

**Sead Bandžović, doktorant / Ph.D. Candidate**  
**Univerzitet u Sarajevu / University in Sarajevo**  
**Pravni fakultet / Faculty of Law**  
sead1994@live.com

**UDK 347.963(4-15)**

**Prethodno priopćenje**

## **RAZVOJ JAVNOG TUŽILAŠTVA U ZEMLJAMA ZAPADNE EVROPE**

### **THE DEVELOPMENT OF PUBLIC PROSECUTION IN WESTERN EUROPEAN COUNTRIES**

#### **Sažetak**

*Ostvarivanje pravičnosti i zaštita povrijeđenih prava i interesa dugo su spadali u privatnopravnu sferu oštećenih lica. Njima je, kao sredstvo kompenzacije, na raspolaganju jedno vrijeme stajala krvna osveta koja je često dovodila i do uništenja čitavih porodica i zajednica. Stoga se u Zapadnoj Evropi tokom XII i XIII vijeka, uporedo sa izgradnjom prvih država, radilo na uspostavi javnog tužilaštva kao instrumenta državne intervencije u krivičnopravnoj sferi i ograničenja monopola primjene prisile. U većini zemalja tog dijela Evrope javni tužilac je u početku imao ovlaštenja zastupanja državnih interesa u sudskim postupcima od javnog značaja. Vremenom se obim poslova proširio i na krivično gonjenje počinitelja krivičnih djela. U ovom radu analizira se, uz primjenu historijske i tekstualne metode, razvoj javnog tužilaštva u sljedećim zapadnoevropskim pravnim sistemima: Common Law, romanskom, germanskom i skandinavskom, od srednjeg vijeka do savremenog doba.*

**Ključne riječi:** *krivično pravo, javno tužilaštvo, krivični postupak, razvoj, Evropa*

#### **Summary**

*Achieving justice and protection of violated rights and interests had long been part of private sphere of injured individuals. As a means of compensation, blood revenge was available to them which often lead to the destruction of entire groups and families. Therefore, in Europe during the XII and XIII century, along with the establishment of the first states, work was done on the establishment of the public prosecutor's office as an instrument of state intervention in the criminal sphere and also restriction of the monopoly of coercion. In most European countries, the public prosecutor initially had the authority to represent state interests in court proceedings of public interest, so that over time the scope of work expanded to prosecution of perpetrators. This paper, based on comparative and textual method, will discuss the development of public prosecution in Europe within following Western European legal systems: Common Law, Romanian, German and Scandinavian from Middle Ages until modern era.*

**Key words:** *criminal law, public prosecution, criminal procedure, development, Europe*

## Uvodna razmatranja

O prirodi tužilačke funkcije u modernoj pravnoj teoriji postoje tri mišljenja. Prvo upućuje na zaključak da je ostvarivanje zakonitosti osnovna funkcija javnog tužioca, iz čega proizlazi da je on primarno “zaštitnik zakona”. Drugo shvatanje tužilaštvo definira u odnosu na njegov zadatak u demokratskom društvu kao organ koji poduzima krivično gonjenje u cilju sankcioniranja u skladu sa zakonom u slučajevima u kojima bi trebalo da se dokaže krivica, dok ono istovremeno mora obratiti pozornost da osumnjičeni, čije izvršene radnje nisu u suprotnosti sa krivičnim zakonima, ili kome ne može da se dokaže krivično djelo, ne smije biti kažnjen niti izveden pred sud. Treće shvatanje je ono koje javno tužilaštvo određuje na osnovu procesnog položaja javnog tužioca u krivičnom postupku. Javni tužilac je, prema ovom poimanju, stranka u krivičnom postupku i samostalni državni organ koji ima pravo i dužnost da poduzima gonjenje izvršioca krivičnih djela. Pravna priroda javnog tužilaštva, u biti, utvrđuje se na osnovu odnosa ovog organa i izvršne vlasti.<sup>1</sup> Nezavisnost, odnosno samostalnost javnog tužilaštva, određuje se i načinom izbora/imenovanja javnih tužilaca: stalnošću funkcije, zabranom uticaja na rad javnog tužilaštva i postupanje javnog tužioca u krivičnim predmetima. Bez čvrstih garancija nezavisnosti, tužilaštvo je izloženo politizaciji i uticaju izvršne vlasti.<sup>2</sup>

Do XIII vijeka u Evropi pitanjima utvrđivanja odgovornosti i kažnjavanja za krivična djela pristupalo se kao problemima iz privatne sfere pojedinca. Na strani oštećene osobe je bilo pravo da sama ostvari pravdu po vlastitim mjerilima. To je najčešće rezultovalo krvnom osvetom dovodeći u većini slučajeva do uništenja i cijelih porodica i zajednica. Radi suzbijanja ove prakse širom Zapadne Evrope uvodi se institut novčane kompenzacije oštećenoj strani na ime prouzrokovane štete. Ukoliko žrtva ili njena porodica ne bi uspjela

---

<sup>1</sup> Ilić, G., Subotić, D., 2009, Javnotužilački priručnik. Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, str. 19-20.

<sup>2</sup> Za razliku od sudija i advokata, međunarodno pravo ne sadrži odredbe koje osiguravaju institucionalnu nezavisnost tužilaca. To zbog činjenice što su u nekim pravnim sistemima tužioci imenovani od izvršne vlasti, ili se nalaze barem u izvjesnom odnosu zavisnosti o toj vlasti, što ima za posljedicu da je u nekim slučajevima njihova dužnost postupati po uputstvima koje dobijaju od vlade. Iako nezavisnom tužilaštvu uvijek treba dati prednost u odnosu na ono koje pripada izvršnoj vlasti, država, u svakom slučaju, ima obavezu obezbijediti uvjete da bi tužioci mogli istrage provoditi nepristrasno i objektivno. Imajući u vidu raznolikost tužilačkih sistema, opšti je zaključak da nije lako razviti zajedničke međunarodne norme koje bi bile primjenjive za sve ili barem za većinu. Najveće razlike potječu od razlika između inkvizicijskog i adversarnog sistema krivičnog postupka; vidi: Bužanin, O., Lalović, Lj., Početna obuka – modul 1: Nosioci pravosudnih funkcija i društvo, Sarajevo: Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, str. 25.

postići dogovor o visini odštete, mogla se poslužiti osvetom kao alternativnim metodom. Osnivanje prvih sudova započelo je tokom XIII vijeka, sa ciljem da se ograniči korištenje sile i drugih načina u ostvarivanju i zaštiti povrijeđenih prava. Podizanje optužnice kao i cjelokupni postupak dokazivanja počivali su na tužiocu. Do značajnijih promjena u procesnom pravu dolazi snaženjem srednjovjekovnih država u Evropi i gradnjom njihovih institucija. Mijenja se svijest o prirodi krivičnog djela i postupka koji se počinje tretirati kroz prizmu javnih interesa i održavanja sigurnosti i mira u široj društvenoj zajednici. Stoga se smatralo nepoželjnim prepustiti tako osjetljiva pitanja u ruke pojedinaca pa se tokom XII vijeka pristupilo formiranju tužilačkih i istražnih organa. Dolazi do promjene u strukturi postupka. Umjesto ranijeg pravnog sučeljavanja stranaka različitim procesnim sredstvima prelazi se na racionalnija dokazna sredstva.

Javno tužilaštvo svoj finalni oblik poprima tokom XVIII vijeka. Kao tipičan primjer može se uzeti Francuska gdje je dugo vremena zaštita prava žrtve krivičnog djela bila isključivo njena privatna stvar. Postojala su striktna ograničenja u pogledu prava na tužbu. Pojedinaac je mogao podići tužbu u slučajevima kada je prema njemu ili članu porodice izvršeno krivično djelo. Oštrija ograničenja su propisivana za ubistvo gdje se za optuživanje tražilo postojanje krvnog srodstva između ubijene osobe i preživjelih članova porodice. Kada je tužilac bila žena, tužba joj je bila dozvoljena jedino ako je sa ubijenom osobom bila ranije u bračnoj vezi. Učešće tužioca nije bilo potrebno ukoliko je osoba uhvaćena na djelu. Na osnovu iskaza lica zatečenih na mjestu izvršenja djela i osobe koja je privela počinioca moglo se pristupiti vođenju postupka i kažnjavanju. Postojale su određene situacije kada je država mogla sama vršiti radnje krivičnog gonjenja bez privatnog tužioca. Prvu situaciju je predstavljalo privođenje osobe na osnovu sumnje u počinjeno krivično djelo, gdje je vlast mogla pojedinca privremeno lišiti slobode. Trubom je objavljivano javnosti da se ta osoba nalazi u pritvoru na određeno vrijeme. Pozivane su žrtve i srodnici da iznesu svoje tužbe na račun pritvorenika i da time ishode krivičnu sankciju pošto država tada nije raspolagala pravom kažnjavanja. Druga mogućnost sastojala se u ovlaštenju države da u slučaju sumnje da je izvršeno neko ozbiljnije krivično djelo privede osumnjičenika i na osnovu njegove saglasnosti započne suđenje, ali bez žrtve kao tužioca. Pristanak je prema tadašnjim zakonima bio obavezan, ali se u većini slučajeva on iznuđivao primjenom sile ili držanjem osumnjičenika u teškim uvjetima, bez dovoljno hrane i vode.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Yue Ma, 2008. Exploring the Origins of Public Prosecution. *International Criminal Justice Review* Volume 18, Number 2, str. 190-211.

Razvoj javnog tužilaštva u Zapadnoj Evropi može se razmatrati u okviru sistema Common Law, romanskog, germanskog i skandinavskog prava. Neke druge vanevropske zemlje, ponajviše muslimanske države Sjeverne Afrike i Bliskog Istoka, tokom XVIII i XIX vijeka, u sklopu modernizacije vlastitih pravnih sistema preuzele su evropska rješenja institucije javnog tužilaštva. S obzirom na to da šerijatsko pravo, koje se primjenjivalo u ovim zemljama, nije poznavalo pojam javnog tužioca, njegovo uvođenje u tamošnje pravne sisteme značilo je značajnu novinu. Ova institucija tokom vremena prilagođavala se političkim, kulturnim, vjerskim i drugim prilikama društvenih sredina u kojima je egzistirala.<sup>4</sup>

### **Razvoj javnog tužilaštva u sistemu Common Law**

U periodu rane anglosaksonske vladavine u Engleskoj je preovladavao sistem privatnih tužbi po kojem je krivično djelo bilo stvar oštećene strane, a ne države. Takva situacija je dovela do porasta slučajeva krvne osvete. Zato se došlo na ideju uvođenja plaćanja novčane kompozicije ili odštete oštećenoj strani, poznatije kao *wergeld*. Dogovor o iznosu *wergelda* ovisio je od volje oštećene strane i počinioca. Ukoliko on ne bi isplatio ugovorenu sumu, žrtva je imala pravo na osvetu. Materija krivičnog prava nikada u potpunosti nije bila stvar volje pojedinaca budući da su se na određeni način u rješavanje sporova uključivali i sami kraljevi. Ta involviranost manifestovala se u propisivanju još jedne dodatne obaveze koju je počinilac krivičnog djela morao platiti pored *wergelda*, a to je bio novčani iznos *wite* namijenjen državi. Razlozi njegovog ubiranja bili su više fiskalne prirode nego namjere da se riješi određeni spor. Sljedeći korak u razvoju tužilaštva predstavljalo je uvođenje posebnog upravnog sistema *Frank – pledge system*. Prema ovoj koncepciji, cjelokupna društvena zajednica bila je podijeljena na manje jedinice – desetine (*tithings*) koje su bile dužne da, u slučaju da neki član njihove zajednice počini bilo kakvo krivično djelo, on bude doveden pred sud. One su, dakle, obavljale tužilačku funkciju za svoju zajednicu. Veće jedinice bile su stotine (*hundreds*) i veći okruzi (*shires*). Uporedo sa njima postojali su i sudovi za pojedine organizacione nivoe: *Courts of Shires* i *Courts of Hundreds* – prvi oblici sudske organizacije na engleskom tlu.

Normanskim osvajanjem Engleske 1066. započinje nova epoha u razvoju njenog pravnog i sudskog sistema.<sup>5</sup> Normani su zadržali raniju anglosaksonsku

---

<sup>4</sup> Opširnije o tome u: Bandžović S., 2020. Razvoj javnog tužilaštva u savremenim muslimanskim zemljama. Context: Časopis za interdisciplinarnu studiju, broj 7:1, str. 85-104.

<sup>5</sup> Historijski razvoj engleskog prava prošao je kroz nekoliko faza. Prva obuhvata period galorimskih i barbarskih najezda do dolaska Normana na vlast 1066. godine. Druga etapa traje od 1066. do krunisanja kralja Henriha VII 1485. godine. Treća obuhvata razdoblje od 1485.

strukturu sudskog postupka koji je i dalje bio stvar pojedinca uz njegovo podnošenje tužbe nadležnom sudu.<sup>6</sup> Ova procesna radnja je bila riskantna. Tužiocu je, u slučaju da ne uspije dokazati krivnju optuženog, prijetila sankcija. Najčešće korištena procesna sredstva pred sudom bili su sakletvenici i ordalije.<sup>7</sup> Optuženi je, prema naređenju suda, morao pribaviti najmanje 12 sakletvenika koji bi potvrđivali njegovu nevinost i čast. Često se dešavalo da tužilac na svojoj strani ima više sakletvenika, pa je optužena strana putem ordalija bila prisiljena dokazivati istinitost svojih izjava. Tokom XII i XIII vijeka normanski kraljevi započeli su postepene reforme sistema privatnih tužbi uvođenjem novih instituta u procesno pravo. Konstitucijama kralja Henrija II iz 1164. (*Assize of Clarendon*) formirana je posebna porota čiji je zadatak bio da započne krivično gonjenje počinioca djela i učestvuje u donošenju presude (*Jury of Presentment*). Naime, konstitucija je propisivala da, ukoliko niti jedna osoba ne želi otvoreno optužiti nekoga da je počinio protupravno djelo, šerif se mogao uz pomoć 12 čestitih ljudi i u prisustvu biskupa zakleti u osnovanost takvih navoda i time dovesti do pokretanja krivičnog postupka. Čin izricanja presude manifestovao se kao ostvarivanje božanske volje. Donošenje *Magne Charte Libertatum* 1215. prve povelje ljudskih prava, dovelo je do korjenitih reformi u sudskom sistemu. Na osnovu novouvedene presumpcije nevinosti, ranija porota gubi svoje akuzatorsko svojstvo, postaje zadužena za utvrđivanje krivice u konkretnom slučaju. Tužilačku ulogu preuzima nova, velika porota (*The Grand Jury*) sa većim brojem porotnika od prethodne. Svoj rad je obavljala isključivo na osnovu podneska oštećene strane. Za održavanje javnog reda i mira bili su zaduženi posebni zaštitni agenti (*Constable*) i mirovne sudije (*Justices of*

---

(pojave dinastije Tjudor) i traje do 1832. godine. Navedeno prema: Marković, S., 2009. Opšta istorija prava I. Podgorica: Univerzitet Mediteran. str. 407-408. Normanska osvajanja nisu rezultirala stvaranjem jedinstvenog pravnog sistema u Engleskoj. Dominantnu ulogu i dalje su igrali običaji, normansko pravo i njegove institucije. Nije postojala podjela vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku već je sva moć bila koncentrisana u rukama kralja i posebnog tijela Curia Regis koje je tretirano kao jedna vrsta kraljevskog savjeta ili kurije. U XII vijeku kurija je pripadala kategoriji centralnih organa vlasti iz kojih će se formirati i druga tijela. Englesko pravo tog vremena činila su tri izvora: opće (precedentno) pravo – Common Law, pravo pravičnosti – Equity Law i zakonsko (statutarno) pravo – Statute Law. Navedeno prema: Halapić, E., 2019. Kratki uvod u angloameričko pravo. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, str. 24.

<sup>6</sup> The Law of Torts smatra se jednom od najvažnijih grana engleskog prava. Termin tort je normansko-francuskog porijekla i označava uvredu, nepravdu ili hrđavo djelo. Ova grana prava reguliše pravne lijekove koji stoje na raspolaganju licu čijim je interesima ili svojini nanesena šteta. Prema: Imamović, M. 2005. Predavanja iz opće povijesti prava i političkih institucija. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu. str. 144.

<sup>7</sup> Sakletvenici (*conjuratores*) su lica koja su polagala zakletvu da bi se potvrđivale činjenice od značaja za sud. Sakletvenici, sapsrišežnici ili kletvenici, kako se sve nazivaju, dokazno su sredstvo koje se koristilo kod svih indoevropskih naroda. Vodi porijeklo iz rodovsko-plemenske zajednice (op. a.).

*Peace*).<sup>8</sup> Agenti su imali mogućnost privođenja osoba koje su narušavale javni red i mir, ali nisu imali značajnija istražna ovlaštenja. Stoga je taj zadatak prešao na mirovne sudije koji se prvi put pojavljuju u XIV vijeku sa zadatkom vođenja istrage i dovođenja optuženika pred veliku porotu.

Statutima kraljice Mary iz 1555. (*The Mary Comittial Statute*) dodatno je ojačana pozicija novouspostavljenih organa gonjenja. Prema ovom propisu, svaki građanin je, kao član zajednice, bio dužan da bilo kakvo protupravno djelo prijavi nadležnim organima i podnese tužbu. Pravosuđu je dato pravo da se aktivnije uključi u rješavanje slučajeva, pritom obavezujući svjedoke, optužene i ostale u postupku da se pojave pred sudom kada je to potrebno. Po pokretanju postupka tužilac se iz njega više nije mogao povući. Ovakav sistem je ostao na snazi sve do XVIII vijeka. Tada je povećan broj krivičnih djela doveo do pitanja reformi postojećeg pravosudnog sistema. U Londonu i drugim gradovima nastaje posebna profesija ljudi zaduženih za hvatanje i kažnjavanje zločinaca. To su bili tzv. lovci na lopove (*The Thief Takers*). Uporedo vlast uvodi sistem novčanog nagrađivanja. Svakom podnosiocu privatne tužbe za određene imovinske delikte garantovana je novčana nagrada. Ubrzo je došlo do velikih zloupotreba optuživanjem često nevinih osoba radi sticanja novčane koristi. Znatan institucionalni iskorak predstavljalo je osnivanje londonske policije 1829. gdje su tužilačku funkciju obavljali policijski službenici. Kako je sve veći broj građana odustajao od podnošenja tužbi zbog nepoznavanja prava i troškova pravne pomoći, novoosnovana policija je preuzela taj zadatak, s tim što su službenici uvijek nastupali s ciljem zaštite privatnog, a manje državnog interesa.

Uz sistem privatnih tužbi, Common Law je poznavao i određene oblike javnog tužilaštva. Ideja formiranja ovakvih institucija proteže se kroz čitavu britansku pravnu historiju. Jedan od začetnika je bio kralj Henry VIII koji je 1534. predložio da narednici za očuvanje javnog reda i mira (*sergeants of common*

---

<sup>8</sup> Krajem XIII vijeka u engleskom pravu prvi put spominju se čuvari mira (Keepers of the Peace). Birani su iz reda mjesnih zemljoposjednika. Čuvari su se brinuli za sprečavanje razbojništava, pljački, osiguravanje drumova i druge poslove održavanja javnog reda i mira. U jednom statutu iz 1344. propisano je da kraljevska komisija imenuje 2-3 lica s najboljom reputacijom u zajednici na mjesta čuvara mira. Po potrebi je kralj angažovao čuvare u vođenju istraga i presuđivanju krivičnih sporova. Vremenom se mijenjao obim njihove nadležnosti, a danas oni mogu postupati u krivičnim i građanskim predmetima. Mirovne sudije imenuje lord kancelar iz kruga lica koja imaju stalni boravak u nekoj grofoviji pod uvjetom da su sposobni za obavljanje te funkcije. Nije potrebno prethodno poznavanje prava niti je propisan cenz ili spol kao eliminirajući faktor za imenovanje. Prema nekim procjenama, u Engleskoj djeluje blizu 20.000 mirovnih sudija od kojih je 3.000 žena. Mnogi nemaju nikakvog pravničkog znanja pa im stoga u radu asistira pomoćnik pravosuđa – *clerk*, koji je obavezno pravnik, tj. solicitor. Prema: Festić, R., 2008. Common Law i druge pravno-historijske teme. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, str. 138-139.

weal) budu ovlaštene da krivično gone u ime države. Parlament je ovaj zahtjev odbio zbog jakog uticaja sistema privatne tužbe. Još od srednjeg vijeka pri kraljevskom dvoru djelovali su posebni kraljevski predstavnici (*attorneys*) sa zadatkom zastupanja kraljevskih interesa pred sudovima, bilo kroz pokretanje postupka ili njegovu obustavu putem posebnog pravnog sredstva *nolle prosequi*. Veći broj predstavnika je vremenom zamijenjen jednim licem (*attorney general*) koje je navedenu funkciju obavljalo i kasnije. Osim njega, ulogu javnog tužilaštva obavljao je direktor javnog tužilaštva, čija je funkcija uspostavljena tokom 1879. donošenjem Zakona o procesuiranju krivičnih djela. Nezadovoljstvo i nekompetentnost policijskog rada u ovoj oblasti doveli su do osnivanja Kraljevskog javnog tužilaštva (*Crown Prosecution Service – CPS*) usvajanjem posebnog zakona 1985. godine (*Prosecution of Offences Act*). Pravo na privatnu tužbu je zadržano.<sup>9</sup> To je potvrđeno ovim zakonom koji u čl. 6 predviđa da rad CPS-a ne oduzima niti ograničava pravo građana da sami pokreću krivični postupak. Pravo na privatnu tužbu postalo je izvor alternativne zaštite građana u slučaju da država ne postupi u nekom konkretnom slučaju.<sup>10</sup>

### **Javno tužilaštvo u romanskom pravu**

Krajem XVIII i tokom XIX vijeka u nekoliko evropskih zemalja dolazi do izmjene tipa krivičnog postupka; inkvizitorski postupak zamjenjuje akuzatorski. Time praktično dolazi do razdvajanja suda (kao sudećeg organa) i tužilaštva (kao organa zaduženog za krivično gonjenje). Poseban značaj po pitanju promjene tipa krivičnog postupka imali su Francuska revolucija iz 1789. i zakonodavne reforme do kojih je došlo prodorom slobodoumnih ideja Revolucije u praksu.<sup>11</sup> Taj model je uticao na razvoj tužilačke službe u Belgiji i Holandiji.<sup>12</sup> Do uspostave tužilačke ustanove u Francuskoj dolazi tokom XIII vijeka imenovanjem kraljevskog tužioca (*procureur du roi*). Njegov zadatak sastojao se u zastupanju i odbrani kraljevih interesa pred sudom, prikupljanju dažbina kao i predlaganju sudskih sankcija za pojedina krivična djela gdje su bili ugroženi interesi kraljevske vlasti. Nakon XII vijeka ovaj tužilac je mogao samostalno inicirati sudski postupak ukoliko oštećeni ili zainteresovani

---

<sup>9</sup> Funkcija krivičnog gonjenja ostvaruje se u javnom interesu. Postoje krivična djela usmjerena protiv privatnih interesa pojedinca gdje država nema koristi od procesuiranja, već se njemu može pristupiti ukoliko postoji prijedlog oštećenog. Imamo i zasebnu skupinu krivičnih djela koja se procesuiraju po privatnoj tužbi od privatnog tužioca. Neki pravni sistemi ne poznaju mogućnost učešća supsidijarnog tužioca u predmetima od javnog značaja, dok drugi takvu mogućnost predviđaju. Prema: Stanković, N., 2021. Krivično procesno pravo. Brčko: Evropski univerzitet Brčko distrikt BiH, str. 99.

<sup>10</sup> Exploring the Origins of Public Prosecution, str. 191-196.

<sup>11</sup> Javnottužilački priručnik, str. 24.

<sup>12</sup> Karčić, F., 2017. Kroz prizmu historije. Sarajevo: Centar za napredne studije, str. 327.

pojedinci nisu podigli optužnicu. Kasnije su se ta ovlaštenja proširila na sva krivična djela, neovisno od volje pojedinaca. Kako je sticao sve više ovlaštenja, tužilac svoje prvobitno ime mijenja u *Ministere public* (javni tužilac). Njegova funkcija sastojala se u procesuiranju krivičnih djela neovisno o tome da li je oštećena strana podnijela prijavu.

Tokom XV vijeka napušta se inkvizitorski sistem sudskog postupka u korist akuzatorskog. Ponovno je primjenjivana i privatna tužba za pojedina krivična djela poput korupcije, različitih oblika zanemarivanja i zlostavljanja. Javni tužilac je u XVI vijeku postao jedina osoba ovlaštena da predlaže krivične sankcije budući da se krivično djelo posmatralo kao izvor opasnosti i štete za cjelokupnu zajednicu. Oštećena strana je imala mogućnost da svoja prava ostvari u okvirima građanskog postupka, tj. da traži naknadu štete. Nakon Francuske revolucije 1789., uporedo sa idejama zaštite ljudskih prava, uvodi se akuzatorski postupak koji je predviđao postojanje porote i načelo usmenosti. Takvo uređenje je trajalo sve do 1895. kada je donesen Termidorski zakon kojim je predviđeno vođenje pisane i tajne istrage, dok je javni odabir tužilaca ukinut. Konačni oblik ova ustanova je poprimila 1808. donošenjem Zakona o krivičnom postupku (*Code d'instruction criminelle*). U njemu prvi put dolazi do izražaja mješoviti krivični postupak (sastoji se iz dva dijela: prethodnog postupka i glavnog pretresa), koji se danas susreće u najvećem broju evropskih kontinentalnih pravnih sistema. Prema ovom francuskom zakonu, postupak se sastoji od akuzatorsko-inkvizitorske i akuzatorske faze. U prvoj fazi istragu je, tajnim i pisanim putem, vodio istražni sudija koji je na osnovu prikupljenih dokaza donosio odluku o upućivanju predmeta u daljnju proceduru.

Danas je rad tužilaštva pod strogim nadzorom francuskog Ministarstva pravde.<sup>13</sup> Francusko pravo poznaje i institut *procureur général* (glavni tužilac) pri Kasacionom sudu koji je zadužen za razmatranje žalbenih zahtjeva povodom sudskih presuda sa prvostepenih instanci koje se pri ovom sudu mogu preinačiti ili ukinuti.<sup>14</sup> Na većinu evropskih zemalja u velikoj mjeri je uticao francuski Zakonik o krivičnom postupku (1808). Prethodno navedeni zakonik uređivao je materiju procesnog prava sve do 1958, kada je stavljen van snage donošenjem novog Zakona o krivičnom postupku.

U pravnom sistemu drugih zemalja romanskog pravnog područja, kao naprimjer Španiji, koncept javnog tužilaštva je prisutan još od najranijih faza državnopravnog razvitka ove zemlje kroz institute kraljevskog predstavnika i *Procurador Fiscal*, dok je u kasnijoj historiji ovaj institut dobio svoj moderni

---

<sup>13</sup> Gwaldys, G., 2014. Public Prosecutors in the United States and Europe. Zurich: Springer, str. 43-45.

<sup>14</sup> Ministère public (online). Dostupno na: <https://www.britannica.com/topic/ministere-public> (10. 11. 2022).



oblik. Donošenjem posebnog organskog zakona 1870. utvrđena je nadležnost javnog tužioca u kontekstu provođenja pravde radi zaštite interesa cjelokupne zajednice kao i državne vlasti u onim stvarima koje u određenoj mjeri utiču na interese ovih struktura. Zakoni o sudskom postupku iz 1881. i 1882. javnog tužioca definisali su kao posebnu, neovisnu stranku, kako u krivičnom tako i građanskom postupku. Posebnim kraljevskim dekretom od 21. juna 1926. špansko tužilaštvo je zvanično steklo svoju autonomiju sa zadatkom zastupanja vlade u odnosima sa pravosuđem, u zaštiti javnih interesa i nadzoru nad ostvarivanjem principa zakonitosti. Nakon Španskog građanskog rata (1936-1939) dolazi do uspostave diktatorskog režima generala Franciska Franka, gdje je tužilaštvo dobilo posredničku ulogu u odnosima između administracije. Poslije Frankove smrti 1975. dolazi do demokratizacije španskog društva. To je rezultiralo donošenjem novog ustava Španije (1978) koji je garantovao niz prava i sloboda svim građanima. Član 124. Ustava je posvećen definiciji javnog tužioca kao čuvara principa zakonitosti, legaliteta i svojevrsnog zaštitnika ustavom zagarantovanih ljudskih prava pred španskim sudovima. U postojeće propise koji regulišu rad ove institucije spada Organski statut javnog tužilaštva odobren posebnim Zakonom br. 50/81 iz 1981, dopunjen amandmanima 2007. godine. Njime je dodatno proširena autonomnost rada ovog tijela. Dva temeljna principa na kojima počiva špansko tužilaštvo jesu načelo legaliteta i jednakosti. Pod načelom legaliteta podrazumijeva se obaveza rada javnog tužilaštva u skladu sa Ustavom, zakonima i ostalim važećim propisima u zemlji. Načelo jednakosti obavezuje ovu instituciju na punu neutralnost i objektivnost u radu prilikom odbrane vrijednosti i javnog interesa koji su joj povjereni temeljem Ustava.<sup>15</sup>

Italijansko javno tužilaštvo svoje korijene ima još iz perioda rimskog prava, njegovih kasnijih razvojnih faza. U početnim stadijima ovo pravo nije pravilo niti je poznavalo jasnu razliku između javne i privatne tužbe. Građanima je bilo zagarantovano pravo na privatnu osvetu kao reakciju na počinjena djela, dok je država sudila i kažnjavala samo u onim slučajevima gdje je krivično djelo ugrožavalo njene interese. Tokom perioda Rimske Republike pojavljuju se i prvi oblici sudskog postupka koji se pokretao po inicijativi žrtve, države ako je imala interesa, kao i na inicijativu svakog slobodnog rimskog građana. Prvi put pojavljuju se nova načela sudskog postupka, kao što su princip usmenosti, procesne pasivnosti sudije, jednakosti oružja itd. Vremenom se pokazalo da sistem privatne tužbe nije dovoljan da bi se zaštitio interes vlasti, pa su stoga rimski vladari ovlastili magistratu da pokreću postupak i poduzimaju ostale procesne radnje kako povodom djela usmjerenih protiv rimske države tako i ostalim slučajevima. Time je uspostavljen sistem inkvizitorskog postupka.

---

<sup>15</sup> The Spanish Prosecution Service (online). Dostupno na: [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es) (8. 12. 2022).

Padom Rimskog Carstva 476. na italijanski prostor dolazi akuzatorski sistem krivičnog postupka koji je u određenoj mjeri egzistirao uporedo sa postojećim inkvizitorskim konceptom. To je bilo doba srednjovjekovne hereze, gdje je crkva, a samim tim i javna vlast, imala mogućnost da istražuje i optužuje osobe osumnjičene za herezu. Smatralo se da je žrtva takvih djela sam Bog, pa je potrebno kazniti počinioca, omogućiti mu pokajanje i oprost. Po uzoru na Napoleonov Zakon o krivičnom o postupku (1808), u Italiji ali i ostatku Zapadne Evrope uvodi se funkcija istražnog sudije, kao jedne od stranaka u postupku zadužene za istražne radnje. Takvo uređenje je bilo zadržano i u prvim italijanskim zakonima o krivičnom postupku iz 1865. i 1913. godine. U vrijeme Musolinijevog fašističkog režima donijet je 1930. novi zakon. Povećane su ovlasti javnog tužioca, prava optuženih osoba su drastično smanjena. Ovaj propis je ostao na snazi čak i nakon donošenja novog, poratnog demokratskog ustava (1948), sve do velikih reformi u italijanskom pravosuđu provedenih 1989. godine.<sup>16</sup> Tada je usvojen novi zakon o krivičnom postupku kojim je ukinut položaj istražnog sudije. Javni tužilac je postao jedina stranka ovlaštena za pokretanje postupka i vođenje istrage.

U Portugalu koncept javnog tužilaštva počeo se izgrađivati paralelno sa uspostavom prvih državnih institucija i centralizovane vlasti. Postojalo je više formi javnih tužilaca, pa se tako može govoriti o kraljevskom tužiocu, tužiocu za pravna pitanja i tužiocu zaduženom za poslove kralja i riznice. Zvanično se, prvi put, ova institucija pojavljuje u aktu kralja Afonsa III (1289) kojim je propisano da se svako ko ima neku žalbu na račun kralja treba pojaviti pred posebnim kraljevskim tribunalom (Tribunal da Relação) gdje je kraljevski tužilac razmatrao pojedinih spora. Rad tužioca u ovom periodu regulisali su brojni propisi od kojih se kao bitni mogu izdvojiti Casa da Suplicação i Livros e Posturas. Ipak, ključnu ulogu u učvršćivanju ove institucije u portugalskom pravnom sistemu imale su dvije ordinanse: Ordenações Afonsinas i Ordenações Manuelinas, koje su bile svojevrsne kompilacije pravila donesene od kralja Afonsa IV i Manuela I. Naredbom iz augusta 1637. propisano je da se svi sudski postupci trebaju voditi bez posebne dozvole kraljevskog tužioca. Osnivanjem novih apelacionih sudova 1822. posebnom uredbom je propisano da pri svakom apelacionom sudu djeluju tri tužioca: jedan je bio kraljevski tužilac i zaštitnik nacionalnog suvereniteta, ostala dvojica su bila u svojstvu zaštitnika kraljevske riznice i pravosuđa. Njih je imenovao kralj, za svoj rad su odgovarali vladi i mogli su biti smijenjeni sa svojih pozicija ukoliko su okolnosti slučaja ukazivali da su oni takvu mjeru zaslužili. Međutim, zbog tadašnje loše tužilačke

---

<sup>16</sup> Illuminati, G., 2010. The Accusatorial Process from the Italian Point of View. North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation, Volume 25, Number 2, str. 297-316.

organizacije, ova uredba nije stupila na snagu. Dekretom od 16. maja 1832. uspostavljena je nova hijerarhijska struktura portugalskog tužilaštva. Osnovan je Vrhovni sud, a uporedo sa njim i institut generalnog tužioca. Ispod njega nalazili su se kraljevski tužioci i zamjenici na nižim instancama. Ministar pravosuđa Campos Henriques osnovao je 1901. Visoko vijeće pri javnom tužilaštvu koje je djelovalo kao konsultativno i disciplinsko tijelo. Nakon uspostave republikanske vladavine, došlo je do određenih promjena u postojećoj tužilačkoj strukturi. Raniji kraljevski tužilac za krunu i riznicu preimenovan je u glavnog tužioca, tužioci na nižim instancama su postali distriktni tužioci, a prijašnji zamjenici kraljevskih tužilaca – zamjenici distriktnih tužilaca. Donošenjem novog portugalskog ustava 1976. tužilaštvo je dobilo svoj konačni oblik, pri čemu mu je zagaranatovan visok stepen autonomije u njegovom radu.<sup>17</sup>

### **Javno tužilaštvo u germanskom pravu**

Do XII vijeka razvoj javnog tužilaštva u njemačkim zemljama, koje pripadaju porodici germanskog prava, tekao je na sličan način kao i u Francuskoj. Poduzimanje bilo kakvih procesnih radnji nije bilo moguće bez privatnog tužioca. Tokom vremena tužilačku ulogu preuzimaju državni organi, prvenstveno u slučajevima gdje je zabilježeno odsustvo privatnog tužioca, a kasnije se obim poslova širi na sva krivična djela. Ukoliko je tužilac insistirao na svojoj tužbi, bio je dužan sudu položiti novčani iznos koji je bio namijenjen optuženom ako navodi iz optužnice ne budu potvrđeni. Kada bi tužilac odbio da preda tu sumu, bio bi, zajedno sa optuženim, smješten u pritvor sve do ročišta.<sup>18</sup> U Njemačkoj je služba javnog tužioca (*Staatsanwaltschaft*) nastala u XIX vijeku razdvajanjem istražne i presuđujuće funkcije inkvizicijskog sudije. Radi se o jednoj mladoj pravnoj ustanovi preuzetoj iz modernog francuskog krivičnog prava iz XIX vijeka.<sup>19</sup> Francuskim osvajanjem nekih zapadnonjemačkih pokrajina (Rheinland) počelo se direktno primjenjivati francusko zakonodavstvo koje se u kontekstu sudskog postupka pokazalo efikasnijim u odnosu na legislative tadašnjih pojedinih njemačkih država

---

<sup>17</sup> History of Portuguese Public Prosecution (online). Dostupno na: <http://en.ministeriopublico.pt/historymp/history> (14. 11. 2022).

<sup>18</sup> Exploring the Origins of Public Prosecution, str. 198.

<sup>19</sup> Preteču javnog tužilaštva u Njemačkoj činila je institucija Fiskalat (lat. fiskal – prokurator) koja se prvi put pojavila u njemačkim državama Hessen i Brandenburg-Preussen u XV vijeku. Zadatak ove ustanove sastojao se u zaštiti fiskalnih interesa kraljevske vlasti, regalija (vladarskih prava na kovanje i distribuciju vlastitog novca) i zaštiti državnih interesa. Iz ovih ovlasti će se kasnije pojaviti i obaveza Fiskalata na zaštitu javnog reda i mira. Opširnije o tome u: Karsten Ernst, S., Rautenberg Erardo, C., 2015. Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart. Baden-Baden: Nomos.

(Pruska). U sudski postupak uvode se instituti porote, principi usmenosti i javnosti postupka.

Do ozbiljnijih reformi njemačkog procesnog zakonodavstva dolazi 1846. uspostavom javnog tužilaštva pri Krivičnom sudu u Berlinu. U posebnoj naredbi o uvođenju usmenog i pisanog postupka tokom istrage (1848), detaljnije je opisan obim poslova javnog tužilaštva (čl. 6). Tužilac je bio dužan da se brine o poštivanju procesnih normi i spriječi procesuiranje nevinih osoba. Proces osnivanja javnog tužilaštva okončan je 1877. donošenjem pruskog carskog zakona o pravosuđu (*Reichsjustizgesetze*). Njime je došlo do odvajanja tužilačke od istražne funkcije.<sup>20</sup> Radi se o hijerarhijskoj strukturi tužilaštva koja korespondira s uređenjem sudova. Država ima monopol nad pravom krivičnog gonjenja, a javni tužioci redovno pripadaju sudskoj grani vlasti. Ipak, postoje pojedini slučajevi (krivična djela protiv braka i porodice, kleveta) gdje i dalje postoji gonjenje po privatnoj tužbi. U slučaju da javni tužilac izjavi da neće pokretati postupak, žrtva ima pravo podnošenja žalbe tužiocu zaduženom za određeni distrikt. Ukoliko se on bude pridržavao te odluke, postoji mogućnost upućivanja žalbe apelacionom sudu koji odluku tužioca može preinačiti ili ukinuti.<sup>21</sup> U Njemačkoj je tužilaštvo hijerarhijski strukturiran i nezavisan organ administracije pravde. Unutar nje tužilaštvo sa sudovima ima zajedničku ali i odgovarajuću ulogu u ostvarivanju pravde. Tužioci su uključeni u administraciju pravde kao nezavisan organ i istovremeno kao dio treće sudske vlasti.<sup>22</sup>

U drugim evropskim zemljama, primjerice Holandiji, ova ustanova je nastala kao rezultat francuske aneksije (1810). Holandski sudovi su primjenjivali francuske zakone: *Code Civil* (građanski zakonik), *Code Pénal* (krivični zakonik) i *Code d'Instruction Criminelle* (zakon o krivičnom postupku). Po uspostavi francuske vlasti u ovoj zemlji predstavljen je i uveden novi sudski i tužilački sistem po uzoru na francuski piramidalni sistem. Preuzeta je i podjela na krivična djela, delikte i prestupe (crimes, délits, contraventions). Uspostavljeno je Vrhovno javno tužilaštvo (*het openbaar ministerie*), poznatije kao i *le Ministère Public*, koje je bilo pod kontrolom Ministarstva pravde u Parizu. Ostali javni tužioci (*officieren van justitie*) bili su predstavnici Vrhovnog tužilaštva i za svoj rad su odgovarali ovom tijelu. Holandija se 1813. oslobodila od francuske vlasti, ali je zadržala većinu pravnih rješenja,

---

<sup>20</sup> Die Staatsanwaltschaft, Aufbau, Geschichte, Tätigkeit, Rechtstellung im Verfahren (online). Dostupno na: <http://herberger.jura.uni-sb.de/ref/strafprozessrecht/Rat-2.html> (11. 11. 2022).

<sup>21</sup> Kroz prizmu historije, str. 328.

<sup>22</sup> Javnotužilački priručnik, str. 21.

uključujući i ona u vezi sa sudskim postupkom.<sup>23</sup> Tako je *le Ministère Public* i dalje nastavio sa radom ali pod imenom *le Openbaar Ministerie*, tj. Kancelarija javnog tužioca. Ona se sastoji od pet generalnih tužilaca i jednog predsjedavajućeg. Njihov zadatak je davanje smjernica regionalnim tužilaštvima (*parketten*) u radu. Ovih regionalnih organa ima 19, a po svom obimu odgovaraju granicama postojećih sudskih distrikta (*rechtsbank*). Pored njih holandski sudski sistem čini i pet apelacionih sudova (*Hof*). Tokom XIX vijeka većinu krivičnih djela procesuirali su direktno sudovi. Veliki porast broja prekršaja doveo je do prekomjernog opterećenja sudova što se riješilo ovlašćivanjem tužilaštva za kazneno gonjenje manjih djela i prekršaja, primjerice pijanstva. Takva praksa je zadržana do danas. Holandsko tužilaštvo je 1983. započelo sa procesuiranjem lakših krivičnih djela. Do značajnijeg rasterećenja rada ove institucije došlo je tri godine kasnije prebacivanjem prekršaja u nadležnost prekršajnih sudova. Posljednje veće izmjene izvršene su 2008. kojima je *le Openbaar Ministerie* omogućeno da predlaže krivične sankcije za manja djela i povrede.<sup>24</sup>

Razvoj javnog tužilaštva u Austriji može se pratiti kroz nekoliko faza: od perioda Habsburške Monarhije, vremena između dva svjetska rata do savremenog perioda. Ulogu tužioca obavljalo je, do revolucionarnih pokreta 1848, posebno tijelo – *Finanzprokuratur*. Ovaj institut prvi put spominje se u XIII vijeku na Siciliji gdje je ovo tijelo započelo sa radom za vrijeme vladavine Staufera Friedricha II. Kasnije je ovaj koncept preuzet i u Svetom Rimskom Carstvu kojem je pripadala i Austrija. Zadatak prokuratora sastojao se u zaštiti cara kao vrhovnog gospodara zemlje u postupcima pred sudovima i u eventualnim sporovima sa carskim pokrajinama. Pored toga prokuratorova obaveza podrazumijevala je i pružanje pravne pomoći državnim organima kada je to bilo potrebno. Razvoj modernog tužilaštva započeo je 1848. donošenjem posebne uredbe ministarskog vijeća kojom se prvi put koristi termin *javno tužilaštvo*. Donošenjem 1850. Zakona o krivičnom postupku (*Strafprozessordnung*) uveden je princip akuzatornosti. U potpunosti je napušten tadašnji sistem inkvizitorskog postupka i stvoreni su uvjeti za održavanje fer i pravičnih suđenja. Objavljena je 1849. posebna carska odluka kojom je predviđeno donošenje zasebnog zakona namijenjenog regulisanju buduće institucije javnog tužilaštva. Navedeni zakon je donesen 1850. u vidu organskog zakona o tužilaštvu. Prokuratoru su izgubili pravo krivičnog gonjenja pojedinaca. Ti su poslovi prešli u ruke novoosnovane tužilačke ustanove.

---

<sup>23</sup> Marguery, T. P., 2008. Unity and diversity of the public prosecution services in Europe. A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems s.n., Groningen: University of Groningen, str. 97-99.

<sup>24</sup> Openbaar Ministerie – The Public Prosecution Service at Glance (2011) (online). Dostupno na: <https://www.om.nl/algemeen/english/> (11. 11. 2022).

Razdvajanje tužilačke i sudske funkcije odrazilo se i na ostale segmente pravosuđa, uključujući i stručna udruženja. Dio tužilaca napustio je 1919. postojeće sudsko udruženje i osnovao slično, zasebno tijelo. Njemačkim pripajanjem Austrije 1938. (*Anschluss*) došlo je do gubitka samostalnosti austrijskih pravosudnih institucija i njihovog stavljanja pod nadzor njemačke vlasti. Poslije Drugog svjetskog rata započelo se sa obnovom rada pravosuđa. Najvažniji događaj predstavljalo je donošenje posebnog Zakona o javnom tužilaštvu (*Staatsanwaltschaftsgesetz – StAG*) 1986. kojim je ova institucija priznata kao jedan od zaštitnih organa prava.<sup>25</sup>

U Švicarskoj Konfederaciji razvoj pravosuđa i tužilaštva može se pratiti od čina osnivanja Konfederacije (1848). Ustav, izglasan u septembru te godine, predviđao je da će se posebnim zakonom urediti oblast javnog tužilaštva. Prve odredbe donesene su 1849. posebnim Federalnim aktom o organizaciji pravosuđa koji je, članovima 43. i 44, ustanovio nadležnost švicarskog Saveznog vijeća da imenuje javnog tužioca nadležnog za područje cijele države. Mandat njegovog djelovanja poklapao se sa periodom imenovanja saziva Saveznog vijeća, s tim da tužilac potpuno samostalno podnosi optužnice i provodi druge procesne radnje. Za svoj rad odgovara pred Saveznim vrhovnim sudom. Ovlasti javnog tužioca 50-ih godina XIX vijeka proširuju se na slučajeve apatridije (osobe bez državljanstva) gdje mu je data mogućnost provođenja preliminarne istrage. Tužilac je ovlašten i da pokreće građanske sporove pred Saveznim vrhovnim sudom ako to iziskuje zaštita interesa Konfederacije, te da postupa u svim predmetima dodijeljenim od Saveznog vijeća i ostalih nadležnih institucija. Novine su u švicarsko krivično materijalno i procesno pravo uvedene Krivičnim zakonom 1853. kojim je ustanovljena jurisdikcija kantona i konfederacije. Za krivična djela veleizdaje, zločina protiv međunarodnog prava ili oružanog napada na švicarsku konfederaciju nadležna je sama država, dok je za ostala krivična djela propisana nadležnost kantona. Uvode se i izmjene u strukturi imenovanja javnog tužioca, pa se sa prvobitnog stalnog imenovanja glavnog tužioca uvodi privremeno (*ad hoc*) imenovanje za svaki konkretan slučaj. U skladu sa novim stanjem, pozicija glavnog tužioca je bila upražnjena od 1857. do 1889. kada je donesen poseban Savezni propis o Kancelariji generalnog tužioca. Propis je predviđao izbor tužioca od saveznog vijeća i obavljanje funkcija predviđenih postojećim, relevantnim propisima. Tužilaštvo je steklo ovlaštenje da postupa u svim predmetima koji se odnose na zaštitu unutrašnje i vanjske sigurnosti države. U svrhu te zaštite, švicarska skupština 1935. donosi zakon o zaštiti sigurnosti Konfederacije. Ovim zakonom je osnovana Federalna policija koja je obavljala dva zadatka: obavještajni u cilju

---

<sup>25</sup> Geschichte der Vereinigung Österreichischer Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (online). Dostupno na: <http://staatsanwaelte.at/unsere-geschichte> (29. 11. 2022).

zaštite sigurnosti zemlje i zaštitu prava zajedno sa javnim tužilaštvom koje je provodilo istragu u krivičnim djelima. Do djelimičnog odvajanja ovih dviju institucija dolazi 1958. od kada radom policije rukovodi šef, dok tužilaštvo samostalno obavlja istražne radnje sa mogućnošću davanja instrukcija policiji. Tužilaštvo je punu samostalnost od federalne policije ostvarilo 1999, a došlo je i do ukidanja federalne policije i osnivanja nove, kriminalne policije (FCP).<sup>26</sup>

### **Javno tužilaštvo u skandinavskom pravu**

Donošenjem prvog ustava 1849. Kraljevina Danska je započela dugi proces izgradnje modernih, demokratskih državnih i pravosudnih institucija. Ustavna struktura je izmijenjena amandmanima 1951, ali su osnovni koncepti, ideje i državna struktura ostali netaknuti. Sistem vladavine u ovoj zemlji počiva na principu podjele vlasti na zakonodavnu koju čini parlament, izvršnu koju predstavlja vlada i sudsku. Javno tužilaštvo u ovoj zemlji pripada grani izvršne vlasti. Ova institucija je novijeg datuma. Njeni temelji nalaze se u danskom Zakonu o krivičnom postupku (1916) koji detaljno uređuje rad pravosudnih institucija uključujući i nekoliko odredaba o tužilaštvu. Grenland i Farska Ostrva koja se nalaze u sastavu Kraljevine imaju svoje zasebne propise, ali su njihove policijske snage i tužilaštva integrisani u jedinstveni danski sistem. Nedugo po donošenju Zakona o krivičnom postupku, 1919. sa radom je započelo dansko javno tužilaštvo. Prethodno je na snazi bio sistem istražnih sudija gdje se između njih i policije nije jasno mogla povući granica u obimu i vrsti poslova koje su ove institucije obavljale. Tužilački sistem sastoji se od tri nivoa: na vrhu se nalazi direktor javnog tužilaštva (*Rigsadvokaten*) koji obavlja tužilačku funkciju u slučajevima koji se pojave pred Vrhovnim sudom Danske. Na sljedećem nivou nalazi se šest regionalnih tužilaca (*Statsadvokaterne*) sa dvije prateće jedinice zadužene za privredni kriminal i zločine sa međunarodnim elementima. Posljednji, lokalni nivo čini 12 distrikta kojima upravljaju komesari (*Politimestrene*). Svaki komesar obavlja dvije funkcije: on je istovremeno na čelu javnog tužilaštva unutar svoje jedinice ali je i na čelu policijskih snaga u svojoj oblasti. Rad policijskih snaga, tužilaštva i penitencijarne službe je pod kontrolom danskog Ministarstva pravde.<sup>27</sup>

U Kraljevini Švedskoj javno tužilaštvo (*Åklagarmyndigheten*) je u svom razvoju prošlo kroz dvije faze. Do 60-ih godina XX vijeka tužilaštvo i policija su zajednički obavljali poslove krivičnog gonjenja. Putem obimnih reformi ove dvije ustanove su se 1965. odvojile. Sljedeća faza je provedena 1996. spajanjem

---

<sup>26</sup> History (online). Dostupno na: <https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/en/home/die-bundesanwaltschaft/geschichte1.html> (8. 11. 2022).

<sup>27</sup> The Danish Prosecution Service (Rigsadvokaten) (online). Dostupno na: [https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejnupload/InfoAbout/The\\_Danish\\_Prosecution\\_Service.pdf](https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejnupload/InfoAbout/The_Danish_Prosecution_Service.pdf) (14. 11. 2022).

manjih, lokalnih jedinica u šest regionalnih tužilačkih ispostava pod kontrolom glavnog tužioca. Tih šest jedinica je objedinjeno 2005. u jednu cjelinu, čime je formirano tužilaštvo koje se danas sastoji od sedam odjela i centralnog odjeljenja. Zadatak ove institucije sastoji se u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije, djela usmjerenih protiv nacionalne sigurnosti i okoliša. Pored navedenih, ustrojen je poseban sektor zadužen za procesuiranje krivičnih djela počinjenih od sudija, tužilaca, policijskih službenika i drugih državnih funkcionera.<sup>28</sup>

U Norveškoj je do modernizacije krivičnog prava došlo ubrzo nakon njenog otcjepljenja od Danske i proglašenja prvog ustava 1814. koji je predviđao usvajanje krivičnog zakona (KZ), koji je stupio na snagu 1842. godine. Nastao po uzoru na tada moderne kodifikacije poput krivičnih zakona Francuske i Hannovera, ovaj propis je bio na snazi sve do 1902. kada ga je zamijenio novi KZ. Novi krivični materijalnopravni propis, u duhu savremenih pravnih i filozofskih doktrina, donesen je 2005. godine. Zakonom o krivičnom o postupku (1887) u norveški pravni sistem uveden je institut porote. Autor ovih propisa bio je norveški profesor Bernhard Getz koji je 1889. postao prvi direktor novoosnovanog javnog tužilaštva.<sup>29</sup> Javno tužilaštvo (*Påtalemmyndigheten*) podijeljeno je na tri manje organizacione cjeline: direktor javnog tužilaštva i regionalni tužioci koji sačinjavaju Visoko tužilačko vijeće, dok je na nižem nivou tužilačka djelatnost u rukama policijskih struktura. Osnovane su 2005. i dvije specijalizovane agencije: *Økokrim* sa ciljem istraživanja i procesuiranja krivičnih djela iz segmenta privrednog, okolišnog i računarskog kriminaliteta i *Det nasjonale statsadvokatembetet* zadužena za organizovani kriminal.<sup>30</sup>

## **Zaključak**

Pitanje krivične odgovornosti i sankcionisanja počinilaca krivičnih djela dugo se nalazilo u privatnopravnoj sferi pojedinca. Tako se u ranim razvojnim fazama države i prava nerijetko pribjegavalo krvnoj osveti kao svojevrsnom načinu odštete za materijalnu ili nematerijalnu štetu prouzrokovanu krivičnim djelom. To je u praksi dovodilo do velikih ljudskih gubitaka, a nerijetko i uništenja cijelih zajednica te porodica. Vremenom se osveta potiskuje iz upotrebe, a

---

<sup>28</sup> Swedish Prosecution Authority (Åklagarmyndigheten) (online). Dostupno na: <https://www.aklagare.se> (24. 12. 2022).

<sup>29</sup> Jacobsen, J., Hallgren Sandvik, V., 2015. An Outline of the New Norwegian Criminal Code. Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice, Volume 3, Issue 2, str. 162-183.

<sup>30</sup> Norwegian Public Prosecution Service (online). Dostupno na: <https://www.riksadvokaten.no/english> (11. 12. 2022).



zamjenjuju je različiti oblici novčane kompenzacije (primjerice *wergeld* u Engleskoj).

Snaženjem zapadnoevropskih država u XII i XIII vijeku javlja se svijest o potrebi većeg učešća države u otkrivanju i krivičnom progonu protupravnih oblika ponašanja. Stvoreni su prvi oblici javnih tužilaštava u Evropi. Oni su imali različite institucionalne forme na šta je uticalo više faktora: od šireg društvenog okruženja do lokalne pravne tradicije i običaja. Javni tužioci su u početku obavljali uzak krug poslova koji su se odnosili na zastupanje državnih interesa pred sudovima, zaštitu državnog suvereniteta, pokretanje sudskih postupaka i prikupljanje fiskalnih prihoda. O tome svjedoče prvobitna pravna uređenja tužilačkih institucija u Španiji, Švicarskoj, Francuskoj, Njemačkoj i Austriji. Tužioci su vršili krivična gonjenja samo u slučajevima gdje oštećena strana nije podnijela krivičnu prijavu, a kasnije su ta ovlaštenja korištena u svim slučajevima neovisno od njenog podnošenja. Tzv. sistem privatnih tužbi danas se zadržao jedino u engleskom sistemu Common Law, dok ga u zemljama evropske kontinentalne pravne tradicije nema. Tu je ovlaštenje krivičnog procesuiranja isključivo u rukama javnog tužioca koji rukovodi cijelim procesom.

Usvajanjem modernih evropskih krivičnih zakonodavstava u XIX i XX vijeku izvršeno je odvajanje sudske i tužilačke funkcije u krivičnom postupku, čime se doprinijelo jačanju nezavisnosti ove institucije. Taj proces je u Engleskoj, Švicarskoj i zemljama skandinavskog prava (Danskoj i Švedskoj) okončan sredinom XX vijeka kada se javno tužilaštvo osamostalilo od policijskih struktura. Time je zaokružena izgradnja tužilačkih kapaciteta u Evropi. Značaj tužilačke funkcije je nemjerljiv u savremenim pravnim tokovima. Štiteći društvene interese i vrijednosti kroz krivični progon tužilac se stara za zaštitu povrijeđenih prava i dobara te doprinosi ostvarenju preventivnih ciljeva krivičnog pravnog sistema. Korištenje prisile više nije u rukama pojedinca već isključivo države, čime se dugoročno jača stabilnost zajednice i garantuje pravna sigurnost.

## Literatura

1. Bandžović, S., 2020. Razvoj javnog tužilaštva u savremenim muslimanskim zemljama. Context: Časopis za interdisciplinarnu studiju, broj 7:1, str. 85-104.
2. Bužanin O., Lalović Lj., Početna obuka – modul 1: Nosioci pravosudnih funkcija i društvo, Sarajevo: Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine
3. Die Staatsanwaltschaft, Aufbau, Geschichte, Tätigkeit, Rechtsstellung im Verfahren (online). Dostupno na: <http://herberger.jura.uni-sb.de/ref/strafprozessrecht/Rat-2.html>
4. Festić, R., 2008. Common Law i druge pravno-historijske teme. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu
5. Geschichte der Vereinigung Österreichischer Staatsanwältinnen Und Staatsanwälte (online). Dostupno na: <http://staatsanwaelte.at/unsere-geschichte>
6. Gwaldys, G., 2014. Public Prosecutors in the United States and Europe. Zurich: Springer
7. Halapić, E., 2019. Kratki uvod u angloameričko pravo. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu
8. History (online). Dostupno na: <https://www.bundesanwaltshaft.ch/mpc/en/home/die-bundesanwaltshaft/geschichte1>
9. History of Portuguese Public Prosecution (online). Dostupno na: <http://en.ministeriopublico.pt/historymp/history>
10. Ilić, G., Subotić, D., 2009. Javnotužilački priručnik. Drugo izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije
11. Illuminati, G., 2010. The Accusatorial Process from the Italian Point of View. North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation, Volume 25, Number 2, str. 297-316.
12. Imamović, M., 2005. Predavanja iz opće povijesti prava i političkih institucija. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu
13. Jacobsen, J., Hallgren Sandvik, V., 2015. An Outline of the New Norwegian Criminal Code. Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice, Volume 3, Issue 2, str. 162-183.
14. Karčić, F., 2017. Kroz prizmu historije, Sarajevo: Centar za napredne studije
15. Karsten Ernst, S., Rautenberg Erardo, C., 2015. Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart, Baden-Baden: Nomos
16. Marguery, T. P., 2008. Unity and diversity of the public prosecution services in Europe. A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems s.n., Groningen: University of Groningen, str. 97-99.
17. Marković, S., 2008. Opšta istorija prava I. Podgorica: Univerzitet Mediteran
18. Ministère public (online). Dostupno na: <https://www.britannica.com/topic/ministere-public>
19. Norwegian Public Prosecution Service (online). Dostupno na: <https://www.riksadvokaten.no/english>

20. Openbaar Ministerie – The Public Prosecution Service at Glance (2011) (online). Dostupno na: <https://www.om.nl/algemeen/english/>
21. Stanković, N., 2021. Krivično procesno pravo. Brčko: Evropski univerzitet Brčko distrikt BiH
22. Swedish Prosecution Authority (Åklagarmyndigheten) (online) Dostupno na: <https://www.aklagare.se>
23. The Danish Prosecution Service (Rigsadvokaten) (online). Dostupno na: [https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejnupload/InfoAbout/The\\_Danish\\_Prosecution\\_Service.pdf](https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejnupload/InfoAbout/The_Danish_Prosecution_Service.pdf)
24. The Spanish Prosecution Service (online). Dostupno na: [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)
25. Yue Ma, 2008. Exploring the Origins of Public Prosecution. International Criminal Justice Review Volume 18, Number 2, str. 190-211.