87 i 57/89.*

³⁸ T.Vasiljević i M.Grubač, ibid, 210.

³⁹ Ibid, 209. i 210.

⁴⁰ Zakon o javnim tužilaštvima Republike Srpske - *Službeni glasnik Republike Srpske br. 69/16* umjesto ranijeg termina „tužilac“ koristi termin „javni tužilac“. Taj termin koristi i ZKP RS. Zakon o tužilaštvu BiH - *Službeni glasnik BiH“ br. 49/09*, Zakon o federalnom tužilaštvu F BiH - *Službeni novine F BiH br. 19/03* i Zakon o Tužilaštvu Brčko D BiH - *Službeni glasnik B D BiH br. 19/07* koriste termin „tužilac“. Taj termin koriste i ZKP BiH, ZKP F BiH i ZKP B D BiH.

ZKP RS, čl. 231. ZKP F BiH i čl. 216. ZKP B D BiH) ako: 1) je iz prijave i pratećih spisa očigledno da prijavljeno djelo nije krivično djelo; 2) ne postoje osnovi sumnje da je prijavljeno lice učinilo krivično djelo; i 3) je nastupila zastarjelost ili je djelo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem ili ako postoje druge okolnosti koje isključuju krivično gonjenje. Ranije je postojala nešto drugačija formulacija da „tužilac neće narediti sprovođenje istrage“ koja izričito nije predviđala donošenje „naredbe“.⁴¹ I u to vrijeme preovladavalo je shvatanje da se odluka da se ne sprovodi istraga donosi u formi pisane naredbe.⁴² O nesprovođenju istrage, kao i o razlozima za to, javni tužilac obavještava oštećenog i podnosioca prijave u roku od tri dana.

Javni tužilac naredbom obustavlja istragu (čl. 224. ZKP BiH, čl. 232. ZKP RS, čl. 231. ZKP F BiH i čl. 224. ZKP B D BiH) ako ustanovi da: a) djelo koje je učinio osumnjičeni nije krivično djelo; b) postoje okolnosti koje isključuju krivicu (krivičnu odgovornost) osumnjičenog osim u slučaju kada se vodi postupak u slučaju neuračunljivosti; v) nema dovoljno dokaza da je osumnjičeni učinio krivično djelo; i g) je djelo obuhvaćeno amnestijom, pomilovanjem ili zastarjelošću ili postoje druge smetnje koje isključuju krivično gonjenje. Krivičnoprocesni zakoni u BiH iz 2003. godine nisu predviđali obustavu istrage u slučaju da postoje okolnosti koje isključuju krivičnu odgovornost (krivicu) osumnjičenog. Pojedini autori ističu da je „uplivom prakse ovo procesno rješenje dopunjeno“.⁴³ O obustavi istrage, kao i o razlozima za obustavu, javni tužilac u pisanoj formi obavještava oštećenog koji ima pravo podnošenje pritužbe, kao i osumnjičenog ako je ispitan i lice koje je prijavilo krivično djelo.⁴⁴ Osumnjičeni se o obustavi istrage obavještava kako bi znao da se protiv njega više ne vodi istraga i kako bi se u tom pogledu otklonila bilo kakva neizvjesnost.⁴⁵ Krivičnoprocesni zakoni u BiH iz 2003. godine nisu predviđali da se o obustavi istrage obavještavaju osumnjičeni i lice koje je prijavilo krivično djelo, niti su predviđali da se oštećeni obavještava o razlozima zbog kojih je istraga obustavljena. Smatra se da su ova nova procesna rješenja rezultat „upliva prakse“.⁴⁶ U BiH se veoma često donose naredbe o nesprovođenju ili obustavi istrage. Ta činjenica sama po sebi ukazuje na izuzetan značaj pritužbe koja se potencijalno može podnijeti u ogromnom broju predmeta.

⁴¹ Ovakva formulacija se i dalje nalazi u ZKP F BiH.

⁴² H. Sijerčić-Čolić, M. Hadžiommeragić, M. Jurčević, D. Kaurinović i M. Simović (2005), *Komentari zakona o krivičnom/kaznenom postupku u Bosni i Hercegovini*, Savjet Evrope/Evropska komisija. Sarajevo, 588.

⁴³ H. Sijerčić-Čolić, *ibid*, 68.

⁴⁴ Po ZKP F BiH o naredbi o obustavi istrage se ne obavještavaju osumnjičeni i lice koje je prijavilo krivično djelo.

⁴⁵ G. Ilić, M. Majić, S. Beljanski i A. Trešnjev, *ibid*, 747.

⁴⁶ H. Sijerčić-Čolić, *ibid*, 68.

Tabela 1. Podignute optužnice i donesene naredbe o obustavi i nesprovođenju istrage u Osnovnom javnom tužilaštvu u Banjaluci (u daljem tekstu OJT u Banjaluci)⁴⁷

Godina	Broj lica protiv kojih je podignuta optužnica	Broj lica protiv kojih je donesena naredba o obustavi istrage	Broj lica protiv kojih je donesena naredba o nesprovođenju istrage
2011. godina	2.662 – 53,84%	1.481 – 29,96%	801 – 16,20%
2012. godina	3.310 – 56,84%	1.531 – 26,29%	982 – 16,87%
2013. godina	2.555 – 56,13%	1.176 – 25,83%	821 – 18,04%
2014. godina	2.623 – 47,45%	1.935 – 35,00%	970 – 17,55%
2015. godina	2.778 – 47,45%	2.084 – 35,60%	992 – 16,95%
2016. godina	2.518 – 47,15%	1.947 – 36,46%	875 – 16,39%
2017. godina	– 45,28%	1.504 – 34,11%	909 – 20,61%

Javni tužilac u slučaju iz tač. v), istragu koju je obustavio zbog toga što nije bilo dovoljno dokaza da je osumnjičeni učinio krivično djelo, može ponovo otvoriti ako pribavi nove dokaze koji ukazuju na to da postoje osnovi sumnje da je osumnjičeni učinio krivično djelo.⁴⁸ Ova odredba otvara određene dileme. Postavlja se pitanje da li se ponovo može otvoriti istraga koja je obustavljena samo zbog toga što nije bilo dovoljno dokaza da je osumnjičeni učinio krivično djelo ukoliko se pojave novi dokazi ili i ona obustavljena zbog ostalih razloga predviđenih zakonom. Mnogi javni tužioci zastupaju prvo shvatanje sa tezom da se radi o presuđenoj stvari kada je istraga obustavljena zbog ostalih zakonskih razloga. Nalazimo ga i u našoj teoriji.⁴⁹ U teoriji nailazimo i suprotno shvatanje po kome se tu ne može raditi o presuđenoj stvari – *res iudicata* čiji se pojam nedvosmisleno isključivo veže za sudsku odluku. Po njoj niko ne može biti ponovo suđen za djelo za koje je bio „suđen pred sudom i za koje je donesena pravosnažna sudska odluka“. Ovo stanovište ispravno polazi od činjenice da istragu više ne sprovodi sud, već javni tužilac i da se zbog toga okončanje postupka u ovoj fazi više ne posmatra kao presuđena stvar. Po njemu javni tužilac nakon obustave istrage može uvijek ponovo da je pokrene bez opasnosti da se takav njegov postupak okarakteriše kao povreda načela *ne bis in idem*.⁵⁰ S druge strane, pojedini autori uočavaju problem, koji stvarno postoji, zbog toga što se u tom slučaju protiv nekog lica može konstantno iznova pokretati istraga, iako je javni tužilac više puta donosio naredbu o obustavi istrage.⁵¹

NAČINI ZAŠTITE OŠTEĆENOG OD ODLUKA JAVNOG TUŽIOCA O NESPROVOĐENJU I OBUSTAVI ISTRAGE

Pravo oštećenog i podnosioca krivične prijave da traže preispitivanje odluke javnog tužioca o nesprovođenju ili obustavi istrage predstavlja jedan korektiv nepravilnim ili ne-

⁴⁷ Izvještaji o radu Okružnog javnog tužilaštva u Banjaluci u periodu od 2011. do 2017. godine.

⁴⁸ Ova odredba postoji samo u ZKP BiH i ZKP RS.

⁴⁹ T.Bubalović i N.Pivić (2014), *Krivično procesno pravo – posebni dio*, Univerzitet u Zenici, 57.

⁵⁰ G.Ilić, M.Majić, S.Beljanski i A.Trešnjev, *ibid*, 747; S.Brkić, *ibid*, 100; M.Govedarica, (2016), „Istraga u krivičnom postupku Republike Srpske“, *Pravna riječ br. 48/2016*, 569.

⁵¹ A.Bošković i Z.Pavlović (2016), „Problemski osvrt na organizaciju prethodnog krivičnog postupka u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu br. 1/2016*, 197.

zakonitima tužilačkim aktima.⁵² Njihova zaštita se načelno može ostvariti na tri načina: a) hijerarhijsko preispitivanje u okviru tužilačke organizacije; b) sudsko preispitivanje; i v) davanje ovlaštenja žrtvi da se umjesto javnog tužioca pojavi u ulozi supsidijarnog tužioca.⁵³ Slažemo se sa shvatanjem da je sudski nadzor u ovakvim situacijama neprihvatljiv jer bi sud tada vršio i progon i suđenje čime bi došlo do kumulacije funkcija.⁵⁴ Oba preostala rješenja, kako institut oštećenog kao supsidijarnog tužioca, tako i posebno pravno sredstvo protiv naredbi o nesprovođenju ili obustavi istrage su u saglasnosti sa međunarodnim dokumentima.⁵⁵ Na svakom krivičnoprocесnom zakonodavstvu je da se opredijeli za ono rješenje za koje smatra da mu bolje odgovara. Kada se radi o zakonodavstavima država nastalih raspadom SFR Jugoslavije vidimo da postoje ona koja su prešla na tužilačku istragu, ali su i dalje zadržala institut oštećenog kao supsidijarnog tužioca kao što su hrvatsko ili slovenačko, ali i ona koja su napustila taj institut i prihvatila rješenje po kome se protiv odluka javnog tužioca o nesprovođenju ili obustavi istrage može podnijeti posebno pravno sredstvo kao što su srbijansko ili makedonsko. Specifično rješenje, koje na određen način predstavlja kombinaciju ova dva rješenja, nalazimo u crnogorskom zakonodavstvu u kome se protiv rješenja državnog tužioca o odbacivanju krivične prijave može podnijeti pritužba, a ukoliko ona ne bude usvojena oštećeni može preuzeti krivično gonjenje. U BiH se i dalje vode žestoke rasprave o opravdanosti napuštanja instituta oštećenog kao supsidijarnog tužioca. Zbog toga se ovdje neizbježno postavlja pitanje da li se interesi oštećenog bolje štite institutom oštećenog kao supsidijarnog tužioca ili posebnim pravnim sredstvom protiv odluka javnog tužioca o nesprovođenju ili obustavi istrage.

Mnogi naši javni tužiocі otvoreno se zalažu za vraćanje instituta oštećenog kao supsidijarnog tužioca u krivični postupak. I u teoriji nailazimo na shvatanje da je uvođenjem pritužbe ili prigovora kao pravnog sredstva protiv odluke javnog tužioca da ne preduzme krivično gonjenje, umjesto prava oštećenog da se javi kao supsidijarni tužilac, njegov položaj znatno pogoršan.⁵⁶ Pristalice ovog shvatanja smatraju da je pritužba znatno slabiji mehanizam zaštite oštećenog i njegove kontrole postupanja javnog tužioca u odnosu na mogućnost preuzimanja gonjenja kao moćnog procesnog oružja kojim on štiti svoje interese.⁵⁷ Oni zaključuju da je institut oštećenog kao supsidijarnog tužioca zadovoljavajuće

⁵² T.Vasiljević i M.Grubač (1990), *Komentar zakona o krivičnom postupku, četvrto dopunjeno izdanje*, Savremena administracija. Beograd, 76; D.Radulović (2008), „Položaj oštećenog u svijetlu prijedloga novog zakonika o krivičnom postupku Crne Gore“, *Pravna riječ br. 15/2008*, 78.

⁵³ G.Ilić (2014), Neka javnotužilačka iskustva u primeni novog ZKP-a, U zborniku „*Optuženje i drugi krivičnopravni instrumenti državne reakcije na kriminalitete*“, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, 180.

⁵⁴ A.Novokmet (2004), „Sudska kontrola nepokretanja kaznenog postupka – institucionalni i procesni aspekt“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu br. 2/2014*, 659. zastupa shvatanje da bi, iako to na prvi pogled izgleda najobjektivnije, nadzor nad javnim tužiocem sud učinio manje objektivnim.

⁵⁵ I.Jovanović i A.Petrović-Jovanović, *ibid*, 282.

⁵⁶ S.Brkić (2013), *Krivično procesno pravo II, treće izmenjeno izdanje*, Pravni fakultet u Novom Sadu, 74.

⁵⁷ M.Tulumović (2016), „Pritužba o neprovođenju i obustavi istrage u praksi kantonalnog tužilaštva Tuzlanskog kantona“, *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, 316; I.Jovanović i A.Petrović, *ibid*, 285. i 286. zaključuju da je u zakonodavstvu Srbije trebalo ostaviti institut supsidijarnog tužioca u istrazi, jer on štiti interese oštećenog mnogo direktnije i jače od prava na pritužbu, odnosno prigovor.

rješenje i da pruža dovoljna jamstva da će se krivični postupak uvijek voditi kada za to postoje zakonom predviđeni uslovi.⁵⁸ Ističe se da institut supsidijarne tužbe građanima daje osjećaj da mogu korigovati eventualni nezakonit, neefikasan ili nepravilan rad javnog tužilaštva, te da se na taj način stvara dodatno povjerenje građana u pravosudni sistem jedne zemlje.⁵⁹ Kao argument za ovakvo rješenja se ističe i da se javni tužilac kome je po pritužbi, odnosno prigovoru naloženo da goni o istoj krivičnopravnoj stvari već izjasnio kada je odlučio da ne započne ili ne nastavi krivično gonjenje, tako da postoji rizik da on nakon toga neće revnosno pristupiti krivičnom progonu i prikupljanju dokaza.⁶⁰

Po suprotnom shvatanju supsidijarni tužilac nije primjeren duhu i prirodi tužilačke istrage.⁶¹ Njegove pristalice smatraju da se prava i interesi oštećenog moraju štititi nekim drugim metodom pravne zaštite.⁶² Smatra se da prelaskom sa sudske na tužilačku istragu institut oštećenog kao supsidijarnog tužioca gubi na značaju i postavlja pitanje kako ga uopšte postaviti u novim uslovima.⁶³ Kod ovog instituta se ističu brojni problemi i navodi se da oštećeni nije vičan pravu,⁶⁴ da se taj institut u praksi rijetko primjenjuje,⁶⁵ da oštećeni može zloupotrijebiti to svoje pravo i zbog privatne osvete goniti nedužnu osobu,⁶⁶ da na oštećenog padaju različiti tereti kao što su usmjeravanje vlastitih vremenskih i finansijskih resursa u obavljanje krivičnog gonjenja,⁶⁷ da osuđujuće presude u tim slučajevima uglavnom izostaju.⁶⁸ Pristalice ovog shvatanja smatraju da institut supsidijarnog tužioca nije kvalitativno jednak pravu žrtve predviđenom u čl. 11. Direktive EU o uspostavljanju minimalnih standarda prava, podrške i zaštite žrtava krivičnih djela koje zahtjeva kontrolu nepokretanja krivičnog postupka, a čija intencija je da se žrtvi osigura klasično pravo na žalbu/prigovor protiv odluke o nepokretanju krivičnog postupka o kojoj treba da odlučuje neko nepristrasno tijelo različito od onoga koje je donijelo osporavanu odluku.⁶⁹ Smatra se da posebno pravno sredstvo protiv odluke javnog tužioca o nesprovođenju ili obustavi istrage zadovoljava međunarodne pravne standarde koji zahtijevaju postojanje moguće-

⁵⁸ A. Novokmet, *ibid*, 646.

⁵⁹ Z. Pavlović (2012), Neke specifičnosti oštećenog kao supsidijarnog tužioca (u kaznenom procesnom pravu Republike Srbije), U „*Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu br. 3/2012*“, 625.

⁶⁰ I. Jovanović i A. Petrović-Jovanović, *ibid*, 283. Autori na str. 286. u tom slučaju govore o „nevoljnom tužiocu“.

⁶¹ V. Đurđić (2007), „Racionalizacija krivičnog postupka Srbije“, *Pravna riječ br. 12/2007*, 91.

⁶² *Ibid*, 92.

⁶³ D. Radulović (2008), *ibid*, 78.

⁶⁴ G. Tomašević (2009), *Kazneno procesno pravo, opći dio: temeljni pojmovi*, Pravni fakultet u Splitu, 105.

⁶⁵ *Ibid*, 105. koji to ističe za hrvatsko zakonodavstvo navodeći npr. da je u 1983. godini taj institut primijenjen svega u 2% mogućih slučajeva.

⁶⁶ A. Novokmet, *ibid*, 660. smatra da na ovaj problem hrvatsko krivično procesno pravo uspješno odgovara obaveznom sudskom kontrolom preuzimanja gonjenja od strane supsidijarnog tužioca. Autor na str. 667. dodaje da se na taj način sprječava šikaniranje lica za koje ne postoje zakonski uslovi za gonjenje, a s druge strane se izbjegavaju štetne posljedice do kojih bi došlo zbog pogrešne ocjene javnog tužioca.

⁶⁷ *Ibid*, 669.

⁶⁸ Z. Pavlović, *ibid*, 626.

⁶⁹ A. Novokmet, *ibid*, 669.

sti preispitavanja svake prvostepene odluke bilo kog državnog organa,⁷⁰ kao i da se radi o efikasnom rješenju.⁷¹

PRAVNA PRIRODA PRITUŽBE

Pravni lijekovi su pravna sredstva pomoću kojih ovlaštena lica napadaju sudsku odluku zbog postojanja stvarnih ili pravnih nedostataka i traže od suda njeno preinačavanje ili ukidanje.⁷² Pojam pravnog lijeka je uži od pojma pravnog sredstva. Pod pravnim sredstvom podrazumjeva se svako procesnim pravom dozvoljeno sredstvo pomoću kojeg ovlaštena lica mogu da ostvaruju svoje zahtjeve u krivičnom postupku u odnosu na krivičnu stvar.⁷³ U pravna sredstva, pored pravnih lijekova, spadaju npr. prigovori, pritužbe, molbe zahtjevi, prijedlozi. Pojedini autori pravni lijek označavaju pravnim sredstvom u užem smislu riječi.⁷⁴ Svaki pravni lijek je istovremeno i pravno sredstvo, ali svako pravno sredstvo nije pravni lijek.⁷⁵ Između pojmova pravni lijek i pravno sredstvo razlika je očigledna.⁷⁶ Pod pravnim sredstvima se u teoriji podrazumjevaju sredstva učesnika krivičnog postupka kojima oni pokušavaju dovesti do izmjene, za njih nepovoljne i štetne situacije do koje je došlo ne samo nezakonitim radnjama samog suda, već i drugih organa i učesnika krivičnog postupka.⁷⁷ Odluke drugih organa krivičnog postupku, osim suda, se ne mogu pobijati pravnim lijekovima, već samo pravnim sredstvima.⁷⁸ Nema dileme da pritužba protiv naredbi javnog tužioca o nesprovođenju i obustavi istrage nije pravni lijek, već je pravno sredstvo. To izričito navode mnogi teoretičari.⁷⁹ I pored toga pojedini autori pogrešno pritužbu nazivaju pravnim lijekom.⁸⁰ Ona je pravno sredstvo usmjereno protiv odluka javnog tužioca o nesprovođenju ili obustavi istrage. Neprihvatljivo je stajalište po kome je pritužba pravno sredstvo koje nije usmjereno protiv odluke donesene u postupku,

⁷⁰ Akademija za sudii i javni obviniteli Makedonije (2012), *Modul 1 Predistražna postupka – Priračnik za obučavani*, Skopje, 22.

⁷¹ Z.Pavlović, *ibid*, 627.

⁷² Č.Stevanović, *ibid*, 314; Slično pojam pravnog lijeka određuju i drugi teoretičari sa područja bivše SFR Jugoslavije npr. D.Dimitrijević (1981), *Krivično procesno pravo*, osmo dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 167; D.Radulović, (2002), *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet u Podgorici, 370; M.Simović, (2009), *Krivično procesno pravo*, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banjaluka, 365; S.Brkić, *ibid*, 160;

⁷³ Č.Stevanović, *ibid*, 314; D.Dimitrijević, *ibid*, 167; D.Radulović, *ibid*, 370.

⁷⁴ D.Dimitrijević, *ibid*, 167; N.Jovančević, (1997), *Pravni lijek – žalba na krivičnu presudu prvostepenog suda*, Pravno istraživački centar, Beograd, 36.

⁷⁵ D.Radulović (2002), *ibid*, 371.

⁷⁶ T.Bubalo (2006), *Pravo na žalbu u kaznenom postupku*, Bemust. Sarajevo, 10.

⁷⁷ *Ibid*, 10.

⁷⁸ S.Brkić, *ibid*, 162.

⁷⁹ Npr. M.Simović, *ibid*, (2009), 322; To za prigovor na rješenje o odbačaju krivične prijave u ZKP Srbije navode G.Ilić, M.Majić, S.Beljanski i A.Trešnjević, *ibid*, 686.

⁸⁰ M.Barašin (2015), Način rješavanja prigovora/pritužbi na odluke tužilaca u kontekstu unutrašnjeg funkcionisanja tužilaštva, U zborniku „*Krivično zakonodavstvo – de lege lata et de lege ferenda*“, Ministarstvo pravde Republike Srpske i dr. Prijedor, 176. Autor nedosljedno pritužbu naziva čas pravnim sredstvom, čas pravnim lijekom; M.Barašin i Č.Hasanspahić (2009), „Način rješavanja prigovora/pritužbi na odluke tužilaca u kontekstu unutrašnjeg funkcionisanja tužilaštva“, *Pravna riječ br. 19/2009*, 516.

već protiv postupka tužioca.⁸¹ Naredbe javnog tužioca o nesprovođenju i obustavi istrage, bez ikakve dileme, predstavljaju odluke donesene u postupku. Odredbe koje propisuju kada se donose ove naredbe nalaze se u drugom dijelu krivičnoprocesnih zakona u BiH koji se naziva „tok postupka“, dok je odredbom koja se naziva „vrste odluka“ propisano da se u krivičnom postupku odluke donose u obliku presude, rješenja i naredbe.

PRITUŽBA U NAŠEM KRIVIČNOPROCESNOM ZAKONODAVSTVU

Krivičnoprocesni zakoni u BiH prilično površno⁸² regulišu pritužbu protiv naredbi o nesprovođenju i obustavi istrage. Oni propisuju samo tri stvari: a) subjekte koji su ovlašteni na podnošenje pritužbe; Protiv naredbe o nesprovođenju istrage su to oštećeni i podnosilac krivične prijave, a protiv naredbe o obustavi istrage oštećeni. b) organ kome se pritužba podnosi; To je kancelarija, odnosno ured javnog tužioca.⁸³ v) rok za podnošenje pritužbe koji iznosi osam dana od dana dostavljanja naredbi o nesprovođenju ili obustavi istrage. Preovladava shvatanje je ovaj rok prekluzivan i da se ne može produžavati. U OJT u Banjaluci pritužbe podnesene nakon ovog roka odbacuju se kao neblagovremene. Zakoni o tužilaštvima koji važe na teritoriji BiH pritužbu i ne spominju. Odredbe krivičnoprocesnih zakona u BiH nedvosmisleno pravo na pritužbu protiv naredbe o obustavi istrage daju samo oštećenom, a ne i podnosiocu krivične prijave. I pored toga pojedini autori ističu da nije jasno da li u tom slučaju pravo na pritužbu pripada i podnosiocu krivične prijave.⁸⁴ Oni postavljaju pitanje u čemu je za podnosioca krivične prijave razlika između naredbi o nesprovođenju i obustavi istrage.⁸⁵ Smatramo da ona postoji jer krivična prijava kod naredbe o nesprovođenju istrage nije usvojena, dok je kod naredbe o obustavi istrage usvojena i po njoj je istraga vođena. U praksi se kao sporno javilo i pitanje da li pravo na pritužbu kao podnosioci krivične prijave protiv naredbe o nesprovođenju istrage imaju i agencije za sprovođenje zakona (policija, poreska uprava dr.). OJT u Banjaluci je ovakve pritužbe odbacivalo kao nedozvoljene,⁸⁶ ali su ih neka kantonalna tužilaštva u Federaciji BiH prihvatila kao izjavljene od ovlaštenog lica. Javna tužilaštva i agencije za sprovođenje zakona u krivičnom postupku nalaze se „na istoj strani“ i ovlaštena službena lica sve radnje preduzimaju pod nadzorom i po nalogu javnog tužioca. To logično agencijama za sprovođenje zakona isključuje pravo na podnošenje pritužbe protiv ovih naredbi javnog tužioca.

Ovdje se može postaviti pitanje da li je opravdano pravo na pritužbu protiv naredbe o nesprovođenju istrage dati i podnosiocu krivične prijave, posebno ako to pravo istovremeno ima i oštećeni.⁸⁷ Zakonodavstva koja poznaju institut oštećenog kao supsidijarnog tužioca

⁸¹ M. Barašin i A. Dobojić Ucoglan (2011), Tužilačka istrage – prednosti i mane, U zborniku „*Aktuelna pitanja u primjeni krivičnog zakonodavstva*“, Pravni fakultet u Banjaluci, 298.

⁸² M. Barašin i Ć. Hasanspahić, *ibid*, 513. zaključuju da su zakonodavci u BiH isuviše kratko i na neadekvatan način razradili pritužbu.

⁸³ Termin „ured“ koriste ZKP BiH, ZKP F BiH i ZKP B D BiH, a koristio ga je i ZKP RS do 2012. godine.

⁸⁴ M. Barašin i Ć. Hasanspahić, *ibid*, 514.

⁸⁵ S. Lakić, (2014), *Pritužba kao pravno sredstvo u krivičnoprocesnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine* (interni materijal za stručni kolegij Federalnog tužilaštva F BiH), Sarajevo, 7.

⁸⁶ S. Lakić, *ibid*, 7. smatra da bi suprotna praksa štetila interesima i integritetu tužilačkog sistema.

⁸⁷ A. Novokmet, *ibid*, 657. ističe da je kontrola nepokretanja krivičnog postupka kada oštećeni nije poznat novijeg datuma i da je karakteriše mogućnost da kontrolu inicira i podnosilac krivične pri-

ne daju mogućnost da se u tom svojstvu pojavi podnositelj krivične prijave koji nije oštećen. Neka zakonodavstva koja poznaju posebno pravno sredstvo protiv odluke javnog tužioca da ne sprovedu istragu kao npr. srbijansko ili makedonsko podnosiocu krivične prijave koji nije oštećen ne daju pravo na njega. Postoje i ona koja to dopuštaju kao što je crnogorsko, ali tamo podnositelj krivične prijave protiv rješenja o njenom odbacivanju ima pravo na podnošenje pritužbe samo ako nema oštećenog ili je on nepoznat. Istraživanje je pokazalo da ovakva pritužba uspjeva mnogo rjeđe od pritužbe oštećenog.⁸⁸ U praksi OJT u Banjaluci u brojnim slučajevima podnositelj krivične prijave koji nije oštećen krivičnim djelom je zloupotrijebio pravo na podnošenje pritužbe.⁸⁹ Smatramo da rješenje po kome podnositelj krivične prijave ima pravo na podnošenje pritužbe protiv naredbe javnog tužioca o nesprovođenju istrage u svim slučajevima nije dobro. To pravo bi njemu, koji za pritužbom nema ni pravnog interesa, trebalo oduzeti ili bar ograničiti na sličan način kako je to učinjeno u crnogorskom zakonodavstvu. Kod važećeg rješenja su moguće i pomalo apsurdne situacije da pritužbu ne podnese oštećeni smatrajući da za njom nema razloga, a podnese je podnositelj krivične prijave koji tu nema bilo kakav pravni interes, ponekad i iz čiste objesti.

Tabela 2. Odnos podnesenih pritužbi protiv naredbi o nesprovođenju istrage od oštećenog i podnosioca krivične prijave koji nije oštećen u OJT u Banjaluci

Godina	Broj podnesenih pritužbi protiv naredbi o nesprovođenju istrage	Broj i procenat podnesenih pritužbi od podnosioca krivične prijave	Broj i procenat podnesenih pritužbi od oštećenog lica
2011. godina	128	26 – 20,31%	102 – 79,69%
2012. godina	116	14 – 12,07%	102 – 87,93%
2013. godina	89	16 – 17,98%	73 – 82,02%
2014. godina	149	19 – 12,75%	130 – 87,25%
2015. godina	153	16 – 10,46%	137 – 89,54%
2016. godina	142	22 – 15,49%	120 – 84,51%
2017. godina	111	7 – 6,31%	104 – 93,69%

Pritužbu detaljnije regulišu podzakonski akti. U Republici Srpskoj je to *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i poslovanju tužilaštava Republike Srpske*⁹⁰ (u daljem tekstu

jave. Autor na str. 662. ističe da je u ovoj situaciji nadzor nad nepokretanjem krivičnog postupka problematičan.

⁸⁸ U periodu od 2011. do 2017. godine od 120 pritužbi podnesenih protiv naredbi o nesprovođenju istrage OJT u Banjaluci od podnosioca krivične prijave koji nije oštećen usvojene su samo 2 ili 1,67%.

⁸⁹ Predsjednik jednog udruženja građana podnio je desetine krivičnih prijava protiv javnih ličnosti bez ijednog dokaza navodeći da je o njihovom kriminalu čuo od nekih ljudi koje nije imenovao. Prilikom provjere je navodio da njemu ništa lično nije poznato, a da ne može da otkrije one od kojih je to čuo. Kada su javni tužioci u takvim slučajevima donosili naredbe o nesprovođenju istrage podnosio je pritužbe, a kada su one odbijene kao neosnovane podnosio je krivične prijave protiv javnih tužilaca i glavnih javnih tužilaca koji su te odluke potpisivali.

⁹⁰ *Službeni glasnik Republike Srpske br. 86/12 i 11/16*. Pravilnik je ukinut Odlukom Ustavnog suda RS br. U-52/17 od 25. aprila 2018. godine koja je objavljena u *Službenom glasniku Republike Srpske br. 39/18* iz formalnih razloga. Očekuje se donošenje novog Pravilnika koji će na sličan način kao i ukinuti regulisati pritužbu.

Pravilnik) koji pritužbu reguliše u glavi IV pod nazivom Postupak po pritužbama (čl. 27. do 32.). Pritužba se podnosi pismeno. Može se postaviti pitanje da li je ovo rješenje u suprotnosti sa čl. 59. ZKP RS koji propisuje da se podnesci, u koje spada i pritužba, podnose pisano ili se daju usmeno na zapisnik. Smatramo da jeste. ZKP RS omogućava da se pritužba daje i usmeno zapisnik, bez obzira što nam nisu poznati takvi primjeri iz prakse. Čl. 108. st. 2. *Ustava Republike Srpske* propisuje da propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom⁹¹. Ova odredba Pravidnika sužava prava podnosioca pritužbe i onemogućava ga da pritužbu podnese i usmeno na zapisnik, što mu dopušta ZKP RS.

O pritužbama odlučuje kancelarija javnog tužioca koju čine glavni javni tužilac, njegovi zamjenici i šefovi odsjeka, ukoliko su imenovani. Do izmjena Pravidnika iz 2016. godine o pritužbama je odlučivao kolegij koga čine glavni javni tužilac, njegovi zamjenici i svi javni tužioci u javnom tužilaštvu. O pritužbama protiv odluka Posebnog – specijalnog odjelenja Tužilaštva RS odlučuje kancelarija tog odjelenja koju čine specijalni javni tužilac i svi javni tužioci tog odjelenja. Smatramo da je ovo rješenje suprotno čl. 224. st. 4. ZKP RS koji propisuje da se pritužba dostavlja kancelariji javnog tužioca, pod kojim se ovdje mora smatrati glavni republički javni tužilac, a nikako specijalni tužilac kao rukovodilac odjelenja. Ono je suprotno i čl. 8. st. 1. *Zakona o javnim tužilaštvima Republike Srpske*⁹² kojim je propisano da radom Republičkog javnog tužilaštva, dakle svim njegovim odjelenjima, rukovodi glavni republički javni tužilac.⁹³ Ovakvo rješenje nije u skladu ni sa međunarodnim dokumentima koja zahtijevaju da o pravnom sredstvu podnesenom protiv odluke javnog tužioca o nesprovođenju ili obustavi istrage odlučuje nepristrasno tijelo različito od onoga koje je donijelo osporavanu odluku. U praksi se ni jedna odluka u Specijalnom odjelenju ne donosi bez odobrenja specijalnog tužioca, čime praktično on odlučuje o pravnom sredstvu podnesenom protiv vlastite odluke, što je nedopustivo. I neka okružna javna tužilaštva imaju odjelenja, ali o pritužbama u njima ne odlučuje kancelarija odjelenja. Na ovaj način, ali i nekim drugim rješenjima, se Specijalno odjelenje pretvara u „tužilaštvo u tužilaštvu“. Ovdje se logično postavlja pitanje da li je dobro rješenje da o pritužbi odlučuje ono javno tužilaštvo koje je i donijelo naredbu o nesprovođenju ili obustavi istrage, bez obzira što to čini u drugom sastavu. Na ovakvo rješenje ne nailazimo u drugim zakonodavstvima. Pojedini autori smatraju da bi odgovarajuće rješenje bilo da o pritužbi odlučuje viši javnotužilački organ od onoga koji je donio osporavanu odluku.⁹⁴ Takvo rješenje postoji npr. u srbijanskom, crnogorskom, makedonskom zakonodavstvu. Sa ovim stanovištem se slažemo. Smatra se da u ovoj situaciji nije realno očekivati da se kontrola po pritužbi izvrši objektivno jer bi time javno tužilaštvo koje je donijelo osporavanu odluku

⁹¹ *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 117/05.

⁹² *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 69/16.

⁹³ U mišljenju datom 29. novembra 2016. godine Visoki sudski i tužilački savjet BiH istakao je rezerve, među kojima je i ona da se Pravilnikom ne predviđa bilo kakvo postupanje glavnog republičkog tužioca ili kolegija Republičkog tužilaštva u vezi sa pritužbama na odluke tužilaca iz Posebnog odjelenja tog tužilaštva.

⁹⁴ M. Tulumović, *ibid*, 316. ističe da u skladu sa čl. 43. Direktive EU br. 29/2012 o uspostavi minimalnih standarda za prava, pomoć i zaštitu žrtava krivičnih djela preispitivanje odluke o nepreduzimanju gonjenja treba da provede organ različit od onoga koji je donio odluku, osim ako je nju donio najviši organ krivičnog gonjenja.

priznalo sopstvenu grešku.⁹⁵ U tu mogućnost sumnjaju čak i pojedini teoretičari iz Srbije, iako tamo o prigovoru protiv rješenja o odbacivanju krivične prijave ili naredbe o obustavi istrage odlučuje neposredni viši javni tužilac. Oni smatraju da unutrašnja kontrola rada javnog tužioca može biti veoma neefikasna s obzirom na kruto hijerarhijsko ustrojstvo javnotužilačke organizacije i da je malo vjerovatno da će nadređeni javni tužilac nepristrasno preispitati odluke nižeg javnog tužioca jer bi time posredno priznao svoj propust u vršenju hijerarhijskog nadzora.⁹⁶ Ovakve sumnje još više dolaze do izražaja u zakonodavstvima, kao što je naše, u kojima o pritužbi odlučuje ono javno tužilaštvo koje je i donijelo osporavanu odluku. Neka istraživanja potvrđuju ove sumnje.⁹⁷ U nekim zakonodavstvima kao što je npr. crnogorsko statistički podaci pokazuju da pritužba ipak predstavlja efikasno pravno sredstvo.⁹⁸ To je potvrdilo i istraživanje izvršeno u OJT u Banjaluci. Ono je pokazalo i da se pritužba veoma često podnosi protiv naredbi o nesprovođenju i obustavi istrage. U OJT u Banjaluci u periodu od 2011. do 2017. godine doneseno je 18.008 naredbi o nesprovođenju i obustavi istrage protiv kojih su podnesene 1.942 pritužbe ili 10,78%.

Tabela 3. Odluke o podnesenim pritužbama protiv naredbi o nesprovođenju istrage OJT u Banjaluci

Godina	Broj i procenat odbačenih pritužbi	Broj i procenat odbijenih pritužbi	Broj i procenat usvojenih pritužbi
2011. godina	3 – 2,34%	119 – 92,97%	6 – 4,69%
2012. godina	4 – 3,45%	104 – 89,65%	8 – 6,90%
2013. godina	0 – 0%	85 – 95,51%	4 – 4,49%
2014. godina	5 – 3,36%	125 – 83,89%	19 – 12,75%
2015. godina	5 – 3,27%	140 – 91,50%	8 – 5,23%
2016. godina	4 – 2,82%	129 – 90,85%	7 – 4,93%
2017. godina	5 – 4,50%	98 – 88,29%	8 – 7,21%

⁹⁵ Npr. Z.Mujkanović, *ibid*, 270. zaključuje da treba očekivati da će domet prava oštećenog na pritužbu biti veoma mali jer je teško očekivati da tužilaštvo na osnovu istih rezultata istrage promijeni svoju prvobitnu odluku, naravno ukoliko oštećeni ne ponudi nove dokaze i činjenice koje tužilac nije uzeo u obzir prilikom donošenja ranije odluke.

⁹⁶ S.Brkić, *ibid*, 74.

⁹⁷ M.Tulumović, *ibid*, 313. navodi podatke po kojima je u periodu od 2010. do 2014. godine u Kantonalnom tužilaštvu Tuzlanskog kantona u posmatrana 150 predmeta u kojima je donesena naredba o nesprovođenju istrage podneseno samo tri pritužbe, pri čemu ni jedna nije usvojena, a u posmatrana 150 predmeta u kojima je donesena naredba o obustavi istrage podneseno šest pritužbi od kojih su dvije usvojene. Iako su predmeti za istraživanje uzeti po metodu slučajnog uzorka njihov broj omogućava izvođenje određenih zaključaka.

⁹⁸ Ministarstvo pravde Crne Gore (2017), „*Analiza krivičnih predmeta u kojima je podnijeta pritužba na rješenje državnog tužioca o odbacivanju krivične prijave*“, Podgorica, iznosi podatak da je od 780 pritužbi podnesenih od septembra 2015. do septembra 2017. godine usvojena 71 ili 9,10% sa zaključkom da je ona zaživjela u praksi.

Tabela 4. Odluke o podnesenim pritužbama protiv naredbi o obustavi istrage u OJT u Banjaluci

Godina	Broj i procenat odbačenih pritužbi	Broj i procenat odbijenih pritužbi	Broj i procenat usvojenih pritužbi
2011. godina	3 – 3,06%	83 – 84,70%	12 – 12,24%
2012. godina	3 – 2,31%	97 – 74,61%	30 – 23,08%
2013. godina	1 – 0,78%	94 – 74,02%	32 – 25,20%
2014. godina	9 – 5,23%	138 – 80,23%	25 – 14,54%
2015. godina	9 – 4,69%	148 – 77,08%	35 – 18,23%
2016. godina	9 – 4,64%	158 – 81,44%	27 – 13,92%
2017. godina	5 – 3,50%	121 – 84,61%	17 – 11,89%

Tabela 5. Odluke o podnesenim pritužbama protiv naredbi o nesprovođenju i obustavi istrage u OJT u Banjaluci

Godina	Ukupan broj i procenat odbačenih pritužbi	Ukupan broj i procenat odbijenih pritužbi	Ukupan broj i procenat usvojenih pritužbi
2011. godina	6 – 2,65%	202 – 89,38%	18 – 7,97%
2012. godina	7 – 2,84%	201 – 81,71%	38 – 15,45%
2013. godina	1 – 0,46%	179 – 82,87%	36 – 16,67%
2014. godina	14 – 4,36%	263 – 81,93%	44 – 13,71%
2015. godina	14 – 4,06%	288 – 83,48%	43 – 12,46%
2016. godina	13 – 3,89%	287 – 85,93%	34 – 10,18%
2017. godina	10 – 3,94%	219 – 86,22%	25 – 9,84%
ukupno	65 – 3,35%	1.639 – 84,40%	238 – 12,26%

Istraživanje je pokazalo i da se znatno razlikuje procenat usvojenih pritužbi protiv naredbi o nesprovođenju istrage (6,77% - od 886 usvojeno 60) od procenta usvojenih pritužbi protiv naredbi o obustavi istrage (16,86% - od 1.056 usvojeno 178). Ukupan procenat usvojenih pritužbi je 12,26% (od 1.942 usvojeno 238). Smatramo da se radi o veoma visokom procentu koji ukazuje da je pritužba efikasno pravno sredstvo. Razlika u procentima usvojenih pritužbi protiv naredbi o nesprovođenju istrage u odnosu na naredbe o obustavi istrage nije od nekog posebnog značaja. U OJT u Banjaluci u identičnim situacijama pojedini javni tužioci donose naredbu o nesprovođenju istrage, dok drugi donose naredbu o obustavi istrage. Ova razlika je posljedica različitog gledanja na karakter radnji koje preduzimaju ovlaštena službena lica po zahtjevu javnog tužioca prilikom provjeravanja krivične prijave. Neki javni tužioci ta radnje smatraju kao radnje preduzete prije istrage čiji je cilj donošenje odluke da li će se ili neće sprovesti istraga, a drugi ih smatraju kao radnje preduzete u istrazi, bez obzira što su preduzete bez naredbe o sprovođenju istrage. Brojni su primjeri u kojima je donesena naredba o obustavi istrage, a da prethodno nije donesena naredba o sprovođenju istrage. Ova razlika je jedno vrijeme imala i praktično objašnjenje. Naime, kod izračunavanja ostvarene norme više se „bodovala“ naredba o obustavi istrage od naredbe o nesprovođenju istrage.

Pravilnik bliže reguliše način odlučivanja o pritužbi. Prije donošenja odluke o pritužbi javni tužilac zadužen za predmet izlaže razloge za donošenje naredbe o nesprovođenju ili

obustavi istrage. Glavni javni tužilac ili njegov zamjenik mogu, ukoliko smatraju da istraga nije potpuno završena, odrediti izvjestioca po pritužbi iz reda javnih tužilaca koji nisu postupali u konkretnom predmetu. Izvjestilac može po potrebi od javnog tužioca koji je postupao po predmetu pribaviti pismeni izvještaj o radu po predmetu, može izvršiti provjeru dokaza u predmetu ili pribaviti potrebne dokaza i spise. Po pritužbi mogu se donijeti dvije vrste odluke: a) odluka kojom se pritužba odbija kao neosnovana ukoliko je javni tužilac koji je donio naredbu o nesprovođenju ili obustavi istrage postupio u skladu sa zakonom i b) odluka kojom se usvaja pritužba, ukida naredba o nesprovođenju ili obustavi istrage i daje instrukcija za nastavak rada na predmetu ukoliko javni tužilac nije potpuno sproveo istragu, odnosno ako njegova odluka o nesprovođenju ili obustavi istrage nije ispravna. O pritužbi se donosi formalna odluka koja se pismeno izrađuje. Smatramo da nisu u pravu oni autori koji zastupaju stanovište da se o pritužbi ne donosi posebna formalna odluka.⁹⁹ Ispravnije i potpunije rješenje bi bilo da je predviđena i treća vrsta odluke, ona kojom se pritužba odbacuje.¹⁰⁰ Ona bi se donosila ako je pritužba neblagovremena, odnosno ako nije podnesena u zakonom predviđenom roku, kao i kada je pritužbu podnijelo lice koje na to nije zakonom ovlašteno. I u našoj teoriji nailazimo na ovo shvatanje.¹⁰¹ Iako izričito nije predviđena u praksi OJT u Banjaluci u navedenim situacijama se donosi odluka o odbacivanju pritužbe.

U našoj tužilačkoj praksi se postavilo i pitanje da li je odluka kancelarije (ureda) javnog tužioca o pritužbi konačna, odnosno da li može biti predmet preispitivanja neposredno višeg javnog tužilaštva. U praksi Republičkog javnog tužilaštva RS je u više predmeta preispitivana odluka OJT o odbijanju pritužbe. Npr. u predmetu OJT u Banjaluci br. T13 o KT 0030767 16 odbijena je pritužba oštećenog podnesena protiv naredbe o obustavi istrage. Republičko javno tužilaštvo je na zahtjev punomoćnika oštećenog „zauzelo stav da je naredba o obustavi istrage u konkretnom predmetu preuranjena“ i naložilo „preispitivanje donesene javnotužilačke odluke“. O svom stavu Republičko javno tužilaštvo nije donijelo formalnu odluku već je niže tužilaštvo o njemu obaviješteno u formi dopisa sa pozivanjem na čl. 9. i 22. *Zakona o javnim tužilaštvima Republike Srpske*. Čl. 9. ovog Zakona propisuje da glavni republički javni tužilac vrši nadzor nad radom okružnih javnih tužilaštava u cilju garantovanja zakonitosti i efikasnosti postupka, a čl. 22. da on može donositi posebna uputstva za preduzimanje radnji u određenim predmetima. Smatramo da navedene odredbe, koje su očigledno uopštenog i načelnog karaktera, nisu dovoljan pravni osnov za shvatanje da Republičko javno tužilaštvo može preispitivati odluku OJT o pritužbi. Donošenjem odluke o pritužbi predmet je završen. Posebna uputstva se donose samo u predmetima koji nisu završeni. Smatramo da ovdje postoji određeni paradoks, jer pravo na razmatranje konačne odluke o pritužbi republički javni tužilac zasniva na čl. 9. ovog Zakona koji daje pravo na vršenje nadzora, dok istovremeno izbjegava vršenje nadzora nad jednim svojim odjelenjem tako što Pravilnikom propisuje da o pritužbama na odluke tog odjelenja odlučuje kancelarija odjelenja. Ukoliko bi se prihvatila mogućnost preispitivanja konačnih odluka, kakva je odluka o pritužbi, na mala vrata bi se uvelo odlučivanje u trećem stepenu. Ono je u krivičnom postupku i kod pravnih lijekova izuzetak, dok ne postoje primjeri trostepenog odlučivanja kada se radi o pravnom sredstvu kakvo je pritužba. Osim toga, tada bi se postavilo čitav niz pitanja koja nisu regulisana, a na koja je

⁹⁹ Ovo shvatanje zastupaju npr. M. Barašin i A. Doboilić Ucoglan, *ibid*, 298.

¹⁰⁰ Ovo stanovište zastupa i S. Lakić, *ibid*, 10.

¹⁰¹ M. Barašin i Ć. Hasanspahić, *ibid*, 515. i 516.

veoma teško ili nemoguće odgovoriti npr. kako se zove to pravno sredstvo koje omogućuje preispitivanje odluke o pritužbi, u kom roku se ono podnosi, ko je ovlašten da ga podnese, kakve se odluke o njemu mogu donijeti, u kakvom sastavu ih Republičko javno tužilaštvo donosi (republički javni tužilac, kancelarija ili kolegij), da li se u odluci OJT o pritužbi njen podnosilac poučava o pravu na preispitivanje takve odluke od strane Republičkog javnog tužilaštva. Protiv odluke o pritužbi se može izjaviti apelacija Ustavnom sudu BiH. Takav stav Ustavni sud BiH zauzeo je u nekoliko odluka smatrajući da je moguće da nepokretanje istrage dovede do kršenja osnovnih ljudskih prava. Po njegovom stanovištu odluka o pritužbi je „konačna odluka u konkretnom predmetu“.¹⁰² Ovo stanovište posredno ukazuje da ne postoji mogućnost preispitivanja odluke o pritužbi koju je donijelo okružno javno, odnosno kantonalno tužilaštvo od strane neposredno višeg tužilaštva. Ako bi takva mogućnost postojala to bi značilo da protiv odluke donesene po pritužbi postoji djelotvorno pravno sredstvo, koje bi samo po sebi isključilo mogućnost podnošenja apelacije protiv odluka okružnih javnih, odnosno kantonalnih tužilaštava o pritužbi. Ustavni sud BiH može da razmatra apelaciju samo ako su protiv odluke koja se njome osporava iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi, u ovom slučaju djelotvorna pravna sredstva.

Pravilnik nije regulisao sva bitna pitanja koja se odnose na pritužbu, a jedno od važnih koje nije regulisao je način donošenja odluke. Treba istaći da ZKP RS u čl. 76. reguliše način glasanja kod donošenja sudskih odluka. Opšteprihvaćeno je da se odluke o pritužbi donose većinom članova kancelarije, odnosno ranije kolegija. Međutim, tu ostaje otvoreno pitanje da li većinom članova ili većinom prisutnih članova. Tu spada i pitanje kakva se odluka donosi kada su glasovi podijeljeni tako da obe opcije imaju jednak broj glasova i kakav značaj u toj situaciji ima glas glavnog javnog tužioca. Pri donošenju sudskih odluka u vijeću je opšteprihvaćeno da predsjednik vijeća glasa uvijek posljednji, a izvjestilac prvi, pa se postavlja pitanje da li se ovo pravilo može primijeniti i kod odlučivanja o pritužbi. Sva ova, ali i neka druga, značajna otvorena pitanja je neophodno regulisati.

Podnosilac pritužbe obavještava se o odluci kancelarije od strane postupajućeg javnog tužioca koji sastavlja pismenu obavijest koju potpisuje glavni javni tužilac. Pojedini autori smatraju da se podnosilac pritužbe samo obavještava o odluci koja je donesena o njoj, a da mu se sama odluka ne dostavlja.¹⁰³ U praksi OJT u Banjaluci uz obavijest podnosiocu pritužbe se dostavlja i odluka o pritužbi. Nije propisan rok u kome se o pritužbi mora odlučiti. Pojedini autori smatraju da taj propust predstavlja „ogromnu manjkavost i pravni nedostatak“.¹⁰⁴ Druga zakonodavstva po pravilu propisuju taj rok npr. srbijansko, crnogorsko, makedonsko. U Tužilaštvu BiH postoji nekoliko predmeta u kojima o pritužbi nije odlučeno ni nakon više godina od njihovog podnošenja. To su predmeti ratnih zločina koji u javnosti izazivaju ogromnu pažnju kao što su „tuzlanska kolona“, „dobrovoljačka“, „Mehmedović“.¹⁰⁵ Takva praksa nema nikakvo opravdanje.¹⁰⁶ Nedonošenje odluke o pri-

¹⁰² Ovo stanoviše je npr. zauzeto u odluci Ustavnog suda BiH br. AP 862/10 od 16. maja 2013. godine.

¹⁰³ M. Barašin i Ć. Hasanspahić, *ibid*, 516. to obrazlažu shvatanjem da su i same istrage u načelu tajne.

¹⁰⁴ M. Barašin, *ibid*, 179. Autor smatra da se ovdje mora voditi računa o „razumnom“ roku.

¹⁰⁵ Predmeti navedeni po M. Barašin, *ibid*, 179.

¹⁰⁶ Potpuno je neprihvatljivo obazloženje da se tu radi o „turbulentnim vremenima“, „složenoj situaciji“ i da odlučivanje o pritužbi u takvim predmetima „zahtijeva duži vremenski period“ kako to ističe M. Barašin, *ibid*, 179.

tužbi ni nakon više godina, bez ikakve dileme, predstavlja težu disciplinsku povredu koja može dovesti i do razrješenja odgovornog glavnog javnog tužioca. U OJT u Banjaluci se po pravilu o pritužbi odlučuje u roku od mjesec dana od dana njenog podnošenja.

ZAKLJUČCI

Reformom krivičnoprocesnih zakona u BiH početkom ovog vijeka prihvaćena je tužilačka istraga. Jedna od posljedica uvođenja novog modela istrage je i napuštanje instituta oštećenog kao supsidijarnog tužioca. Umjesto mogućnosti preuzimanja krivičnog gonjenja oštećeni je kao zaštitu dobio pritužbu kao novo pravno sredstvo koje može podnijeti protiv naredbi javnog tužioca o nesprovođenju i obustavi istrage. U BiH se još uvijek vode žestoke rasprave o opravdanosti napuštanja instituta oštećenog kao supsidijarnog tužioca. Postavlja se pitanje da li se interesi oštećenog bolje štite ovim institutom ili pritužbom. Većina naših javnih tužilaca se opredjeljuje za prvu varijantu. Na prvi pogled izgleda da institut oštećenog kao supsidijarnog tužioca omogućava oštećenom bolju zaštitu. Smatramo da ovaj institut nije primjeren duhu i prirodi tužilačke istrage. On je i u sistemu sudske istrage jasno pokazao određene slabosti. Problem oštećenom je predstavljalo to što po pravilu nije imao neophodna pravna znanja za takvu ulogu u krivičnom postupku, ali ni finansijska ili druga potrebna sredstva. Osuđujuće presude u predmetima u kojima je oštećeni bio supsidijarni tužilac su bile pravi raritet. Te mane ovog instituta u modelu tužilačke istrage postaju još izraženije. U modelu sudske istrage oštećeni je nakon preuzimanja gonjenja mogao predlagati istražnom sudiji saslušanje određenih svjedoka, određivanje potrebnih vještačenja i preduzimanje drugih istražnih radnji. On je u modelu tužilačke istrage praktično lišen svih tih mogućnosti. Ne treba posebno objašnjavati koliko time položaj oštećenog kao supsidijarnog tužioca, koji je i ranije bio težak, postaje još teži i složeniji. Jasno je zbog čega se većina naših javnih tužilaca i pored svega zalaže za vraćanje tog instituta. Njime njihov položaj postaje znatno relaksiraniji, ali omogućava i određene zluopotrebe tako što bi ponekad i neopravdano prebacili teret na oštećenog. Smatramo da se načelno pritužbom bolje mogu zaštititi prava oštećenog, ali samo pod uslovom da se zakonom za to predvide odgovarajuća kvalitetna rješenja. Da ona može biti efikasno pravno sredstvo potvrđuju i rezultati istraživanja koje je autor obavio u OJT u Banjaluci.

U BiH se veoma često donose naredbe o nesprovođenju ili obustavi istrage. Njihov broj je otprilike jednak broju podignutih optužnica. Kada se zna da se protiv tih odluka javnog tužioca relativno često podnosi pritužba, postaje jasno koliki je značaj ovog pravnog sredstva. Način na koji je pritužba normirana je u neskladu sa njenim značajem. Sva bitna pitanja koja se odnose na pritužbu je neophodno regulisati krivičnoprocesnim zakonom, a ne podzakonskim aktom, kao što je to sada slučaj. Nema dileme ni da postojeći podzakonski akti koji normiraju pritužbu nisu dovoljno kvalitetni i da im je potrebna ozbiljna dorada. Smatramo da bi bilo opravdano isključiti ili bar ograničiti mogućnost podnošenja pritužbi od strane podnosioca prijave koji nije oštećeni. Daleko bolje rješenje od važećeg bi bilo da o pritužbi odlučuje neposredno više javno tužilaštvo, kao što je to slučaj u državama iz okruženja, a ne ono javno tužilaštvo koje je donijelo osporavanu odluku. Opravdano se može postaviti pitanje i da li je važeće rješenje u skladu sa međunarodnim dokumentima koja zahtijevaju da o pravnom sredstvu podnesenom protiv odluke o nesprovođenju ili obustavi istrage odlučuje organ različit od onoga koji je donio osporavanu odluku.

LITERATURA**I Knjige i članci**

- Akademija za sudii i javni obvinitelji Makedonije. (2012). *Modul 1 Predistražna postupka – Priračnik za obučivani*, Skoplje.
- Barašin, M. (2015). Način rješavanja prigovora/pritužbi na odluke tužilaca u kontekstu unutrašnjeg funkcionisanja tužilaštva. U zborniku „*Krivično zakonodavstvo – de lege lata et de lege ferenda*“. Prijedor. Ministarstvo pravde Republike Srpske i dr.
- Barašin, M. i Hasanspahić, Ć. (2009). Način rješavanja prigovora/pritužbi na odluke tužilaca u kontekstu unutrašnjeg funkcionisanja tužilaštva. *Pravna riječ br. 19/2009*.
- Barašin, M. i Doboilić Ucoglan, A. (2011). Tužilačka istrage – prednosti i mane. U zborniku „*Aktuelna pitanja u primjeni krivičnog zakonodavstva*“. Banjaluka. Pravni fakultet.
- Bejatović, S. (2011) Radna verzija novog ZKP Srbije i efikasnost postupanja u krivičnim stvarima. *Pravna riječ br. 29/2011*.
- Bejatović, S. (2014). Tužilačka istraga kao obeležje reformi krivičnog procesnog zakonodavstva zemalja regiona. U zborniku „*Tužilačka istraga - regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primeni*“. Misija OEBS u Srbiji. Beograd.
- Bošković, A. i Pavlović, Z. (2016). Problemski osvrt na organizaciju prethodnog krivičnog postupka u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu br. 1/2016*.
- Brkić, S. (2013). *Krivično procesno pravo II, treće izmenjeno izdanje*. Novi Sad. Pravni fakultet,
- Bubalović, T. (2006). *Pravo na žalbu u kaznenom postupku*. Sarajevo. Bemust.
- Bubalović, T. i Pivić, N. (2013). Pravo oštećenog na imovinskopravni zahtjev u krivičnom postupku. *Pravna riječ br. 37/2013*.
- Bubalović, T. i Pivić, N. (2014). *Krivično procesno pravo – posebni dio*. Zenica. Pravni fakultet.
- Vasiljević, T. i Grubač, M. (1990). *Komentar zakona o krivičnom postupku, četvrto dopunjeno izdanje*. Beograd. Savremena administracija.
- Govedarica, M. (2016). Istraga u krivičnom postupku Republike Srpske. *Pravna riječ br. 48/2016*.
- Dimitrijević, D. (1981). *Krivično procesno pravo, osmo dopunjeno izdanje*. Beograd. Savremena administracija.
- Đurđić, V. (2007). Racionalizacija krivičnog postupka Srbije. *Pravna riječ br. 12/2007*.
- Ilić, G., Majić, M., Beljanski S. i Trešnjev, A. (2014). *Komentar zakonika o krivičnom postupku, sedmo izmenjeno i dopunjeno izdanje*. Beograd. Službeni glasnik.
- Ilić, G. (2014). Neka javnotužilačka iskustva u primeni novog ZKP-a. U zborniku „*Optuženje i drugi krivičnopravni instrumenti državne reakcije na kriminalitete*“. Zlatibor. Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu.
- Ilić G. i Banović, B. (2014). Oštećeni kao supsidijarni tužilac u krivičnom postupku. U zborniku „*Optuženje i drugi krivičnopravni instrumenti državne reakcije na kriminalitete*“. Zlatibor. Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu.
- Jovanović, I. i Petrović-Jovanović, A. (2014). Oštećeni kao subjekat istrage i reformisano krivičnoprocesno zakonodavstvo zemalja regiona (Srbije, Hrvatske, BiH i Crne Gore). U zborniku „*Tužilačka istraga – regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primeni*“. Misija OEBS u Srbiji, Beograd.
- Jovančević, N. (1997). *Pravni lijek – žalba na krivičnu presudu prvostepenog suda*. Beograd. Pravno istraživački centar.
- Krapac, D. i Novosel, D. (2010). Rad državnog odvjetnika u predistražnom postupku i razlozi za odbačaj kaznenih prijava prema odredbama zakona o kaznenom postupku. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu br. 1/2010*.
- Lakić, S. (2014). *Pritužba kao pravno sredstvo u krivičnoprocesnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine* (interni materijal za stručni kolegij Federalnog tužilaštva F BiH), Sarajevo.
- Ministarstvo pravde Crne Gore. (2017). *Analiza krivičnih predmeta u kojima je podnijeta pritužba na*

- rješenje državnog tužioca o odbacivanju krivične prijave.* Podgorica.
- Mujkanović, Z. (2005). Oštećeni kao subjekt krivičnog postupka. *Pravo i pravda br. 1/2005.*
- Novokmet, A. (2014). Sudska kontrola nepokretanja kaznenog postupka – institucionalni i procesni aspekti. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu br. 2/2014.*
- Novosel, D. i Pajčić, M. (2009). Državni odvjetnik kao gospodar novog prethodnog kaznenog postupka. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu br. 2/2009.*
- Okružno javno tužilaštvo u Banjaluci. *Izveštaji o radu za 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016. i 2017. godinu.*
- Pavlović, Z. (2012). Neke specifičnosti oštećenog kao supsidijarnog tužioca (u kaznenom procesnom pravu Republike Srbije). U „*Zbornik radova Pravnog fakulteta Splitu br. 3/2012.*
- Petković, N. i Pajčić, M. (2011). Kazneni progon, istraga i optuženje – nova iskustva. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu br. 2/2011.*
- Pivić, N. (2010). Historijski prikaz položaja oštećenog u krivičnom postupku. *Anal. Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici br. 5/2010.*
- Pivić, N. (2017). Koncept istrage prema krivičnoprocesnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine. *Anal. Pravnog fakulteta u Zenici br. 19/2017.*
- Radulović, D. (2002). *Krivično procesno pravo.* Podgorica. Pravni fakultet.
- Radulović, D. (2008). Položaj oštećenog u svijetlu prijedloga novog zakonika o krivičnom postupku Crne Gore. *Pravna riječ br. 15/2008.*
- Sijerčić-Čolić, H., Hadžimeragić, M., Jurčević, M., Kaurinović, D. i Simović, M. (2005). *Komentari zakona o krivičnom/kaznenom postupku u Bosni i Hercegovini.* Sarajevo. Savjet Evrope/Evropska komisija.
- Sijerčić-Čolić, H. (2013). Krivično procesno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini – glavni izazovi nakon reforme krivičnog zakonodavstva iz 2003. godine. *Pravo i pravda br. 1/2013.*
- Simović, M. (2009). *Krivično procesno pravo, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje.* Banjaluka. Fakultet za bezbjednost i zaštitu.
- Simović M. i Simović, V. (2011). Istraga i evropsko krivično pravo. *Pravna riječ br. 29/2011.*
- Stevanović, Č. (1982). *Krivično procesno pravo SFRJ.* Beograd. Savremena administracija.
- Tomašević, G. (2009). *Kazneno procesno pravo, opći dio: temeljni pojmovi.* Split. Pravni fakultet.
- Tulumović, M. (2016). Pritužba o neprovođenju i obustavi istrage u praksi Kantonalnog tužilaštva Tuzlanskog kantona. *Anal. Pravnog fakulteta u Zenici.*
- II Propisi**
- Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine – *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 12/09, 16/09, 93/09 i 72/13.*
- Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske – *Službeni glasnik Republike Srpske br. 53/12 i 91/17.*
- Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine – *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13 i 59/14.*
- Zakon o krivičnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine – *Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine br. 33/13 i 27/14.*
- Zakon o kaznenom postupku Hrvatske – *Narodne novine Republike Hrvatske br. 152/08, 76/09, 80/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14 i 70/17.*
- Zakonik o krivičnom postupku Srbije – *Službeni glasnik Republike Srbije br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14.*
- Zakonik o krivičnom postupku Crne Gore – *Službeni list Crne Gore br. 57/09, 49/10, 47/14 i 27/15.*
- Zakon o kazenskom postupku – Урадни лист Републике Словеније бр. 33/12, 47/13, 87/14 и 8/16.
- Zakonot za krivičnata postapka – *Služben vesnik na Republika Makedonija br. 150/10.*
- Zakonik o sudskom krivičnom postupku Kraljevine Jugoslavije – *Službene novine Kraljevine Jugo-*

slavije br. 45-XX/1929.

Zakon o krivičnom postupku FNR Jugoslavije – *Službeni list FNR Jugoslavije br. 40/53.*

Zakon o krivičnom postupku SFR Jugoslavije – *Službeni list SFR Jugoslavije br. 4/77, 36/77, 60/77, 14/85, 26/86, 74/87 i 57/89.*

Zakon o javnim tužilaštvima Republike Srpske – *Službeni glasnik Republike Srpske br. 69/16.*

Zakon o tužilaštvima Republike Srpske - *Službeni glasnik Republike Srpske br. 55/02, 85/03 i 115/04.*

Zakon o tužilaštvu Bosne i Hercegovine – *Službeni glasnik Bosne i Herecegovine br. 49/09.*

Zakon o federalnom tužilaštvu Federacije Bosne i Hercegovine – *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 19/03.*

Zakon o tužilaštvu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine – *Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine br. 19/07.*

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i poslovanju tužilaštava Republike Srpske - *Službeni glasnik Republike Srpske br. 86/12 i 11/16.*

Direktiva EU br. 29/2012 o uspostavi minimalnih standarda za prava, pomoć i zaštitu žrtava krivičnih djela.

Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope R(85)11 o položaju žrtava u okviru krivičnog prava i krivičnog postupka.

Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi javnog tužioca u sistemu krivičnog pravosuđa REC (2000) 19.

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Ustav Republike Srpske - *Službeni glasnik Republike Srpske br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 117/05.*

Radenko Janković, MA

District Attorney at the District Attorneys Office Banjaluka; radenko.jankovic@pravosudje.ba

Complaint Against Orders for Non-Compliance and Suspension of Investigations

Abstract: Until the beginning of the twentieth century the reform of criminal procedural laws in Bosnia and Herzegovina from the decision of the public prosecutor to reject the criminal complaint and to give up the prosecution during the investigation, which he was dissatisfied with, the injured party could be protected by peicing criminal prosecution. The prosecution investigation was accepted by the reform. The concept of the injured party as a subsidiary prosecutor has been abandoned and for the first time we received the complaint as a new legal remedy against the orders of the public prosecutor on non-implementation and suspension of the investigation. Although a significant legal remedy, it is relatively rare and superficially addressed in our professional literature. Some issues were raised. The issue of its effectiveness is particularly questioned, ie whether it is an appropriate replacement for an earlier decision by which the injured party had the right to take over prosecution. In order to respond to this, but also some other allegations, the author conducted a comprehensive survey that included complaints against orders for non-implementation and suspended investigations in the District Public Prosecutor's Office in Banja Luka in the period from 2011 to 2017. Reviewing this issue should contribute to a better understanding of the complaint, its more correct application, and new legal solutions that better suit our conditions, practical needs and theoretical settings.

Key words: complaint, order not to investigate the investigation, legal remedy. order to suspend investigation, damaged as a prosecutor.