

ИВАН Б. ИЛИЋ*
Универзитета у Нишу
Правни факултет
Ниш

УДК: 343.123.12(497.11)
343.163(497.11)
Прегледни рад
Примљен: 06.04.2012
Одобрен: 18.04.2012

ОДНОС ИЗМЕЂУ ПОЛИЦИЈЕ И ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА ПРЕМА НОВОМ ЗАКОНИКУ О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ**

Сажетак: Нови Законик о кривичном поступку ступио је на снагу 6. октобра 2011. године, а почеће да се примењује од 15. јануара 2013. године, изузев у поступцима за кривична дела организованог криминала или ратних злочина који се воде пред посебним одељењем надлежног суда, у ком случају ће се примењивати од 15. јануара 2012. године. Са усвајањем тог прописа наступиле су значајне промене у организацији претходног кривичног поступка, будући да је истрага поверена јавном тужилаштву и полицији. Аутор је у раду покушао да представи однос између полиције и јавног тужилаштва у тзв. тужилачкој истрази. Представљени су неопходни предуслови за независност јавног тужилаштва од законодавне и извршне власти и потребни стандарди професионализације и деполитизације на страни полиције. Аутор се у раду позива на примере добре праксе из упоредног права у погледу формирања правосудне полиције и истражних центара, што представља брану од претварања тужилачке истраге у чисто полицијску. У закључним разматрањима дати су и други предлози за ефикасну координацију та два државна органа у предистражном и истражном поступку, као и оцена самог концепта претходног поступка, који нам нови ЗКП нуди.

Кључне речи: тужилачка истрага, правосудна полиција, истражни центри, Законик о кривичном поступку

* ivan@prafak.ni.ac.rs

** Рад је настао као резултат рада на пројекту: „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору”, бр. 179046 који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

Увод

Половином јануара 2012. године, тачније 15. јануара, ступио је на снагу нови Законик о кривичном поступку¹ (у даљем тексту: нови ЗКП). Он ће се наредних годину дана примењивати у кривичним поступцима за кривична дела која спадају у организовани криминал и ратне злочине. У редовном кривичном поступку његова примена почеће 15. фебруара 2013. године, а до тада ће важити Законик о кривичном поступку из 2001. године² (у даљем тексту: ЗКП). Доношењем новог ЗКП стављена је тачка на реформу кривичног поступка која је отпочела пре више од деценије. Током тог процеса, још увек важећи ЗКП из 2001. године, доживео је више новелација, од којих је последњи значајнији захват извршен 2009. године. Током тог периода усвојен је и један потпуно нови законски текст 2006. године, чија је примена неколико пута одлагана, да би три године касније био коначно стављен ван правне снаге.

Сви реформски захвати деценију уназад имали су исти циљ: повећање ефикасности кривичног поступка, уз истовремено очување најзначајнијих стандарда заштите основних права и слобода, пре свега окривљеног, а потом и других учесника поступка. Поред неспорног утицаја измењених друштвено-политичких прилика, на реформски процес снажно су утицале евроинтеграције наше државе, првенствено приступање Савету Европе 2003. године, као и ратификација Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, годину дана касније. Поред „дневно политичких прилика”, изван је и утицај ширег тренда реформе европско-континенталног кривичног поступка. Наиме, нове или новелиране прописе у области кривичног правосуђа, донеле су све транзиционе, али и многе западноевропске земље³.

Сумарно узевши, реформа континенталног кривичног поступка одликује се рецепцијом установа и института својствених англоамеричком (адверзијалном) типу поступка. Уочљиво је настојање да се кривични поступак учини ефикаснијим, у светлу једног од стандарда који припада праву на правичан поступак (суђење) у разумном року. Стога се уводи мноштво модификованих и упрошћених процесних форми, истрага предаје у руке јавном тужиоцу, а главни претрес организује као спор странака, са пасивном улогом судије у доказном поступку. Систем правних лекова се такође настоји учинити ефикаснијим и једноставнијим.

¹ *Службени гласник РС*, бр. 72/11 и 101/11.

² *Службени лист СРЈ*, бр. 70/01 и 68/02 и *Службени гласник РС*, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 85/05 – др. закон, 49/07, 20/09 – др. закон и 72/09.

³ Више о томе у: Павишић, 2008, стр. 489–602.

Наведене тежишне тачке реформе одлика су новог ЗКП Србије. Но, чини се да је ипак највише пажње привукла реформа претходног кривичног поступка, односно питање преласка на тзв. тужилачку истрагу. Промена концепције и улоге субјеката у истрази нужно су повукле за собом и редеофинисање преткривичног (предистражног) поступка. Промене су обухватиле положај и улогу субјеката ових фаза поступка, нарочито полиције и јавног тужиоца. Из тог разлога смо се одлучили за обраду ове теме, са циљем да разграничимо однос ових државних органа у истражном поступку, у светлу новог законског текста.

Међутим, из разлога што држимо да ефикасно спровођење читавог кривичног поступка зависи од институционалног оквира у коме његови субјекти делују, први део рада бави се питањем организације јавног тужилаштва, односно полиције, као државних органа. Други део рада представља приказ процесног положаја субјеката предистражног и истражног поступка, а трећи, завршни део бави се предлозима у сврху остварења наведених циљева реформе кривичног правосуђа, обogaћен примерима из упоредног права.

Институционални оквир

Питања организације, уређења, положаја и надлежности јавног тужилаштва уређује, најпре Устав Републике Србије⁴, као и Закон о јавном тужилаштву из 2008. године⁵. Јавно тужилаштво је самостални државни орган надлежан да гони учиниоце казњених дела (кривичних и других кажњивих дела) и да предузима мере за заштиту уставности и законитости улагањем правних средстава⁶ (члан 156 Устава Републике Србије). Структуру овог државног органа сачињавају Републичко јавно тужилаштво, затим више апелационих, виших и основних јавних тужилаштава. На челу јавних тужилаштава налазе се Републички јавни тужилац, те апелациони, виши и основни јавни тужилац. Постоје и јавна тужилаштва посебне надлежности: Тужилаштво за организоване криминал и Тужилаштво за ратне злочине (члан 13, став 2 ЗЈТ).

Уређење овог државног органа заснива се на одређеним начелима. То су: начело јединства и недељивости, начело хијерархије и начело монархатског уређења⁷. Начело јединства и недељивости огледа се у

⁴ Службени гласник РС, бр. 83/06.

⁵ Службени гласник РС, бр. 116/08.

⁶ Стевановић, Ђурђић, 2006, стр. 148.

⁷ Исто.

пирамидалној структури јавнотужилачких органа који скупа чине јединствену целину на чијем је врху Републичко јавно тужилаштво. Јединство овог државног органа огледа се у међусобној вертикалној повезаности јавних тужилаштава различитог ранга. Унутрашње јединство и недељивост (у оквиру појединачног јавног тужилаштва) огледа се у чињеници да кад експонент јавног тужилаштва наступа пред судом или неким другим државним органом, он представља јавно тужилаштво у целини.

Начело хијерархије означава надређеност непосредно вишег јавног тужиоца над нижим јавним тужиоцем. Тако је Републички јавни тужилац (односно Републичко јавно тужилаштво) надређен апелационом, вишем и основном јавном тужиоцу. Апелациони јавни тужилац надређен је вишем, односно основном јавном тужиоцу, а виши јавни тужилац надређен је основном. Ово начело свој израз налази у праву непосредно вишег јавног тужиоца да преузме вршење поједине радње из надлежности нижег јавног тужиоца (начело деволуције или авокације)⁸. Републички јавни тужилац има право да вршење поједине радње из надлежности нижег јавног тужиоца преузме и повери другом нижем јавном тужиоцу истог ранга (начело делегације или супституције)⁸. Републички јавни тужилац је, такође, овлашћен да нижим јавним тужиоцима издаје обавезна упутства општег карактера, кад постоји сумња у ефикасност и законитост поступања (члан 25 ЗЈТ). Непосредно виши јавни тужилац има право да издаје обавезно упутство за поступање у конкретном случају непосредно нижем јавном тужиоцу (члан 18 ЗЈТ).

Начело монократског уређења значи да је сва власт у оквиру појединог јавног тужилаштва у рукама једног јавног тужиоца. Консеквентно томе, јавни тужилац руководи јавним тужилашством, представља га, и врши дисциплинску власт над заменицима и стручним сарадницима. Заменик јавног тужиоца може вршити радње које му повери јавни тужилац којем је одговоран за свој рад (члан 23 ЗЈТ).

Поред наведених начела, један од најзначајнијих принципа за остваривање улоге јавног тужилаштва (нарочито функције кривичног гоњења) је свакако и самосталност. Ово произилази из члана 156 Устава Републике Србије којим је јавно тужилаштво одређено као самостални државни орган надлежан за гоњење учинилаца кривичних и других кажњивих дела, као и за заштиту уставности и законитости. Особина самосталности нужно намеће одређивање нивоа независности јавног

⁸ Грубач, 2009, стр. 148.

тужилаштва од других државних органа, пре свега извршне власти. Из уставне дефиниције да се закључити да јавно тужилаштво ужива аутономију у вршењу своје функције у односу на органе извршне власти. Забрањен је сваки вид утицаја на рад и одлучивање јавног тужилаштва од стране органа извршне и законодавне власти, као и средстава јавног информисања (члан 5 ЗЈТ).

За оцену самосталности јавног тужилаштва неопходно је осврнути се на питање избора јавних тужилаца. Према члану 158 Устава, Републички јавни тужилац бира се на период од 6 година од стране Народне скупштине, на образложени предлог Владе. Иста правила важе и за избор осталих, нижих по рангу јавних тужилаца. Насупрот томе, заменици јавних тужилаца бирају се од стране Народне скупштине, али на предлог Државног већа тужилаца⁹. Уколико се први пут бирају на ту функцију, мандат им траје три године. Након тога, заменици јавног тужиоца бирају се на сталну функцију, од стране Државног већа тужилаца. Тиме је уведена делимична сталност тужилачке функције¹⁰, коју уживају само заменици јавних тужилаца након првог избора на период од три године. Поставља се питање шта се дешава са јавним тужиоцима који након истека мандата (од шест година) не буду поново изабрани на исту функцију? Одговор даје члан 55 ЗЈТ, према којем се јавни тужилац, након истека шестогодишњег мандата, уколико не буде реизабран обавезно бира на функцију заменика јавног тужиоца.

Решење према којем се јавни тужиоци бирају од стране Народне скупштине, на предлог Владе, предмет је оштре критике. Опоненти оваквог решења сматрају да то решење ствара реалну могућност за превелики утицај органа извршне власти на јавно тужилаштво¹¹, али и за уплив комбинаторике владајуће већине, чиме поступак избора добија политичку конотацију. Са оваквим ставом можемо се сложити из више разлога. Најпре, иако је Законом о јавном тужилаштву донекле коригован Уставом регулисан поступак избора јавних тужилаца решењем пре-

⁹ Државно веће тужилаца је посебан орган установљен на основу Устава Републике Србије (члан 164), са циљем да обезбеди и гарантује самосталност јавног тужилаштва. Тај орган, заправо је пандан Високом савету судства, органу који је надлежан да штити независност и самосталност судске власти. Државно веће тужилаца броји 11 чланова. Три члана бирају се по положају. То су Републички јавни тужилац, министар правосуђа и председник одбора за правосуђе Народне скупштине. Осам преосталих чланова бира Народна скупштина, шест јавних тужилаца или заменика јавних тужилаца, и два правника, један адвокат и један из редова професора правних факултета (Закон о државном већу тужилаца, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008 и 101/2010).

¹⁰ Илић, 2009, стр. 516.

¹¹ Исто.

ма коме Државно веће тужилаца доставља листу кандидата за избор јавних тужилаца¹² (члан 74. став 4. ЗЈТ), ипак последњу реч има Влада и Народна скупштина. Тиме је избор јавних тужилаца само инструмент политике владајуће већине. Такође, предвиђени систем избора чланова Државног већа тужилаца, према којем већину чланова (осам од 11) бира Народна скупштина, отвара могућност да тај орган буде израз политичке воље владајуће коалиције, а не струке¹³. С тим у вези, вредна хвале је дужина трајања мандата чланова Државног већа тужилаца од пет година, чиме се, услед дужег трајања од мандата чланова Народне скупштине и Владе, смањује могућност утицаја на његову независност и самосталност.

Одлуку о престанку функције јавног тужиоца доноси Народна скупштина, а заменика јавног тужиоца Државно веће тужилаца. Против одлуке о престанку функције, јавни тужилац, односно заменик јавног тужиоца, може изјавити жалбу Уставном суду (161. став 4. Устава). Провејава мишљење да ово правно средство није делотворно, највише услед чињенице да Уставни суд одлучује тек након што је функција јавног тужиоца већ престала. Сматрамо вредним помена и поступак ревизије одлуке првог састава Државног већа тужилаца о реизбору јавних тужилаца и заменика, који је у току. Иако је званичан став Европске комисије да је Србија учинила велики корак у реформи правосуђа, у јавности се могло чути и супротно гледиште. Суштина приговора на поступак ревизије своди се на повреду права на одбрану неизабраних јавних тужилаца и заменика онемогућавањем да се упознају са доказима који стоје против њих, као и на повреду претпоставке невиности¹⁴.

Будући да се реформа кривичног поступка у Европи одликује јачањем улоге јавног тужиоца, који постаје *доминус литис*, сматрамо од значаја кратак приказ упоредноправних решења о организацији овог државног органа¹⁵. У Француској је јавно тужилаштво организовано по принципу хијерархије са министром правосуђа на челу. Министар правосуђа врши дисциплинску власт над јавним тужиоцима и издаје обавештајна упутства. Слична је ситуација у Белгији и Холандији, са мањом или

¹² Изменама Закона о државном већу тужилаца предвиђена је могућност да кандидате за састав Државног већа тужилаца могу предлагати сами тужиоци. Тачније, Народној скупштини биће предложен кандидат који је добио највише гласова струке (члан 20. Закона о државном већу тужилаца).

¹³ Види: Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), *Мишљење о Уставу Србије*, Мишљење бр. 405/2006, 19. март 2007, стр. 65 и 70.

¹⁴ Види:

http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=570&Itemid=106.

¹⁵ Више о томе у: Лукић, 2010, стр. 153–170.

већом учесталости интервенисања у пракси министра правосуђа у кривично гоњење. Иако се у све три државе јавно тужилаштво сматра сличним суду, у статусном смислу, ипак је такав положај најизраженији у Италији. Јавни тужиоци уживају сталност функције. Надзор над радом јавних тужилаца врши Веће магистратуре, орган у коме је заступљена струка. Тај орган, као и целокупна организација јавног тужилаштва гарантује истинску самосталност и независност овог органа од утицаја законодавне и извршне власти. Сматра се да је управо оваква организација јавног тужилаштва омогућила ефикасну борбу против мафије¹⁶. У Енглеској је јавно тужилаштво (*Crown Prosecution Service*) формирано тек 1985. године, над којим надзор врши канцеларија управника јавног тужилаштва (*Director of Public Prosecution*), коме је пак надређен главни јавни тужилац (*attorney general*), иначе члан владе¹⁷. Међутим, независност јавнотужилачке функције у Енглеској изводи се из традиције и принципа самоконтроле владе¹⁸. У САД, јавно тужилаштво је организовано на локалном нивоу и није лишено политичког утицаја, али органа локалне самоуправе¹⁹.

Полиција представља орган у саставу егzekутиве (Министарства унутрашњих послова), надлежан за заштиту безбедности државе и њених грађана, откривање извршених кривичних дела и учинилаца, као и осигурање основних људских слобода и права, што чини подршку владавини права. Организација, делокруг и овлашћења полиције, уређени су Законом о полицији из 2005. године²⁰. У Србији, дакле, полицијски органи налазе се у саставу управе, тачније Министарства унутрашњих послова. Контролу над радом управних органа, самим тим и полиције, врше Народна Скупштина и Влада. Из тога произилази да у вршењу контроле велики значај има политички фактор.

У упоредном праву налазимо и другачије концепте. Наиме, у Енглеској је полиција организована по локалном принципу и готово да не подлеже контроли Скупштине. Полиција се састоји из 43 локалне полицијске службе, а на челу локалне службе полиције налази се шеф полиције који је одговоран за њен рад²¹. Суштина је у смањењу политичког утицаја на државне органе који учествују (руководе) у истрази, путем децентрализације органа управе, са циљем јачања транспарентно-

¹⁶ Илић, нав. дело, стр. 522.

¹⁷ Marty & Spencer, 2005, стр. 420.

¹⁸ Исто.

¹⁹ Вујовић, 1993, стр. 136.

²⁰ *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/09 – одлука УС и 92/11.

²¹ Marty & Spencer, нав. дело, стр. 150.

сти у њиховом раду. У Француској је полиција подељена на правосудну и управну²². Улога правосудне полиције је у откривању кривичних дела и учинилаца. Организована је по територијалном принципу за сваки од апелационих судова, а одговорна је суду. У Швајцарској постоји судска полиција (*gerichtliche Polizei*), а у Белгији правосудна полиција (*police judiciaire des parquets*) која се налази у саставу јавног тужилаштва.

Легислативни оквир

Иако су јавно тужилаштво и полиција два одвојена и самостална државна органа, за успешно остварење циља кривичног поступка и борбе против криминалитета уопште, нужна је њихова колаборација и кохезија. Будући да је основна улога полиције, везано за кривични поступак, откривање кривичних дела и њихових учинилаца, а јавног тужиоца – кривично гоњење, јасно је да до тесне сарадње ових двају органа најчешће долази у преткривичном поступку и у истрази.

Да бисмо одредили однос полиције и јавног тужилаштва у нашем кривичном поступку, потребно је осврнути се на постојеће моделе у најзначајнијим правним системима. Поједностављено посматрано, груба класификација могла би се извршити према два типа кривичног поступка. У кривичном поступку континенталног типа, јавни тужилац руководи радом полиције и усмерава њен рад, што представља однос субординације.

У Француској је јасно установљена обавеза за полицију да одмах обавесте јавног тужиоца о извршењу кривичног дела за које је сазнала. Такође, јавни тужилац даје упутства за поступање полицији и одређује рок у којем га мора известити о предузетим радњама²³. Обавезу обавештавања јавног тужиоца о предузетим радњама, без одлагања, имају и полицијски органи у Немачкој. Међутим, од круцијалног значаја је могућност делегирања предузимања појединих истражних радњи од стране тужиоца полицији, у истражном поступку, па и целе истраге²⁴. Када се има у виду фаза истраге која је у Немачкој формално у рукама тужиоца, у пракси је одлучујућа улога полиције нарочито за багателни криминалитет. Један број радњи полиција може предузимати самостално (радње откривања кривичних дела, утврђивање идентитета лица итд). Неке пак радње може предузети уз сагласност суда (претресање стана и

²² Јавно тужилаштво, полиција, кривични суд и сузбијање криминалитета, 2008, стр. 220.

²³ Лукић, нав. дело, стр. 163.

²⁴ Шуловић, 2010, стр. 302.

лица, надзор телефонске комуникације осумњиченог). Полиција такође може лишити слободе лице затечено на месту извршења кривичног дела, али и да саслушава сведоке и вештаке, дакле да предузима и један број доказних радњи. Саслушање окривљеног је доказна радња коју може обавити јавни тужилац или полиција. У покретању кривичног поступка, као и о подизању оптужнице одлучује јавни тужилац. У Холандији је и формално прихваћено решење према којем истрагу за лакша кривична дела спроводи полиција. Дугогодишња пракса према којој у „лаким” предметима истрагу окончава полиција легализована је реформом процесног кодекса 2008. године.

У Италији је ситуација донекле другачија. Након спроведене тоталне реформе кривичног поступка у правцу прихватања адверзијалног модела, Италија је најпре створила институционалне претпоставке за осигурање независности јавног тужилаштва, доделивши му положај готово истоветан положају судства. Ту, међутим, није био крај. Да би се обезбедило ефикасно спровођење тзв. тужилачке истраге, оформљена је судска полиција. Реч је, заправо, о посебним тимовима карабињера, државне и финансијске полиције који су придружени јавном тужилаштву. Припадници судске полиције налазе се под надзором и контролом јавног тужиоца који има одлучујући утицај на њихову професионалну каријеру. Модел веома сличан италијанском предвиђен је и у новом Закону о кривичном поступку Македоније. Предвиђено је формирање Истражних центара, који су посебан орган јавног тужилаштва, састављен од припадника криминалистичке полиције, финансијске полиције и царинских органа. Јавни тужилац врши распоређивање службеника Истражних центара и дисциплинску власт над њима²⁵. Концепт сличан италијанском и македонском прихваћен је и у новом хрватском кривичнопроцесном закону.

Идеја је да се умањи или чак елиминише политички утицај министарства унутрашњих послова, односно извршне власти уопште на полицију. Потребно је такође дефинисати и положај јавног тужилаштва у систему власти. Италијани су се одлучили за приближавање тужилаца судској власти, док у Македонији постоји недовољно јасно дефинисан положај јавног тужилаштва негде између извршне и судске власти²⁶. Разлика је у томе што у Италији сваки тужилац има свој истражни тим, док у Македонији постоје Истражни центри формирани на територијалном принципу. Треба свакако поменути могућност делегирања ов-

²⁵ Више о томе: Калајџијев, 2010, стр. 99–112.

²⁶ Ибид.

лашћења јавног тужиоца у спровођењу истраге полицији, према Анти-мафијашком закону из 1992. године, која се широко користи. Сличан је положај правосудне полиције у Белгији, односно судске полиције у Швајцарској, о чему је било речи.

У другом савременом типу кривичног поступка (англоамеричком, адверзијалном), коме припадају земље *common law*-а руководећу улогу у истрази има полиција. У Енглеској и Велсу полиција је та која одлучује о покретању кривичног гоњења на сопствену иницијативу. Овлашћења полиције регулисана су Законом о полицији и кривичним доказима (*Police and Criminal Evidence Act*). По окончању истраге списи се предају Крунској служби гоњења која одлучује о судбини даљег кривичног гоњења²⁷. Иако за предузимање највећег броја радњи полиција има искључиву надлежност, ипак је за предузимање радњи којима се дерогирају основна људска права потребна сагласност суда (задржавање, хапшење, претресање, надзор и тајна опсервација комуникације осумњиченог).

Изложена упоредноправна решења показују да постоји руководећа улога тужиоца у континенталном поступку, а да се полиција појављује претежно као извршни орган у претходном поступку. Неке радње полиција извршава по наредби или сходно делегацији јавног тужиоца. Један број радњи полиција предузима самостално (потражне радње), а неке услед хитности предузимања, уз обавезу неодложног обавештавања јавног тужиоца о предузимању. Најзад, радње којима се задира у основна права човека полиција може предузети по одобрењу суда. Насупрот томе, у адверзијалном типу кривичног поступка, полиција има овлашћења самосталног предузимања истражних радњи, осим радњи којима се органишавају људска права, које предузимају уз сагласност суда. Пракса показује да у многим европским земљама истрага, иако формално тужилачка, фактички је у рукама полиције. Као фактори тога најчешће се наводе оперативност полиције, која је опремљена адекватним људским и материјалним ресурсима²⁸, затим пасивност јавног тужиоца, као и одсуство испуњавања обавезе обавештавања јавног тужиоца о предузимању радњи на формирању кривичне пријаве²⁹. Реч је, заправо о широко распрострањеној пракси према којој полиција прекасно обавештава или једноставно не обавештава јавног тужиоца о извршеном

²⁷ О пракси Крунске службе гоњења да одустане од кривичног гоњења у случају када полиција одбије њену иницијативу за прибављање и извођење доказа види: Илић, 2011. : 317.

²⁸ Perrodet, нав. дело, стр. 415.

²⁹ Mathias, нав. дело, стр. 459–461.

кривичном делу, већ након прикупљања обавештења просто не сачини записник и тиме фактички одбацује кривичну пријаву. Слична је ситуација и када полиција изврши притисак на оштећеног да повуче кривичну пријаву³⁰. Тиме полиција преузима функцију кривичног гоњења од тужиоца и *de facto* постаје доминантна фигура претходног кривичног поступка.

Однос јавног тужилаштва и полиције у кривичном поступку Србије

На почетку излагања о односу јавног тужилаштва и полиције у кривичном поступку Републике Србије, потребно је подсетити на нормативни оквир Законика о кривичном поступку из 2001. године³¹, који ће се примењивати у редовном кривичном поступку још најмање годину дана. Наиме, од 1953. године, у Србији је истрага, према тзв. француском моделу, поверена истражном судији. Јавни тужилац је *dominus litis* преткривичног поступка, а полиција је у односу субординације и има улогу извршног органа. У члану 46 ЗКП из 2001. године, јасно је одређено да је за кривична дела за која се гони по службеној дужности једна од надлежности јавног тужиоца да руководи преткривичним поступком. На истој линији је и одредба из става 3 истог члана, према којој су сви субјекти преткривичног поступка дужни да о свакој предузетој радњи обавесте јавног тужиоца, а да по сваком његовом захтеву поступе. Санкција за оглушење о ове обавезе састоји се у праву јавног тужиоца да о томе обавести старешину органа, па чак и надлежног министра, владу и скупштину. На томе се ствар завршава, јер нема додатних гаранција у погледу *feed back*-а, о епилогу притужбе јавног тужиоца. Тиме ова одредба добија прокламативни карактер³². Према члану 225. став 1. ЗКП из 2001. године, улога полиције је да прикупља обавештења о извршењу кривичних и других кажњивих дела, да прикупља и обезбеди трагове извршења кривичних дела и обавештења од користи за вођење кривичног поступка. Јавни тужилац је државни орган надлежан за предузимање кривичног гоњења за кривична и друга кажњива дела. Истра-

³⁰ Ова два модела поступања називају се незванични одустанци (*les classements officieux*). Види: Илић, нав. дело, стр. 317.

³¹ Службени лист СРЈ, бр. 70/01 и 68/02 и Службени гласник РС, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 85/05 – др. закон, 49/07, 20/09 – др. закон, 72/09 и 76/10.

³² Томе у прилог говори и чињеница да до сада није забележен ниједан случај приговора јавног тужиоца на рад полиције. Види о томе студију: Полиција и преткривични и претходни кривични поступак, 2005.

жни судија је пак руководиоца истраге и гарант основних људских права осумњиченог.

Полиција самостално може обавити најчешће одређене потражне радње: прикупљање обавештења од грађана (тзв. информативни разговор³³), преглед превозних средстава и пртљага, расписивање потернице и објаве, преглед објеката и просторија државних органа, предузећа и других правних лица. Поред тога, полиција, под одређеним условима може предузети и један број истражних радњи. То су претрес стана и лица, привремено одузимање предмета, увиђај и хитна вештачења, осим прегледа и обдукције леша. Полиција има право и да саслуша осумњиченог. Уколико је ова радња извршена на законит начин, исказ осумњиченог има снагу доказа у кривичном поступку. Овој радњи јавни тужилац може, али не мора присуствовати. Полиција такође може предузети и неке радње којима се ограничавају основна људска права. Они могу задржати лица на месту извршења кривичног дела (члан 231, став 1 ЗКП), лишити слободе лице затечено на извршењу кривичног дела или уколико постоји неки од основа за одређивање притвора (члан 230 ЗКП), или одредити меру полицијског задржавања до 48 сати. Резултат делатности полиције огледа се у праву подношења кривичне пријаве.

Један број радњи полиција предузима по одобрењу, односно захтеву јавног тужиоца. Полиција може прикупљати потребна обавештења по захтеву јавног тужиоца неопходна за поступање по поднетој кривичној пријави (члан 235 ЗКП). Установљена је дужност полиције да јавног тужиоца одмах обавести о предузетим мерама, чиме је наглашена његова руководећа улога. Полиција по одобрењу може узети отиске прстију (члан 231, став 3 ЗКП). По претходном одобрењу истражног судије полиција може предузети радње са циљем утврђивања идентитета осумњиченог (фотографисање и објављивање фотографије члан 231, став 2 ЗКП). По издатој наредби истражног судије, а на предлог јавног тужиоца, полиција може приступити мерама надзора и тајног снимања телефонских и других комуникација осумњиченог (члан 232, став 1 ЗКП). Најзад, полиција може, уз одобрење истражног судије, прикупљати обавештења од лица која се налазе у притвору.

Законик о кривичном поступку из 2001. године је, дакле, вођење истраге доделио истражном судији, док је јавни тужилац доминантан субјекат у преткривичном поступку, уз полицију која има оперативну улогу. Међутим, у пракси је улога јавног тужиоца поприлично пасивна

³³ Овлашћење прикупљања обавештења од грађана, за разлику од раније легислативе, сада има и јавни тужилац (члан 235, став 2 ЗКП).

и кабинетска. По правилу се јавни тужиоци ослањају на радње које изврши полиција, па захтев за спровођење истраге буде готово преписана кривична пријава, а то се може рећи и за оптужницу. Тај и много других фактора, од којих би било опортуно поменути амбивалентну и нејасну улогу истражног судије, довели су до потребе редефинисања улоге процесних субјеката у претходном кривичном поступку, што је и учињено у новом ЗКП из 2011. године.

Најмаркантније обележје рада на доношењу Законика о кривичном поступку из 2011. године било је прелазак на концепт тзв. тужилачке истраге. Сходно основној дужности јавног тужиоца – да гони учиниоце кривичних дела, истрага је природно фаза поступка у којој би овај орган требало да има руководећу улогу. Према члану 43 ЗКП из 2011. године, јавни тужилац поред тога што руководи претдистражним поступком, спроводи и истрагу. Обавезе обавештавања јавног тужиоца о хеуристичкој делатности на откривању кривичних дела и учинилаца, као и поступање по захтеву јавног тужиоца, одређене су на исти начин као у ЗКП из 2001. године. Исти је остао и систем санкционисања полиције и других државних органа (обавештавање старешине органа, министра, Владе и Народне скупштине). Ново је, међутим, овлашћење да тражи покретање дисциплинског поступка против државног органа који се оглушио о захтев јавног тужиоца (члан 43, став 3 ЗКП из 2011). Такво решење свакако је искорак у смеру контроле рада полиције, мада ни то не пружа реалне гаранције да јавни тужилац заиста може ту контролу ефикасно спроводити.

Јавни тужилац у својству руководиоца предистражног поступка током поступања по поднетој кривичној пријави може позивати грађане ради прикупљања потребних обавештења. Реч је о тзв. информативном разговору (члан 288, став 1 новог ЗКП). Јавни тужилац може сам прикупљати податке, али и наложити спровођење ове радње државним органима и правним лицима. Санкција за непоступање по захтеву јавног тужиоца је изрицање новчане казне у износу до 150.000 динара?! У случају неповиновања захтеву јавног тужиоца, може се поновити изрицање ове казне (члан 288, став 3 новог ЗКП). Одредба према којој је предвиђена могућност изрицања „новчаних казни” од стране јавног тужиоца, у најмању руку је спорна. Тиме се, на директан начин крши начело поделе власти, према којем је, надасве неспорно да казне, као врсту кривичне санкције изриче искључиво суд. Све и да је реч о некој врсти прекршајне казне, то би могло бити само овлашћење прекршајног суда, а никако јавног тужиоца. Јавни тужилац преузимањем руковођења истрагом није се трансформисао у истражног судију?! Дубиозно је и

решење према коме о жалби на одлуку јавног тужиоца да изрекне „казну” државним органима одлучује судија за претходни поступак, мада је очигледно била интенција законодавца да се он у том случају појави у својству чувара основних права човека. Поред државних органа и правних лица, адресат захтева јавног тужиоца за прикупљање обавештења може бити и полиција. О поступању по захтеву она је дужна обавестити јавног тужиоца у року од 30 дана. Санкција за неиспуњење ове обавезе је посве другачија и састоји се у обавештавању надређених или органа извршне и законодавне власти.

У члану 285 новог ЗКП поново је наглашена улога јавног тужиоца у руковођењу преткривичним поступком. У том контексту, јавни тужилац може сам предузимати све потражне радње, или наложити полицији да их обави. У случају кршења дужности полиције да о предузетим радњама обавести јавног тужиоца предвиђене су две мере. Прва, у смислу обавештавања надређених државних органа и друга, у виду преузимања извршења поверених им радњи.

Као и у Законику о кривичном поступку из 2001. године, подела радњи које полиција може предузети могла би се извести на: радње које могу самостално предузети, радње које могу предузети по налогу јавног тужиоца и радње које предузимају уз одобрење судије за претходни поступак. У прву групу радњи спадају потражне радње (радње проналажења учиниоца кривичног дела, радње спречавања сакривања или бекства учиниоца, откривање и обезбеђење трагова и прикупљање обавештења). Ове радње полиција може, додуше, предузети и на основу делегације јавног тужиоца. Полиција са наведеним циљем може прикупљати обавештења од грађана, вршити преглед превозних средстава, пртљага и путника, расписати потерницу и објаву, и прегледати службене просторије (члан 286, став 2 новог ЗКП). По предузимању ових радњи, полиција је дужна да одмах обавести јавног тужиоца, односно најкасније у року од 24 часа. Као и јавни тужилац, и полиција има овлашћење да позива грађане на тзв. информативни разговор (члан 288, став 1 новог ЗКП). Одређено је најдуже трајање од четири часа, са могућношћу и дужег трајања разговора (без ограничења!), по пристанку лица које пружа информације. Овакву одредбу сматрамо опасном по основна људска права, будући да пристанак лица на дуже испитивање може бити предмет злоупотребе оних који ту радњу извршавају.

Поред истражних радњи, полиција је овлашћена и на предузимање доказних радњи. У закону није, међутим прецизирано које су то доказне радње, што имплицира да може самостално предузети све доказне радње (увиђај, узимање исказа осумњиченог, сведока, вештака...). Пот-

ребно је подсетити да у том тренутку још увек формално није ни започео кривични поступак, а да се резултат тако предузете делатности може користити у поступку као чињенични основ пресуде³⁴.

Једна од постојећих доказних радњи посебно је издвојена. Реч је о одредбама које се односе на саслушање осумњиченог (члан 289 новог ЗКП). Полиција може саслушати лице које је позвала у својству осумњиченог, али и лице које је позвала ради прикупљања обавештења које у току разговора постане осумњичени. О извођењу ове радње, полиција ће без одлагања³⁵ обавестити јавног тужиоца. Њему на располагању стоје три могућности: да сам обави саслушање, да повери полицији или да присуствује извођењу те радње од стране полиције. Није тешко закључити да ће у пракси преовладати могућност делегирања извођења ове радње, што је и до сада била укореењена пракса³⁶. Исказ осумњиченог дат у овој фази може се употребити као доказ у поступку, ако је дат у присуству браниоца.

Полиција може самостално предузети и неке мере процесне принуде. Најпре, може лица затечена на месту извршења кривичног дела задржати у најдужем трајању од шест сати, или их предати јавном тужиоцу, уколико би могла дати информације од значаја за поступак (члан 290 новог ЗКП). Полиција такође може ухапсити лице за које постоји неки од основа за одређивање притвора, или лице затечено *in flagranti*, уз дужност да то лице одмах, а најкасније у року од осам часова, спроведе јавном тужиоцу (члан 291 новог ЗКП). За разлику од саслушања осумњиченог које може обавити и полиција, саслушање ухапшеног у искључивој је надлежности јавног тужиоца (члан 293, став 1 новог ЗКП). Такође, некадашње полицијско задржавање до 48 сати³⁷, сада је постало јавнотужилачко задржавање. Очигледна је интенција да се успостави стварна превласт јавног тужиоца у предистражном поступку, али је то учињено, чини се, на погрешан начин. Мања је опасност дати у руке полицији право задржавања и саслушања ухапшених, уколико се успоставе ваљани заштитни механизми, него дати им овлашћење извођења доказних радњи!

Друга група обухвата радње које полиција може обавити по налогу јавног тужиоца. Ту пре свега спадају потражне радње које полиција

³⁴ Коришћење резултата спроведених радњи у преткривичном поступку и у истрази уопште, оштро је критиковала стручна јавност. Види, нпр.: Ђурђић, 2011, стр. 137–148; Грубач, 2011, стр. 231–253; Калајићев, 2011, стр. 345–362.

³⁵ Исти стандард промптности предвиђен је и за друге доказне радње које може предузети полиција.

³⁶ Види: Шуловић, нав. дело, стр. 300.

³⁷ Више о томе: Кнежевић, 2010, стр. 353–372.

може обавити и самостално, али и по уступању од стране јавног тужиоца. Сродна по циљу је и радња прибављања листинга телефонске комуникације осумњиченог, као и његовог лоцирања путем ГПС система (члан 286, став 3 новог ЗКП). Ту радњу полиција може обавити само по налогу јавног тужиоца. Према члану 299, став 4 новог ЗКП, јавни тужилац коме делегирати извршење појединих (без прецизирања којих?!) доказних радњи у истрази. Ова одредба отвара могућност да се практично цела истрага преда у руке полицији, а да јавни тужилац и убудуће остане пасивни, канцеларијски орган. Да ли је то била идеја водиља законодавца приликом реформисања кривичног поступка? Судећи по изјавама чланова комисије за израду законског текста – није.

Само једна је радња предвиђена коју полиција обавља по одобрењу судије за претходни поступак (или председника већа, или судије појединца). Реч је о прикупљању обавештења од притворених лица, у сврху откривања других кривичних дела или учинилаца (члан 288, став 8 новог ЗКП).

Из изложеног да се закључити да је формално у претходном кривичном поступку подела улога субјеката извршена на следећи начин: јавни тужилац је *dominus litis* предистражног поступка и орган у чијим се рукама налази спровођење истраге. Полиција има улогу извршног органа и субординирана је јавном тужиоцу. Судија за претходни поступак има улогу гаранта основних људских права. Међутим, систематским тумачењем наведених законских одредаба стиче се утисак да интенција законодавца за успостављање чврстог законског оквира у коме се обезбеђује руководећа улога јавног тужиоца над полицијом, отвара могућност да се на нивоу имплементације претвори у сопствену супротност. Имајући у виду укорењене навике кабинетског рада јавног тужиоца, створене дугогодишњом праксом поступања у судској истрази, постоји бојазан да ће се могућност делегације вршења радњи полицији нашироко користити. Ако се узме у обзир могућност извођења доказних радњи од стране полиције, лако се може десити да се претежно на њима заснива и сама судска одлука. Да ли ће то тако и бити, пракса ће нам дати одговоре.

Закључна разматрања

За ефикасно остварење прокламованих циљева реформе кривичног правосуђа и кривичног поступка, неопходно је, пре свега успоставити адекватан институционални оквир. То значи стриктно поштова-

ње начела поделе власти и успостављање владавине права. Поред неоспорног стандарда независности судства, једнако је битно омогућити деловање и других државних органа, учесника кривичног поступка. У светлу преласка са судског модела истраге на тужилачку, неопходно је омогућити самосталност и функционалну независност јавног тужилаштва. У том смислу, промене легислативе и формирање Државног већа тужилаца свакако представља значајан искорак. Остаје међутим спорно питање начина избора чланова Државног већа тужилаца, а потом и избора самих јавних тужилаца. Не може се говорити о стварној самосталности и функционалној независности јавног тужилаштва уколико на њихов избор одлучујући утицај има законодавни орган, тј. воља владајуће већине. Као позитиван пример из упоредног права може се узети Италија где је јавно тужилаштво у систему државне власти по положају готово изједначено са судом.

Имајући у виду да се преласком на модел истраге са јавним тужиоцем као руководећим субјектом интензивира потреба за активнијом сарадњом са полицијом која има наглашенију активност, потребно је успоставити адекватан и ефикасан систем контроле од стране јавног тужилаштва. Као узор може послужити пример Македоније која је симултано, са преласком на тужилачку истрагу, предвидела формирање истражних центара, односно, правосудне полиције. Идеја је да се делови криминалистичке и финансијске полиције, те царински органи лише утицаја извршне власти и фактички постану зависни од јавног тужилаштва. Само на тај начин ствара се *conditio sine qua non* за ефикасност кривичног поступка, али и за ефикасну борбу против корупције и других облика криминалитета који су својствени државном апарату.

Нека решења из новог Законика о кривичном поступку свакако су за поздрављање. Настојало се да се ојача улога јавног тужиоца као руководиоца предистражног поступка и субјекта у чијим је рукама вођење истраге. Са друге стране, полицији је додељена оперативна улога у односу субординације са јавним тужиоцем. Међутим, полиција и јавно тужилаштво остају самостални и одвојени државни органи, а предвиђени механизми остваривања руководеће улоге јавног тужилаштва могли би остати мртво слово на папиру. Основни је, чини се, проблем у погрешној концепцији адверзијалног модела истраге. У својој изворној концепцији, то је претежно неформална фаза поступка, у којој се изводе само тзв. инцидентни докази. Сви остали докази морају се извести на главном претресу. Нови модел истражне фазе у Србији може се назвати формална истрага. Предвиђена је широка могућност извођења доказа од стране јавног тужилаштва, али и полиције, који у каснијем поступку

могу послужити као основ пресуде. Додамо ли томе значајну могућност делегације вршења истражних радњи од стране јавног тужиоца полицији, постоји бојазан да ће се у пракси она претворити у полицијску истрагу. То није непозната појава, напротив у Немачкој се то исто догодило. Но, кључна је разлика у томе што је немачка полиција у мањој мери зависна од извршне власти и, самим тим, политичког утицаја. Не треба заборавити ни идентификовани проблем укореењених схватања улога и начина рада појединих субјеката кривичног поступка. Реч је о традиционално пасивном положају јавног тужилаштва у досадашњем судском моделу истраге. Тужилачка истрага захтева активно укључивање јавног тужиоца, као и однос сарадње и координације са полицијом заснован на сталној комуникацији³⁸. Потребна је, дакле, трансформација од претежно кабинетског према теренском начину рада.

Промене у концепту кривичног поступка уопште нису револуционарне. Треба схватити да је реч о живој материји која мора пратити промене у друштву. Приклањање трендовима у Европи не значи губитак аутентичности. Међутим, треба кренути од фундамента, тј. најпре успоставити адекватан институционални оквир па затим припремити актере кривичног поступка, државне органе за нове улоге и тек тада активирати реформисану легислативу. Само такав след омогућава остварење циљева реформе – ефикаснији кривични поступак, уз очување основних људских права и слобода, најпре стандарда који сачињавају право на правично суђење.

Литература:

1. Grubač, M., (2009), *Krivično procesno pravo*, Beograd.
2. Grubač, M., (2011), Stranputice i zamke tužilačke istrage, u: *Zbornik radova „Pravni sistem i društvena kriza”*, Kosovska Mitrovica.
3. Đurđić, V., (2011), Novi model krivičnog postupka Srbije – recepcija angloameričke krivične procedure, u: *Kriminal i državna reakcija: fenomenologija, mogućnosti, perspektive*, Beograd.
4. Ilić, G., (2011), Odnos javnog tužilaštva i policije u svetlu novog Zakonika o krivičnom postupku, *RKK*, 2–3.
5. *Javno tužilaštvo, policija, krivični sud i suzbijanje kriminaliteta* (2008), Beograd.
6. Kalajdžijev, G., (2011), Glavna pitanja reforme kaznenog postupka u Makedoniji i regionu, u: *Zbornik radova „Pravni sistem i društvena kriza”*, Kosovska Mitrovica.

³⁸ Више о томе: Чворовић, 2010, стр. 265–293.

7. Kalajdžijev, G., (2011), Glavna pitanja reforme kaznenog postupka u Makedoniji i regionu, u: *Zbornik radova „Pravni sistem i društvena kriza”*, Kosovska Mitrovica.
8. Kalajdžijev, Gordan, (2010), Reforma istrage u Republici Makedoniji, u: *Zbornik radova interkatedarskog sastanka krivičnopravnih katedri*, Kosovska Mitrovica.
9. Knežević, S., (2010), Ograničavanje lične slobode zadržavanjem osumnjičenog, *Pravo na pristup pravosuđu – tematski zbornik radova*, Niš.
10. Lukić, T., (2010), Nova pitanja reforme krivičnog postupka, *Zbornik radova interkatedarskog sastanka krivičnopravnih katedri*, Kosovska Mitrovica.
11. Marty, D., Spencer, J. R. (2005), *European Criminal procedures*, Oxford.
12. Pavišić, B., (2008), Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2.
13. Stevanović, Č., Đurđić, V., (2006), *Krivično procesno pravo*, Niš.
14. Čvorović, D., (2010), Odnos policije i drugih subjekata pretkrivičnog postupka kao faktor njegove efikasnosti i radna verzija ZKP, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 3–4.
15. Šulović, Z., (2010), Policijsko tužilačka saradnja i njen doprinos efikasnosti otkrivanja i dokazivanja krivičnih slučajeva, u: *Krivično zakonodavstvo Srbije i standardi Evropske unije*, Zlatibor.

Relationship between police and public prosecutor's office according to the new criminal procedure code

Summary: The new Criminal Procedure Code of Serbia came into force on 6 October 2011. He will begin to be implemented from 15 January 2013., except in cases of organized crime and war crimes carried out before a special department in charge of the court, in which case it will apply from 15 January 2012. With the adoption of this regulation significant changes are occurred in the organization of previous criminal proceedings, since the investigation was entrusted to the public prosecutor and the police. The author tried to present the relationship between police and public prosecution in the so-called. prosecutorial investigation. This paper presents the necessary conditions to the independence of public prosecutors from the legislative and executive powers, and the necessary standards of professionalism and depoliticization, on the side of the police. The author of the work calls for examples of good practice in comparative law, with respect to the formation of the judicial police and the investigative centres, which is a shield from conversion of prosecutorial investigation into the clean police investigation. In concluding remarks other suggestions for effective coordination of these two government bodies at the preliminary investigation and the investigative process have been given, and an assessment of the concept of the preliminary procedure, which is offered in a new CPP.

Key words: The prosecutorial investigation, judicial police, the investigating centers, the Criminal Procedure Code

Резиме

Нови Законик о кривичном поступку ступио је на снагу 6. октобра 2011. године, а почеће да се примењује од 15. јануара 2013. године, изузев у поступцима за кривична дела организованог криминала или ратних злочина који се воде пред посебним одељењем надлежног суда, у ком случају ће се примењивати од 15. јануара 2012. године. Доношењем новог ЗКП стављена је тачка на реформу кривичног поступка, која је отпочела пре више од деценије.

Сви реформски захвати деценију уназад имали су исти циљ: повећање ефикасности кривичног поступка, уз истовремено очување најзначајнијих стандарда заштите основних права и слобода, пре свега окривљеног, а потом и других учесника поступка. Сумарно узевши, реформа континенталног кривичног поступка одликује се рецепцијом установа и института својствених англоамеричком (адверзијалном) типу поступка. Уочљиво је настојање да се кривични поступак учини ефикаснијим у светлу једног од стандарда који припада праву на правичан поступак – суђења у разумном року. Стога се уводи мноштво модификованих и упрошћених процесних форми, истрага предаје у руке јавном тужиоцу, а главни претрес организује као спор странака, са пасивном улогом судије у доказном поступку. Систем правних лекова се такође настоји учинити ефикаснијим и једноставнијим.

Наведене тежишне тачке реформе одлика су новог ЗКП. Но, чини се да је ипак највише пажње привукла реформа претходног кривичног поступка, односно питање преласка на тзв. тужилачку истрагу. Промена концепције и улоге субјеката у истрази нужно су повукле за собом и редифинисање предкривичног (предистражног) поступка. Промене су обухватиле положај и улогу субјеката ових фаза поступка, нарочито полицију и јавног тужиоца. Из тог разлога смо се одлучили за обраду ове теме, са циљем да разграничимо однос ових државних органа у истражном поступку у светлу новог законског текста.

Аутор је у раду покушао да представи однос између полиције и јавног тужилаштва у тзв. тужилачкој истрази. Осветљени су неопходни предуслови за независност јавног тужилаштва од законодавне и извршне власти и потребни стандарди професионализације и деполитизације на страни полиције. Аутор се у раду позива на примере добре праксе из упоредног права у погледу формирања правосудне полиције и истражних центара, што представља брану од претварања тужилачке истраге у чисто полицијску. Аутор у јасно разграниченом делокругу ова два државна органа види адекватан правни оквир за заштиту људских права окривљеног. У закључним разматрањима дати су и други предлози за ефикасну координацију та два државна органа у предистражном и истражном поступку, као и оцена самог концепта претходног поступка који нам нови ЗКП нуди, у светлу отелотворења баланса између ефикасности борбе против криминалитета и заштите основних људских права окривљених, али и жртава кривичних дела.

Summary

The new Criminal Procedure Code of Serbia came into force on 6 October 2011. He will begin to be implemented from 15 January 2013., except in cases of organized crime and war crimes carried out before a special department in charge of the court, in which case it will apply from 15 January 2012. With adoption of the new CCP the reform of criminal procedure, which began more than a decade, is now finally completed.

All of the reform activities decade ago had the same goal: increasing the efficiency of the procedure, while preserving the most important standards of the protection of fundamental rights and freedoms, especially of the defendant, and then of the other participants in the proceedings. Summarly, the reform of continental criminal procedure is characterized by a reception of the facilities and institutes which are typical for Anglo-American (adversial) type of criminal procedure. It is noticeable effort for more efficient criminal proceedings, in the light of one of the standards which belongs to a fair trial – a trial within a reasonable time. Therefore, a lot of modified and simplified forms of the criminal proceedings are introduced, the investigation submits to a public prosecutor's hands, and the trial is being organized as a debate between the parties, with the passive role of the judge in evidence presenting. The system of the legal remedies are also trying to make it more efficient and easier.

These loading point of the reform characterize the new CPC of Serbia. But it seems that the most attention though the reform of the pre-trial proceedings, and the issue of transition the so-called. prosecutorial investigation was attracted. Modification of the concept and the role of the investigation subjects are necessarily entail a redefinition of the pre-trial procedure. The changes are included the position and the role of these entities of this stage of the proceedings, especially of the police and the public prosecutor. That's the reason why we decided to handle this issue, in order to make a difference between these two state authorities in the investigation, in light of the new legal text.

The author tried to present the relationship between police and public prosecution in the so-called. prosecutorial investigation. This paper presents the necessary conditions to the independence of public prosecutors from the legislative and executive powers, and the necessary standards of professionalism and depoliticization, on the side of the police. The author of the work calls for examples of good practice in comparative law, with respect to the formation of the judicial police and the investigative centres, which is a shield from conversion of prosecutorial investigation into the clean police investigation. The author, in clearly defined scope of these two government bodies, see a proper legal framework for the protection of human rights of the accused. In concluding remarks other suggestions for effective coordination of these two government bodies at the preliminary investigation and the investigative process have been given, and an assessment of the concept of the preliminary procedure, which is offered in a new CPP, In light of the incarnation of balance between the efficiency of combating crime and protecting basic human rights of the accused, and the victims of the crimes.