

Goran Ilić\*

**Kritičko razmatranje Radnog teksta amandmana  
Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije  
(stranputice u tumačenju međunarodnih dokumenata)**

Sadržaj

1. **Uvod**
2. **Izbor članova Saveta i Vrhovnog javnog tužioca u Narodnoj skupštini**
3. **Amandmani o nadležnosti i uređenju javnog tužilaštva**
4. **Amandmani o sastavu, nadležnosti i načinu odlučivanja Saveta**
5. **Zaključak**

## 1. Uvod

Premda je prema Akcionom planu za Poglavlje 23 osnovni smisao izmena odredbi Ustava o pravosuđu da se osigura depolitizacija pravosuđa, na okruglim stolovima koji su trebali da predstavljaju javnu raspravu o izmenama Ustava, akteri bliski politici govorili su o različitim temama (najmanje o depolitizaciji), a sudstvo i tužilaštvo se najčešće predstavljalo u negativnom svetlu. Stiče se utisak da je osnovna ideja organizatora ovih okruglih stolova bila da se napravi katalog nedostataka pravosuđa koji bi verovatno služio, iako se to nije govorilo otvoreno, suženju dostignutog nivoa samostalnosti tužilaštva i nezavisnosti sudstva.<sup>1</sup> Nakon tako sprovedene rasprave, Ministarstvo pravde je nedavno objavilo dugo očekivane amandmane na odredbe Ustava o pravosuđu<sup>2</sup>, koji će u ovom radu biti razmatrani pretežno sa stanovišta relevantnih međunarodnih dokumenata o javnom tužilaštvu.

U uvodu Radnog teksta amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije navodi se da su Amandmani I do XXIV sastavni deo Ustava Republike Srbije i da stupaju na snagu na dan kada ih Narodna skupština proglasi, kao i da se za sprovođenje amandmana I do XXIV na Ustav Republike Srbije donosi ustavni zakon. S obzirom na loša iskustva sa Ustavnim zakonom donetim radi sprovođenja Ustava od 2006. godine<sup>3</sup>, koji je poslužio kao osnov za tzv. reizbor

\* Autor je doktor pravnih nauka i trenutno predsednik Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i zamenik predsednika Državnog veća tužilaca.

<sup>1</sup> Očigledno je da predstavnici Narodne skupštine i Ministarstva pravde ni u drugom krugu rasprave nisu odustali od ove ideje. Na okruglom stolu u Kragujevcu održanom 29. 01. 2018. predstavnici Ministarstva i Parlamenta govorili su o pravosuđu „otudenom“ i „odmetnutom“ od građana.

<sup>2</sup> Radni tekst amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije, objavljen je na sajtu Ministarstva, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/amandmani%20za%20objavljivanje1.pdf>, očitavanje: 01. 02. 2018.

<sup>3</sup> Sl. gl. RS 98/2006.

svih sudija i tužilaca, potrebno je da se i nacrt ili radna verzija teksta ustavnog zakona izloži javnosti zajedno sa Radnim tekstom amandmana, a sve radi jedinstvene javne rasprave. Tekst ustavnog zakona bi trebalo da sadrži nedvosmislene norme o nastavljanju vršenja funkcije sudija i nosilaca javnotužilačke funkcije, odnosno da otkloni sumnju da će biti novog „reizbora“, kao i da odgovori na pitanje da li će biti skraćivanja mandata postojećim organima u sudstvu i javnom tužilaštvu?

Pitanje dopuštenosti reizbora nosilaca javnotužilačke funkcije se postavilo nakon usvajanja amandmana na Ustav Crne Gore. Nekadašni zamenici državnih tužilaca, ustavnim amandmanima preimenovani su u državne tužioce. Ideja je bila da izmenama ustavnih normi o pravosuđu, kao i promena naziva, uspostavi diskontinuiteta i da je potrebno sprovesti opšti izbor svih u javnom tužilaštvu, pre stupanja na funkcije pod novim nazivom. Konsultativno veće evropskih tužilaca zauzelo je decidan stav da promena naziva ne bi smela da bude povod za bilo kakvu vrstu suštinskog reizbora: „Nije očigledno da ustavne izmene zahtevaju da bivši zamenici prolaze izbor za imenovanje na poziciju državnih tužilaca pod okolnostima gde njihova nadležnost proizilazi iz Ustava i zakona koji propisuju da je njihova funkcija stalna“,<sup>4</sup> navodi se u Mišljenju. Ukoliko je za zakonodavca neophodno da uvrsti odredbe o „formalnom izboru“, taj postupak mora da „osigura da bivši zamenici tužioca koji se formalno biraju za državne tužioce budu izabrani bez potrebe da prolaze bilo kakav proces selekcije“ i da nastave da vrše dužnost neprekidno na osnovu novih ustavnih i zakonskih odredbi. U Mišljenju Konsultativnog veća evropskih tužilaca kaže se i to da je takva „tehnika već korišćena u nekoliko zemalja Saveta Evrope (na primer u Belgiji nakon promene teritorijalne nadležnosti sudova svi tužioc i sudije su reizabrani bez izuzetka i automatski), čime je izbegnut bilo kakav rizik od novog izbora tužilaca bez primene objektivnih kriterijuma u skladu sa međunarodnim standardima i ovim mišljenjima“. U zaključcima Mišljenja se iznet stav ponavlja još nedvosmislenije i navodi da „ni pod kojim uslovima nije prihvatljivo da tužioc koji su na regularan način imenovani, mogu izgubiti svoj posao zbog izmena u Ustavu.“<sup>5</sup>

U pogledu skraćivanja mandata organa zbog promena ustavnog uređenja pravosuđa postoji odluka Velikog veća Evropskog suda za ljudska prava. U slučaju *Baka protiv Mađarske*<sup>6</sup>, ESLJP zauzeo je stanovište da je skraćivanje mandata predsednika najvišeg suda u Mađarskoj (Kurie) bilo u uzročnoj vezi sa njegovom kritikom najavljene reforme pravosuđa. Tačnije, Sud je ustanovio da postoji uzročna veza između korištenja prava na slobodu izražavanja podnosioca predstavlke i prevremenog prestanka njegovog mandata i da takav prestanak mandata predstavlja mešanje u njegovu slobodu izražavanja. Sud je takođe razmatrao opravdanost mešanja i utvrdio da prevremeni prestanak mandata nije mogao imati za cilj očuvanje nezavisnosti sudstva, „već upravo suprotno“ i da zato mešanje mađarskih vlasti nije imalo „legitiman“ cilj. U odluci, osim toga, ističe se da su kritike zakonodavnih reformi, koje je iznosio Baka bile profesionalnog karaktera, da su se odnosile na predmet od javnog interesa. Naime, on je iznosio svoje stavove o

<sup>4</sup> Strasbourg, 12 May 2014, Consultative Council of European Prosecutors, (CCPE), Opinion on the status of prosecutors following amendments to the law concerning the State Prosecutor's Office in Montenegro, <https://rm.coe.int/09000016807481e5>, očitavanje: 26. 02. 2018.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Presuda Velikog vijeća od 23. 06. 2016. *Baka protiv Mađarske*, 20261/12.

„ustavnim i zakonodavnim reformama sudskog sistema, nezavisnosti i imunitetu sudija, o spuštanju gornje granice predviđene za vršenje sudijske dužnosti.“<sup>7</sup> S obzirom na navedeno:

„Sud je smatrao da prevremeni prestanak mandata podnosioca predstavke kao predsednika Vrhovnog suda u suprotnosti s načelom očuvanja nezavisnosti sudstva. Prestanak sudskog mandata u takvim okolnostima deluje obeshrabrujuće i na ostale sudije i predsednike sudova prilikom iznošenja stavova o zakonodavnim reformama koje se odnose na nezavisnost sudstva, navodi se u odluci.“<sup>8</sup>

## 2. Izbor članova Saveta i Vrhovnog javnog tužioca u Narodnoj skupštini

*Amandmanom II* predviđena je kvalifikovana većina od tri petine glasova svih narodnih poslanika Narodne skupštine za izbor pet članova Visokog saveta sudstva, Visokog saveta tužilaca i Vrhovnog javnog tužioca Srbije, a ako tako ne budu izabrani, u narednih deset dana biraju se većinom od pet devetina glasova svih narodnih poslanika. Kvalifikovana većina prilikom izbora trebalo bi za cilj da ima postizanje šireg društvenog i političkog konsenzusa u postupku odlučivanja. Ipak, navedeno rešenje predstavlja samo privid konsenzusa. Ukoliko kandidati za eksterne članove saveta i kandidat za Vrhovnog javnog tužioca ne dobiju glasove tri petine poslanika, bez ponavljanja postupka predlaganja uslov za izbor se smanjuje na nivo tek nešto veći od proste većine, na pet devetina svih narodnih poslanika.<sup>9</sup>

Ukoliko se Generalni tužioc bira u Parlamentu kvalifikovanom većinom Venecijanska komisija preporučuje uspostavljanje alternativnog mehanizma za sprečavanje zastoja u izboru u slučaju da se ne postigne kvalifikovana većina. Alternativni mehanizam za sprečavanje blokade izbora ni u kom slučaju, po tom mišljenju, ne može da bude prosto smanjenje broja poslanika za izbor istog kandidata u kratkom vremenskom periodu jer se tako stvara opasnost od politizacije izbora generalnog tužioca.<sup>10</sup> Dakle, Venecijanska komisija *preporučuje* uspostavljanje alternativnog mehanizma za sprečavanje blokade izbora, ali ne preporučuje jednostavno smanjenje broja potrebnih glasova u Parlamentu za izbor Generalnog tužioca, kao što je predviđeno *Amandmanom II* radnog teksta Ministarstva pravde.

## 3. Amandmani o nadležnosti i uređenju javnog tužilaštva

*Amandman XIV* radnog teksta pod rubrumom *Položaj* u prvom stavu daje ustavnu definiciju javnog tužilaštva. Prema toj definiciji javno tužilaštvo je: „samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i štiti ustavnost i zakonitost, ljudska prava i građanske slobode“.<sup>11</sup>

Amandman preuzima „istorijsku“ definiciju javnog tužilaštva koja ne određuje ni njegovu pravnu prirodu niti odnos sa drugim državnim organima. Javno tužilaštvo i dalje ostaje samo

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Tačnije, to je broj od 139 poslanika, otprilike broj narodnih poslanika kojim raspolaže trenutna vladajuća većina.

<sup>10</sup> Izvešće Venecijanske komisije o evropskim standardima u pogledu neovisnosti pravosuđa, Dio II: tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e), očitavanje: 15. 02. 2018.

<sup>11</sup> Bel. 3.

samostalan organ bez garancija nezavisnosti u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast, odnosno politički uticaj. U društvu u kome ne postoji ni istinsko utemeljenje vladavine prava niti tradicija nezavisnih institucija politički uticaj na javno tužilaštvo je društveno prihvatljiv. To je razlog zbog čega bi ustavnim odredbama trebalo uspostaviti „čvršće“ i dodatne garancije za funkcionisanje javnog tužilaštva izvan uticaja sa strane. To bi trebalo da bude razlog da se javno tužilaštvo redefiniše u funkcionalno nezavistan organ, a javni tužioci i zamenici u posednike javnotužilačkih ovlašćenja koji su nezavisni u vršenju funkcije izvan slučajeva hijerarhijske intervencije. Takvo poimanje nezavisnosti saglasno sa shvatanjem Venecijanske komisije iznetom u temeljnom dokumentu Izveštaj o evropskim standardima za nezavisnost pravosuđa - drugi - Javno tužilaštvo<sup>12</sup>. Kao primarni stav iznešeno je da nezavisnost javnog tužilaštva, kada postoji, nije tako kategorične prirode kao nezavisnost sudstva i da bi trebalo napraviti razliku između nezavisnosti javnog tužilaštva kao institucije i nezavisnosti Vrhovnog tužioca, od nezavisnosti ostalih javnih tužilaca za koje se „prevashodno“ može reći da su samostalni. U tom dokumentu povodom nezavisnosti javnog tužilaštva iznosi se i gledište da i „kada je javno tužilaštvo kao institucija nezavisno može postojati hijerarhijska kontrola odluka i aktivnosti tužilaca“<sup>13</sup> osim odluka Vrhovnog tužioca. Dakle, nezavisnost nije oprečna prirodi i funkciji javnog tužilaštva, kako se to u obrazloženju za Amandmana XIV Ministarstva pravde nagoveštava, ona je samo ograničena mogućnošću hijerarhijske intervencije, tako da je drugačije naravi od nezavisnosti sudstva. Osim „široko“ raspostranjene tendencije uvođenja nezavisnijeg tužilaštva<sup>14</sup> u prilog određenju tužilaštva kao nezavisnog organa ide i činjenica da je nezavisnost „istinski evropski standard“ i da najveći broj država ili entiteta se prema izveštaju SEPEJ-a izjasnio da je tužilaštvo u njihovom sistemu nezavisno.<sup>15</sup>

Saglasno prethodno iznetoj argumentaciji, umesto „istorijski“ zastarele, buduće ustavne odredbe o javnom tužilaštvu trebalo bi da sadrže funkcionalnu definiciju javnog tužilaštva. To znači da bi u ustavnom tekstu o javnom tužilaštvu trebalo predvideti položaj javnog tužilaštva u sistemu državne vlasti, a javno tužilaštvo odrediti kao organ koji je u vršenju nadležnosti nezavistan.

Za određenje javnog tužilaštva kao nezavisnog organa postoje bar još dva specifično domaća razloga. *Prvi* je da položaj javnog tužioca mora da odgovara profesionalnim zadacima koji se pred njega postavljaju. U državi u kojoj se pred javno tužilaštvo neretko kao zadatak postavlja gonjenje učinilaca krivičnih dela koji su povezani sa politikom, samo javno tužilaštvo koje je nezavisno od svake vrste političkog upliva može da se suprotstavi takvoj vrsti kriminala i da procesuirati takve učinioce krivičnih dela. *Drugi* razlog je u tome što je ustavna pozicija i

<sup>12</sup> Bel. 10.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*, tač. 29.

<sup>15</sup> „Načelo funkcionalne nezavisnosti tužilaca pojavljuje se kao osnovna garancija koja je postala i istinski evropski standard. Ova nezavisnost se ocenjuje u odnosu prema izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, ali i svim drugim organima vlasti ili faktorima unutar tužilačkog sistema (spoljna nezavisnost), kao i u smislu organizacionog modela tužilaštva (unutrašnja nezavisnost). Usklađivanje domaćih zakona je sve očitiji trend u odnosu na ova dva aspekta. Trideset dve države ili entiteta su navele da je nezavisnost tužilaštava garantovana zakonom, i to obično ustavom. Trinaest država je navelo da je njihov tužilački sistem pod ingerencijom ministra pravde ili nekog drugog organa centralne vlasti. Konačno, svega osam država, od kojih su neke već odgovorile pozitivno na prvo pitanje, navele su da je situacija kod njih drugačija”. *Evropski pravosudni sistemi, Efikasnost i kvalitet rada pravosuđa*, izvještaj CEPEJ-a 23/2016. (podaci iz 2014), s. 26. Dostupno na: [https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/profiles/2016\\_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20Overview%20-%202016%202014\\_BiH.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/profiles/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20Overview%20-%202016%202014_BiH.pdf), očitavanje: 08. 02. 2018.

ustrojstvo javnog tužilaštva od presudne važnosti za ostvarivanje njegovih procesnih ovlašćenja. Poslednjih godina u Srbiji se i na relaciji organizacija i procesne nadležnosti odvijao protivrečan proces. S jedne strane, na javno tužilaštvo su prenošena ovlašćenja nezavisnog sudskog organa (istražnog sudije), javni tužilac je, takođe, dobio tzv. pseudosudske nadležnosti u predistražnom i istražnom postupku, a da prilikom te zakonodavne intervencije nije uzimana u obzir potčinjenost javnog tužilaštva Vladi i Narodnoj skupštini prema Ustavu od 2006. godine. Suprotnost ustavne pozicije i procesnih ovlašćenja dodatno je narušila autoritet javnog tužilaštva, nesposobnog da u predmetima „visokog profila“ odnosno politički osetljivim predmetima sprovede delotvornu istragu. Pomenuti konflikt može da bude otklonjen jedino redefinisanjem tužilaštva u nezavisni organ, jer nezavisnost nije rezervisana za sud, već organ koji vrši sudska ovlašćenja, što je tužilac prema Zakonu o krivičnom postupku. Takvog stanovišta je i Evropski sud za ljudska prava koji iznosi brojne argumente u prilog shvatanja da je nezavisnost tužilaštva važna sa stanovišta prava na pravično suđenje i da tužioci moraju da imaju nezavisnost u donošenju odluka, uprkos „hijerarhijskoj zavisnosti“, odnosno mogućnosti da im se izdaju obavezna uputstva.<sup>16</sup>

Verovatno je da su eksperti Venecijanske komisije na osnovu sagledavanja specifičnih srpskih prilika, a i imajući u vidu da je nezavisnost tužilaštva trend, u Mišljenju datom na Nacrt Zakona o javnom tužilaštvu Republike Srbije preporučili unošenje u zakon „nezavisnosti“ javnog tužilaštva, bez obzira na to što Ustav „izričito ne obezbeđuje“ nezavisnost.<sup>17</sup> Na kraju, argumenataciji u prilog nezavisnosti javnog tužilaštva, mogao bi se dodati i donekle doktrinarni stav jednog eksperta Saveta Evrope u mišljenju datom povodom nacrtu Zakona o javnom tužilaštvu Srbije, da „nezavisnost sudija“ nije dovoljna za nezavisno pravosuđe, ako i javno tužilaštvo (drugim rečima organ vlasti koji je zadužen za pokretanje točkova pravde) „nije nezavisno“. Upravo zbog toga što javno tužilaštvo osigurava jednakost građana pred zakonom, ono mora biti u mogućnosti da svoje nadležnosti vrši nezavisno od političke moći.<sup>18</sup>

Novina u dobrom smeru je da javno tužilaštvo, prema Radnom tekstu amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije, štiti ljudska prava i ustavne slobode. Smatramo korisnim unošenje u Ustav obaveze javnog tužilaštva da štiti ljudska prava i građanske slobode upravo zbog slučajeva kršenja ljudskih prava i sloboda od javnog tužilaštva.

U petom stavu amandmana XIV stoji da Vrhovni javni tužilac vrši nadležnost javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike. Istovetna norma postoji i u Ustavu Republike Srbije od 2006. godine, prema kojoj Republički javni tužilac vrši nadležnost u okviru prava i dužnosti Republike.<sup>19</sup> Ovako određena nadležnost Republičkog javnog tužioca upućuje na zaključak da je Republički javni tužilac posednik sveukupne kompetencije javnog tužilaštva, da je jedini „pravi“ tužilac, dok su svi ostali javni tužioci i zamenici tužilaca surogat, jer njihova prava i dužnosti proishode iz nadležnosti Republičkog javnog tužioca.

*Amandman XV (st. 1)* predviđa da Republički javni tužilac za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini, javni tužioci Republičkom javnom tužiocu i nadređenom javnom tužiocu, dok zamenici javnih tužilaca za svoj rad odgovaraju javnom tužiocu. Tvorci radnog teksta

<sup>16</sup> *Kolevi protiv Bugarske*, 1108/02, Odluka od 05. 11. 2009.

<sup>17</sup> Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije 405/2006, CDL-AD(2007)004.

<sup>18</sup> G. Oberto, *Mišljenja eksperta o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu Republike Srbije*, s. 13 (dokument u posedu autora).

<sup>19</sup> Čl. 158 st. 1 Ustava.

amandmana istrajavaju na principu odgovornosti Vrhovnog javnog tužioca Narodnoj skupštini i dvostrukom „ključu“ odgovornosti ostalih javnih tužilaca.<sup>20</sup>

Odgovornost Vrhovnog javnog tužioca pred političkim organom, poput Narodne skupštine, znači da u postupku utvrđivanja odgovornosti pretežu politički i stranački razlozi nad profesionalnim i objektivnim i da se u osnovi profesionalna odgovornost za ostvarivanje nadležnosti javnog tužilaštva u postupku pred Narodnom skupštinom preoblikuje u političku odgovornost javnog tužioca na vrhu javnotužilačkog sistema. Novina je u tome što se odgovornost javnih tužilaca Narodnoj skupštini zamenjuje hijerarhijskom odgovornošću Višem javnom tužiocu. Zamenici javnih tužilaca za svoj rad, kao i do sada, isključivo odgovaraju javnom tužiocu.

Osim što uspostavlja sistem odgovornosti, Amandman XV istovremeno kroz sistem odgovornosti određuje konture hijerarhijskog i monokratskog uređenja javnog tužilaštva. Presudnu poziciju u striktnom hijerarhijskom i monokratskom sistemu ima Vrhovni javni tužilac koji nije samo javni tužilac na vrhu piramide, već i *sui generis* javni tužilac sa izvanrednim i posebnim ovlašćenjima kome su svi u tužilaštvu potčinjeni. U takvom sistemu, politička kontrola tužilaštva posredstvom tužioca na vrhu piramide predstavlja lako ostvarljivu ideju, imajući u vidu hijerarhijsku strukturu tužilaštava, svojevrsnu pravnu kulturu potčinjavanja nadređenima u tužilaštvu Srbije, kao i način izbora i karakter odgovornosti Vrhovnog javnog tužioca. Prema jednom, relevantnom istraživanju krut hijerarhijski sistem je u negativnoj korelaciji sa de facto nezavisnošću tužilaštva. Rezultate i argumentaciju iz tog istraživanja, takođe, bi trebalo imati u vidu kao razlog da se hijerarhija u tužilaštvu Srbije, u bitnoj meri ograniči.<sup>21</sup>

Funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac, dok zamenik javnog tužioca zamenjuje javnog tužioca pri vršenju tužilačke funkcije i dužan je da postupa po njegovim uputstvima (*Amandman XVI*). Iz sadržine Amandmana XVI, dakle, proističe da tvorci radnog teksta istrajavaju na monokratskom uređenju javnog tužilaštva.<sup>22</sup> U stavu 3 normira se neka vrsta apsolutne profesionalne potčinjenosti zamenika javnom tužiocu.<sup>23</sup> Zamenik je dužan da postupi po

<sup>20</sup> Sličan sistem paralelne odgovornosti u tužilaštvu, po Ustavu od 2006. koji se završava odgovornošću pred Parlamentom u jednom dokumentu Venecijanske komisije ocenjen je kao „uznemirujući“ jer „ukazuje na mogućnost političkog uticaja na gonjenje učinilaca krivičnih dela“, Venecijanska komisija (bel. 17).

<sup>21</sup> V. Gutmann/J. Voigt, *The independence of prosecutors and government accountability*. Dostupno na: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/169353/1/ile-wp-2017-8.pdf>, očitavanje: 18. 02. 2018.

<sup>22</sup> Suština monokratskog uređenja je da sve poslove iz nadležnosti javnog tužilaštva obavlja jedno lice – javni tužilac. Ovaj princip je na taj način po prvi put uobličen Zakonom o javnom tužilaštvu iz 1946. (*Sl. l. FNRJ* 60/1946) i u neizmenjenom obliku je opstao do danas. Možda je u vreme donošenja prvog posleratnog zakona o tužilaštvu bilo opravdano uvesti strogo monokratsko uređenje tužilaštva. Pre svega jer je javno tužilaštvo prema Zakonu iz 1946. bilo svemoćni organ opšteg državnog nadzora sa brojnim i razgranatim nadležnostima. Od tada do danas kontrolna funkcija javnog tužioca je u potpunosti iščezla, a nestale su i brojne druge nadležnosti tužilaštva izvan kaznenih postupaka. Uprkos preobražaju nadležnosti monokratski princip je zadržan u prvobitnom obliku, tako da ovako postavljen monokratski princip ima brojne praktične negativne posledice. Jedna od njih je da preširoko postavljen monokratski princip podrazumeva i isključivu odgovornost javnog tužioca za rad tužilaštva, koju prati istovremeno “slabljenje” odgovornosti zamenika javnog tužioca. To je posebno izraženo u tužilaštvima sa velikim brojem zamenika, gde javni tužilac nosi odgovornost za postupanje zamenika nad čijim odlukama nema stvarni uvid i kontrolu.

<sup>23</sup> Ministarstvo pravde u tzv. radnom tekstu zadržava izraz zamenik javnog tužioca, iako se radi o reliktu sovjetskog uređenja koji je u većini istočno evropskih zemalja ukinut (od država nastalih na teritoriji nekadašnje Jugoslavije termin zamenik zadržala je jedino Hrvatska). Ovaj relikat u celosti odgovara hijerarhijskom uređenju u kome su zamenici javnih tužilaca prosti izvršioци naloga tužioca. Uz ukidanje samostalnosti zamenika javnih tužilaca (o čemu će biti reči) ovi nosioci pravosudne funkcije pretvaraju se u činovnike.

obaveznom uputstvu bez izuzetka, dakle čak i kada dobije nezakonito ili nerazumljivo uputstvo.<sup>24</sup> Osim što uspostavlja bespogovornu poslušnost nesvojstvenu organu koji je zastupnik pravde<sup>25</sup> takvo rešenje je suprotno tački 10 Preporuke Rec. (2000) 19. Komiteta ministara SE pod nazivom *O ulozi javnog tužioca u krivičnom pravnom sistemu*. U Preporuci, koja se smatra jednim od najznačajnijih dokumenta o tužilaštvu, ističe se da u tužilaštvu mora da postoji interna procedura po kojoj tužilac koji smatra da je uputstvo nezakonito ili protivno njegovoj savesti može da bude zamenjen u konkretnom predmetu.<sup>26</sup>

*Amandman XVII* uređuje način izbora Vrhovnog javnog tužioca i javnih tužilaca, kao i nastavljanje vršenja funkcije nakon razrešenja. Mandat Vrhovnog javnog tužioca i javnih tužilaca skraćuje se na period od pet godina i isključuje se mogućnost da ista osoba vrši funkciju Vrhovnog javnog tužioca u dva mandata.<sup>27</sup> Rang ustavne norme dobija pravilo o nastavljanju vršenja funkcije javnog tužioca koji je razrešen. Tu se kaže da Vrhovni javni tužilac i svaki drugi javni tužilac koji je razrešen nastavlja da vrši funkciju zamenika u javnom tužilaštvu kojim je rukovodio (st. 4). Nedostojnost usled osude za krivično ili drugo kažnjivo delo, utvrđena nestručnost i težak disciplinski prekršaj za posledicu imaju razrešenje. Dakle, ukoliko je javni tužilac razrešen funkcije rukovodioca tužilaštva, on po pravilu, ne može da nastavi da vrši funkciju u javnom tužilaštvu. Zato je verovatno da se u stavu 4 ovog amandmana potkrala *terminološka greška* i da je ideja bila da se uredi nastavak vršenja funkcije po isteku mandata javnog tužioca. Međutim, čak i ukoliko zanemarimo terminološku grešku pravilo da starešina nastavlja da vrši funkciju u tužilaštvu kojim je rukovodio nije razumno rešenje jer će izazvati nezainteresovanost zamenika javnih tužilaca iz viših javnih tužilaštava za funkcije javnih tužilaca u nižim tužilaštvima, što za posledicu može imati svojevrsnu krizu rukovođenja javnim tužilaštvima.

Stalnost funkcije zamenika javnog tužioca, premeštaj i privremeno upućivanje zamenika javnih tužilaca je rubrum *Amandmana XVIII*. Na neobjašnjiv način i mimo naslova (rubruma) u ovom amandmanu obrela odredba da za zamenika u najnižem javnom tužilaštvu može da bude izabrano lice koje je okončalo posebnu obuku u instituciji za obuku u pravosuđu osnovanoj zakonom. Ovu odredbu mogli bismo da nazovemo „da se Vlasi ne dosete“, jer u suštini promovise Pravosudnu akademiju kao jedini način ulaska u pravosuđe.<sup>28</sup> Pravosudna akademija,

<sup>24</sup> Čak i u vojsci koja ima najstrože centralističko i hijerarhijsko uređenje pod određenim uslovima potčinjeni može da odbije da postupi po naređenju starešine, sa druge strane, ustavni amandmani zameniku javnog tužioca to ne dopuštaju.

<sup>25</sup> Nije moguće da zamenik javnog tužioca mora da postupi po svakom obaveznom uputstvu, u isto vreme može da deluje „pravično i nepristrasno“ i na „način sudije“, kako se od njega očekuje prema shvatanju Venecijanske komisije. Mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu amandmana na Zakon o javnim tužiteljima u Srbiji, 709/2012, CDL-AD(2013)006.

<sup>26</sup> Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara Evrope o ulozi javnih tužilaca u sistemu krivičnog pravosuđa, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>, očitavanje: 08. 02. 2018.

<sup>27</sup> Nemogućnost obnavljanja mandata koji je duži od mandata Parlamenta je rešenje koje u skladu sa tačkama 35-38, 40 Izveštaja o evropskim standardima o nezavisnosti pravosuđa - deo drugi (bel. 10).

<sup>28</sup> Sasvim slična norma postoji i za prvi izbor sudija.

naime, jedina ispunjava oba uslova: osnovana je zakonom<sup>29</sup> i sprovodi početnu i stalnu, dakle posebnu obuku sudija i tužilaca.<sup>30</sup>

U obrazloženju Ministarstva pravde navodi se da je motiv za unošenje ovakve norme u tekst amandmana standardizacija obuke neophodne za izbor. Da bismo prihvatili argument da je motiv za uvođenje Pravosudne akademije u Ustav ujednačavanje obuke pre izbora potrebno je da se takva obuka postavi kao uslov za izbor na bilo koju funkciju u pravosuđu. Drugim rečima, nelogično je da se traži obuka za najnižu funkciju, a ako se bira sudija ili zamenik tužioca najviše instance, čak i ukoliko potiče iz druge pravosudne ili pravničke profesije, obuka nije neophodna. Osim što je nelogično, obrazloženje je bez racionalne veze sa samom normom. Ministarstvo u obrazloženju preuzima deo teksta Preporuke (2000) 19<sup>31</sup>. Komiteta ministara SE (tačka sedam) u kome se navodi da je obuka pravo i dužnost tužilaca, uprkos tome što se obuka ne dovodi u vezu sa izborom, niti određuje kao neophodni uslov za izbor. Da je kreator amandmana pročitao celokupan tekst Preporuke ugledao bi i tačku 5 prema kojoj „zapošljavanje, premeštaj i unapređenje tužilaca“ mora da se vrši u „skladu sa poštenim i nepristrasnim postupkom“ koji sprečava „favorizovanje interesa bilo kojih grupa“. Posebna obuka kao uslov za izbor u najniža javna tužilaštva mogla bi da bude „favorizovanje interesa“ jedne grupe kandidata, polaznika Pravosudne akademije u odnosu na druge grupe kandidate (pre svih tužilačkih pomoćnika). Mnogo je verovatnije da namera odudara od obrazloženja i da se preko institucije za obuku ili Pravosudne akademije želi uspostaviti dodatna kontrola ulaska u pravosuđe, a da se uloga Saveta svede na nominovanje kandidata koje je prethodno odabrala Pravosudna akademija.<sup>32</sup>

U stavu 6 Amandmana XVIII se predviđa da zamenik javnog tužioca može da bude, protiv svoje volje, premešten ili upućen u drugo javno tužilaštvo u skladu sa zakonom. Prvo pitanje koje se postavlja u vezi sa ovom odredbom glasi: otkuda premeštaj i upućivanje u tekstu ustavnih amandmana kada je jasno da ni po najširoj mogućoj definiciji ustavne materije odredbe o nekoj vrsti unutrašnje i teritorijalne podele rada i načinu funkcionisanja javnog tužilaštva ne spadaju u *materia constitutionis*? Drugo pitanje koje se postavlja glasi: ako su se kreatori amandmana odlučili da unesu u tekst odredbe koji nisu ustavna materija, zbog čega su uslovi i eventualna ograničenja u primeni premeštaja i upućivanja prepušteni zakonu? U citiranoj Preporuci 19 (2000)<sup>33</sup> stoji da bi „unapređenje i premeštaj“ trebalo da se temelje na objektivnim i unapred poznatim kriterijuma, zasnovanim na stručnosti i iskustvu, tako da nema sumnje da se premeštaj posmatra na istovetan način kao i unapređenje. Posredno se preporučuju jedinstveni uslovi za premeštaj i unapređenje time što se ne govori o mogućnosti premeštaja mimo volje tužioca. Preporuka, uverenja sam, na posredan i rafiniran način isključuje mogućnost da premeštaj ima kazneni karakter.

Suprotno Preporuci i nomotehničkim pravilima, tvorci Radnog teksta amandmana konstitucionalizuju premeštaj i upućivanje bez saglasnosti, prepuštajući zakonu da uspostavi

<sup>29</sup> Zakon o Pravosudnoj akademiji, *Sl. gl. RS* 104/2009.

<sup>30</sup> Ako bi se u ustavu obrela institucija za obuku sudija i tužilaca, onda bi po prirodi stvari trebalo konstitucionalizovati Policijsku akademiju kao ustanovu za obuku policajaca ili Diplomatsku akademiju koja vrši obuku budućih diplomata.

<sup>31</sup> Bel. 26.

<sup>32</sup> Mogući scenario je da Pravosudna akademija ili institucija koja je pod kontrolom politike upisuje približno onoliko ljudi koliko se bira u određenoj godini. U tom slučaju, budući da za izbor dolaze u obzir samo kandidati koji su prošli obuku u toj instituciji, Savet neće birati već samo potvrđivati kandidate koji su izabrani od institucije.

<sup>33</sup> Bel. 26.



eventualne kriterijume i ograničenja u primeni ovih instituta. Na taj način, budući da nisu poznata ograničenja i pravila za primenu ovih instituta, stvara se dodatni instrument mogućeg pritiska na zamjenike javnih tužilaca. O tome da je prinudni premeštaj mogući „instrument za primenu pritiska na tužioce“ i eventualni način da „neposlušni“ tužilac bude uklonjen sa određenog slučaja govori Izveštaj Venecijanske komisije usvojen na 85. plenarnoj sednici. Zbog opasnosti koje „prinudni premeštaj“ nosi pravni okvir mora da uključuje pravo tužioca koji je premešten na žalbu nezavisnom telu.<sup>34</sup>

Prema Amandmanu XIX Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne može biti pozvan na odgovornost za mišljenje koje je dao ili odluku koju je doneo u vršenju tužilačke funkcije, izuzev ako učini krivično delo<sup>35</sup>, uz ovu odredbu i odredbu o ukidanju krivičnopravnog imuniteta tužilaca Ministarstvo jednostavno ne daje obrazloženje.

Nosioci javnotužilačke funkcije, inače, sada poseduju funkcionalni krivičnopravni imunitet koji je istovremeno ograničen, budući da ne mogu da budu krivično gonjeni, osim ako su izvršili krivično delo *Kršenje zakona od strane sudija, javnog tužioca ili njegovog zamenika* iz čl. 360 Krivičnog zakonika. Potpuno ukidanje funkcionalnog krivičnopravnog imuniteta javnih tužilaca i zamenika suprotno je mišljenjima Venecijanske komisije koja smatra da je za „nezavisnost tužilaca važan imunitet“ i da tužilac mora da uživa imunitet „prilikom preduzimanja zakonskih radnji i vršenja službene dužnosti“<sup>36</sup> i da tužilački imunitet naravno treba da bude ograničen na funkcionalni imunitet.<sup>37</sup> Osim što je suprotno mišljenjima Venecijanske komisije ovo rešenje moglo bi da dovede do apsurdnih situacija. Recimo, ako javni tužilac u završnoj reči tvrdi da je dokazano da je okrivljeni izvršio krivično delo, daje povoda da se protiv njega podnese tužba za uvredu. Ili ako u optužnici tvrdi da postoji opravdana sumnja da je neko izvršio delo, pa sud vrati optužnicu na doradu ili odbije optužbu, onda bi zamenik ili tužilac mogli da odgovaraju za falsifikovanje službene isprave, jer su u optužnicu uneli neistinitu sadržinu da je postojala opravdana sumnja da je neko izvršio delo.<sup>38</sup>

U narednom stavu istog amandmana navodi se da je „funkcija javnog tužioca i zamenika javnog tužioca nespojiva s drugom javnom ili privatnom funkcijom<sup>39</sup>, zakonom određenom delatnošću ili poslom ili političkim delovanjem“. Dakle, široko se postavlja pravni okvir za konflikt interesa u vršenju javnotužilačke dužnosti i propisuje se dužnost „rezerve“ u smislu zabrane političkog delovanja pripadnika javnotužilačke organizacije. Uz više puta iznetu primedbu da Ministarstvo pravde podiže na rang ustavne norme odredbe koje su zakonska materija, uverenja smo da norma

<sup>34</sup> Bel. 10.

<sup>35</sup> Postoje dva tipa imuniteta javnih funkcionera, prvi je personalni ili imunitet *ratione personae*. To je ekstenzivan imunitet dovoljno širok da pokrije i javne i privatne akte i postupke. Druga vrsta su imuniteti *ratione materiae*, poznati kao funkcionalni imuniteti.

<sup>36</sup> Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije 791/2014, Odsjeka za podršku u primjeni ljudskih prava pri Generalnom direktoratu za ljudska prava i vladavinu prava Vijeća Evrope, Ureda za demokratske institucije i ljudska prava pri OESS-u (ODIHR)CRIM-MOL/266/2015, st. 110-112, dostupno na: <https://rm.coe.int/16806552ab>, očitavanje: 12. 02. 2018.

<sup>37</sup> Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtu dvije grupe ustavnih amandmana koji se odnose na pravosudni sistem Crne Gore, st. 50, dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)024-e), očitavanje: 12. 02. 2018.

<sup>38</sup> Postavlja se pitanje kako će tužioci da zaštite društvo od kriminala kada ni sami neće biti zaštićeni od šikaniranja zato što rade svoj posao.

<sup>39</sup> U praksi bi moglo da predstavlja problem utvrđivanje značenja pojma „privatna funkcija“. Da li uopšte može da postoji privatna funkcija ili je funkcija uvek povezana javnom delatnošću?

koja sadrži restrikcije u pogledu nespojivosti i političkog delovanja, istovremeno mora da garantuje efektivno pravo na udruživanje, okupljanje i slobodu izražavanja uverenja, saobrazno tački 6 Preporuke (2000)19.<sup>40</sup> Na taj način bi se predupredilo moguće zlonamerno tumačenje da konflikt interesa može da bude i privatna funkcija u strukovnom ili profesionalnom udruženju, kao i da iznošenje kritika, recimo, zakonskih propisa ili postupaka predstavnika izvršne vlasti prema tužilaštvu, predstavlja političko delovanje.

#### **4. Amandmani o sastavu, nadležnosti i načinu odlučivanja Saveta**

Amandman XX govori o sastavu i nadležnosti Visokog saveta tužilaca. Savet je „samostalan državni organ koji jemči samostalnost javnih tužilaštava tako što odlučuje o pitanjima položaja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca određenim Ustavom i zakonom“ (st. 1). Savet samo jemči samostalnost javnog tužilaštva (institucije), ali ne i nosilaca javnotužilačke funkcije. To znači da se ukida svaki oblik personalne samostalnosti nosilaca javnotužilačke funkcije i zadržava isključivo institucionalna samostalnost javnog tužilaštva kao organa. U strogom hijerarhijski uređenom sistemu u kome su zamenici bezuslovno profesionalno potčinjeni svom javnom tužiocu, a javni tužioci potčinjeni nadređenom javnom tužiocu, institucionalnom samostalnošću štiti se samo samostalnost onog ko je na vrhu piramide, a to je Vrhovni javni tužilac. Paradoksalno je da se samostalnost jemči Vrhovnom tužiocu koji je prema načinu izbora i odgovornosti jednim delom zastupnik politike nad javnim tužilaštvom<sup>41</sup> i da se u isti mah ukida samostalnost tužiocima od karijere, čija odgovornost je profesionalne prirode. Samostalnost u posedu Vrhovnog tužioca i ukidanje samostalnosti ostalim nosiocima funkcije u javnom tužilaštvu, s obzirom na izložene argumente, mogla bi da doprinese dodatnoj politizaciji tužilaštva i da pruži osnov da se u zakonskoj razradi unutrašnjih odnosa u tužilaštvu predvidi mogućnost neograničenog upada nadređenog tužioca u aktivnosti i nadležnosti podređenog javnog tužioca ili zamenika.

U stavu dva ovog amandmana proširuju se nadležnosti Visokog saveta tužilaca u poređenju sa nadležnostima Državnog veća tužilaca. Prvenstveno se proširuju izborne nadležnosti, budući da je predviđeno da bi Savet trebalo da bira sve javne tužioce i zamenike tužilaca, izuzev Vrhovnog javnog tužioca. U postupku izbora Vrhovnog tužioca Savet bi imao ulogu predlagača. Amandmani su sledili stavove Venecijanske komisije u pogledu izbora tužilaca, koja povodom izbora Vrhovnog tužioca afirmiše stanovište da proces nominacije treba da bude takav da ličnost Vrhovnog tužioca stekne poverenje javnosti, poštovanje pravosuđa i pravničkih profesija, i da je razumno to što Vlade žele da imaju neku kontrolu nad izborom Vrhovnog tužioca.<sup>42</sup> Izbor svih drugih tužilaca se drugačije posmatra i navodi da bi idealno bilo da se priprema izbora odvija u telu sa demokratskim legitimitetom poput tužilačkog saveta ili odbora viših tužilaca.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Bel. 26.

<sup>41</sup> Čini se da je njemu samostalnost jedino potrebna da bi sprečio uticaju struke na njegov rad, budući da je pod potpunim političkim uticajem.

<sup>42</sup> Bel. 10.

<sup>43</sup> *Ibid.*

Finansijske nadležnosti Saveta se sužavaju u poređenju sa nadležnostima Veća u oblasti finansija iz Zakona od Državnog veću tužilaca.<sup>44</sup> Savet bi imao mogućnost da predloži budžet tužilaštava Vladi, ali nije predviđeno da bi mogao da predloži sopstveni budžet. Osim toga, ne predviđa se nadzorna funkcija Veća nad raspolaganjem dodeljenim sredstvima.

U narednom amandmanu XXI određuje se sastav Saveta. Kompozicija se u bitnoj meri menja, tako da bi Savet činili ministar nadležan za poslove pravosuđa i Vrhovni javni tužilac, pet istaknutih pravnika koje bira Skupština i četiri zamenika tužioca koje biraju kolege. Za razliku od saveta nastalih na prostoru nekadašnje Jugoslavije u kojima tužioci predstavljaju većinu<sup>45</sup>, pisci amandmana su se opredelili za tužilačku „manjinu“ u budućem Visokom savetu tužilaca Srbije.<sup>46</sup> U pogledu sastava tužilačkih sastava nema nedvosmišljenih stavova u relevantnim međunarodnim dokumentima. Ipak, Venecijanska komisija kaže da sastav saveta treba da bude „uravnotežen“ i da saveti sastavljeni od tužilaca, advokata i predstavnika civilnog društva imaju prednost, jer mogu u „izvesnoj meri da pruže zaštitu od političkog uticaja“. Tamo gde postoji tužilački savet trebalo bi da uključuje tužioce svih nivoa, ali i druge „aktere“ poput advokata i predstavnika akademske zajednice.<sup>47</sup> U Mišljenju Venecijanske komisije, dakle, nema ni reči o tome da bi poželjno bilo da eksterne članove bira parlament, niti da bi iz bilo kog razloga tužioci trebali da budu manjina u savetu. Trebalo bi reći i to da osim „neizjašnjavanja“ Venecijanske komisije o tome da li bi tužioci trebali da budu većina u savetu, prilikom ustavnog određivanja sastava Saveta tužilaca kao supsidijarne mogli bismo uzeti stavove eksperata iznete prilikom analize pravnog okvira Srbije u vezi sa Državnim većem tužilaca. U jednom se recimo ističe da u „pravom samoupravnom telu većina članova treba da su izabrani od njihovih kolega“<sup>48</sup>. Ministar pravde ostaje član Saveta u punom, a moglo bi se reći i proširenom kapacitetu zbog prava da pokrene disciplinski postupak. Čini se da je za Ministarstvo pravde to i takvo članstvo bilo van svakog spora, mada je u ekspertskim komentarima člana Venecijanske komisije Hamiltona, datim na odredbe o pravosuđu u Nacrtu Ustava Republike Srbije iz 2005. godine rečeno da „Ministar pravde u zajedničkom Pravosudnom savetu možda treba da bude prisutan“, ali da „nije poželjno da ima pravo glasa ili da ima bilo kakva ovlašćenja osim da se obrati“ na sednici.<sup>49</sup>

<sup>44</sup> U članu 3 i 13 Zakona o Državnom veću tužilaca uspostavlja se neka vrsta ograničene finansijske autonomije Veća budući da se iznos finansijskih sredstava za rad Veća određuje na osnovu predloga samog Veća i da Veće predlaže budžete javnih tužilaštava i vrši nadzor nad sprovođenjem budžeta javnih tužilaštava, *Sl. gl. RS* 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015.

<sup>45</sup> O sastavima i nadležnostima saveta u regionu: M. Matić Bošković, Tužilački saveti i garancija tužilačke autonomije u državama zapadnog balkana, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 1/2017, ss. 169 i dalje.

<sup>46</sup> Kod sastava Visokog saveta tužilaca kao da je izvor prava i međunarodnih standarda bio stav jednog savetnika u Ministarstvu, koji je na okruglom stolu o ustavnim amandmanima rekao da bi tužioci trebali da budu manjina u tužilačkom savetu.

<sup>47</sup> Bel. 10.

<sup>48</sup> M. Salustro, *Ekspertsko mišljenje o novim Nacrtima zakona o javnom tužilaštvu i Državnom veću tužilaca u vezi sa zajedničkim programom EAR/SE o oceni implementacije nacionalne strategije za reformu pravosuđa u Republici Srbiji*, Priština 2007, s. 20, (dokument u posedu autora). U jednom drugom dokumentu takođe se insistira na većini tužilaca u savetu: „Visoki savet pravosuđa treba da bude autonomno telo koje samostalno upravlja svojim radom i čija je uloga da štiti nezavisnost pravosuđa. Predstavnici sudija i javnih tužilaca treba da čine većinu članova u Savetu. Savetu je povereno donošenje odluka o imenovanju, raspoređivanju, premeštaju, unapređenju i disciplinskim pitanjima vezanim za sudije i javne tužioce. On treba da odlučuje o svim tim stvarima, a ne samo da daje predloge organima upravne i zakonodavne vlasti.“ G. Oberto (bel. 18), s. 13.

<sup>49</sup> Komentari Venecijanske komisije na norme o pravosuđu u nacrtu Ustava Srbije, 349/2005, CDL(2005)074, dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2005\)074-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2005)074-e), očitavanje: 19. 02. 2018.

U amandmanu XXII se propisuje mandat članova Saveta kao i da Savetom predsedava Vrhovni tužilac. U obrazloženju uz ovaj amandman se citira deo Mišljenja Venecijanske komisije o Nacrtu Zakona o Državnom tužilaštvu Crne Gore u kome se kao „prikladno“ ističe predsedavanje Vrhovnog tužioca Savetom po službenoj dužnosti.<sup>50</sup> Takođe, propisuje se da mandat člana Saveta prestaje iz razloga predviđenih zakonom i u zakonom predviđenom postupku.

U amandmanu XXXIII uređuje se kvorum za odlučivanje Visokog saveta tužilaca. Ukida se i funkcionalni krivičnopravni imunitet članova Saveta (amandman XXIV) o čemu je bilo reči povodom ukidanja imuniteta javnim tužiocima i zamenicima. U istom amandmanu se predviđa da Ministar nadležan za pravosuđe i Vrhovni javni tužilac Srbije mogu pokrenuti disciplinski postupak i postupak razrešenja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, ali ne mogu da učestvuju u disciplinskom postupku, niti u postupku razrešenja ako su ga pokrenuli. Mogućnost da Ministar pravde i Vrhovni javni tužilac Srbije mogu pokrenuti disciplinski postupak ukazuje na to da se ukida ekskluzivitet ovlašćenja disciplinskog tužioca za pokretanje disciplinskog postupka. Osim što ovlašćenje za pokretanje disciplinskog postupka nije *materia constitutionis*, trebalo bi reći da je ovako određeno ovlašćenje za pokretanje disciplinskog postupka suprotno čak i kontraverznom Mišljenju Venecijanske komisije o Nacrtu dve grupe ustavnih amandmana koji se odnose na pravosudni sistem Crne Gore<sup>51</sup>, u kome stoji da se „paritet članova Sudskog saveta sudija i laika“ ne odnosi na disciplinski postupak „kada ministar ne može da glasa“. Dakle, u Mišljenju, koje je van svake sumnje poslužilo kao uzor tvorcima teksta amandmana Ministarstva pravde, nedvosmisleno se ističe da Ministar pravde ne bi trebalo da ima mogućnost da odlučuje o disciplinskoj odgovornosti sudija, što se van svake sumnje može primeniti i na tužioce i zamenike. Suprotno intenciji izraženoj u Mišljenju da se Ministar izuzme iz odlučivanja o disciplinskim prekršajima u ponuđenim amandmanima Ministru pravde se, osim prava da glasa i učestvuje u disciplinskim postupcima protiv nosilaca javnotužilačke funkcije, dodaje ovlašćenje da pokrene disciplinski postupak.

## 5. Zaključak

Amandmani Ministarstva pravde u pretežnom delu ne odražavaju ideju o depolitizaciji javnog tužilaštva. Naprotiv, moglo bi se reći da se ponuđenim amandmanima osigurava *politički uticaj na tužilaštvo*, tako što se taj uticaj relocira sa Narodne skupštine na Visoki savet javnog tužilaštva, koji će u osnovi, zbog svog sastava, biti politički kontrolisan organ. Uticaj politike ne samo da se obezbeđuje posredstvom Visokog saveta tužioca već se omogućava koncentracija i efektivnost uticaja, budući da će se realizovati posredstvom malog broja eksternih članova Saveta. Takođe, amandmani na zaobilazan način otvaraju nov kanal uticaja politike preko institucije za obuku u pravosuđu koja postaje obavezan stepenik na putu do sudijske i tužilačke funkcije. Javno tužilaštvo je projektovano i kao strogo centralizovan sistem zasnovan na bezpogovornoj potčinjenosti, koji će zbog položaja Vrhovnog tužioca biti pod potpunim starateljstvom politike. Dakle, dominira ideja da je tužilaštvo zastupnik vlasti i oruđe u rukama

<sup>50</sup> Mišljenje Venecijanske komisije o revidiranom nacrtu zakona o funkciji javnih tužilaštava u Crnoj Gori, 785/2014, CDL-AD(2014)042.

Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)042-e), očitanje: 16. 02. 2018.

<sup>51</sup> Bel. 37.

političke većine, a ne zastupnik pravde i javnog interesa. Do takvih rešenja u tzv. radnom tekstu Ministarstva pravde došlo se uzimanjem delova rečenica i pasusa iz međunarodnih dokumenata ili njihovim tumačenjem izvan konteksta ili jednostavnim zanemarivanjem stavova sadržanih u međunarodnim dokumentima o javnom tužilaštvu.

### *Summary*

#### *Critical consideration of the Working text of the Constitutional amendemnts presented by the Ministry of Justice; (disordered interpretation of international documents)*

*The working text of the Amendment of Ministry of Justice on Consitution of the Republic of Serbia is critically considered by taking into account the recommendations of Commission of Venice and Council of Europe. The author introduces the objections in the current debate on the Constitutional Law, notably the necessity of including the public more extensively. The author then analyzes the proposed amendments regarding the election of Council members and Supreme Public Prosecutor. In the second section, the author critically considered jurisdiction in organizing the public prosecutor's office. The third section focues on jurisdiction and organization of High Council of Prosecutors.*

*The general conclusion is that international documents are only partially considered by the authors of the Working text. Partial arguments and sentences out of context are taken into consideration in order to favor the understanding that prosecutors office should be a strict, centralized system, under the control of politics. Authors of amendments have not taken into account neither the new process roles of the prosecutor's office nor the fact that prosecutors office has been given jurisdiction in the procedure that used to belong to the courts, all of which require the organization of the prosecutor office primarily as an independent institution.*