

Mr. sc. Dalida Rittossa*

PRAVNA REFORMA PROKURATURE U RUSKOJ FEDERACIJI U TIJELO ORGANIZIRANO U SKLADU SA ZAKONOM¹

S obzirom na političke, društvene i ekonomske promjene u Ruskoj Federaciji koje su izazvale značajne posljedice u kaznenopravnom sustavu, pitanje reformacije kaznenopravnog sustava i položaja prokurate unutar tog sustava od presudne je važnosti. Ratifikacijom Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda pojačali su se zahtjevi da se prokuratura organizira u tijelo u skladu sa zakonom. Ovlasti nadzora nad zakonitosti, pravo protesta, neke ovlasti u svezi s kaznenim progonima i pritvorom te nadzorom nad penitencijarnim institucijama odstupaju od univerzalnih smjernica UN i preporuka Vijeća Europe o ulozi državnih odvjetnika te od judikature Europskog suda za ljudska prava. Pred zakonodavcem Ruske Federacije izazov je da odgovori na navedene zahtjeve. Imajući u vidu da su pojedine odredbe Zakona o kaznenom postupku izmijenjene zbog presuda Europskoga suda protiv Rusije, valja očekivati da će uslijediti daljnje izmjene i dopune normativnih akata kojima se uređuju ovlasti i dužnosti prokuratora.

1. UVOD

Zadnjih se godina zemlje istočne Europe bore s totalitarnim nasljeđem svojih prošlih režima u nastojanjima da dosegnu status mladih demokracija. Države pred sobom imaju nimalo lak zadatak da usuglase nacionalna zakonodavstva sa zahtjevima i standardima zapadnih susjeda. U Ruskoj se Federaciji taj zahtjev pojačao nakon ratifikacije Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i

* Mr. sc. Dalida Rittossa, asistentica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci

¹ "U skladu sa zakonom" sukladno judikaturi Europskog suda za ljudska prava označuje pripadnost pravne norme zakonu. Riječ je o sklopu formalnih uvjeta koji moraju biti zadovoljeni da bismo neku normu smatrali zakonskom. Izraz obuhvaća i skupinu uvjeta koji se odnose na kvalitetu norme. Norma tako mora biti razumljiva svim građanima kako bi znali u kojim se okolnostima i kojim uvjetima kreće ovlast javnih vlasti. Od posebne je važnosti da takva norma upućuje na opseg diskreციjskih ovlasti tijela s javnom funkcijom, da te ovlasti budu u skladu s legitimnim ciljevima i da su donijete u skladu s mjerama koje štite pojedince od arbitrarnog

temeljnih sloboda.² Država mora prepoznati načela primarnosti zakona i djelovanja u skladu sa zakonom kao i načela prema kojima svaki pojedinac pod državnom jurisdikcijom uživa osnovna ljudska prava i temeljne slobode.

Ruska je Federacija upoznata sa zahtjevima demokratizacije pravosuđa,³ no zakonodavac oklijeva unijeti promjene u organizaciju i rad tijela kaznenog državnog progona.⁴ Pravni sustavi više nisu zasnovani na pristranim i politički obojenim zakonima, ali se oblik politizirane pravde zadržao unutar zidova ureda prokuratora.⁵ Nakon kozmetičkih i supstancijalnih promjena, prokuratura je preživjela pad komunizma.⁶ Iako bi se mogle braniti teze da je to tijelo samo

ograničenja njihovih osobnih sloboda i prava. O tumačenju izraza “u skladu sa zakonom” vidi tako presude Europskog suda za ljudska prava *Golder* od 21. veljače 1975., A18; *Klass and Others* od 6. rujna 1978., A28; *Sunday Times* od 26. travnja 1979., A.30; *Malone* od 2. kolovoza 1984., A82. Presude su dostupne na internetskoj stranici: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, zadnji put posjećeno 2. listopada 2004.

² Ruska je Federacija ratificirala Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija) 5. svibnja 1998. Konvencija je zajedno s protokolima 1., 4., 6., 7. i 11. dio Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda objavljenog u Narodnim novinama, Međunarodni ugovori, 18/97, te je tako dostupna na hrvatskom jeziku.

³ Gorbačov je 1986. godine, obraćajući se 27. kongresu Komunističke partije, naglasio da su glavne smjernice pravnih reformi prihvaćanje demokratskih pravnih načela i jednakosti građana pred zakonom, modeliranje nadzornih ovlasti prokuratora, poboljšanje rada sudova i branitelja okrivljenika i izglasavanje zakona koji uređuju odgovornost državnih službenika za nezakonite radnje. Smith, B. Gordon, *The Procuracy, Citizens' rights and Legal Reform*, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 28, No. 86, 1990., str. 84 i 85.

⁴ Zakon o kaznenom postupku stupio je na snagu 18. prosinca 2001. te je noveliran 2002. i 2003. godine. Njime je ojačana nezavisnost kaznenih sudova, posebice sudska kontrola istražnog postupka. Unesene su odredbe o nevaljalosti dokaza dobivenih na nezakonit način. U Zakonu su prihvaćeni novi pravni instituti, rehabilitacija, skraćeni i posebni postupci za točno određene kategorije osoba. Unatoč novim odredbama, određena su zakonska rješenja u svezi s kaznenim postupkom i dalje upitna. Federalni je zakon o prokuraturi stupio na snagu 1995. godine. Izmjene i dopune koje su uslijedile (1999., 2000., 2001., 2002. i 2003. godine) nisu harmonizirale ovlasti prokuratora sa standardima postavljenim judikaturom Europskog suda za ljudska prava.

⁵ U svom je izvješću bivši glavni prokurator Rekunkov izjavio da je glavna uloga prokurature da “se bori za očuvanje državne discipline, da zauzme čvrsto stajalište kako bi se suzbili i razotkrili svi pokušaji da se prevari država, ošteti državno vlasništvo i iskoristi službena pozicija za stjecanje imovinske koristi.” Više o tome Smith, B. Gordon, *supra*, bilješka 3.

⁶ Sukladno članku 5., stavku 31. Zakona o kaznenom postupku, prokurator je “glavni prokurator Ruske Federacije, drugi njemu podređeni prokurator, njihovi asistenti i ostali službenici prokurature koji sudjeluju u sudskim kaznenim postupcima i izvršavaju druge ovlasti sukladno Federalnom zakonu o prokuraturi.” Zakon o kaznenom postupku Ruske Federacije (уголовно - процессуальный Кодекс РФ), 18. prosinca 2001., N 174-ФЗ, uz izmjene i dopune

slomljeni fragment disfunkcionalnog sustava autokratske moći,⁷ ono je i dalje prijetnja nastojanjima da se ostvari i učvrsti vladavina prava. Ima li se na umu uloga državnih odvjetnika *kao predstavnika državne vlasti da u ime društva i u javnom interesu osiguraju primjenu prava gdje se zbog povreda prava ima primijeniti kaznena sankcija, a da se pritom ne zanemare prava pojedinca i potreba za efikasnim kaznenopravnim sustavom*,⁸ od iznimne je važnosti prihvaćanje liberalizacije tog ureda.

Ovim se radom nastoji dati ocjena do sada prihvaćenih zakonskih rješenja u sklopu reforme organizacije i ovlasti prokurature. Upozorava se na postojeće nedostatke i predlaže prihvaćanje mogućih rješenja u sklopu univerzalnih smjernica za organizaciju državnog odvjetništva Ujedinjenih naroda i Vijeća Europe. Iznese su odredbe o pravnoj prirodi i ustavnom uređenju prokurature. Na prvi pogled ne postoji razlika u definiranju prokuratora i njihovih zapadnih kolega, državnih odvjetnika. Oni su vršitelji kaznenog progona u ime države u kaznenim postupcima ili predstavnici države pri obavljanju drugih ovlasti određenih zakonom.⁹ U radu se nastoji pokazati da obavljanje tih drugih ovlasti

29. ožujka 2002., N 58-Φ3; 24. srpnja 2002., N 98-Φ3; 24. srpnja 2002., N 103-Φ3; 25. srpnja 2002., N 112-Φ3; 31. listopada 2002., N 133-Φ3; 30. lipnja 2003., N 86-Φ3; 4. srpnja 2003., N 92-Φ3; 4. srpnja 2003., N 94-Φ3; 7. srpnja 2003., N 111-Φ3; 8. prosinca 2003., N 161-Φ3; Zakon o kaznenom postupku objavljen je na internetskoj stranici: <http://zakon.kuban.ru/sayt/index.htm>; zadnji put posjećeno 4. listopada 2004.

⁷ Stvarne su ovlasti ureda prokuratora iz razdoblja komunizma bile dalekosežne. Prokuratura je posebno formirana da služi interesima autokratske države tako da podčini pojedince tim interesima. Smatrala se "jednakim" sudionikom u sudskim postupcima, no u stvarnosti se radilo o agentu neograničene političke moći. Glavni je zadatak prokurature bio nadgledati zakonitost rada različitih državnih tijela, uključujući i zakonitost sudskih postupaka. Te su ovlasti osim nadgledanja uključivale i kontrolu te postavljanje interesa države-partije kada i gdje je to prokuratura smatrala potrebnim.

⁸ "Public prosecutors are public authorities who, on behalf of society and in the public interest, ensure the application of the law where the breach of the law carries a criminal sanction, taking into account both the rights of the individual and the necessary effectiveness of the criminal justice system." Članak 1. Preporuke R (2000) 19 o ulozi državnog odvjetništva u kaznenopravnom sustavu (Recommendation R (2000) 19 on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System), zadnji put posjećeno 21. kolovoza 2004.

⁹ Sukladno članku 1. Federalnog zakona o prokuraturi, dužnost je prokuratora obavljati kazneni progon. No prokuratori osim te funkcije obnašaju i druge poslove određene federalnim zakonima. Glavna je dužnost ureda prokuratora pazi na poštovanje Ustava i zakona Ruske Federacije (čl. 1., st. 1.). U sklopu te dužnosti, prokuratori nadgledaju zakonitost rada taksativno navedenih administrativnih jedinica, tijela decentralizirane istrage, pravosudne policije, državnih službenika u penitencijarnim institucijama (st. 2.). Nadziru poštovanje prava i sloboda čovjeka i građanina (st. 2.). Sukladno stavku 3. istoga članka, prokuratori podnose protest protiv nezakonitih presuda,

najviše odstupa od načela uređenja ureda prokuratora u skladu sa zakonom, posebice ovlast nadzora nad zakonitošću, *надзор за исполнением законов*, i pravo protesta zbog nezakonitosti, *протест незаконности*. Pravo protesta je pravno sredstvo dovoljno snažno da onemogući sudove da odlučuju o zakonitosti odluka upravnih tijela u upravnim postupcima koje su pokrenuli građani. U radu se obrazlažu najvažnije ovlasti prokuratora u svezi s kaznenim progonom i posebno se upozorava na njegovu ulogu pri izricanju i kontroli zakonitosti pritvora. Zasebno je poglavlje posvećeno ovlastima nadzora prokuratora nad radom penitencijarnih institucija. Rad započinje kratkim povijesnim pregledom razvoja ureda prokuratora.

2. POVIJESNI RAZVOJ PROKURATURE

Bez jasne misli o društvenim uzrocima koji su utjecali na nastanak i razvoj prokurature nije moguće shvatiti pravni položaj i značenje toga državnog tijela u ruskome društvu danas. Bez takvog shvaćanja suvišno je govoriti o reformama kojima bi prokuratura prerasla u demokratski ustrojeno tijelo organizirano u skladu sa zakonom. Pogled unatrag time postaje nužnim i korisnim.

Česta su mišljenja da je ideja nastanka prokurature vezana uz početak komunističkog perioda u Rusiji,¹⁰ no takva su stajališta pogrešna. Specifične oblike organizacije tog državnog tijela pronalazimo već za vrijeme vladavine Petra Velikog. U to je doba ruski Senat izvršavao funkcije najvišeg sudišta u državi i imao ovlasti nadzora nad cjelokupnim državnim aparatom. Senat je također trebao provoditi volju vladara, provoditi njegove odluke i voditi državna tijela nižih instancija, posebice u vrijeme spriječenosti vladara (što je bilo dosta često s obzirom na mnogobrojne ratove koje je Petar Veliki vodio).¹¹ Pripisivanjem takvih funkcija Senatu, car je nastojao ojačati i poboljšati efikasnost vlasti u

rješenja i drugih odluka sudova. Njihova je dužnost paziti na usuglašenost regionalnih i lokalnih zakona i podzakonskih akata s federalnim zakonima i Ustavom Ruske Federacije (st. 4.). Sukladno članku 2., prokuratori sudjeluju u pružanju međunarodne pravne pomoći i drugim oblicima međunarodne suradnje. Federalni zakon o prokuraturi, (Федерации Закон “О прокуратуре Российской Федерации”), N 168-ФЗ od 17. studenog 1995. Zakon je izmijenjen i dopunjen federalnim zakonima od 19. studenog 1999., 2. siječnja 2000., 29. prosinca 2001., 28. lipnja, 25. srpnja i 5. listopada 2002., 30. lipnja 2003. Pročišćena verzija Zakona objavljena je na internetskoj stranici http://zakon.kuban.ru/zakon1/prok_rf.htm, zadnji put posjećeno 21. rujna 2004.

¹⁰ Vidi tako Pashukanis, Evgenij, A Course on Soviet Economic Law, <http://www.marxists.org/archive/pashukanis/1935/xx/sovlaw.htm>, zadnji put posjećeno 7. listopada 2004.; Kurczewski, Jacek i Sullivan, Barry, The Bill of Rights and Emerging Democracies, Law and Contemporary Problems, Vol. 65, proljeće 2002., str. 251.

¹¹ Istorija SSSR-a, kratki kurs, Preduzeće za udžbenike i učila Narodne Republike Srbije, Beograd, 1948., str. 55.

državi. No ubrzo se ispostavilo da situiranje ovlasti u jednome tijelu otvara mogućnost mnogobrojnim zlorabama i remeti odnos vlasti u državi. Apsolutistička monarhija trpi samo jednoga monarha. Time je upravo opisana neravnoteža prouzročila potrebu za organiziranjem novog državnog tijela kojeg bi glavna funkcija bila nadzor nad Senatom.

Tragovi nastanka ureda prokuratora sežu u 1711. godinu kad je nalogom cara naređeno glavnom sakupljaču poreza (*ober-fiskal*) da potajice nadzire Senat u izvršenju sudačkih funkcija i funkcija sakupljanja poreza.¹² Tri godine poslije, carskim se nalogom sakupljači poreza, *fiskali*, određuju za zastupnike stranaka koje se nisu pojavile u sudskim postupcima i stranaka koje ne mogu samostalno zastupati vlastite interese u sporovima pred sudom.¹³ Godine 1715. osniva se Ured glavnog inspektora koji nadzire implementaciju odluka Senata i prijavljuje one državne službenike koji nisu izvršavali svoje dužnosti u skladu s tim odlukama.¹⁴ No sve navedene promjene u organizaciji državne uprave nisu bile dostatne kako bi se pojačao efikasan rad Senata. Stoga u travnju 1722. godine Petar Veliki carskim dekretom uspostavlja Ured glavnog prokuratora.¹⁵

Najvažnija funkcija glavnog prokuratora bila je zastupati cara u Senatu. Pod njegovom su se kontrolom nalazili *fiskali*, državni službenici koji su provodili odluke Senata i time bili produžena ruka Senata u vršenju vlasti. Postavljanjem glavnog prokuratora kao medijatora između Senata i *fiskala* umanjilo se značenje Senata, dok je glavnom prokuratoru omogućeno da preraste u vrhovno nadzorno tijelo.¹⁶ Nadalje, glavni je prokurator upravljao sjednicama Senata, provodio mir i red za vrijeme zasjedanja Senata, davao inicijativu za donošenje odluka Senata i potvrđivao te odluke. Za svoj je rad odgovarao jedino monarhu.¹⁷ Kao rezultat svega toga, glavni je prokurator postao ključnom karikom u provođenju vlasti u državi. Ovlasti i dužnosti "očiju vladara", kako su to tijelo često nazivali, ostale su nepromijenjene sve do 1864. godine kad je Aleksandar II. započeo pravne reforme u organizaciji pravosuđa.¹⁸

¹² Mikhailovskaya, Inga, Feature: The Procuracy and Its Problems, Russia, East European Constitutional Review, winter/spring 1999., str. 98.

¹³ Omel'chenko, Oleg, The System of State and Law in Eighteenth-Century Russia and the Political Culture of Europe: Some Historical Interactions, The Slavonic and East European Law Review, Vol. 80, No. 2, 2002., str. 224.

¹⁴ Mikhailovskaya, Inga, *supra*, bilješka 12, str. 99.

¹⁵ Peter the Great Government Reforms, http://www.historylearningsite.co.uk/peter_the_great3.htm, zadnji put posjećeno 3. listopada 2004.

¹⁶ Mikhailovskaya, Inga, *supra*, bilješka 12, str. 99.

¹⁷ Bain, Nisbet, Peter the Great and His Pupils (1689-1730), <http://www.uni-mannheim.de/mateo/camenaref/cmh/cmh517.html>, zadnji put posjećeno 3. listopada 2004.

¹⁸ Više o reformama vidi u: Russia, Reforms and Their Limits 1855-92., http://www.russiansabroad.com/russian_history_38.html, zadnji put posjećeno 7. listopada 2004.

Reforme Aleksandra II. pripajaju prokurate Ministarstvu pravosuđa. Tako sada odluku o izboru nižih prokuratora donosi ministar pravosuđa, i ti su prokuratori odgovorni ministru za svoj rad.¹⁹ Svaki prokurator obavlja svoje dužnosti pri jednom, točno određenom sudu. Prokuratori nisu postupali jedino pri najnižim sudovima, *mirovnim sudovima*.²⁰ Prokuratura je i dalje ostala centraliziranim tijelom, no prokuratori su izgubili svoje opće nadzorne funkcije. Djelovali su jedino pri sudovima vršeći progon u kaznenim postupcima ili donoseći odluke u nekim građanskim predmetima.²¹ Ako se za vrijeme sudskog postupka utvrdi neadekvatnost pravne regulative koju je potrebno primijeniti, prokurator ima ovlasti da u postupak “unese” nov korektivni akt. Suci nisu mogli poništiti nepravilnu ili nezakonitu odluku prokuratora, no u slučaju sumnje da je donesena takva odluka dano im je pravo uložiti prosvjed ministru pravosuđa. U slučaju nezadovoljstva sudačkom odlukom ministru pravosuđa mogli su se obratiti i prokuratori, ali su isto tako i redovnim putem mogli uložiti žalbu višem sudu.²² Glavna je dužnost prokuratora provoditi kazneni progon u kaznenim postupcima. Oni također nadziru preliminarnu istragu koju su provodili sudski istražitelji.²³ U sklopu toga nadzora prokuratori mogu naložiti pritvor osumnjičenika, oslobađanje pritvorenika ili provesti supletornu istragu i onda kada je po mišljenju sudskih istražitelja istraga zaključena.²⁴ Zbog reformi Aleksandra II. prokuratura je od tijela “očiju vladara” prerasla u tijelo kaznenog progona, no daljnje su pravne reforme prekinute Oktobarskom revolucijom.²⁵

Nakon Revolucije prokuratura je ponovo zadobila ovlasti vrhovnog nadzora nad zakonitosti, no taj je postupak tekao postupno. Godine 1918. provođenje revolucionarnih akata nadziru različita državna tijela, tako: Narodni komesarijat pravde, Narodni komesarijat državne kontrole, Narodni komesarijat inspekcij-skog nadzora nad radnicima i seljacima i neka druga tijela.²⁶ Četiri godine

¹⁹ Mackenzie Wallace, Donald, *The New Law Courts*, <http://www.worldwideschool.org/library/books/hst/russian/Russia/chap50.html>, zadnji put posjećeno 21. rujna 2004.

²⁰ Hourwich, A. Isaac, *Laws of the Soviet Government*, *American Bar Association Journal*, Vol. 4, str. 230, 1922.

²¹ Mackenzie Wallace, Donald, *supra*, bilješka 19.

²² Mikhailovskaya, Inga, *supra*, bilješka 12, str. 100.

²³ Stoecker, W. Sally, *From Partiinost' to Zakonnost'*, *The Languid Creation of Legal Consciousness in Russia*, objavljeno na <http://www.american.edu/tracc/Publications/Stoecker%20Pubs/Languid%20Creation%20of%20Legal.pdf>, zadnji put posjećeno 3. listopada 2004.

²⁴ Mikhailovskaya, Inga, *supra*, bilješka 12, str. 100.

²⁵ Dekretom o ukidanju klasa i građanskih statusa iz studenoga 1917. godine ukinut je do tada postojeći sustav carskih sudova, prokuratura, odvjetnička komora i svi zakoni osim onih koji su bili ključni za prijelaz s kapitalizma na komunizam. Više o Dekretu vidi u: Piers, Beirne i Robert, Sharlet, *Introduction to Pashukanis*, <http://www.marxists.org/archive/pashukanis/biog/biogintro.htm>, zadnji put posjećeno 7. listopada 2004.

²⁶ Smith, B. Gordon, *Popular Participation in the Administration of Justice in the Soviet Union: Comrades' Courts and the Brezhnev Regime*, *Indiana Law Journal*, Vol. 49, 1973.-74., str. 239.

kasnije Zakonom o prokuratorskom nadzoru u Rusiji ponovo "oživljava" prokuratura.²⁷ U sklopu Narodnog komesarijata pravde nastaje državno tijelo s dalekosežnim ovlastima nadziranja svega i svakoga, a sve to kako bi se postigla potpuna centralizacija moći u državi i ostvarila ideja vladavine proletarijata.²⁸ Prokuratura se postupno razvila u relativno neovisno, nadasve centralizirano i hijerarhijski određeno tijelo sa sljedećim ovlastima: 1. u ime države nadzirati sva državna tijela, ekonomske organizacije, državne i privatne institucija i pojedince kao "vrhovni supervizor zakonitosti", 2. ispitivati valjanost odluka državnih službenika i progoniti one kojih odluke nisu bile u skladu sa zakonom, 3. neposredno nadzirati istražna tijela, npr. miliciju i OGPU (kasnije poznat kao KGB), 4. kazneno progoniti u sudskim postupcima i 5. nadzirati penitencijarni sustav.²⁹

Narednih su godina ovlasti prokuratora postupno proširivane. Tako od 1923. godine prokuratori mogu sudjelovati u građanskim sudskim postupcima. Njihova je uloga bila ključna jer su slobodno mogli započeti parnicu, uključiti se u nju u bilo kojem trenutku postupka, zahtijevati izvođenje dokaza i ulagati žalbu na odluke suda.³⁰ Tri godine kasnije stupanjem na snagu izmjena Zakona o organizaciji sudova prokuratorima je dana ovlast započinjanja stegovnih postupaka, a mogli su izricati i administrativne sankcije.³¹ No unatoč takvim ekstenzivnim ovlastima, rad najvažnijih državnih tijela službeno nije potpao pod nadzor prokuratora. Prokuratori tako nemaju nikakve ovlasti prema Centralnom izvršnom komitetu Kongresa sovjeta, njegovu prezidiju, Vijeću narodnih komesara i Vijeću rada i obrane.³² Drugi značajan datum u postrevolucionarnom razvoju prokuratore je 1933. godina kad je prvi put formirana prokuratura na razini države. Pod njezin su nadzor potpale republičke prokurature, republički komesarijati pravde, vojska te prometni inspektorat.³³ Prema svemu navedenom, preobražaj prokurature u relativno neovisno, nadasve centralizirano i hijerarhijski ustrojeno tijelo zbio se upravo u razdoblju od 1922. do 1936. godine.

²⁷ Smith, B. Gordon, The Impact of Socialism on Soviet Legal Institutions and Procedures, Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 23, 1984.-85., str. 316.

²⁸ Law in Eastern Europe, Vol. 1, University of Leyden, Documentation Office for East-European Law, 1958., str. 13 i 14.

²⁹ Mikhailovskaya, Inga, *supra*, bilješka 12, str. 100.

³⁰ Gsovski, Vladimir, Soviet Civil Law, Private Rights and Their Background under the Soviet Regime, Ann Arbor, University of Michigan Law School, 1949., str. 895-897.

³¹ Više o tome i o drugim tzv. revolucionarnim zakonima vidi u: Osakwe, Christopher, Due Process of Law Under Contemporary Soviet Criminal Procedure, Tulane Law Review, Vol. 50, 1975.-76., str. 267 i 268.

³² Osakwe, Christopher, Prerogativism in Modern Soviet Law: Criminal Procedure, Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 23, 1984.-85., str. 331-353.

³³ Mikhailovskaya, Inga, *supra*, bilješka 12, str. 101.

Staljinovim je Ustavom iz 1936. godine³⁴ potvrđen položaj prokurature sukladno Zakonu o organizaciji sudova iz 1926. godine. Posebna je glava Ustava posvećena prokuraturi i sudovima. Jezičnim izričajem odredbi sugeriralo se da je prokuratura, kao institucija nadzora, jednako, ako ne i superiornije državno tijelo u odnosu prema sudovima. To se da zaključiti iz teksta članka 113. Ustava po kojem ovlasti prokuratora dobivaju nevjerojatan doseg. U članku stoji da su “vrhovne ovlasti nadzora nad striktnim izvršenjem zakona od strane svih narodnih komesarijata i subordiniranih im ustanova, kao i pojedinih odgovornih osoba, kao i od građana USSR-a, povjerene prokuratorima SSSR-a.” Člankom 117. potvrđeno je da su prokuratoru nezavisni spram lokalne vlasti te da su izravno podređeni glavnom prokuratoru SSSR. Brežnjevljev Ustav zadržao je uspostavljene ustavne odnose te je struktura i funkcija prokuratora u Rusiji ostala nepromijenjenom gotovo 70 godina.³⁵ Značajniji se pomak u demokratizaciji ovog državnog tijela uvodi tek 1993. godine stupanjem na snagu novog Ustava.³⁶

3. USTAVNO UREĐENJE PROKURATURE

Za vrijeme izrade nacrtu sadašnjeg ruskog Ustava žustre su se rasprave vodile o odredbama koje su se odnosile na prokuraturu.³⁷ Posebna se pozornost tom problemu pridavala zbog provedbe načela diobe vlasti i zahtjeva za nezavisnim sudstvom. Čula su se mišljenja kako prokuraturu treba organizirati kao tijelo izvršne vlasti stoga što prokuratoru i sudovi obavljaju različite funkcije. Prvi provode kazneni progon, dok je zadaća drugih da osiguraju da se građani ponašaju u skladu sa zakonom.³⁸ Po suprotnim je stajalištima neprihvatljivo pri-

³⁴ Ustav Saveza Socijalističkih Sovjetskih Republika, 5. prosinca 1936. Ustav je na hrvatskome jeziku objavljen u Hristomatiji opće povijesti prava i države, knjiga II., prof. dr. sc. Šefka Kurtovića, Zagreb, 2000., str. 270-286.

³⁵ Članci 164. do 168., 21. poglavlje Ustava Saveza Socijalističkih Sovjetskih Republika, 7. listopada 1977. Tekst Ustava objavljen je na internetskoj stranici: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/r100000_.html, zadnji put posjećeno 21. rujna 2004.

³⁶ 12. prosinca 1993. referendumom je prihvaćen Ustav Ruske Federacije. U izvornom je obliku Ustav i danas na snazi, osim što su Uredbom predsjednika Federacije od 6. siječnja 1996. izvršene manje jezične redakcije članka 65. Ustava. Ustav je objavljen na internetskoj stranici: <http://zakon.kuban.ru/sayt/index.htm>, zadnji put posjećeno 22. kolovoza 2004.

³⁷ Bowring, Bill, Russia's Accession to the Council of Europe and Human Rights, Four Years on, The Netherlands Helsinki Committee Publications, Vol. 3, 2000. Objavljeno na <http://www.nhc.nl/hm/2000/vol3/bowring.2000.3.pdf>, zadnji put posjećeno 3. listopada 2004.

³⁸ Solomon, H. Peter, Law and Courts in Post-Soviet Russia, The Progress of Legal Transition, objavljeno na internetskoj stranici <http://www.sais-jhu.edu/programs/res/papers/solomon.pdf>, zadnji put posjećeno 2. listopada 2004.

pojiti prokuraturu jednoj od državnih vlasti jer se njezine aktivnosti ne uklapaju ni u jednu od njih. Glavna je uloga prokurature vrhovni i opći nadzor nad zakonitošću. Kako bi se ta uloga ostvarila, prokuratura mora zadržati status zasebnog, odvojenog i neovisnog državnog tijela.³⁹ Nakon mnogobrojnih rasprava odustalo se od zagovaranih rješenja i našlo se kompromisno po kojem se članak 129. Ustava o prokuraturi ima smjestiti u 7. glavu Ustava kojom se uređuje sudstvo. No u tom istom članku stoji da je “ovo državno tijelo *jedinstven centralizirani sustav* u kojem su niži prokuratori podređeni višim i glavnom prokuratoru Ruske Federacije.”⁴⁰ Tako su za svoja stajališta pronašli uporišta oni po kojima je prokuratura potpala pod sudbenu vlast, ali i oni koji smatraju da je riječ o samostalnom državnom tijelu. Sukladno članku 11. Preporuke R (2000) 19, država je dužna osigurati samostalnost državnog odvjetništva.⁴¹ Pridruživanje prokurature sudskoj vlasti protivno je smjernicama Ujedinjenih naroda o ulozi državnih odvjetnika iz 1990. godine.⁴² Kako bi mogli slobodno obavljati svoje dužnosti, sukladno članku 10. smjernica državne odvjetnike treba striktno odvojiti od sudstva.⁴³ Separacija je nužna zbog različitih uloga državnih odvjetnika i sudaca u kaznenim postupcima, osobito u svezi s podizanjem optužbe, progona, istrage kaznenih djela, nadzora nad zakonitošću tih istraga i drugih dužnosti kao predstavnika javnog interesa.⁴⁴

Zbog mnogih nesuglasica i prekida 70-godišnjeg kontinuiteta uređenja prokurature na posve specifičan način očekivalo se da će se Ustavom iz 1993. godine podrobnije normirati uređenje tog državnog tijela. No izostale su odredbe

³⁹ Interview with Professor B.V. Volzhenkin, Director of the St. Petersburg Law Institute of the Russian Procuracy, Focus Newsletter, No. 2, April 1998., objavljeno na http://www.cilc.nl/focusart3_199802.html, zadnji put posjećeno 21. rujna 2004.

⁴⁰ Članak 129., stavak 1.: “Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.”

⁴¹ Članak 11. Preporuke R (2000) 19, *supra*, bilješka 8. Rad državnih odvjetnika treba biti autonoman, bez ograničenja, te stoga državni odvjetnici trebaju uživati određenu razinu autonomije od zakonodavne i izvršne vlasti, formacija ekonomske moći i lokalne politike.

⁴² Smjernice o ulozi državnih odvjetnika (Guidelines on the Role of Prosecutors), U.N. Doc. A/CONF. 144/28/Rev.1 at 189, 1990., http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp45.htm, zadnji put posjećeno 8. listopada 2004. Smjernice su nastavak rada Opće skupštine u svezi s Rezolucijom 34/169 od 17. prosinca 1979. o Kodeksu ponašanja državnih službenika u svezi s provođenjem zakona (the Code of Conduct for Law Enforcement Officials), Rezolucija 40/32 od 29. studenog 1985. i 40/146 od 13. prosinca 1985. o osnovnim načelima o neovisnom sudstvu (the Basic Principles on the Independence of the Judiciary) i Deklaracija o osnovnim načelima postizanja pravde za žrtve zločina i zlouporabe moći (the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power).

⁴³ Članak 10. Smjernica o ulozi državnih odvjetnika, *supra*, bilješka 42.

⁴⁴ Članak 11. Smjernica o ulozi državnih odvjetnika, *supra*, bilješka 42.

o pravnoj prirodi i statusu prokurature.⁴⁵ Ustavnim je odredbama samo dotaknuto pitanje izbora i opoziva prokuratora. Članak 129., stavak 3. uređuje da se glavni prokurator Ruske Federacije ima izabrati i opozvati odlukom gornjeg doma parlamenta, Vijeća Federacije, i to nakon imenovanja predsjednika. Istovrsna se procedura ima primijeniti i za izbor sudaca Ustavnog suda, Vrhovnog suda i Vrhovnog arbitražnog suda.⁴⁶ Time se odustalo od Staljinove vizije po kojoj je prokuratura u odnosu prema sudovima nadređeno državno tijelo. Stavkom 3. istoga članka uređuje se imenovanje prokuratora regija i republika. Ovlast njihova imenovanja u rukama je glavnog prokuratora, ali ta ovlast postaje efektivnom jedino ako glavni prokurator dobije suglasnost na ta imenovanja od najviših lokalnih tijela.⁴⁷ Mehanizam dobivanja suglasnosti nije uređen ni Ustavom ni ikojim drugim zakonom.

U članku 13., stavku 1. Federalnog zakona o prokuraturi iz 1995. godine (dalje: Federalni zakon) stoji da se regionalnim tijelima daju ovlasti da urede tijelo na lokalnoj razini koje bi vodilo pregovore o imenovanju regionalnih i republičkih prokuratora s glavnim prokuratorom.⁴⁸ No u Federalnom zakonu ne postoje ikoje druge odredbe u svezi s time. Suprotno, izričito je određeno da glavni prokurator ima diskrecijsku ovlast smijeniti regionalne i republičke prokuratore.⁴⁹ Sukladno stavku 2. članka 13., u njegovoj je isključivoj ovlasti imenovati i razriješiti dužnosti prokuratore na razini distrikta i gradova, koji se u isto vrijeme nalaze pod regionalnom, a ne federalnom jurisdikcijom. Prema nekima, takve su odredbe bile nužne kako bi prokuratura očuvala svoju centraliziranu i hijerarhijsku strukturu koja je oslabljena demokratskim promjenama u Federaciji.⁵⁰ Posebne okolnosti u Rusiji, kao što su: “široko raširen separatizam i lokalističke tendencije, oštar konflikt između centralne i lokalne vlasti”⁵¹, upućuju na potrebu da se prokuratura uredi kao jedno od najučinkovitijih državnih tijela kojeg je zadatak očuvati federativni sustav. Takva shvaćanja, a time i zakonska rješenja koja se oslanjaju na njih, izravno umanjuju sve ono što je postignuto na ostvarenju veće autonomije federalnih jedinica. Sa stajališta

⁴⁵ Ustav u članku 129., stavku 6. izričito navodi da se nadležnost, struktura, ovlasti i dužnosti prokuratora imaju urediti posebnim zakonom. Takvom odredbom zakonodavac je problematiku uređenja ovlasti i strukture prokurature samo odgodio neko vrijeme, točnije na dvije godine kad je donesen Federalni zakon o prokuraturi.

⁴⁶ Članak 128., stavak 1. Ustava Ruske Federacije, *supra*, bilješka 36.

⁴⁷ Članak 129., stavak 3: “Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами.”

⁴⁸ Članak 13., stavak 1. Federalnog zakona, *supra*, bilješka 9.

⁴⁹ Članak 13., stavak 2. Federalnog zakona, *supra*, bilješka 9.

⁵⁰ Vidi tako uvodni članak Stephena Holmesa, Feature, The Procuracy and Its Problems, East European Constitutional Review, winter/spring 1999., str. 76-79.

⁵¹ *Ibidem*, str. 78.

ustavnog prava zakonska su rješenja upitna jer se glavnom prokuratoru, kao državnom tijelu na razini Federacije, daju ovlasti koje ulaze u sferu nadležnosti federalnih jedinica. Time se probijaju ustavne brane i povređuje raspodjela vlasti na federalnoj i lokalnoj razini.

4. NAJVAŽNIJE SKUPINE OVLASTI I DUŽNOSTI PROKURATORA

4.1. Nadzor nad zakonitošću

Unatoč ustavnim promjenama, prokuratoru su zadržali kontroverznu ulogu nadziranja zakonitosti.⁵² U sklopu te ovlasti oni tako nadziru je li rad federalnih ministarstava, parlamentarnih skupština, tijela izvršne vlasti Ruske Federacije, tijela lokalnih vlasti, njihovih službenika i vojske u skladu sa zakonom.⁵³ Pojam zakona ovdje treba shvatiti u širem smislu jer se usklađenost radnji procjenjuje ne samo s Ustavom i zakonom već i s podzakonskim aktima, a posebice s aktima upravnih tijela. Federalnim zakonom iz 1995. godine ovlast nadzora nad zakonitošću je sužena. Od tog su nadzora prvi put izuzeti sudovi,⁵⁴ što je u skladu s člankom 120., stavkom 1. Ustava o nezavisnosti sudova.⁵⁵ Prema novim odredbama prokurator ne može započeti nadziranje rada nekog državnog tijela u bilo kojem trenutku po svojoj slobodnoj volji, već se za pokretanje te ovlasti

⁵² Dužnost prokurature da nadzire zakonitost proizašla je iz socijalističkog učenja po kojem u socijalističkoj državi ne postoji sukob interesa pojedinca i državnog tijela. Državno tijelo djeluje u općem interesu, a interes se pojedinca ne razlikuje od općeg. Kako nema sukoba, tako nema ni potrebe za zasebnim sudovima da odlučuju o tim sporovima. Utopijsko učenje nije odgovaralo stvarnosti pa su stoga prokuratoru u okviru nadziranja počeli rješavati sporove državnih tijela i pojedinca. Više o tome u: Wierbowki, Marek i McCaffrey, C. Stephen, *Judicial Control of Administrative Authorities, A New Development in Eastern Europe*, *International Lawyer*, Vol. 18, 1984., str. 645-660.

⁵³ Članak 21., stavak 1. Federalnog zakona, *supra*, bilješka 9.

⁵⁴ Prokuratoru nisu s odobravanjem prihvatili nove zakonske odredbe. Tako je glavni prokurator u svojoj Naredbi br. 44 iz 1994. godine naglasio da gubitak ovlasti nadzora nad zakonitošću u sudskim postupcima nikako ne znači da prokuratoru mogu pokazati ravnodušnost spram aktualnih povreda zakona. Dužnost je prokuratora da pazi na svaku povredu i da koristeći se odredbama Zakona o kaznenom postupku na njih reagira. Glavni prokurator posebno naglašava da su prigovori sudu i kasacijski protest (o kojima će u narednom poglavlju biti riječi) pogodna sredstva u borbi protiv nezakonitog rada sudova. Solomon, H. Peter, *The Procuracy and the Courts in Russia: A New Relationship?* *East European Constitutional Review*, Vol. 9, No. 4, fall 2000., objavljeno na internetskoj stranici: <http://www.law.nyu.edu/eecr/vol9num4/features/nikitinarticle5.html>, zadnji put posjećeno 15. kolovoza 2004.

⁵⁵ Članak 120., stavak 1. Ustava: “Судь независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.”, *supra*, bilješka 36.

zahtijeva valjana prijava. Drugim riječima, čak i onda kad postoje naznake sumnji da rad tijela nije zakonit, bez zadovoljavajuće prijave potkrijepljene činjeničnom osnovom prokurator ne mogu reagirati na signale nezakonitog rada državnih službenika. Nadalje, intervencija prokuratora dodatno je oslabljena zadržavanjem decentralizirane strukture istražnih tijela. Istragu provode sudski istražitelji i istražne agencije.⁵⁶ Većina istražitelja istražnih agencija pripada Ministarstvu unutarnjih poslova. Dio je njih pod Federalnom tajnom službom, Federalnom službom financijske policije te prokuraturom.⁵⁷

Zakonodavnim se izmjenama nastojala umanjiti ovlast prokuratora u vršenju nadzornih funkcija. Unatoč tome ta se ovlast proširila pojačanim obvezama prokuratora da paze na usuglašenost regionalnih i lokalnih zakona i podzakonskih akata s federalnim zakonima.⁵⁸ Prokurator su dobili novu dužnost “da nadgledaju prava čovjeka i građanina”.⁵⁹ Iako je riječ o dvjema zasebnim ovlastima,⁶⁰ u većini je slučajeva nemoguće da državni službenik izvrši nezakonitu radnju, a da se njome ne povrijedi jedno od osnovnih prava građanina.

Kako bi izvršio nadzor, prokurator sukladno članku 22., stavku 1. ima pravo, nakon što je pokazao identifikacijsku ispravu, ući u prostorije tijela koje se nadzire. Prokuratoru je osiguran pristup dokumentima i materijalu. Na njegov zahtjev, čelnici tijela dužni su te dokumente i materijal ustupiti te priložiti statistička i druga izvješća. Prokurator može zatražiti mišljenja eksperata kako bi se razriješila sporna pitanja koja su se pojavila za vrijeme provođenja nadzora. Može zatražiti objašnjenja od službenih osoba i građana u svezi s povredom zakona.⁶¹

⁵⁶ Članci 150. i 151. Zakona o kaznenom postupku, *supra*, bilješka 6.

⁵⁷ Ovlast provoditi istragu imaju i jedinice unutar Ministarstva obrane, pograničnih, carinskih i vatrogasnih službi, vojni zapovjednici vojnih formacija, predstojnici penitencijarnih institucija, kapetani morskih i riječnih brodova, voditelji geoloških istraživačkih grupa, šefovi diplomatskih misija i konzuli. Sidorova, Natalia, Criminal Procedure System of the Russian Federation, u: Transition of Criminal Procedure Systems, uredili Pavišić, Berislav i Pradel, Jean, Biblioteka Zavoda za kaznene znanosti Mošćenice, Rijeka, 2004.

⁵⁸ Članak 1., stavak 1. Federalnog zakona, *supra*, bilješka 9. Ustavnost te odredbe potvrđena je odlukom Ustavnog suda Ruske Federacije N 13-II od 18. srpnja 2003.

⁵⁹ Članak 26., 27. i 28. Federalnog zakona, *supra*, bilješka 9. Ta je obveza prokuratora u skladu s člankom 24., stavkom b) Preporuke R (2000) 19 po kojem državni odvjetnici moraju poštovati i promovirati ljudska prava iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

⁶⁰ Da su nadzor nad poštovanjem prava čovjeka i građanina i nadzor nad zakonitošću različite dužnosti prokurature, proizlazi iz sistematizacije odredbi Federalnog zakona kojima se uređuju dužnosti. U 3. dijelu Zakona, u glavi I., nalaze se odredbe o nadzoru nad zakonitošću, a u glavi II. odredbe o nadzoru nad poštovanjem prava čovjeka i građanina.

⁶¹ Ustavni je sud Ruske Federacije ispitivao i potvrdio ustavnost članka 22., stavka 1. Federalnog zakona u odlukama od 11. travnja 2000., N 15 od 8. veljače 2001. te N 13-II od 18. srpnja 2003.

U slučaju nezakonitog rada nadziranog tijela, prokuratoru mogu uputiti protest tom istome tijelu koje je izvršilo nezakonitu radnju ili hijerarhijski nadređenom tijelu.⁶² Osim protesta, a ovisno o njihovoj diskrecijskoj ovlasti, sukladno članku 24. Federalnog zakona, prokuratoru mogu administrativnom tijelu uputiti prijedloge kako bi se poboljšao rad i uklonile nezakonitosti u radu. Prokuratoru su dužni pokrenuti kazneni postupak ili administrativnu istragu u slučaju teških nezakonitih radnji državnih službenika kad postoje dokazi da je u postupku donošenja administrativne odluke počinjeno i kazneno djelo.⁶³

Ovlasti nadzora nad zakonitošću i njihova praktična primjena uvelike naglašavaju pravnu i faktičku ulogu prokurature u pravnom sustavu Ruske Federacije. Ta je uloga upitna sa stajališta načela diobe vlasti u državi, no ona otvara polemike i sa stajališta prava pojedinca. Neupitno je da se građanima mora pružiti mogućnost da putem sudskih postupaka ponište iregularnu administrativnu odluku kojom su povrijeđeni njihovi interesi ili im je nanesena šteta. Riječ je o pravu građana na pristup sudu.⁶⁴ No trebamo li prihvatiti prokuraturu kao državno tijelo koje će štititi građane od nezakonitih administrativnih odluka? Neovisno o tome kojem se argumentu priklonili, da li onom za ili protiv, nepobitno je da se upravo ta uloga uvijek pripisivala prokuraturi u ruskome društvu.⁶⁵ Iako je građanima dana mogućnost da se za ostvarivanje svojih prava obrate sudovima, gotovo je beziznimno postalo pravilo da će se oni sa svojim pritužbama radije obraćati prokuratorima.⁶⁶ Jedan od razloga može biti taj da zbog svoje hijerarhijski organizirane i centralizirane strukture prokuratura uniformno postupa u vršenju svojih dužnosti i ovlasti, što je poželjno i potrebno u tako teritorijalno velikoj i socio-kulturološki različitoj državi. Stupanj neizvjesnosti postupanja prokurature za građane je manji od stupnja postupanja sudova pri donošenju presuda. Nadalje, pristup prokuraturi imaju svi građani i njihov je rad besplatan. Prokuratura brže i efikasnije rješava slučajeve od sudova pa

⁶² Sukladno članku 23. Federalnog zakona, tijelo ili državni službenik kojem je upućen protest mora u roku od 10 dana, a ako je protest upućen parlamentarnom tijelu do zasjedanja naredne sjednice, razmotriti protest i odmah pismeno izvijestiti prokuratora o rezultatima. U iznimnim okolnostima, koje zahtijevaju trenutno poništenje nezakonite radnje ili nezakonite odluke, prokurator može smanjiti taj zakonski rok.

⁶³ Članak 25., stavak 1. Federalnog zakona: “Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении.” *Supra*, bilješka 9.

⁶⁴ Pravo na pristup sudu zagantirano je člankom 6., stavkom 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda: “Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.”

⁶⁵ Interview with Professor B.V. Volzhenkin, *supra*, bilješka 39.

⁶⁶ Solomon, H. Peter, *supra*, bilješka 54.

tako građani dobivaju odgovore na svoje pritužbe od prokuratora prosječno u roku od 10 dana.⁶⁷

Čini se da je nadzor nad zakonitošću administrativnih odluka i danas neupitno potreban. Sve dok se ne riješe problemi neefikasnih sudova i sporosti njihova rada ili se ne nađe neko treće rješenje u alternativnom, medijacijskom rješavanju sporova, građani će pritužbe podnositi prokuraturi. S obzirom na to razumljiva je težnja zakonodavca da se počne postupno s promjenama ovlasti i ustroja prokuratorure. No društvena nužnost postojanja prokuratorure kao tijela s ekstenzivnim ovlastima je izgovor, ali i ne dobar izgovor. U slučaju *Kormacheva v. Russia*⁶⁸ Europski je sud potvrdio obvezu države da osnuje i organizira efikasne sudove kako bi se ostvarila prava građana iz članka 6., stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Država ne može izbjeći svoju obvezu formiranja efikasnih sudova tako što će odlučivanje o pritužbama građana prebaciti prokuratorima.⁶⁹ Sadašnje uređene prokuratorure nije usklađeno sa standardima koje postavlja Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Prokuratorura se ne može smatrati “nezavisnim sudom”.⁷⁰ Također, za vrijeme izvršavanja nadzora zakonitosti, to tijelo u potpunosti ne zadovoljava zahtjeve “nepristranosti” iz članka 6. Konvencije.⁷¹ Ima li se na

⁶⁷ Holmes, Stephen, *supra*, bilješka 50.

⁶⁸ *Kormacheva v. Russia*, No. 53084/99 od 14. lipnja 2004. Sud je navedeno stajalište potvrdio i u slučajevima *Plaksin v. Russia*, No. 14949/02 od 29. travnja 2004., *Levshiny v. Russia*, No. 63527/00 od 9. studenoga 2004.

⁶⁹ Europski je sud za ljudska prava u presudi slučaja *Golder, A.18*, od 21. veljače 1975. razmatrao dužnost država da osnuju efikasne sudove kao dijela prava na pristup sudu građana. Razjašnjene su nedoumice o tome postoje li prava iz članka 6., stavka 1. samo onda kad nacionalna zakonodavstva omogućuju vođenje sudskog postupka ili se pravo na sudski postupak podrazumijeva. S obzirom na dva univerzalno prihvaćena načela, prvo po kojem se građanska tužba ima podnositi sudu i drugo međunarodno načelo po kojem je zabranjeno odreći se vođenja sudskoga postupka, Sud je zaključio da je pravo pristupa sudu ovisno o tome je li država omogućila provođenje sudskog postupka za dani slučaj. *Summa summarum*, “The right of access is one of the aspects of the ‘right to a court’”. Jednostavno rečeno, prava pristupa sudu nema ako nema sudova kojima bi se pristupilo.

⁷⁰ Test po kojem se prosuđuje nezavisnost sudskoga tijela Sud je u Strasbourgu potvrdio u slučaju od 25. rujna 2001. *Ari v. Turkey*, pa tako: “The Court reiterates that in order to establish whether a tribunal can be considered ‘independent’ for the purposes of Article 6 § 1, regard must be had, *inter alia*, to the manner of appointment of its members and their term of office, the existence of safeguards against outside pressures and the question whether it presents an appearance of independence.” Ima li se na umu stroga hijerarhijska uređenost ureda prokuratora i mogućnost političkih utjecaja izvršne vlasti na to tijelo, jasno je da prokuratorura ne zadovoljava uvjete toga testa.

⁷¹ U slučaju *Saraiva de Carvalho v. Portugal*, A.286-B, 1994., Sud je izrekao subjektivan i objektivni test po kojem se prosuđuje “nepristranost” iz članka 6., stavka 1. Konvencije: “The existence of impartiality for the purpose of Article 6, paragraph 1, must be determined according to a subjective test, that is on the basis of the personal conviction of a particular judge in a given

umu strogo hijerarhijska struktura i način izbora prokuratora, pod sumnju dolazi objektivnost njegovih odluka.⁷² Diskrecijske ovlasti prokuratora u svezi s ispitivanjem pritužbi građana i pri tome postavljanje prioriteta protivne su europskim standardima.⁷³ Sukladno članku 7., stavku 5., točki a) Preporuke R (2003) 1604, nadzor prokuratora nad zakonitošću administrativnih odluka protivan je načelima prihvaćenim od Vijeća Europe.⁷⁴

Postoje i druge mjere koje su barem toliko operativne koliko i nadzor nad zakonitosti prokuratora u svezi s nezakinitim administrativnim odlukama, a da nisu protivne europskim pravilima. Te se ovlasti prokuratora mogu prebaciti na postojeće sudove⁷⁵ (nakon što se oni reorganiziraju i što se ojača presuđivanje upravnih sporova) ili na nove zasebne sudove specijalizirane za vođenje postupka u povodu upravnih tužbi. Vrhovni je sud Ruske Federacije tako pripremio Nacrt zakona o upravnim sudovima.⁷⁶ Pružanjem pravne pomoći i radom

case, and also according to an objective test, that is ascertaining whether the judge offered guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt in this respect.”

⁷² Slučaj *Reingeinsen i Le Compte, Van Leuven i De Meyere v. Belgium*, A.43 iz 1981.

⁷³ Državno se tijelo ne može smatrati sudom ako nema ovlasti da prosuđuje slučajeve na osnovi pravnih pravila slijedeći proceduru koja se provodi na propisani način i ako nema ovlasti da zanemari odluke drugih tijela o pravnim pitanjima i pitanjima utvrđenih činjenica. Slučajevi *Schmautzer*, A.328-A, 1995., i *Pfarrmeier*, A.329-C, 1995.

⁷⁴ Članak 7., stavak 5., točka a) Preporuke R (2003) 1604 o ulozi ureda državnog odvjetništva u demokratskom društvu organiziranog u skladu s vladavinom prava (Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law). Preporuka je objavljena na internetskim stranicama: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1604.htm>, zadnji put posjećeno 2. listopada 2004.

⁷⁵ Godine 1987. izglasan je Zakon o žalbenom postupku pred sudovima protiv nezakonitih radnji službenika kojima se povređuju prava građana (О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан), Бедомости Верховного Совета СССР, no. 26/1987. Zakon nije umanjio značenje i faktičku djelatnost prokuratora u suzbijanju nezakonitih radnji upravnih tijela iz nekoliko razloga. Sukladno članku 1. Zakona, građani su imali pravo uputiti žalbe narodnim sudovima kad su smatrali da je službenik nezakonitom radnjom povrijedio neko od njihovih prava, no ne i interesa. Time je mogućnost pristupa sudu sužena. Od građana se tražilo da prije upućivanja žalbe sudu iscrpe sve upravne lijekove, tj. da upute pritužbu nadležnom višem upravnom službeniku ili agenciji (članak 4. Zakona). Odluka suda bila je konačna, no građanin je protiv takve odluke mogao uputiti protest prokuratoru (članak 9. Zakona), što je cijelu priču vraćalo na početak i činilo je besmislenom. (Smith, B. Gordon, *supra*, bilješka 3, str. 86 i 87.)

⁷⁶ Nacrt je naišao na mnogobrojne kritike. Glavna je svrha tog zakona formirati 21 upravni sud pri kojem bi sudili posebno specijalizirani suci i rješavali slučajeve od posebne važnosti po prosudbi tijela federalnih jedinica. U takve bi slučajeve spadali sporovi u svezi s porezima, izborima, sporovi između federalnih i lokalnih tijela. Upravni bi sudovi imali ovlasti oduzimanja statusa pravne osobe nevladinih organizacijama. Ima li se to na umu, očito je da se predloženi sudovi u mnogome razlikuju od europskog, kontinentalnog tipa upravnog suda koji rješava pravne sporove između pojedinca i upravnog državnog tijela. Stoga se prihvaćanjem Nacrta ne bi pronašlo rješenje problema preusmjerenja nadzorne ovlasti prokuratora nad administrativnim tijelima.

odvjetnika *pro bono* dodatno bi se ojačali uvjeti po kojima bi se što bezbolnije oslabile, a na kraju i preuzele funkcije postupanja prokuratora u povodu administrativnih pritužbi.

4.2. Kazneni progon

Posebne prilike nakon raspada Sovjetskog Saveza povisile su stopu kriminaliteta u Ruskoj Federaciji.⁷⁷ Rast kriminalnih aktivnosti pojačao je potrebu društva za kaznenom represijom i postavio pred prokurore zahtjev da se njihovom primarnom dužnosti ima smatrati suzbijanje kažnjivih ponašanja. Tu dužnost Preporuka Vijeća Europe R (2000) 19 o ulozi državnog odvjetništva u kaznenopravnom sustavu naziva ključnom dužnošću.⁷⁸ Sukladno članku 37., stavku 1. Zakona o kaznenom postupku, kazneni progon leži u rukama prokuratora. Prokurori u okvirima ovlasti postavljenih Zakonom o kaznenom postupku u ime države kazneno progone okrivljenika u postupcima pred kaznenim sudovima.⁷⁹ No to ne znači da je postupanje u povodu kaznenog progona isključiva ovlast prokuratora (sjetimo se decentralizirane istrage). Ono što razlikuje ovlasti prokuratora u kaznenome postupku od ovlasti službenika drugog državnog tijela jest postupanje u svakoj fazi kaznenog postupka. Prokurori poduzimaju određene radnje i prije formalnog započinjanja kaznenog postupka i nakon njegova završetka (vidjet ćemo da prokurori nadziru izvršenje kaznenih sankcija).

Ruski je kazneni postupak “okrenut događaju”, što znači da se istraga usmjerava utvrđivanju činjenica kaznenog događaja, odnosno pretpostavljenog kazne-

Više o Nacrtu zakona o administrativnim sudovima vidi u: Pashin, A. Sergey, *The Current Situation with the Judicial Reform in Russia*, objavljeno na http://bscia.ksg.harvard.edu/publication.cfm?ctype=event_reports&item_id=5, zadnji put posjećeno 11. rujna 2004.

⁷⁷ Godine 1989. u Sovjetskom je Savezu osoba na izdržavanju zatvorske kazne bilo 268 na 100.000 stanovnika. Godine 1993. u Ruskoj Federaciji taj se broj popeo na 558 na 100.000 stanovnika, a 2004. godine porastao je na 685 na 100.000 stanovnika. O porastu broja kaznenih djela u Moskvi vidi članak: *Crime Rate in Moscow on the Rise*, *Moscow Tribune*, 14. listopada 2004.

⁷⁸ Preporuka R (2000) 19 o ulozi državnog odvjetništva u kaznenopravnom sustavu, *supra*, bilješka 8. Analizom zakonodavnih odredbi o ovlastima i dužnostima državnih odvjetnika više zemalja ustanovljeno je da određenu skupinu poslova državni odvjetnici obavljaju u svim zemljama. To su dužnosti u svezi s kaznenim progonom te se stoga i nazivaju ključnim dužnostima. Sve druge ovlasti tog državnog tijela, kao što je primjena nacionalne politike suzbijanja kaznenih djela ili odlučivanje o alternativnim rješenjima progona, ne spadaju u ključne ovlasti jer ne postoji opći konsenzus o dodjeljivanju tih dužnosti u nadležnost državnih odvjetnika.

⁷⁹ Članak 37., stavak 1. Zakona o kaznenom postupku: “Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, установленной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.”, *supra*, bilješka 6.

nog događaja, a ne činjenica u svezi s okrivljenikovom krivnjom.⁸⁰ Uloga je kaznenog postupka ustanoviti što se dogodilo u svezi s počinjenjem kaznenoga djela.⁸¹ Specifična organizacija i brojnost djelatnika u prokuraturi omogućuje ostvarenje svrhe kaznenog postupka, učinkovitiji rad u kaznenim predmetima, dopušta prebacivanje predmeta od jednog do drugog prokuratora i osnivanje posebnih timova za rad na posebice teškim slučajevima.⁸² U skladu sa svrhom provođenja kaznenoga postupka uređene su odredbe o decentraliziranoj istrazi. Istražnu fazu kaznenog postupka kao preliminarnu istragu provode istražitelji (ovdje ubrajamo i prokureure) ili je kao istragu provodi istražni sudac.⁸³ Pristanak je prokuratora potreban da bi se započela preliminarna istraga ili istraga (dakle i onda kad je provodi istražni sudac). U roku od 20 dana od početka istrage odnosno dva mjeseca od početka preliminarne istrage potrebno je sakupiti dokaze kako bi se podigla optužnica.⁸⁴ Državni odvjetnik istražni rok može produžiti na 10 dana.⁸⁵ Regionalni i gradski prokureuri po diskrecijskoj ocjeni rok preliminarne istrage mogu produžiti i do 6 mjeseci.⁸⁶ U posebno teškim slučajevima moguća su daljnja produženja toga roka.⁸⁷ Prokureur je ključno tijelo provođenja istrage. Nadgleda rad ostalih istražnih agencija kako bi se provodio u skladu sa zakonskim ovlastima i usmjerava istragu.⁸⁸ Sukladno članku 37., stavku 4. Zakona o kaznenom postupku, upute prokuratora upućene istražnim tijelima imaju obvezatnu snagu.⁸⁹

Prokureuri nadziru rad djelatnika Ministarstva unutarnjih poslova. Provedba nadzora nad radom redarstvenih vlasti dužnost je državnih odvjetnika sukladno članku 22. Preporuke (2000) 19, no to ne znači da su redarstvene vlasti podređene

⁸⁰ Butler, E. William, *Russian Law*, 1999., str. 242.

⁸¹ Smith, B. Gordon, *Reforming the Russian Legal System*, 1996., str. 135.

⁸² Report on Results of the Study Mission in the Russian Federation and the Republic of Hungary by Steering Committee of the Legal System Development Needs Assessment, <http://www.undp.org.vn/undp/prog/projreps/lnahungary.pdf>, zadnji put posjećeno 2. listopada 2004.

⁸³ Članak 150. i članak 223., stavak 1. i 2. Zakona o kaznenom postupku, *supra*, bilješka 6.

⁸⁴ Članak 162., stavak 1., članak 223., stavak 3. Zakona o kaznenom postupku, *supra*, bilješka 6.

⁸⁵ Članak 226., stavak 1., točka 2. Zakona o kaznenom postupku, *supra*, bilješka 6.

⁸⁶ Članak 162., stavak 4. Zakona o kaznenom postupku Federalnim je zakonom 92-Φ3 od 4. srpnja 2003. izmijenjen i sada je na snazi u obliku navedenom u tekstu.

⁸⁷ Federalnim zakonom N 58-Φ3 od 29. svibnja 2002. izmijenio se stavak 5. članka 162. i sukladno tim izmjenama prokureuri federalnih jedinica ili vojni prokureuri ekvivalentnog statusa mogu produžiti istragu na 12 mjeseci. Daljnja su produženja jedino moguća po odobrenju glavnog prokuratora odnosno njegovih zamjenika.

⁸⁸ Članak 37., stavak 2., točke 3., 7., 8., 9., 10. 11. i 15., stavak 3. i 4. Zakona o kaznenom postupku, *supra*, bilješka 6.

⁸⁹ Djelatnik istražne agencije može uputiti protest protiv upute prokuratora prokureuru višega ranga. Unatoč upućenom protestu, uputa se ima bez odgađanja izvršiti. Članak 37., stavak 3. Zakona o kaznenom postupku, *supra*, bilješka 6.

državnom odvjetništvu. Preporuka obvezuje države da poduzmu efektivne mjere kako bi se odnos redarstvenih vlasti i ureda državnih odvjetnika temeljio na funkcionalnoj, odgovarajućoj međusobnoj suradnji.⁹⁰ Nakon stupanja na snagu Federalnog zakona o operativnom i policijskom radu, ovlasti prokuratora u obavljanju nadzora su proširene.⁹¹ Sada ne samo da ispituju je li rad policijskih djelatnika zakonit već ispituju i jesu li i rezultati njihova rada u skladu sa zakonom. Pa će tako, na primjer, nadzirati je li kazneni slučaj otvoren u dobro vrijeme s obzirom na trenutak zaprimanja prijave da je kazneno djelo počinjeno ili jesu li poduzete sve mjere koje su se u danom slučaju mogle poduzeti odnosno je li se od tih mjera odustalo odmah kad je postojala osnova za takvo postupanje. Praksa pokazuje da prokuratura usko surađuje s policijom. U većini slučajeva istragu provode djelatnici policije samostalno ili u zajedničkom radu s prokuratorima i time priskrbuju dokaze na osnovi kojih prokuratori zastupaju optužbu pred sudom.⁹² Upravo zbog takvog odnosa postaje upitno mogu li prokuratori uistinu objektivno nadzirati policiju. Kako prihvatiti tezu da ne postoji opasnost od nepristranosti prokuratora ako njihova sposobnost da prezentiraju i zastupaju slučaj pred sudom ovisi o istrazi onih koje bi trebali nadzirati?⁹³

Stupanjem na snagu novog Zakona o kaznenom postupku značajno su se proširile ovlasti suda u postupanjima prije glavne rasprave. Prihvaćanjem međunarodnih standarda zaštite osumnjičenika, interesi i prava pojedinca sada su

⁹⁰ Tako u okviru svojih ovlasti državni odvjetnici daju upute djelatnicima policije, a posebice za vrijeme provođenja istrage. Nadziru zakonitost rada policijskih djelatnika. Ako se utvrde nezakonitosti u radu, državni odvjetnici mogu sankcionirati odgovorne osobe ili pokrenuti kazneni postupak protiv njih. Članak 22, stavak c) i d) Preporuke R (2000) 19, *supra*, bilješka 8.

⁹¹ Članak 21. Federalnog zakona o operativnom i policijskom radu (ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОПЕРАТИВНО-ПОИСКОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ) N 144-ФЗ od 12. kolovoza 1995., s izmjenama i dopunama 18. srpnja 1997., 21. srpnja 1998., 5. studenoga i 30. prosinca 1999., 20. svibnja 2001., 10. siječnja i 30. lipnja 2003. U svezi s nadzorom Ureda prokuratora nad djelatnicima Ministarstva unutarnjih poslova vidi još Naredbu glavnog prokuratora Ruske Federacije (Генеральной прокуратуры РФ) N 48 od 9. kolovoza 1996.

⁹² Osakwe, Christopher, *Modern Soviet Criminal Procedure, A Critical Analysis*, Tulane Law Review, Vol. 57, No. 3, 1983., str. 465-477.

⁹³ Krajem osamdesetih godina sovjetski su pravници predlagali razna rješenja kako bi se eliminirao potencijalni sukob interesa unutar prokurature. Bivši je glavni prokurator Sukharev predlagao da se prokuratura izuzme od vršenja istrage i da se ta djelatnost prebaci u nadležnost samostalne investigativne agencije. Law - Convenient and Inconvenient, Moscow News, No. 23, lipanj 11.-18., 1989., str. 13. Predsjednik Vrhovnog suda SSSR-a Terebilov podržavao je ideju da se istražne ovlasti prebace u isključivu nadležnost Ministarstva unutarnjih poslova. Правосудие и время// Известия, 25. listopada 1986., str. 3. Profesor Anashkin, eminentni profesor kaznenog i kaznenog procesnog prava, protivio se prebacivanju isključive ovlasti provođenja istrage Ministarstvu unutarnjih poslova. Po njegovu je mišljenju sukob interesa moguće kvalitetnije riješiti osnivanjem Istražne administracije, zasebnog tijela pod Vijećem ministara. Smith, B. Gordon, *supra*, bilješka 3, str. 90.

bolje zaštićeni. Odluka suda tako je potrebna pri određivanju kućnog pritvora, istražnog pritvora ili suspenzije obavljanja službene dužnosti. Nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora, nadzor pismena, oduzimanje predmeta, oduzimanje sredstava privatnih i fizičkih osoba s bankovnih računa, depozita i kod drugih financijskih institucija u isključivoj je nadležnosti suda.⁹⁴ Sužavanje ovlasti za vrijeme provođenja istrage prokuratoru nisu prihvatili s odobravanjem. Tako se našlo kompromisno rješenje da je za određene istražne radnje potreban nalog prokuratora, pa tako za pregled stana bez pristanka osoba koje u njemu žive, pretragu stana i oduzimanje predmeta, oduzimanje isprava koje sadržavaju informacije u svezi s bankovnim računima i depozitom. Od 1. siječnja 2004. i te se radnje ne mogu izvršiti bez sudskog naloga.⁹⁵

Nakon što su se sakupili relevantni dokazi u preliminarnoj istrazi, istražitelji prokuratoru podnose zaključke za optužbu. Prokurator može odbaciti zaključke kao neosnovane ili nezakonite, vratiti ih na supletornu istragu, produžiti rok istražne faze i pritvora, suspendirati ili odbaciti slučaj, potvrditi zaključke i proslijediti ih sudu ili samostalno oblikovati zaključke i proslijediti ih sudu.⁹⁶ Te se ovlasti odnose samo na zaključke preliminarne istrage, no ne i istrage istražnog suca. Ima li se na umu da prokurator može izuzeti predmet od istražnog suca koji je postupao nezakonito, umanjuje se važnost odredbi Zakona o kaznenom postupku kojeg je cilj osigurati veću samostalnost istražnog suca. Time se ujedno slabi zaštita okrivljenikovih prava i sloboda.

Sukladno članku 30., stavku 2. Zakona o prokuraturi, dužnost je prokuratora u ime države provoditi kazneni progon u kaznenim postupcima pred sudovima. Kazneni je progon uređen načelom oficijelnosti jer je izričito određeno da nijedna glavna rasprava ne može započeti, a da tome nije prethodio zaključak prokuratora o optužbi. Podizanje optužnice ovisi o slobodnoj diskrecijskoj ocjeni prokuratora.⁹⁷ Ne postoje pravila kojima bi se detaljnije usmjerilo i unificiralo poduzimanje diskrecijskih ovlasti prokuratora. Ta je pravna praznina protivna članku 17. UN-ovih Smjernica o ulozi državnih odvjetnika koja zahtijeva da se

⁹⁴ Članak 182.-186. Zakona o kaznenom postupku, *supra*, bilješka 6. Dokazi dobiveni bez sudskoga naloga nezakoniti su dokazi iz članka 75.

⁹⁵ Članak 165., članak 177., stavak 5.; članak 182., stavak 3.; članak 183., stavak 4. Zakona o kaznenom postupku, *supra*, bilješka 6.

⁹⁶ Članak 226. Zakona o kaznenom postupku, *supra*, bilješka 6.

⁹⁷ Članak 13. Preporuke R (2000) 19 naglašava da odluka državnog odvjetnika o podizanju optužnice mora biti slobodna. Odredbe Preporuke izričito zabranjuju izvršnoj vlasti da direktno, indirektno ili na bilo koji drugi način utječe na diskrecijsku ovlast državnih odvjetnika da ne poduzimaju kazneni progon. Izvršna vlast pogotovo ne smije utjecati na državne odvjetnike kad vrše progon državnih dužnosnika. Isto propisuju i Smjernice UN-a naglašavajući da državni odvjetnici posebice moraju uživati nezavisnost kad progone kaznena djela korupcije državnih službenika, zlorabe ovlasti, teških kršenja ljudskih prava i drugih kaznenih djela kažnjivih po međunarodnome pravu.

u sustavima u kojima državni odvjetnici uživaju diskrecijske ovlasti donesu zakoni, pravna pravila ili druge pravne odredbe kako bi državni odvjetnici postupali koegzistentno, pravedno i u skladu s drugim etičkim zahtjevima, a posebice kad odlučuju o pokretanju ili odustanku od kaznenog progona.⁹⁸ Ako su sakupljeni dovoljni dokazi za podizanje optužnice, istražni sudac donosi rješenje “da se spram osobe postupa kao spram optuženika”.⁹⁹ Okrivljenoj se osobi rješenje o prihvaćanju optužnice ima dostaviti najkasnije u roku od tri dana.

Kad glavna rasprava započne, obveza je prokuratora prisustvovati ročištima.¹⁰⁰ No ta obveza u slučaju neispunjenja nije ničim sankcionirana. Često, zbog nepojavljivanja prokuratora, suci prešutno preuzimaju ulogu progona, traže, provode i ocjenjuju dokaze na teret okrivljenika.¹⁰¹ U slučaju *Smirnova v. Russia*¹⁰² Europski je sud potvrdio stajalište Ustavnog suda Ruske Federacije da je preuzimanje progona od strane suda neustavno i protivno načelu diobe vlasti u državi. Uloga je suda nepristrano i neovisno ocijeniti dokaze koji idu u korist i koji terete osobu na optuženičkoj klupi, no takvo nužno postupanje suda da bi se postupak priveo kraju baca sumnju na zakonitost i pravičnost postupka.

Proceduralno manevriranje prokuratorima omogućuju i druge procesne odredbe. Prokurator je dužan uložiti protest protiv bilo koje nezakonite radnje, pa i protiv radnje koju je sam poduzeo.¹⁰³ Ulaganjem protesta osigurava se preispitivanje navodne nezakonite radnje od strane suda u bilo kojem stadiju

⁹⁸ Članak 17. Smjernica o ulozi državnih odvjetnika, *supra*, bilješka 42. Kad je riječ o slučajevima kaznenog progona, Smjernice izravno upućuju državne odvjetnike da svoju odluku donesu ovisno o prirodi i težini kaznenog djela, zaštiti društva, osobnosti i drugim osobnim okolnostima maloljetnika.

⁹⁹ Članak 227. Zakona o kaznenom postupku, *supra*, bilješka 6.

¹⁰⁰ Sidorova, Natalia, *supra*, bilješka 57, str. 263.

¹⁰¹ Kontroverzno preuzimanje uloge tužitelja od strane sudova jedan je od razloga visokog postotka presuda u kojima su okrivljenici proglašeni krivim. Tako je za Staljinova režima taj postotak iznosio 90%. Godine 1990. penje se na 99,7%, a i nakon 11 godina pravnih reformi iznosi 99,6%. Smith, B. Gordon, *supra*, bilješka 3, str. 91, Pashin, A. Sergey, *supra*, bilješka 76. Nova zakonodavna rješenja nisu uspjela promijeniti položaj okrivljenika u kaznenom postupku. Profesor Pashin objašnjava da pravnim reformama nisu “reformirani mentaliteti sudaca”. On tako navodi primjer iz sudske prakse Moskovskog gradskog suda u kojem je sudac odbio prihvatiti odustajanje od optužbe prokuratora u predmetu u kojem se okrivljena osoba teretila za počinjenje više kaznenih djela teških ubojstava. Sudac je, primivši savjet Vrhovnoga suda, iznašao način da ponovo započne suđenje slučaja te je predložio Moskovskoj prokuraturi da smijeni “ludog prokuratora”. Kao razlog za svoje ponašanje sudac je naveo da u 17 godina suđenja nije niti jednom donio oslobađajuću presudu jer da “netko mora odgovarati za tako gnusne zločine.”

¹⁰² *Smirnova v. Russia*, Nos. 46133/99 and 48183/99 od 24. listopada 2003.

¹⁰³ Riječ je o, slobodni smo reći, shizofrenoj situaciji u kojoj prokurator gubi točne kriterije kako obavljati svoje obveze i dužnosti.

postupka. Taj trojanski procesni konj daje prokuratoru žalbeno sredstvo koje nema okrivljenik, što je suprotno načelu jednakosti oružja procesnih stranaka.¹⁰⁴ U slučaju Aleksandra Nikitina glavni je prokurator uložio protest na odluku Vrhovnog suda zbog “potrebe da se slučaj vrati u stadij istrage kako bi se ispravile očigledno površne i nezakonite radnje prokuratora na štetu okrivljenika.”¹⁰⁵ Iako je protest poduzet u korist okrivljenika, on je zapravo korišten kao sredstvo kojim bi se istraga otvorila po deveti put.¹⁰⁶ Time protest krši članak 27. Preporuke R (2000) 19 po kojoj državni odvjetnici ne smiju započeti ili nastaviti kazneni progon ako se nepristranom istragom utvrdi da su navodi koji se okrivljeniku stavljaju na teret neutemeljeni.¹⁰⁷ Mnogobrojno otvaranje istrage protiv okrivljenika dovodi u sumnju provodi li takav ruski kazneni postupak pretpostavku okrivljenikove nedužnosti iz članka 49., stavka 1. Ustava kao jedno od osnovnih načela kaznenog postupka.¹⁰⁸ Upornim nastojanjem podizanja optužnice negira se načelo *in dubio pro reo* iz članka 49., stavka 3. Ustava.¹⁰⁹ Povrijeđeno je i pravilo članka 6., stavka 1. Konvencije po kojem svatko ima pravo da se protiv njega odredi optužba u razumnom roku.¹¹⁰

¹⁰⁴ Pod jednakosti oružja Sud u Strasbourgu razumije pravo stranke da u postupku poduzima sve radnje koje može poduzimati njezin protivnik. Riječ je o načelnoj zabrani promjene položaja jedne od stranaka koja ne bi bila opravdana razlikama u njihovu procesnom položaju. Krapac, Davor, Kazneno procesno pravo, Institucije, Informator, Zagreb, 2000., str. 88 i 89.

¹⁰⁵ Severance, Alexander, Old Habits Die Hard: Aleksandr Nikitin, the European Court of Human Rights, and Criminal Procedure in the Russian Federation, http://www.bc.edu/bc_org/avp/law/lwsch/journals/bciclr/25_1/07_TXT.htm, zadnji put posjećeno 1. rujna 2004.

¹⁰⁶ Unatoč mogućim manipulacijama prokuratora procesnim sredstvima koja im stoje na raspolaganju, odluka je Prezidija Vrhovnog suda pokazala pomak u razumijevanju procesnih pravila i pružanju zaštite okrivljeniku. Odbijajući otvoriti istragu po deveti put, predsjedavajući je sudac Prezidija Vrhovnog suda Sergei Golets upozorio na potrebu “KGB-a da u vođenju kaznenih postupaka ne pazi samo na vlastite interese, već i na dokaze... jer se sud vodi razlozima zakona, a ne razlozima KGB-ove nužnosti... iako imamo novog predsjednika, i iako je Putin obnašao dužnost vrhovnog dužnosnika KGB-a... oslobađajuća se presuda potvrđuje. I pravnici će se iz cijeloga svijeta moći uvjeriti je li Rusija država koja se osniva na zakonu ili je zakon samo dimna zavjesa koja skriva arbitrarnost.”, Upravo zbog citirane odluke Europski je sud za ljudska prava u slučaju *Nikitin v. Russia* ocijenio da je cjelokupni postupak protiv Nikitina pravičan, u skladu sa člankom 6., stavkom 1. Konvencije i člankom 4. Protokola 7; *Nikitin v. Russia*, No. 50178/99 od 20. srpnja 2004.

¹⁰⁷ Članak 27, Preporuke R (2000) 19, *supra*, bilješka 8.

¹⁰⁸ Članak 49., stavak 1. Ustava: “Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном Федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.”

¹⁰⁹ Članak 49., stavak 3. Ustava: “Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.”

¹¹⁰ Vidi tako slučajeve *Engel and Others v. Netherlands*, A 22; *Ferrantelli v. Italy*, Reports 1196-III; *Coeme and Others v. Belgium*, Reports of Judgments and Decisions 2000-VII.

Pravo protesta nije jedino procesno pravo koje prokuraturi omogućuje da kazneno progoni okrivljenika pred sudom za isto kazneno djelo više no jedanput. Sukladno odredbama Zakona o kaznenom postupku moguće je ponovo pokrenuti ispitivanje slučaja pred sudom zbog novootkrivenih dokaza i nakon što je presuda postala pravomoćnom.¹¹¹ Te su procesne ovlasti suprotne načelu *ne bis in idem* sadržanom u članku 50., stavku 1. Ustava Ruske Federacije¹¹² i članku 4. Protokola 7. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.¹¹³ Europski je sud u slučaju *Ryabykh v. Russia*¹¹⁴ ustanovio da su ovlasti prokuratora da ponovo preispituju pravomoćne presude problematične s načela pravne sigurnosti i da se zbog toga ne smatraju efikasnim pravnim sredstvom. *De facto*, okrivljenik nema garancija hoće li i kada postupak protiv njega biti završen. Time se ponovo krši okrivljenikovo pravo na suđenje u razumnom roku. Povrijeđena je i pretpostavka okrivljenikove nedužnosti jer se postupak može ponovo “otvoriti”, kako i spram osuđujućih, tako i spram oslobađajućih presuda.¹¹⁵ Navedene odredbe upućuju na to da je vođenje kaznenog postupka primaran način rješavanja situacija u svezi s počinjenjem kaznenoga djela. Inzistiranje na kaznenom progonu, dugotrajnom vođenju kaznenog postupka, sve da bi se postigla osuđujuća presuda, protivno je članku 18. UN-ovih Smjernica o ulozi državnih odvjetnika u kojima izričito stoji da države trebaju u potpunosti razmotriti mogućnost prihvatanja alternativa kaznenom progonu kako bi se rasteretili sudovi, izbjegla stigmatizacija pritvora, optužnice i osude i kako bi se izbjegli negativni učinci izvršenja kazne zatvora.¹¹⁶

4.3. Ovlasti prokuratora u svezi s pritvorom

Pri donošenju novog Zakona o kaznenom postupku 2001. godine posebna je pažnja posvećena kreiranju odredbi kojima su se nastojale pružiti garancije pravima pritvorenika. Stoga je pitanje ovlasti prokuratora u svezi s pritvorom obrađeno u zasebnom poglavlju.

¹¹¹ Članak 413.-419. Zakona o kaznenom postupku, *supra*, bilješka 6.

¹¹² Članak 50., stavak 1. Ustava: “Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.”

¹¹³ Članak 4. Protokola 7. uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *supra*, bilješka 2.

¹¹⁴ *Ryabykh v. Russia*, No. 52854/99 od 24. srpnja 2003.

¹¹⁵ Ponovno preispitivanje moguće je pokrenuti za vrijeme do jedne godine ako se preispituje oslobađajuća presuda, dok preispitivanje osuđujuće presude nije vremenski ograničeno.

¹¹⁶ Članak 18. Smjernica o ulozi državnih odvjetnika, *supra*, bilješka 42.

Sukladno članku 22. Ustava Ruske Federacije, nitko ne može biti zadržan duže od 48 sati bez sudskog naloga.¹¹⁷ Ta je odredba potpuno u skladu s člankom 5., stavkom 3. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.¹¹⁸ 48-satni period zadovoljava vremenski kriterij po kojem se okrivljenik, uhićen ili pritvoren u uvjetima predviđenim stavkom 1.c) istoga članka, mora izvesti pred suca ili pred drugo zakonom određeno tijelo sudbene vlasti. No zakonske provedbe te ustavne odredbe iskrivljuju sliku zaštite prava okrivljenika. O zakonitosti pritvora sukladno Ustavu i Konvenciji odlučuje sud, odnosno drugo zakonom određeno sudsko tijelo, dok sukladno Zakonu o kaznenom postupku tu odluku donose prokuratori i suci.¹¹⁹

U slučaju *Gusinskiy v. Russia*¹²⁰ Europski je sud za ljudska prava zauzeo stajalište da je na državi da odredi i donese zakonske odredbe kojima se uređuju pritvorske osnove i postupak za određenje pritvora.¹²¹ Iako je riječ o proceduralnim pitanjima nacionalnog zakonodavstva, Europski sud može ispitivati jesu li nacionalne odredbe o pritvoru u skladu s člankom 5., stavkom 1c) Europske konvencije i odstupaju li od načela vladavine prava.¹²² Tako ovlasti prokuratora da odrede pritvor nisu protivne Konvenciji, no ako se one koriste arbitrarno kao sredstvo da se žalitelja “ušutka” da u svojim medijima ne kritizira rusko političko vodstvo, takve procesne radnje prokuratora krše članak 5., stavak 1c) i članak 18. Konvencije. Zakon o kaznenom postupku ne predviđa sudsku kontrolu odluka o pritvoru koje donose prokuratori, što je protivno članku 31. Preporuke R (2000) 19.¹²³ Nakon obavijesti da je okrivljenik pritvoren,¹²⁴ proku-

¹¹⁷ Članak 22., stavak 2. Ustava: “Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.”. *Supra*, bilješka 36.

¹¹⁸ Vidi tako slučajeve *Brogan and Others v. United Kingdom*, A145-B; *Klamecki v. Poland*, od 30. travnja 2003.; *Kuibishev v. Bulgaria* od 30. rujna 2004.

¹¹⁹ Članak 126. Zakona o kaznenom postupku: “Порядок направления жалобы подозреваемого, обвиняемого, содержащегося под стражей Администрация места содержания под стражей немедленно направляет прокурору или в суд адресованные им жалобы подозреваемого, обвиняемого, содержащегося под стражей.” *Supra*, bilješka 6.

¹²⁰ *Gusinskiy v. Russia* od 19. svibnja 2004.

¹²¹ Takvo je stajalište Europski sud zauzeo u slučaju *Benham v. the United Kingdom* od 10 lipnja 1996., *Reports* 1996-III.

¹²² Europski je sud za ljudska prava arbitrarne odluke kojima se tužiteljima oduzima sloboda proglasio protivnima vladavini prava i u slučaju *Ilascu and others v. Moldova and Russia*, No. 48787/99 od 8. srpnja 2004.

¹²³ Članak 31. Preporuke R (2000) 19: “Where public prosecutors are entitled to take measures which cause an interference in the fundamental rights and freedoms of the suspect, judicial control over such measures must be possible.”

¹²⁴ Sukladno članku 92., stavku 3. Zakona o kaznenom postupku, istražno je tijelo dužno pismeno izvijestiti prokuratora o pritvaranju osumnjičenika u roku od 12 sati od trenutka pritvaranja.

rator mora u najkraćem roku ispitati osnove po kojima je određen pritvor.¹²⁵ U slučaju nezakonitog pritvaranja sankcionirat će takvo pritvaranje i okrivljenika pustiti na slobodu.¹²⁶

Sukladno članku 7. Preporuke R (2003) 1604, te ovlasti trebaju pripasti sudskome tijelu.¹²⁷ Ako i prihvatimo da je prokuratura tijelo sudske vlasti,¹²⁸ teško da bi zbog svojih funkcija i organizacije to tijelo moglo zadovoljiti kriterije nezavisnog i nepristranog suda.¹²⁹ Upravo je stoga prihvaćanjem odredbi novog Zakona o kaznenom postupku nadležnost odlučivanja o prigovoru dodijeljena i prokuratorima i sudovima. Puko dijeljenje ovlasti na prokure i sudove rješenje je koje ne pruža dovoljnu zaštitu okrivljeniku u kaznenome postupku. Ako se prokuratorima oduzme obvezatna dužnost da u povodu dojava o pritvaranju ispituju zakonitost određivanja pritvora, kako razotkriti nezakonita pritvaranja u onim slučajevima kada sudovima nisu upućene individualne pritužbe? Naime, istražitelji ili istražne agencije uopće nemaju zakonsku obvezu obavijestiti sud o pritvaranju osumnjičenika. Sukladno članku 92., stavku 3. Zakona o kaznenom postupku, njihova je dužnost o tome jedino obavijestiti prokuratora.

¹²⁵ Osnove za određivanje pritvora navode se u članku 91. Zakona o kaznenom postupku. Članak je mijenjan Federalnim zakonom od 4. srpnja 2003., N 92-Φ3, tako da se sada pritvor može odrediti spram osumnjičenika kaznenog djela za koje je propisana zatvorska kazna, a osoba je zatečena u počinjenju kaznenoga djela ili neposredno nakon njegova počinjenja (čl. 91, st. 1., t. 1.), ili su tu osobu svjedok očevidac ili žrtva naveli kao počinitelja (t. 2.), ili ako se na osobi, njezinoj odjeći mogu pronaći očigledni tragovi kaznenoga djela (t. 3.). Sukladno stavku 2. istoga članka također je moguće izreći pritvor u slučaju da je osumnjičenik pokušao pobjeći, ili ako nema stalno mjesto boravka, ili ako je istražno tijelo po odobrenju državnog odvjetnika ili sam državni odvjetnik sudu uputio zahtjev za izricanje preventivne sankcije. Osnove za određivanje pritvora različite su od osnova sadržanih u članku 102. našeg Kaznenog zakona. Zanimljivo je da se osnove iz stavka 1. istog članka, t. 1., 2., 3., i stavka 4. djelomično poklapaju s odredbama Zakona o kaznenom postupku Ruske Federacije kojima se određuju osnove izricanja restriktivnih mjera. Tako se sukladno članku 97. restriktivne mjere mogu izreći u slučaju postojanja dovoljnih osnova sumnje da će okrivljeni pobjeći za vrijeme provođenja istrage, preliminarne istrage ili glavne rasprave, ili da će se nastaviti baviti kriminalnom aktivnosti, ili da će prijeteći svjedocima, drugim sudionicima kaznenog postupka, uništenjem dokaza ili na drugi način onemogućiti vođenje kaznenog postupka. Mjere se također mogu izreći pri izricanju presude.

¹²⁶ Članak 94. Zakona o kaznenom postupku, *supra*, bilješka 6.

¹²⁷ Sukladno članku 7. Preporuke R (2003) 1604, državni odvjetnici ne smiju odlučivati o pritvoru ili imati ulogu intermedijarnog tijela u povodu prigovora protiv pritvora. Prigovori se trebaju u najkraćem roku, direktno i automatski upućivati nadležnom sudu kako bi se osiguralo postupanje u skladu s garancijama članka 5., stavka 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Preporuka R (2003) 1604, *supra*, bilješka 74.

¹²⁸ Prokuratura je dio sudbene vlasti po sistematskoj metodi. Članak 129. Ustava koji se odnosi na prokuraturu nalazi se unutar glave 7: Sudska vlast.

¹²⁹ Vidi *supra*, bilješke 69 i 70.

4.4. Nadzor i kontrola nad radom sudova

Iako je Federalnim zakonom iz 1995. godine prokuratura izgubila ovlast nadziranja zakonitosti u sudskim postupcima, zadržala je ovlast podnošenja protesta preko koje na posredan način nadzire i kontrolira rad sudova. Ulaganjem protesta prokurator može ispitati bilo koji slučaj kojeg je presudu potvrdio kasacijski sud. Ta je odredba u suprotnosti s člankom 19. Preporuke R (2000) 19, po kojem državni odvjetnici ne smiju povrijediti neovisnost sudova i po kojem su dužni poštovati odluke suda.¹³⁰ Čak i ako prokurator nije zastupao optužnicu u danom slučaju, on i tada ima pravo zahtijevati spis i bez ikakve zapreke može uputiti protest zbog kojeg se cijeli slučaj ponovo ispituje.¹³¹ Pri ulaganju protesta i zahtijevanju spisa od suda strogo se poštuje hijerarhija sudova i prokurature. Prokurator određenog statusa može uputiti protest samo sudu koji odgovara njegovu statusu. Tako prokurator okruga upućuje protest okružnom sudu, prokurator regije i regionalnom i okružnom sudu, generalni prokurator svim sudovima. Ovlast nadzora nad radom sudova smatra se dijelom ovlasti *sistematskog nadzora*. To je nadzor koji zadržava karakter žalbenog priziva, a opća mu je svrha nadgledati zakonitost i kontrolirati rad sudova.¹³²

Sukladno osnovnim postulatima pravično uređenog kaznenog postupka, pravo je prokuratora uputi žalbu na presudu kaznenog suda u predmetima u kojima je zastupao optužnicu. U demokratskim kaznenim postupcima tužitelji i okrivljenici imaju jednaka prava upućivanja žalbi, drugim riječima, tužitelj i okrivljenik uživaju jednakost oružja. Tužitelj može podnijeti žalbu u korist okrivljenika i protiv njega kada to zahtjeva imperativ postizanja pravednosti. No upravo suprotno opisanim standardima, čini se da svrha odredbi Federalnog zakona o prizivnim ovlastima prokuratora nije postizanje pravednosti. Odredbe o "nadzoru nad izvršenjem zakona" (članak 1., stavak 3., članak 35., 36., stavak 1. i članak 37.) i o "upućivanju protesta u svrhu nadzora" (članak 36., stavak 2.) sugeriraju da su ovlasti prokuratora iznad ovlasti sudova, što je u izravnoj suprotnosti s judikaturom Europskog suda za ljudska prava.¹³³ Državno tijelo koje se nalazi pod "nadzorom izvana" nekog drugog državnog tijela ne može se smatrati neovisnim i nepristranim kao što to zahtijeva članak 6., stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.¹³⁴ Nepri-

¹³⁰ Članak 19. Preporuke R (2000) 19, *supra*, bilješka 8.

¹³¹ Članak 1., stavak 3.; članak 22., stavak 3.; članak 23. Federalnog zakona, *supra*, bilješka 9.

¹³² Smith, B. Gordon, *supra*, bilješka 3, str. 86 i 87.

¹³³ Vidi presude *Bönisch v. Austria*, A.92, 1985.; *Barberà, Messegué and Jabardo v. Spain*, A.146, 1988.; *Kamasinski v. Austria*, A.168, 1989.; *Borges v. Belgium*, A.214-B, 1991.; *Coeme and Others v. Belgium*, Reports of Judgments and Decisions 2000-VII.

¹³⁴ Vidi *supra*, bilješke 69 i 70.

stranost nije samo kvaliteta po kojoj se donosi pravična, *lege artis* presuda u skladu sa sučevom savješću, već podrazumijeva i objektivni uvjet nepristrane pozicije suca u pravosudnom sustavu.

Članak 36., stavak 2. Federalnog zakona problematičan je i stoga što je protivan europskim standardima koji se odnose na načelo *res judicata*. Sukladno tom članku, prokurator može uputiti protest na presudu koja je postala pravomoćnom, dakle na presudu koja je već "oživjela" i polučila određene pravne učinke. Prema stajalištu Europskoga suda za ljudska prava u slučaju *Ryabykh v. Russia*¹³⁵, načelo *res judicata* zahtijeva da nijedna stranka u postupku ne može tražiti ponovo odlučivanje suda o stvari koja je konačna i obvezujuća samo kako bi se ponovo otvorio slučaj i donijela nova presuda. Protest ne smije biti prikriveno pravo žalbe. Ta ovlast umanjuje pravnu sigurnost, a pravna je sigurnost jedna od bitnih osnova vladavine prava. Oslabljuje se jednakost oružja između stranaka kaznenog postupka jer na strani osuđenika ne postoji nikakvo kontrapravo koje bi moglo parirati takvoj prokuratorovoj ovlasti.

Sistematski bi se nadzor mogao pokušati opravdati raznim argumentima. Od trenutka izricanja presude suda presuda je pitanje javnoga interesa koje se tiče svakog pripadnika društva. Prokuratura je najpodesnije tijelo da taj interes zaštiti. Nadalje, nadzor prokurature omogućuje ispravljanje eventualnih pravnih pogrešaka u kaznenom postupku. Na navedene argumente daje se odgovoriti. Presuda ne postaje pitanjem javnoga interesa trenutkom objave. Sve ono što se dešavalo prije pa i nakon njezine objave od općeg je društvenog interesa. Tako se u tom interesu pokreću mehanizmi obrane društva od počinitelja u trenutku saznanja da je kazneno djelo počinjeno (provode se predistražne radnje, istraga, podiže optužnica), a taj interes traje i za vrijeme provođenja glavne rasprave, pa i nakon njezina okončanja i donošenja presude. Osuđena osoba tretira se u penitencijarnim institucijama ne u nekom trećem interesu, već u interesu društvene zajednice kako bi se ostvarila specijalna, generalna prevencija i društvena osuda za počinjeno kazneno djelo. I drugom se argumentu o opravdanosti sistematskog nadzora kao sredstva ispravljanja sudskih pogrešaka može prigovoriti. Postoje pravni mehanizmi koji su jednako efikasni u ispravljanju sudskih pogrešaka, a za razliku od sistematskog nadzora ne opterećuju zahtjeve pravne sigurnosti niti su u suprotnosti s priznatim načelima (tako amnestija i pomilovanje). Nadzor prokurature upitan je i sa stajališta prava stranaka kaznenog postupka da prihvate presudu suda onakvom kakva je izrečena te da se na nju ne žale.

¹³⁵ *Ryabykh v. Russia*, No. 52854/99 od 3. prosinca 2003.

4.5. Nadzor nad upravljanjem penitencijarnim institucijama

Četvrta glava Federalnog zakona daje ovlasti prokuratorima da interveniraju u upravljanje penitencijarnim institucijama i drugim tijelima koja sudjeluju u izvršavanju kaznenih sankcija.¹³⁶ Sukladno članku 32., stavku 1. i 2., nadzoru prokuratora podvrgnute su i institucije u kojima se nalaze uhićene, pritvorene osobe, osobe lišene slobode u svrhu liječenja duševnih bolesti i osobe lišene slobode po bilo kojoj drugoj zakonitoj osnovi. Glavna svrha tih ovlasti jest nadzor nad administrativnim institucijama iz članka 32. kako bi se zaštitila prava osoba kojima je oduzeta sloboda.

Imajući na umu posebnu ranjivost prisilno hospitaliziranih osoba, Federalni zakon o psihijatrijskoj pomoći i garancijama zaštite građanskih prava dodatno zaštićuje prava osoba koje se moraju podvrgnuti obvezatnom psihijatrijskom liječenju.¹³⁷ Europski sud za ljudska prava u slučaju *Rakevich v. Russia*¹³⁸ zaključio je da odlučivanje prokuratora u povodu pritužbi protiv nezakonitih radnji medicinskog osoblja nije dostatno da zaštiti slobodu zatvorene osobe iz članka 5., stavka 4. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Sukladno slučaju *Kalashnikov v. Russia*¹³⁹ država mora u penitencijarnim institucijama osigurati uvjete koji ne vrijeđaju dostojanstvo zatvorene osobe. Način ili metoda oduzimanja slobode ne smije zatvoreniku nanijeti štetu i bol koja

¹³⁶ Članak 32. do 34. Federalnog zakona o prokuraturi, *supra*, bilješka 9.

¹³⁷ Tako članak 34., stavak 3. Federalnog zakona zahtijeva obvezatno prisustvovanje prokuratora sudskim ročištima u okviru kojih se odlučuje o prisilnoj hospitalizaciji. Sukladno članku 47., prokuratori su nadležni odlučivati o pritužbama protiv nezakonitih radnji medicinskog, socijalnog, obrazovnog i drugog osoblja i medicinskih komisija koje sudjeluju u psihijatrijskoj zaštiti.; Federalni zakon o psihijatrijskoj pomoći i garancijama zaštite građanskih prava (ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПСИХИАТРИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ И ГАРАНТИЯХ ПРАВ ГРАЖДАН ПРИ ЕЕ ОКАЗАНИИ), od 2. srpnja 1992., г. N3185-1. Zakon je izmijenjen i dopunjen federalnim zakonima od 21. srpnja 1998., 25. srpnja 2002., 10. siječnja 2003., 29. lipnja 2004. i 22. kolovoza 2004. Pročišćena verzija Zakona dostupna je na internetskoj stranici: <http://hvp.org.ru/Hell-P.htm>, zadnji put posjećeno 25. svibnja 2005.

¹³⁸ *Rakevich v. Russia*, No. 58973/00 od 24. ožujka 2004.

¹³⁹ *Kalashnikov v. Russia*, No. 47095/99 od 15. srpnja 2002. Tužitelj je 4 godine i 10 mjeseci proveo zatvoren u kaznenom zavodu Magadan. Čeliju od 56 kvadratnih metara dijelio je s drugim zatvorenicima kojih je bilo između 18 i 24. Zbog velikog broja zatvorenika, svoj je ležaj dijelio s još dvojicom. Zatvorenici su spavali u smjenama. Kako je ćelija sve vrijeme bila osvijetljena jakim svjetlom, tužitelj je patio od teške neispavanosti koja je snažno djelovala na njegovo psihičko i fizičko zdravlje. Zbog nehigijenskih uvjeta u ćeliji, neprovođenja dezinfekcijskih mjera, napada nametnika i dijeljenja ćelija sa zatvorenicima koji su bolovali od sifilisa i tuberkuloze, zdravlje je tužitelja teško oštećeno. Kako je prostor za nuždu bio sastavnim dijelom ćelije, ali ne i odvojen paravanom ili na neki drugi način, zatvorenici nisu uživali pravo na privatnost te su bili izloženi permanentnim ponižavanjima. Uzimajući sve to u obzir, Sud je zaključio da je spram tužitelja postupano ponižavajuće, čime je povrijeđen članak 3. Konvencije.

prelazi razinu boli koja proizlazi iz samog oduzimanja slobode. S obzirom na praktične zahtjeve proizašle iz zatvorskog sustava, država također treba osigurati zdravlje i boljitak zatvorenika. U protivnome povrijeđen je članak 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Prokuratori provjeravaju zakonitost odluka na osnovi kojih je oduzeta sloboda, uvjete pod kojima se prisilna mjera izvršava te izvršavaju li službene osobe u tim institucijama rad u okviru svojih ovlasti.¹⁴⁰ Nadzor nad upravljanjem penitencijarnim institucijama u sebi sadržava šire ovlasti od ovlasti nadzora nad izvršavanjem sudskih presuda iz članka 3 Preporuke R (2000) 19.¹⁴¹ Sukladno članku 33., stavku 1., točki 1., prokuratori mogu u bilo kojem trenutku bez prethodne najave posjetiti navedene institucije. Njihova je ovlast ispitati uhićenu, pritvorenu, osuđenu osobu ili osobu nad kojom se izvršava mjera kompulzivnog karaktera. Na zahtjev prokuratora, mora im se omogućiti uvid u naredbe, naputke i druge pravne akte upravljanja institucijama iz članka 32.

Prema članku 33., stavku 1. točki 4., u slučaju nezakonite odluke zatvorske administracije prokuratori mogu podići protest, podnijeti izvještaj višoj administracijskoj jedinici, započeti kazneni ili stegovni postupak. Prokuratori također mogu opozvati stegovne mjere izrečene zatvorenicima, pa i osloboditi ih samice.¹⁴² I što je još važnije, sukladno stavku 2. istoga članka u moći je prokuratora da naredi trenutačno puštanje na slobodu osobe kojoj je sloboda oduzeta bez zakonite osnove ili na nezakonit način.¹⁴³ Sukladno članku 34., odluke prokuratora ili njegova zamjenika u svezi s nadziranjem zakonitosti upravljanja penitencijarnim institucijama obvezatne su.

Upitno je koliko se izloženim zakonskim odredbama najbolje mogu zaštititi prava osoba lišenih slobode. Unatoč tome što prokurator može brzo reagirati kad otkrije nezakonite radnje uprave zatvora i što njegove ovlasti djeluju neposredno "iznutra" za vrijeme dok se još nalazi u inspekciji zatvora, prokurator je i dalje za zatvorenika osoba usko vezana uz izricanje pritvora, kaznenog progona, a indirektno i kazne zatvora. Sudac izvršenja, osoba koja nije prokurator ni raspravni sudac koji je izrekao osuđujuću presudu, primjereniji je model nadzora nad penitencijarnim institucijama i zaštite prava zatvorenika. Upitno je koliko se prokurator može posvetiti individualnim problemima zatvorenika ako se njegove ovlasti tiču nadzora nad zakonitosti rada cijelog sustava izvršenja kaznenih sankcija. Tako je nedovoljnu angažiranost zamjenika glavnog prokuratora i regionalnog prokuratora u slučaju pritužbe zatvorenika *Poleshchua* Europski sud za ljudska prava ocijenio protivnim Konvenciji u slučaju *Polesh-*

¹⁴⁰ Članak 32., stavak 3. i 4. Federalnog zakona o prokuraturi, *supra*, bilješka 9.

¹⁴¹ Nadzor nad izvršavanjem sudskih presuda jedan je od načina na koji državni odvjetnici sudjeluju u provođenju politike suzbijanja kažnjivih ponašanja.

¹⁴² Članak 33., stavak 1., točka 5. Federalnog zakona o prokuraturi, *supra*, bilješka 9.

¹⁴³ Članak 33., stavak 2. Federalnog zakona, *supra*, bilješka 9.

chu v. Russia.¹⁴⁴ Za razliku od prokuratora, sudac izvršenja djeluje na pritužbe pojedinca, rješava konkretan, zaseban slučaj te svojom odlukom može bolje zaštititi osobu i prava pojedinaca od nezakonitih radnji i odluka uprave zatvora.

5. ZAKLJUČAK

Ekscesivne ovlasti prokurature utječu na cjelokupan pravosudni sustav u Ruskoj Federaciji. Promjene su neizbježne ako uzmemo u obzir odredbe Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, smjernica UN-a i preporuka Vijeća Europe. Nadzor nad zakonitosti ovlast je koja zahtijeva najdublje promjene. Nadzor nad svim segmentima državne aktivnosti neminovno ugrožava načelo diobe vlasti koje je inkorporirano u članku 10. Ustava Federacije. Time što je zagantirao neovisnost državnih vlasti, izvršne, zakonodavne i sudske, Ustav je isključio mogućnost nastanka neke četvrte, njima nadređene vlasti. Koncentracija moći u rukama “izvanustavnog” tijela u suprotnosti je s poimanjem demokracije, urušava ustavni poredak i slabi djelovanje drugih državnih tijela i zaštitu ljudskih prava. Ti su problemi nadasve aktualni kad je u pitanju sudstvo jer se ne može govoriti o neovisnom sudstvu ako je ono podvrgnuto nadzoru drugog tijela.

Sadašnje uređenje prokurature i dane joj ovlasti ne ugrožavaju samo državnu organizaciju. Oni su problematični i sa stajališta osnovnih ljudskih prava pojedinca. Središnje načelo pravičnog postupanja u kaznenom postupku neodrživo je zbog prevlasti prava prokuratora. To je načelo kompromitirano već u fazi istrage i ovlastima prokuratora u svezi s pritvorom. Za vrijeme kaznenog postupka prokuratoru nisu obvezatni prisustvovati glavnim raspravama te se tako na sud prebacuje potreba da s većom pažnjom pazi na dokaze koji terete okrivljenika. Prešutno suci preuzimaju ulogu tužitelja zastupajući optužnicu, ispitujući svjedoke i vještake i provodeći druge radnje kako bi se dokazala optuženikova krivnja. Nepriistranost suda time postaje upitnom jer teško da će sudac donijeti bilo koju drugu odluku do one da je optuženi kriv ako djeluje na strani optužbe. I nakon formalnog okončanja kaznenog postupka i pravomoćnosti presude, položaj je pojedinca inferiorniji spram položaja prokuratora. Prokurator u sklopu nadzora nad zakonitim radom sudova može uputiti protest

¹⁴⁴ Tako je, primivši pritužbu zatvorenika Poleshchua da uprava zatvora odbija poslati Europskomu sudu za ljudska prava njegovu žalbu, zamjenik glavnog prokuratora uputio preporuku regionalnim prokuratorima da poduzmu mjere kako bi se osiguralo pravo na žalbu zatvorenika. Regionalni je prokurator posjetio zatvorenika, no Europski sud nije imao saznanja je li prokurator poduzeo kakve radnje, i ako jest, je li ih zatvorska uprava odbila provesti. *Poleshchu v. Russia*, No. 60776/00 od 7. listopada 2004.

protiv pravomoćne presude suda i onda kad je riječ o postupcima u kojima prokurator nije bio stranka. I onda kad bi pojedinac trebao imati potpunu vjeru u pravnu sigurnost u povodu pravomoćne sudske odluke, ta se vjera oduzima sve u svrhu viših interesa očuvanja zakonitosti.

Multiple i dalekosežne ovlasti prokuratora upitne su i sa stajališta prava pojedinaca na pristup sudu. Mogućnost prokuratora da reagiraju na nezakonite radnje upravnih tijela umanjuje broj građana koji će zatražiti sudsku zaštitu ako njihova prava ugrožava ili povrijeđuje državna uprava. No opet, građani se sami obraćaju prokuraturi kao jednom od najbržih i najefikasnijih državnih tijela koje reagira na povrede njihovih prava besplatno. Taj se efekt neće umanjiti sve dok troškovi parnica ne budu umanjeni i rad sudova efikasniji. Kako bi se reorganizirala prokuratura u tijelo u skladu sa zakonom, demokratske promjene trebaju postupno i promišljeno uravnotežiti ovlasti sudova i prokuratora. To će zasigurno zahtijevati transfer određenih funkcija prokuratora na sudove jer je u većini slučajeva upravo i riječ o funkcijama koje su u drugim zemljama povjerene sudovima.

Daljnji su naponi, pa i oni na međunarodnome planu, potrebni kako bi se prokuratura organizirala u tijelo koje djeluje u skladu sa zakonom. Jedino će tako taj ured uspjeti odgovoriti na potrebe društva. Ovlasti prokurature treba postaviti tako da ona služi širokim i dugoročnim interesima građana radije nego političkim, uskim i kratkoročnim interesima. Bez organizacije prokurature u skladu sa zakonom to državno tijelo neće ispuniti svoju primarnu ulogu: zaštititi građane i osigurati stvarne garancije ustavnih prava i sloboda.

Summary

LEGAL REFORM OF THE RUSSIAN FEDERATION'S PROCURATURE INTO A BODY ORGANISED IN CONFORMITY WITH THE LAW

If the political, social and economic changes that took place in the Russian Federation and which had significant consequences on the criminal law system are taken into account, the issue of reformation of the criminal law system and the position of the Procurature within this system is of crucial importance. The ratification of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms strengthened the requirement for the Procurature to be organised into a body in conformity with the law. The powers of supervision of legality, the right to protest, some powers related to criminal prosecution and detention, and the supervision of penitentiary institutions depart from the universal guidelines of the UN and the recommendations of the Council of Europe related to the role of state attorneys, as well as from the judicature of the European Court of Human Rights. The legislator of the Russian Federation faces the challenge of meeting these requirements. Taking into consideration that individual provisions of the Criminal Procedure Act have been amended following the judgements of the European Court against Russia, further amendments and additions to the normative acts which regulate the powers and duties of the procurators may be expected.