

Milan Škulić*

Uloga Državnog veća tužilaca u pravnom sistemu Srbije

Sadržaj

1. Uvod
2. Priroda javnog tužilaštva i osnovne funkcije javnog tužioca u pravnom sistemu Republike Srbije
3. Osnovni elementi položaja javnog tužioca u krivičnom postupku (član 43 ZKP)
4. Položaj javnog tužioca u svetlu limitiranog načela istine i načela pravičnog vođenja krivičnog postupka
5. Kako da javni tužilac realno bude nepristrasan u svojoj istrazi
6. Osnovne pravne odlike i funkcije Državnog veća tužilaca u pravnom sistemu Republike Srbije
 - 6.1. Kako nosioci javnotužilačke funkcije u Srbiji vide Državno veće tužilaca
7. Uticaj ustavnog i zakonskog položaja javnog tužilaštva na pravičnost krivičnog postupka
8. Zaključak

1. Uvod

Državno veće tužilaca predstavlja drugo „pravosudno“ telo, pored Visokog saveta sudstva u pravnom sistemu Srbije, kojem je poverena ključna uloga u odnosu na izbor, ali i razrešenje, te niz drugih suštinskih pitanja koja se tiču položaja nosilaca pravosudnih funkcija u Srbiji.

Zbog propalog tzv. opšteg izbora ili „reizbora“ svih nosilaca pravosudnih funkcija u Srbiji, koji je obavljen tokom 2009. godine i čije pravne ali i faktičke posledice još uvek traju, te zbog činjenice da se novom Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa predviđaju i bitne promene u ulozi i funkcionisanju Državnog veća tužilaca, nije jednostavno, ali ni celishodno pisati samo u *de lege lata* smislu, već je neophodno ispoljiti i *de lege ferenda* pristup.

Nije moguće objasniti ulogu Državnog veća tužilaca, a da se ne obrati pažnja kako na prirodu javnog tužilaštva u pravnom sistemu Republike Srbije, tako i na osnovne funkcije javnog tužioca kao subjekta krivičnog postupka. Konačno, Državno veće tužilaca, kao organ koji ima ključnu ulogu u izboru nosilaca javnotužilačkih funkcija u Srbiji i koji odgovarajućim pravnim mehanizmima kontroliše rad javnih tužilaštava, po logici stvari, snosi i odgovarajuću odgovornost za delovanje nosilaca javnotužilačkih funkcija u Republici Srbiji, koje je naravno, od posebnog značaja za krivičnu proceduru. U Srbiji je ovo pitanje posebno aktuelno s obzirom

* Autor je redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

na radikalne promene krivičnog procesnog ambijenta nastale relativno skorim usvajanjem i stupanjem na snagu novog Zakonika o krivičnom postupku Srbije. Ovaj zakon na drastičan način menja ulogu javnog tužioca u krivičnom postupku. Prema skoro jednodušnom mišljenju krivičnoprocesne teorije, ali i značajnih predstavnika prakse, to je učinjeno na suštinski pogrešan način, kako uz primenu loše i manjkave koncepcije, tako i uz brojne grube pravno-tehničke greške. Ovo predstavlja i suštinski razlog da se prilikom razmatranja uloge Državnog veća tužilaca u pravnom sistemu Srbije, mora obratiti velika pažnja i na tektonske promene koncepcije srpskog krivičnog postupka.

2. Priroda javnog tužilaštva i osnovne funkcije javnog tužioca u pravnom sistemu Republike Srbije

Javno tužilaštvo se u kontinentalnoj Evropi uglavnom smatra organom pravosuđa.¹ Često se raspravljalo o pripadnosti javnog tužilaštva izvršnoj ili sudskoj vlasti. Kao što iz samog atributa „sudska“ proizlazi, javno tužilaštvo, koje ipak nije sud, ne može formalno biti deo sudske vlasti, ali svakako ne treba da bude ni segment izvršne vlasti i u našim uslovima je načelno adekvatno da se ono smatra delom pravosuđa, koji je naravno, funkcionalno odvojen od krivičnih sudova, ali ima funkciju koja prevazilazi ulogu stranke, naročito kada je reč o istrazi koje je prema novom Zakoniku o krivičnom postupku Srbije poverena javnom tužiocu i predistražnom postupku kojim javni tužilac rukovodi i vrši kontrolnu funkciju u odnosu na policiju.

U stvari, javni tužilac, sve dok ne započne krivični postupak u kojem se pojavljuje i suprotna stranka i koji bi načelno morao da se odvija pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, suštinski i nema funkciju stranke,² što i predstavlja razlog da se od javnog tužioca kada vodi istragu očekuje nepristrasno, te da s jednakom pažnjom prikuplja kako dokaze koji potkrepljuju optužbu, tako i one dokaze koji idu u prilog odbrani. Druga je stvar, što u praksi, ali i iz logičnih psiholoških razloga, javni tužilac u principu ima više sklonosti ka prikupljanju optužnih dokaza u istrazi, ali je problem javnotužilačke nepristrasnosti u istrazi donekle povezan i sa ustavno-pravnim položajem javnog tužioca, kojem se za razliku od sudije, garantuje *samostalnost*, ali ne i *nezavisnost*.

Javni tužilac je krivičnoprocesni subjekt koji primarno obavlja funkciju krivičnog gonjenja za dela za koja se po zakonu goni po službenoj dužnosti (primarni ovlašćeni tužilac za *oficijelna krivična dela*). Javni tužilac deluje u okviru javno-tužilačke organizacije, koja podrazumeva postojanje javnog tužilaštva kao posebnog državnog organa. *Osnovne funkcije javnog tužioca* su: 1) funkcija krivičnog gonjenja lica u odnosu na koje postoji određeni zakonski definisan stepen sumnje da su učinila krivično delo i 2) zaštitna funkcija u odnosu na ustavnost i zakonitost. Za organizaciju javnog tužilaštva su karakteristična određena *načela*: 1) načelo monokratskog uređenja (načelo jednovlasti), 2) načelo hijerarhijskog odnosa između tužilaštava različitog ranga, 3) načelo devolucije i 4) načelo supstitucije.³

Načelo monokratskog uređenja ili načelo jednovlasti se zasniva na pravilu da javno tužilaštvo predstavlja jedno lice odnosno javni tužilac, koji je odgovaran za rad javnog tužilaštva. Funkciju

¹ S. Seiler, *Strafprozessecht*, Wien 2009, s. 80.

² C. Roxin, *Strafverfahrensrecht*, München 1998, s. 57.

³ M. Škulić, *Krivično procesno pravo*, Beograd 2013, s. 37.

svakog osnovnog, odnosno višeg, kao i apelacionog javnog tužilaštva obavljaju odgovarajući osnovni, viši, odnosno apelacioni javni tužilac, a funkciju Republičkog tužilaštva vrši Republički tužilac.

Između tužilaštava različitog ranga postoji odgovarajući hijerarhijski odnos, koji se pre svega, ogleda u mogućnosti davanja obaveznih uputstava višeg javnog tužioca nižem javnom tužiocu. Neposredno viši javni tužilac može izdati nižem javnom tužiocu obavezno uputstvo za postupanje u pojedinim predmetima kada postoji sumnja u efikasnost i zakonitost njegovog postupanja, a Republički javni tužilac svakom javnom tužiocu.

Prema načelima devolucije i supstitucije umesto određenog stvarno i mesno nadležnog tužioca može nastupati drugi javni tužilac, što predstavlja ili jedan oblik delegacije nadležnosti (supstitucija), ili oblik preuzimanja nadležnosti nižeg javnog tužioca (devolucija). Do devolucije dolazi kada viši javni tužilac preuzme sprovođenje radnji za koje je inače nadležan niži javni tužilac, dok supstitucija postoji kada viši javni tužilac ovlasti nekog nižeg javnog tužioca da vrši određene radnje za koje je inače, nadležan drugi niži javni tužilac.

3. Osnovni elementi položaja javnog tužioca u krivičnom postupku (član 43 ZKP)

Iako je javni tužilac stranka koja je u funkciji optužbe i mada je osnovni zadatak policije da otkriva krivična dela, suzbija kriminalitet itd, ovi državni organi su i formalno dužni da postupaju nepristrasno, te da obrate jednaku pažnju kako na dokaze koji terete određeno lice da je učinilo krivično delo, tako i na one koje tom licu idu u prilog. Javni tužilac i policija dužni su da nepristrasno razjasne sumnju o krivičnom delu za koje sprovode službene radnje, i da sa jednakom pažnjom ispituju činjenice koje terete okrivljenog i činjenice koje mu idu u korist.

Osnovno pravo i osnovna dužnost javnog tužioca je gonjenje „učinilaca“ krivičnih dela. U stvari, ovde se s obzirom na dejstvo pretpostavke nevinosti, te druga krivičnoprocesna pravila, radi o krivičnom gonjenju lica u pogledu kojih postoji odgovarajući procesno relevantan stepen sumnje, da je učinilo krivično delo.

Za krivična dela za koja se goni po službenoj dužnosti, javni tužilac je nadležan da: (1) rukovodi predistražnim postupkom; (2) odlučuje o nepreduzimanju ili odlaganju krivičnog gonjenja (postupanje prema načelu oportuniteta krivičnog gonjenja); (3) sprovodi istragu; (4) zaključi sporazum o priznanju krivičnog dela i sporazum o svedočenju; (5) podiže i zastupa optužbu pred nadležnim sudom; (6) odustane od optužbe, što može učiniti od potvrđivanja optužnice, pa do završetka glavnog pretresa, a na pretresu pred drugostepenim sudom samo ako se sa tim saglasi optuženi; (7) izjavljuje žalbe protiv nepravnosnažnih sudskih odluka i da podnosi vanredne pravne lekove protiv pravnosnažnih sudskih odluka; (8) preduzima druge radnje kada je to određeno Zakonikom o krivičnom postupku.⁴

Javni tužilac rukovodi predistražnim postupkom, a policija i drugi državni organi koji postupaju u tom procesnom stadijumu, predstavljaju po potrebi i neku vrstu „servisa“ javnog tužioca, u smislu da su mu podređeni, te imaju dve dužnosti: (1) dužnost oficijelnog informisanja o relevantnim aktivnostima, shodno kojoj su svi organi koji učestvuju u predistražnom postupku

⁴ M. Škulić, *Osnovne novine u krivičnom procesnom pravu Srbije – novi Zakonik o krivičnom postupku iz 2011. godine*, Beograd 2013, s. 17.

dužni da o svakoj radnji preduzetoj u cilju otkrivanja krivičnog dela ili pronalaženja osumnjičenog obaveste nadležnog javnog tužioca, te (2) dužnost realizacije zahteva tužioca, shodno čemu su policija i drugi državni organi nadležni za otkrivanje krivičnih dela, dužni da postupe po svakom zahtevu nadležnog javnog tužioca.

Ako policija ili drugi državni organ ne postupi po zahtevu javnog tužioca, javni tužilac će odmah obavestiti starešinu koji rukovodi organom, a po potrebi može obavestiti nadležnog ministra, Vladu ili nadležno radno telo Narodne skupštine. Ako u roku od 24 časa od kada je primljeno takvo obaveštenje, policija i drugi državni organ ne postupi po zahtevu javnog tužioca, javni tužilac može zatražiti pokretanje disciplinskog postupka protiv lica za koje smatra da je odgovorno za nepostupanje po njegovom zahtevu.

Javni tužilac preduzima radnje u postupku neposredno ili preko svog zamenika, a u postupku za krivično delo za koje je propisana kazna zatvora do pet godina i preko tužilačkog saradnika, odnosno u postupku za krivično delo za koje je propisana kazna zatvora do osam godina i preko višeg tužilačkog saradnika.

4. Položaj javnog tužioca u svetlu limitiranog načela istine i načela pravičnog vođenja krivičnog postupka

Načelo istine više nije formalno utvrđeno u odredbama koji *više ne utvrđuje dužnost* suda i drugih državnih organa da istinito i potpuno utvrđuju činjenice koje su od važnosti za donošenje zakonite odluke. Prema članu 15 stav 3 i 4 Zakonika teret dokazivanja optužbe je na tužiocu, a sud izvodi dokaze na predlog stranaka, pri čemu sud može dati nalog stranci da predloži dopunske dokaze ili izuzetno sam odrediti da se takvi dokazi izvedu, ako oceni da su izvedeni dokazi protivrečni ili nejasni i da je to neophodno da bi se predmet dokazivanja svestrano raspravio. Pitanje je da li sud uopšte može izvesti bilo koji dokaz, ako to ne predloži stranka, a takođe je pitanje i zašto bi stranka predlagala da sud izvede neki dokaz, umesto da sama to učini. Takođe nije jasno ni da li je sud u svakom slučaju dužan da izvede dokaz koji predloži stranka. Čini se da sud ipak nema takvu dužnost, jer nije propisana nikakva konsekvencija za odbijanje takvog predloga, niti postoji procesni mehanizam kojim bi se sud „prinudio“ da postupi u skladu sa stranačkom dokaznom inicijativom. Konačno, dokazni predlog stranke može biti i apriorno sasvim besmislen ili čak nemoguć, pa nije logično da se smatra da sud svakako mora izvesti svaki dokaz koji je stranka predložila. Ove dileme će morati da rešava sudska praksa.

Inače, krivični postupci u našem okruženju koji su bitno modifikovani poslednjih godina i gde je glavni pretres u velikoj meri adverzijalnog karaktera, ipak još uvek poznaju načelo istine, shvaćeno i kao *načelo utvrđivanja materijalne istine*.⁵ Tako se u literaturi konstatuje za ovo načelo konstatuje da „nije samo jedno od najvažnijih krivičnoprocesnih načela, već je istovremeno i jedan od društveno prihvatljivih ciljeva krivičnog postupka“, jer „na istinito utvrđeno činjenično stanje treba pravilno primeniti pozitivno pravo.“⁶ Takođe se konstatuje i da „istina do koje se dolazi u krivičnom postupku treba da predstavlja veran odraz krivičnog događaja u svesti sudije, preko kojeg država oživotvoruje svoje pravo na kažnjavanje“, te da

⁵ N. Matovski/G. Lažetić-Bužarovska/G. Kalajdžijev, *Kazneno procesno pravo*, Skoplje 2011, s. 50.

⁶ H. Sijerčić-Čolić, *Krivično procesno pravo – knjiga I – Krivičnoprocesni subjekti i krivičnoprocesne radnje*, Sarajevo 2012, s. 105.

naravno, takva istina koja se utvrđuje u krivičnom postupku, nije i apsolutna istina, koja isključuje mogućnost suprotnog.⁷

Normativno limitiranje dokazne uloge suda ipak nije u novom Zakoniku o krivičnom postupku konsekvantno sprovedeno, pa tako na primer, sud ima mogućnost da aktivno učestvuje u ispitivanju svedoka na glavnom pretresu, te svojim pitanjima može da se „umeša“, bilo u osnovno, bilo u unakrsno ili dopunsko ispitivanje svedoka, bez obzira što te vidove ispitivanja primarno sprovode stranke, odnosno druga lica koja postupaju u okvirima stranačkih funkcija, kao što su to, branilac u okviru funkcije odbrane, odnosno punomoćnik oštećenog kao tužioca ili privatnog tužioca. Može se pretpostaviti da će u praksi krivični sud ipak težiti da koliko je moguće, pa možda i mimo striktnih zakonskih pravila, teži istini ili čak pokuša da utvrdi istinu u krivičnom postupku, jer se kao i ranije, i u odredbama novog Zakonika omogućava podnošenje žalbe i zbog *pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja*, a šta je drugo – pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, nego neistina, odnosno *neistinito utvrđeno činjenično stanje*. Kako sud „odgovara“ za svoju presudu, on je načelno zainteresovan da ona opstane u eventualnom žalbenom postupku, te će i zbog toga, po logici stvari, težiti da se u krivičnom postupku utvrdi potpuno i tačno činjenično stanje, odnosno da se drugim rečima kazano – utvrdi istina. Stoga će, ako ne formalno, onda makar faktički, u našem krivičnom postupku i dalje u praksi delovati načelo istine, ali sada na bitno limitiran način.

Inače postoje i druge kontradikcije u vezi formalnog nepostojanja načela istine, poput postojanja kao i ranije mogućnosti da se presuda žalbom pobija i zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, što u stvari, znači zbog *neistine*. U našoj teoriji se ovo objašnjava na sledeći način: „Ako sud nema odgovornost za pribiranje i izvođenje dokaza i nije u obavezi da utvrđuje istinu u krivičnom postupku, konceptijski je sasvim nespojivo da se žalbom pobija činjenično stanje.“⁸

Načelo pravičnog vođenja krivičnog postupka autori mnogih starijih udžbenika krivičnog procesnog prava nisu posebno izdvajali, ali se ono i pored toga, u savremenoj nauci krivičnog procesnog prava nesporno smatra najvažnijim, odnosno praktično *suštinskim načelom krivične procedure*. *Pravo na pravično suđenje* je izričito propisano odredbama člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, shodno kojima svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku, pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona, a potom se posebno utvrđuje dejstvo načela javnosti, uz ostavljanje mogućnosti za odstupanje od njega iz opravdanih razloga, te pretpostavka nevinosti i određeni minimum prava koje mora posedovati svako lice protiv koga se vodi krivični postupak, a koja predstavljaju osnovne elemente prava na odbranu u krivičnom postupku. Pored toga, već u članu 1 stav 1 Zakonika se i formalno propisuje pravično vođenje krivičnog postupka, kao jedan od deklariranih ciljeva, tako što se utvrđuje da taj zakonik sadrži pravila čiji je cilj da niko nevin ne bude osuđen, a da se učiniocu krivičnog dela izrekne krivična sankcija pod uslovima koje propisuje krivični zakon, a na osnovu zakonito i pravično sprovedenog postupka. Reč je o normi koja ima izrazito *deklarativan značaj*.

⁷ S. Bejatović, Nekoliko razloga neophodnosti nastavka rada na reformi krivičnog procesnog zakonodavstva Srbije, *Zbornik Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije – Reforma krivičnog prava*, Kopaonik 2014, s. 93.

⁸ V. Đurđić, Priroda i procesna struktura novog krivičnog postupka Srbije, *Pravni život*, Beograd 9/2011, s. 770.

U konkretnijem smislu, načelo pravičnog vođenja krivičnog postupka se posebno ogleda u dužnosti državnih organa da budu nepristrasni i da ne prejudiciraju krivicu okrivljenog, kao i da stranke u krivičnom postupku načelno raspoložu jednakim procesnim sredstvima i mogućnostima (načelo jednakosti „oružja“). Iako je javni tužilac stranka koja je u funkciji optužbe i mada je osnovni zadatak policije da otkriva krivična dela, suzbija kriminalitet itd., ovi državni organi su i formalno dužni da postupaju nepristrasno, te da obrate jednaku pažnju kako na dokaze koji terete određeno lice da je učinilo krivično delo, tako i na one koje tom licu idu u prilog. Javni tužilac i policija dužni su da nepristrasno razjasne sumnju o krivičnom delu za koje sprovode službene radnje, i da sa jednakom pažnjom ispituju činjenice koje terete okrivljenog i činjenice koje mu idu u korist (član 6 stav 4).

5. Kako da javni tužilac realno bude nepristrasan u svojoj istrazi

Istraga je sada javno-tužilačka, te se pokreće naredbom, ali bez mogućnosti da sud u određenom funkcionalnom obliku (to bi u kontekstu novog ZKP-a, mogao biti sudija za prethodni postupak), odluči o *osnovanosti sumnje* koja je bila razlog za pokretanje krivičnog postupka, a odredbom člana 32 stav 1 Ustava Republike Srbije, se između ostalog *svakom* garantuje da sud *raspravi i o osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka*. Ovo je posebno upadljivo u kontekstu nove zakonske regulative koja se odnosi na formalno određivanje trenutka kako započinjanja krivičnog postupka, tako i otpočinjanja krivičnog gonjenja, što ne samo da se utvrđuje na pogrešan način, već se što je veoma čudno i teško se može logički objasniti, razlikuju momenat kada započinje krivičnog gonjenje, od trenutka kada počinje krivični postupak.⁹

Novi Zakonik o krivičnom postupku Srbije nije nikakva „amerikanizovana“ krivična procedura, već on predstavlja veoma lošu mešavinu akuzatorskih elemenata krivičnog postupka sa nekim izrazito nedemokratskim inkvizitorskim elementima. On u stvari, najviše liči na „haški“ krivični postupak, odnosno pravila postupka koja se primenjuju u Haškom tribunalu.

Slično kao što je to uređeno i u još uvek pozitivnom Zakoniku o krivičnom postupku, tj. u ZKP-u iz 2001. godine i u novom ZKP-u iz 2011. godine se propisuje nekoliko situacija kada se na glavnom pretresu mogu čitati zapisnici o ranije datim iskazima (član 406). Međutim, sada je to veoma problematično, jer se više po pravilu, ne radi o sudskim dokazima, već o dokazima koje je u istrazi prikupio javni tužilac. Donekle je opravdano da se čitaju zapisnici kada se radi o objektivnoj nemogućnosti da se već ispitana lica ponovo ispituju, jer su umrla ili duševno obolela, ali je potpuno pogrešno da se ostavi mogućnost čitanja zapisnika i onda kada *svedok ili veštak bez zakonskog razloga neće da iskazuje na glavnom pretresu*.

Tužilačka istraga ima *niz prednosti u odnosu na sudsku, ali ona ima i određene potencijalno ozbiljne mane*, a osnovna mana je da se veoma restriktivno dokazi iz istrage mogu koristiti na glavnom pretresu, već je njihova osnovna funkcija da posluže kao *utemeljenje optužnice*, a onda

⁹ Posebno je upadljivo da se u novom Zakoniku na drugačiji način određuje momenat započinjanja krivičnog postupka, što znači da naš zakonodavac sada razlikuje *početak krivičnog gonjenja*, od *početka krivičnog postupka*, što istovremeno znači da je moguće da postoji krivično gonjenje, a da se ne vodi krivični postupak. Osnovno je pitanje; *kako može započeti krivično gonjenje, a da samim početkom krivičnog gonjenja, nije započeo krivični postupak* ? Iz ovog osnovnog pitanja, koje bi neko mogao shvatiti i kao čuvenu dilemu koja se tiče „starosti kokoške i jajeta“, proizlaze i druga pitanja, u pogledu kojih je veoma teško pronaći razuman odgovor tumačenjem nejasnih, nelogičnih, a često i izrazito protivrečnih odredbi novog Zakonika o krivičnom postupku.

se kasnije, svi dokazi po pravilu, moraju ponovi izvoditi na glavnom pretresu,¹⁰ što je posebno izraženo u adverzijalno konstruisanim krivičnim postupcima, kakav je i novi tip procedure uveden Zakonikom o krivičnom postupku iz 2011. godine. U našoj se literaturi konstatuje da su „u traganju za koncepcijom novog modela istrage, zakonopisci pošli od ideje da sudu u istrazi nema mesta, osim kao zaštitniku ljudskih prava okrivljenog, mada iskustva iz uporednog prava evropskih zemalja pokazuju suprotno“.¹¹

Kada se uvede neki novi zakonski mehanizam i uopšte novo zakonsko rešenje (poput tužilačke istrage), onda se istovremeno moraju, kako iskoristiti sve prednosti novine, tako i podneti, („istrpeti“) neke mane novog rešenja. Međutim, novim Zakonikom se sada pokušava ostvarenje „nemoguće misije“, tako da istraga bude tužilačka, ali da istovremeno, svi dokazi koje je javni tužilac kao nesudski državni organi prikupio, mogu da se putem čitanja zapisnika o datim izjavama, koriste na glavnom pretresu, isto ili slično kao što je to činjeno i sa iskazima koji se daju istražnom sudiji, kada on u sudskoj istrazi ispituje svedoke ili veštake. Tako nešto načelno nije moguće, odnosno nije opravdano., a potencijalno bi se moglo smatrati i kršenjem prava na pravično suđenje utvrđenom u članu 6 EKLjP.

6. Osnovne pravne odlike i funkcije Državnog veća tužilaca u pravnom sistemu Republike Srbije

Položaj i funkcije Državnog veća tužilaca su regulisani kako Ustavom Republike Srbije, tako i odgovarajućim zakonima. Prema članu 164 stav 1 Ustava Srbije, Državno veće tužilaca je samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom. Ustav još propisuje da Državno veće tužilaca ima 11 članova, a da u njegov sastav ulaze Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom, za koje je predviđeno da ih čine šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta.

Članom 165 Ustava Srbije utvrđena je osnovna nadležnost Državnog veća tužilaca, koje predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamenika javnog tužioca, bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca, bira zamenike javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji za zamenike javnog tužioca u drugom javnom tužilaštvu, odlučuje u

¹⁰ U vezi sa ovim, pogrešno je što se kao *cilj istrage* u novom Zakoniku o krivičnom postupku (čl. 295 st. 2), određuje ne samo prikupljanje dokaza i podataka koji su potrebni za odlučivanje o tome da li će se podići optužnica ili obustaviti postupak itd., već i *dokaza za koje postoji opasnost da se neće moći ponoviti na glavnom pretresu ili bi njihovo izvođenje bilo otežano*...Ovakav cilj istraga može imati jedino kada je vodi istražni sudija, ili makar, onda kada se radi o tužilačkoj istrazi, ali uz mogućnost da se u pogledu određenih dokaznih radnji (tzv. hitne sudske radnje), angažuje sudija (bilo sudija za istragu, kao što je to slučaj u Crnoj Gori, odnosno u Nemačkoj, bilo sudija za prethodni postupak kao u BiH i Republici Srpskoj što nije slučaj sa odredbama novog ZKP-a. Više o tome: Z. Jekić/M. Škulić, *Krivično procesno pravo*, Istočno Sarajevo 2005, ss. 37-38 i M. Škulić, *Krivično procesno pravo*, Podgorica 2012, ss. 67-68, kao i M. N. Simović/V. M. Simović, *Krivično procesno pravo II (Krivično procesno pravo – posebni dio)*, Istočno Sarajevo 2011, s. 57.

¹¹ V. Đurđić, *Koncepcijske stranputice u novom krivičnom postupku Srbije, Zbornik Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije – Reforma krivičnog prava*, Kopaonik 2014, s. 67.

postupku za prestanak funkcije zamenika javnih tužilaca, na način predviđen Ustavom i zakonom, vrši i druge poslove određene zakonom.

Državno veće je samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, a u okviru svoje nadležnosti Državno veće ostvaruje saradnju sa Visokim savetom sudstva, državnim i drugim organima i organizacijama, tužilačkim savetima drugih država i međunarodnim organizacijama (član 2 Zakona o Državnom veću tužilaca).¹²

Republički javni tužilac je *po položaju* predsednik Državnog veća (član 6 stav 1 ZDVT). Predsednik Državnog veća predstavlja Državno veće, rukovodi njegovim radom i vrši druge poslove u skladu sa zakonom (član 6 stav 2 ZDVT). U praksi je već uočeno da je ovo rešenje u velikoj meri problematično, pa je Nacrtom Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Državnom veću tužilaštva predviđeno da Republički javni tužilac ne mora obavezno da bude i Predsednik Državnog veća tužilaca. Članom 1 tog Nacrta je predviđeno da Predsednika i zamenika predsednika Državnog veća bira i razrešava Državno veće iz reda izbornih članova Državnog veća, tajnim glasanjem, većinom glasova svih članova, na način propisan Poslovníkom o radu Državnog veća. Radi se o velikoj promeni od koje se u praksi očekuje da pruži doprinos većem stepenu *demokratičnosti* u radu Državnog veća tužilaca. Time će se na odgovarajući način relativizirati inače, izuzetno visok stepen stroge hijerarhije koji je tipičan za sadašnju javnotužilačku organizaciju, a koji nije potreban u pravosudno-izbornom telu, kao što je Državno veće tužilaca.

Nadležnost Državnog veća, koja je precizirana zakonom, a na temelju opšteg ustavnopravnog rešenja položaja ovog državnog organa, je prilično široka i u nju spadaju sledeće dužnosti (član 13 ZDVT):

- utvrđivanje liste kandidata za izbor Republičkog javnog tužioca i javnih tužilaca koju dostavlja Vladi;
- predlaganje Narodnoj skupštini kandidata za prvi izbor za zamenika javnog tužioca;
- biranje zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca;
- biranje zamenike javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji za zamenike javnog tužioca u višem javnom tužilaštvu;
- odlučivanje o prestanku funkcije zamenika javnih tužilaca;
- utvrđivanje razloge za razrešenje javnog tužioca i zamenika javnog tužioca;
- određivanje javnog tužilaštva u kojem će javni tužilac i zamenici javnog tužioca nastaviti da vrše funkciju zamenika javnog tužioca u slučaju ukidanja javnog tužilaštva;
- odlučivanje o udaljenju Republičkog javnog tužioca;
- odlučivanje po prigovoru na odluku o udaljenju javnog tužioca i zamenika javnog tužioca;
- predlaganje obima i strukture budžetskih sredstava neophodnih za rad javnih tužilaštava za tekuće rashode i vršenje nadzora nad njihovim trošenjem, u skladu sa zakonom;

¹² U daljem tekstu ZDVT.

- utvrđivanje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi u suprotnosti sa dostojanstvom i samostalnošću javnog tužilaštva;
- postavljanje vršioca dužnosti Republičkog javnog tužioca;
- odlučivanje po prigovoru na odluku Republičkog javnog tužioca o tome kada se smatra da nije bilo izbora javnog tužioca i zamenika javnog tužioca;
- davanje mišljenja o izmenama postojećih ili donošenju novih zakona koji uređuju položaj i postupanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, organizaciju javnog tužilaštva, kao i drugih zakona koje javna tužilaštva primenjuju;
- donošenje Etičkog kodeksa;
- vođenje ličnog lista za svakog javnog tužioca, zamenika javnog tužioca i zaposlenog u javnom tužilaštvu;
- imenovanje i razrešavanje Disciplinskog tužioca i njegovih zamenika i članova Disciplinske komisije i njihovih zamenika;
- donošenje odluke o pravnim lekovima u disciplinskom postupku;
- donošenje Pravilnika o merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca;
- donošenje odluke o pravnom leku protiv odluke o vrednovanju rada javnog tužioca i zamenika javnog tužioca;
- odlučivanje o prigovorima u postupku izbora za članove Državnog veća iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca;
- obavljanje poslova u vezi sa sprovođenjem Nacionalne strategije reforme pravosuđa;
- utvrđivanje sadržine programa obuke za zamenike javnih tužilaca koji se prvi put biraju na funkciju i tužilačke pomoćnike u skladu sa zakonom;
- predlaganje programa obuke za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca koji trajno obavljaju funkciju; te
- obavljanje i drugih poslova predviđenih zakonom.

6.1. Kako nosioci javnotužilačke funkcije u Srbiji vide Državno veće tužilaca

Nedavno je sprovedeno jedno izuzetno opsežno istraživanje, koje je objavljeno u Publikaciji Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, iz kojeg ćemo navesti nekoliko interesantnih problema, koji su od posebne važnosti za sagledavanje „prošlosti i budućnosti“ Državnog veća tužilaca „u očima“ nosilaca javnotužilačke funkcije u Republici Srbiji. Istraživanje je sproveo CeSID (Centar za slobodne izbore i demokratiju), za potrebe Udruženja tužilaca Republike Srbije. Istraživanje je sprovedeno na uzorku od 521 ispitanika među kojima

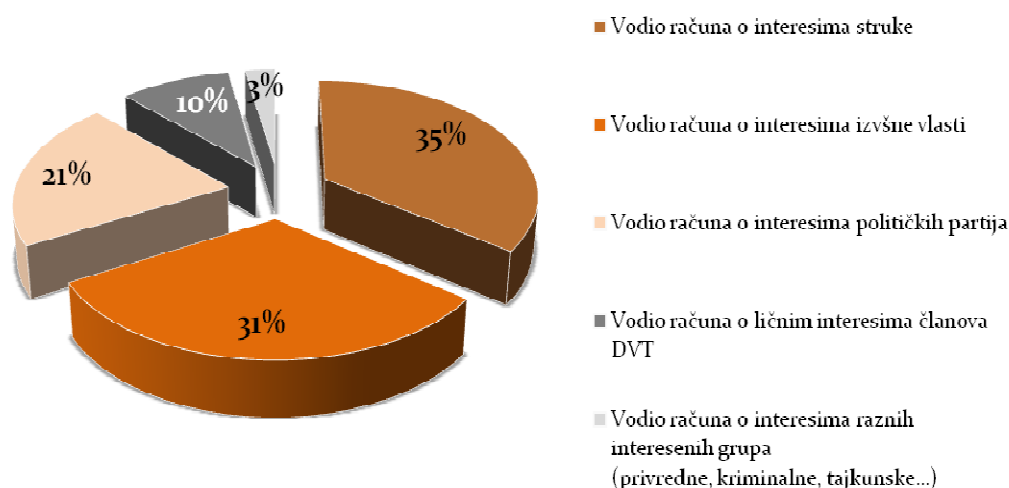
su se nalazili tužioci, zamenici tužilaca kao i starešine tužilaca.¹³ Prosečna starost ispitanika/tužioca uključenog u ovo istraživanje iznosi 49 godina, prosečni pravnički staž 22 godine, a tužilački staž 15 godina.

Ispitanici na sledeći način odgovaraju na pitanje koje se tiče mogućih uticaja na rad Državnog veća tužilaca:

O čemu je u dosadašnjem radu DVT vodio računa

Vodio računa o interesima struke	2,82
Vodio računa o interesima izvršne vlasti	3,33
Vodio računa o interesima političkih partija	3,23
Vodio računa o ličnim interesima članova DVT	2,85
Vodio računa o interesima raznih interesenih grupa (privredne, kriminalne, tajkunske...)	2,27

Grafikon - O čemu se dominantno vodilo računa u radu DVT



Interesi izvršne vlasti i političkih stranaka su dominantni sa zbirno 52% ispitanika, a interes struke u radu DVT je bio vidljiv za 35% ispitanika, lični interesi članova DVT su dominantni za svakog desetog ispitanika, dok je tajkunsko kriminalni interes najmanje zastupljen sa 3%.

Državno veće tužilaca je organ od ogromne važnosti u sistemu javnog tužilaštva u Srbiji, pa je shodno tome od velike važnosti da se utvrde stavovi koje ispitanici iz redova nosilaca javnotužilačke funkcije imaju prema ovom telu, uz uzimanje u obzir stavova o njegovom radu u različitim relevantnim vremenskim periodima.

¹³ Projekat „Jačanje nezavisnosti i integriteta tužilaca“, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd 2014.

Ocenite rad DVT u periodu pre i posle reformi

Ocenite rad DVTu dosadašnjoj praksi - do perioda prve reforme iz 2009.	2,76
Ocenite rad DVTu dosadašnjoj praksi - u periodu od reforme 2009. do revizije 2012.	2,42
Ocenite rad DVTu dosadašnjoj praksi - posle perioda revizije reforme 2012.	2,74

Konačno, veoma je interesantan stav „struke“, odnosno nosilaca javnotužilačke funkcije u Srbiji, u odnosu na *sastav* Državnog veća tužilaca, gde je, što je posebno interesantno, ispoljeno veće poverenje u odnosu na izborne članove Državnog veća tužilaca koji nisu nosioci javnotužilačke funkcije, pa je tako ubedljivo najmanje prigovora bilo u odnosu na ustavno i zakonsko pravilo po kojem je u sastavu Državnog veća tužilaca i jedan profesor pravnog fakulteta.

Neophodost pojedinih članova DVT-a

Iz DVT je potrebno izostaviti ministra pravde, jer je izvršna vlast pokazala najveći politički uticaj na dosadašnji rad DVT	68
Iz DVT je potrebno izostaviti predsednika skupštinskog odbora, jer je reč o predstavniku političke stranke u parlamentu	81
Iz DVT je potrebno izostaviti predstavnika advokature, jer je reč o profesiji koji je u sudskim sporovima uvek sa suprotne strane od tužilaštva	54
Iz DVT je potrebno izostaviti člana iz reda profesora	24
Iz DVT je potrebno izostaviti Republičkog javnog tužioca, jer njega bira Skupština na predlog Vlade	30

7. Uticaj ustavnog i zakonskog položaja javnog tužilaštva na pravičnost krivičnog postupka

Krivično procesno pravo je od ekstremno velike važnosti za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Zakonik o krivičnom postupku kao osnovni izvor te grane prava i pozitivnog zakonodavstva je samim tim, jedan od „kamenja temeljaca“, zaštite osnovnih prava i sloboda, pre svega, okrivljenog protiv kojeg se postupak vodi, ali i drugih lica koja se u određenim procesnim svojstvima pojavljuju u krivičnom postupku, što je na primer, posebno karakteristično za oštećenog.

Standardi koji proizlaze pretežno iz Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i praksi Evropskog suda za ljudska prava usmerenoj na primenu i interpretiranje odredbi te Konvencije, a u izvesnoj meri i iz nekih drugih tzv. mekih izvora prava na nivou EU, ali i šire, na prostoru država članica Saveta Evrope, načelno imaju za cilj da krivični postupci

različitih evropskih demokratskih država, bez obzira na konkretna normativna rešenja, pa i ponekad veoma velike konceptijske razlike, ipak imaju jedno zajedničko „jezgro“, koje se sastoji u korpusu normi koje su na odgovarajući način „slične“. Ta sličnost se zasniva ne toliko po normativnoj konstrukciji i pravnoj tehnici (što se može i puno razlikovati u pravno-tehničkom smislu), koliko u zajedničkom *ratio legis*-u i dejstvu koje je usmereno kako na stvaranje uslova za efikasan krivični postupak, tako i mnogo više, uslova kojima se omogućava pravičan krivični postupak i doslednu zaštitu ljudskih prava i sloboda u krivičnoj proceduri.

Srbija je poslednjih godina doživela da kada je reč o krivičnom procesnom zakonodavstvu bude – „jedna zemlja sa dva sistema“, jer su paralelno važila dva poprilično različita Zakonika o krivičnom postupku, što ni u kom slučaju nije dobro, ni za koherentnost pravnog sistema i pravnu sigurnost, kao ni za jednakost građana pred zakonom.¹⁴ Već ovo ukazuje na potrebu pojačanog „opreza“ kada je reč o oceni sadašnjeg stanja našeg krivičnog procesnog zakonodavstva uopšte, pa i u odnosu na stepen usaglašenost te grane pozitivnog zakonodavstva Srbije sa „evropskim standardima“. Novi Zakonik o krivičnom postupku Srbije iz 2011. godine se konceptijski radikalno razlikuje kako od još uvek pozitivnog ZKP-a iz 2001. godine, tako i od naše višedecenijske krivičnoprocesne tradicije, pa i od normativnih rešenja koja tradicionalno (nekada čak i više vekova), postoje u kontinentalno-evropskim državama Evropske unije. Ovo je već samo po sebi, veoma neobično kada se zna da Srbija teži da bude članica EU u kojoj sada, uz manje izuzetke, dominiraju potpuno drugačija konceptijska rešenja u odnosu na osnovne izvore krivičnog procesnog prava, a naročito kada se radi o državama koje spadaju u tzv. staru Evropu, a čiji su pravni sistemi uopšte, pa i kada je reč o krivičnom postupku (kao na primer, Austrija, Nemačka i Francuska) tradicionalno služili kao svojevrsan „uporednopravni uzor“ našoj zemlji.

Međutim, osim ovoga, što predstavlja značajan „atak“ na pravnu sigurnost i stvaranje izvesnog „nereda“ u našem krivičnom procesnom sistemu, čini se da i niz konkretnih normi novog Zakonika o krivičnom postupku iz 2011. godine poprilično odstupa i od nekih uobičajenih „evropskih standarda“, a naročito kada je reč o nekim nepotrebnim ograničenjima prava i sloboda u krivičnom postupku, što je objašnjeno u prethodnom tekstu.

Iako se Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, načelno ne upušta u „nametanje“ državama tipa krivičnog postupka, već svakom konkretnom pravnom sistemu slobodno „prepušta“ da li će krivični postupak urediti kao tzv. mešoviti krivični postupak u kojem u dokaznom smislu na glavnom pretresu, tj. suđenju u užem smislu, dominirati sud (što je tipično za većinu kontinentalno-evropskih država), ili će suđenje biti konstruisano kao potpuno adverzijalno, tako što bi sud bio dokazno maksimalno pasiviziran, a izvođenje dokaza bilo primarno ili čak apsolutno, prepušteno samim strankama, tip krivičnog postupka ipak može biti od značaja i za ocenu koliko se u konkretnom postupku štite prava i slobode.

Naime, kada se u nekoj državi na prečac potpuno promeni tip krivičnog postupka, koji „odjednom“ postaje potpuno adverzijalan, onda se time načelno, potencijalno veoma može pogoršati položaj okrivljenog, koji se kao stranka, a naročito kada nema branioca (a stručna odbrana nije obavezna za veliki broj krivičnih dela), može biti u inferiornom položaju u odnosu na javnog tužioca koji je državni organ i kao takav može računati na pomoć policije u prikupljanju dokaza, lakše ostvarivati kontakt sa drugim državnim organima, ali i uopšte, brže i

¹⁴ M. Škulić/G. Ilić, *Novi Zakonik o krivičnom postupku Srbije – kako je propala reforma i šta da se radi*, Beograd 2012, s. 19.

jednostavnije dolaziti do dokaza. Naravno, moguće je ponekad i obrnuta situacija, kada neki ekstremno bogati okrivljeni, može putem angažovanja vrhunskih advokatskih timova, pa i privatnih detektiva u istrazi i sl., faktički biti superiorniji u odnosu na optužbu, ali je to u sa stanovišta zaštite ljudskih prava i sloboda, manje problematično, izuzimajući da i tako nešto predstavlja primer potencijalnog ogrešenja o načelo jednakosti građana pred zakonom.

Konkretno, sada kada stranke snose osnovni dokazni teret na glavnom pretresu i kada nadležni državni organi već poslednjih nekoliko godina ističu da su uložena velika sredstva u obuku sudija, javnih tužilaca, policije i jednog dela advokata za primenu novog Zakonika o krivičnom postupku, može se postaviti i pitanje *jednakosti stranaka*, odnosno tzv. jednakosti oružja stranaka u krivičnom postupku. Naime, stranke su tužilac i okrivljeni, dakle ne i branilac, što znači da kada država oficijelno sprovodi obuku tužilaca, ona bi praktično morala obučavati i okrivljene. Tako nešto naravno, nije moguće, jer bi bilo teško zamisliti da konkretni okrivljeni pre započinjanja glavnog pretresa treba da pohađa „kurs iz krivičnog procesnog prava“, niti bi bilo moguće, isto kao što bi bilo apsurdno da se „potencijalni“ okrivljeni „preventivno“ i „unapred“ obučavaju za stranačko izvođenje dokaza..., ako bi ih „snašlo“ da postanu „ravnopravna stranka“ u nekom budućem krivičnom postupku. To znači da bi konkretni okrivljeni koji u krivičnom postupku uopšte nije imao branioca ili je imao neadekvatnog, nestručnog, neaktivnog i sl., a radi se o braniocu koji mu je bio postavljen po službenoj dužnosti, a pri tom je taj okrivljeni, kao stranka bio dužan da ravnopravno sa drugom strankom, a to je javni tužilac, izvodi „svoje“ dokaze, može sa puno argumenata tvrditi da mu je na takav način povređeno pravo na pravičan postupak, utvrđeno u članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Konačno, kako se pitanje istrage, kod nas često posmatra kao „majka“ svih krivičnoprocesnih problema (što inače, uopšte nije tačno) i kao suštinska najveća novost novog Zakonika o krivičnom postupku, ne treba *zaboraviti da iako je istraga javno-tužilačka, a javni tužilac po definiciji – stranka u krivičnom postupku, istraga ne sme da bude stranačka, ili bolje rečeno – jednostranačka. Ovo nije ni u najmanjoj meri kontradiktorno, jer je tako širom Evrope u državama koje već decenijama imaju javno-tužilačku, odnosno državno-tužilačku istragu.*¹⁵

Iako mere koje javni tužilac određuje u okviru svog postupanja prema načelu uslovljenog oportuniteta krivičnog gonjenja nisu krivične sankcije, one, a posebno neke od njih u velikoj meri, imaju sličnosti sa nekim relativno blagim krivičnim sankcijama. Skoro da bi se mogle smatrati svojevrsnim „parasankcijama“. Određujući takve mere, javni tužilac *de facto* na izvestan način „odlučuje“ slično kao što to, kada izriče krivične sankcije, čini sud, što takođe nužno zahteva da javni tužilac bude ne samo funkcionalno nezavisan i nepristrasan, već i da u praksi razvija svoj „mentalni sklop“ u pravcu jednog više „sudskog“ rezonovanja.

Kada vodi istragu protiv nepoznatog osumnjičenog ili kada postupa u predistražnom postupku dok se još uvek ne zna ko je osumnjičeni, javni tužilac ni formalno nije stranka, jer jedna stranka može postojati samo ako u isto vreme postoji druga suprotstavljena stranka, odnosno stranka koja načelno ima suprotan procesni interes.

Čak i kada se istraga vodi protiv poznatog osumnjičenog, ni tada javni tužilac ne sme da bude tipična stranka, jer iako postoji osumnjičeni koji ima načelno suprotstavljene procesni interes u

¹⁵ Više o tome Roxin (bel. 2), ss. 57-58.

tom procesnom stadijumu je uloga suda minimalna, jer sudija za prethodni postupak ima vrlo limitiranu nadležnost u javnotužilačkoj istrazi. Ni u tom procesnom stadijumu stoga još uvek nema tipičnog *procesnog odnosa*, koji podrazumeva postojanje *tri osnovna procesna subjekta* – ovlašćenog tužioca u funkciji optužbe i krivičnog gonjenja, okrivljenog u funkciji odbrane i krivičnog suda u funkciji vođenja krivičnog postupka i odlučivanja o njegovom predmetu, već mora da postupa nepristrasno i ne ispoljava „stranačko slepilo“. Osim ovog u osnovi formalno-teorijskog argumenta u prilog stavu da javni tužilac u istrazi ni u kom slučaju ne sme da bude „stranački slep i gluv“, govori i načelo pravičnog vođenja krivičnog postupka, a kao što je prethodno već objašnjeno i novi ZKP obavezuje javnog tužioca da s jednakom pažnjom ispituje kako činjenice i dokaze koji idu u prilog optužbi, odnosno krivičnom gonjenju, tako i one koje koriste odbrane. Druga je stvar naravno, koliko su odredbe Zakonika konsekvantne u razradi tih načelnih pravila, a s obzirom na karakter javnotužilačke istrage u „srpskoj varijanti“,¹⁶ te naročito s obzirom na dominantno adverzijalnu konstrukciju glavnog pretresa, nije teško zaključiti da okrivljeni bez branioca nema velike šanse u „dokaznom dvoboju“ sa javnim tužiocem.¹⁷

Suđenje je sada u Srbiji koncipirano potpuno stranački. Dokaze izvodi prvo jedna stranka, a onda njima oponira suprotna stranka i obrnuto. To je i laicima poznato iz američkih filmova, kada vešti advokati nastoje da impresioniraju porotu. Ali u Srbiji niti ima porote, niti će svaki okrivljeni imati pomoć advokata. Odbrana po službenoj dužnosti je rezervisana samo za teža krivična dela. I tako će ravnopravni „takmac“ javnom tužiocu kao pravniku sa položenim pravosudnim ispitom, biti najčešće neki neuki, a često i polupismeni okrivljeni. Zna se kakva je obrazovna struktura većine naših građana, a naročito tipičnih okrivljenih. I onda će takav okrivljeni imati na raspolaganju formalno ista pravna „oružja“, kao i javni tužilac. Prav(n)ično zar ne ?

Država ulaže velika sredstva u obuku sudija i javnih tužilaca, ponekad se obučavaju i advokati, ali naravno, nikome ne pada na pamet da „edukuje“ okrivljene. Može zvučati na prvi pogled komično da bi sada trebalo „trenirati okrivljene“. Ne možemo „kockom“ birati građane koji su potencijalni okrivljeni, mada i to možda može pasti na pamet nekom entuzijastičkom reformatoru. Teško je i aktuelnom okrivljenom, organizovati „kurs“ pre početka suđenja. Međutim, ako su stranke ravnopravne i same izvode „svoje“ dokaze, onda sve što ima jedna stranka, mora imati i druga, pa to važi i za obuku.¹⁸ Stranka u krivičnom postupku nije branilac, već okrivljeni. Stoga nije nemoguće zamisliti da se neki okrivljeni, odnosno osuđeni čak obratiti

¹⁶ Novokomponovana „srpska istraga“ ne liči mnogo na tipične evropske tužilačke istrage. Ona čak nije ni „američka“, jer u SAD istragu pretežno vodi policija i ona je uglavnom neformalna. Nova istraga u Srbiji najviše podseća na „hašku istragu“. Taj tip postupka je veoma komplikovan i skup, a o njegovoj efikasnosti dovoljno govori prosečna dužina suđenja pa i kritike iz samog Haškog tribunala, poput onih koje često iznosi nekadašnji nemački sudija u Hagu prof. Šomburg. Izvor: Spiegel od 17. 01. 2005, s. 97.

¹⁷ Kakve su šanse okrivljenog koji nema branioca da bude uspešan u dokaznom „dvoboju“ sa javnim tužiocem? I kada Brazil igra protiv Konga, oba fudbalska tima čine po 11 igrača. Da li to znači da su im jednake šanse za pobedu? Pa u Srbiji je svega desetak procenata stanovništva fakultetski obrazovano, mada taj procenat zahvaljujući ekspanziji nekih „instant“ fakulteta, kao da sve više raste. Kada znamo da je kod nas već decenijama kriminalna politika „ribarska mreža kojom se hvataju male ribe, a koja propušta velike ribe“, zna se i kakav je obrazovni nivo prosečnog okrivljenog. Kako stvari stoje, ipak će neke stranke biti malo ravnopravnije od drugih.

¹⁸ M. Škulić, Pogrešna koncepcija i brojne pravno-tehničke greške novog Zakonika o krivičnom postupku – šta dalje i kako reformisati reformu srpskog krivičnog postupka, *Zbornik Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije – Reforma krivičnog prava*, Kopaonik 2014, s. 58.

Evropskom sudu za ljudska prava, tvrdeći da je njegov neuspeh u dokaznoj utakmici, rezultat načelno inferiornog položaja u odnosu na javnog tužioca. U kontinentalnoj Evropi, sud je, po pravilu, suvereni i neprikosnoveni „gospodar“ dokaznog postupka, bez obzira na to što stranke raspoložu odgovarajućom dokaznom inicijativom, te u određenoj meri mogu učestvovati i u izvođenju dokaza. To je najtipičnije u Nemačkoj i u drugim državama čiji su nam pravni sistemi tradicionalno služili kao uzor.¹⁹

Da bi javni tužilac efektivno ostvarivao svoju ulogu u zaštiti ljudskih prava u krivičnom postupku, neophodno je da se poprave brojni teški, kako koncepcijski, tako i pravno-tehnički nedostaci novog Zakonika o krivičnom postupku, što je moguće bilo njegovim radikalnim izmenama (koje nadamo se, neće biti svedene na improvizovano „krparenje“), bilo donošenjem potpuno novog Zakonika o krivičnom postupku Srbije, koji će ispoljavati sve moderne tendencije u pravcu stvaranja uslova za efikasan i pravičan krivični postupak, ali koji će pored toga, uvažavati u bitnoj meri i našu krivičnoprocesnu tradiciju. Osim ovog *ključnog uslova*, potrebno je da se ispune i još dve *osnovne pretpostavke* koje se odnose na javno-tužilačku organizaciju:

- Potrebno je položaj javnog tužioca faktički, ako to već formalno nije moguće,²⁰ približiti položaju sudije, koji je *nezavistan*, dok je javni tužilac, „samo“ *samostalan*, što u stvari faktički ni ne predstavlja preveliku razliku, ukoliko samostalnost javnog tužioca, shvatimo kao njegovu *funkcionalnu nezavisnost*.
- Neophodno je značajno promeniti organizaciju javnog tužilaštva, koje je sada organizovano skoro na „vojni“ način, uz preteranu i suviše strogu hijerarhiju, što je jednog nosioca javno-tužilačke funkcije (dr. G. Ilić, zamenik Republičkog javnog tužioca), i navelo da o našem novom krivičnoprocesnom sistemu, a u kontekstu zadržane „stare“ organizacije javnog tužilaštva, duhovito piše kao o svojevrsnoj i „bizarnoj“ figuri tipa: *tužilaštvo sovjetsko – postupak američki*.²¹
- Potrebno je da Državno veće tužilaca zaista bude garant javnotužilačke samostalnosti ili funkcionalne nezavisnosti, a ne samo još jedna „poslednja“ karika u veoma strogom „lancu“ javnotužilačke hijerarhije.

¹⁹ C. Roxin/B. Schünemann, *Strafverfahrensrecht*, München 2009, s. 78.

²⁰ To bi u stvari, konsekventno bilo moguće samo ako bi se promenio Ustav, a autor ovog teksta ne spada u one koji se zalažu za redovno i rutinsko menjanje Ustava, niti sa stanovišta interesa pravne sigurnosti, pa i elementarne „pravne kulture“, smatra korektnim učestalo „bacanje blatom“ na Ustav Srbije koji nije samo opšti pravni akt najače pravne snage, već i svojevrsni „*temelj*“ *pravne države*, bez obzira što naš važeći Ustav u pravno-tehničkom smislu, ni u kom slučaju nije savršen.

²¹ Više o tome: M. Škulić/G. Ilić, *Novi Zakonik o krivičnom postupku Srbije – jedan korak napred, dva koraka nazad*, Beograd 2012, s. 97.

Dostupno na: <http://www.uts.org.rs/images/stories/061212.novi.zakonik.o.krivicnom.postupku.pdf>.

8. Zaključak

Položaj i uloga Državnog veća tužilaca u pravnom sistemu Republike Srbije se ne mogu analizirati samo u striktno pravno-organizacionom smislu, a bez obraćanja pažnje i na bitno promenjenu ulogu javnog tužilaštva u krivičnoprocesnom sistemu Srbije. Sada kada je javni tužilac dobio *istražnu nadležnost* i to još uz omogućavanje da se manje-više svi dokazi koje je on prikupio u sopstvenoj istrazi, mogu relativno lako (skoro isto kao što je ranije bilo moguće sa dokazima poteklim iz sudske istrage), koristiti na glavnom pretresu, kao izuzetak u odnosu na načelo neposrednosti, neophodno je da se pravni, kako u zakonskom, tako i u ustavnom smislu, položaj nosilaca javnotužilačke funkcije, tj. javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, maksimalno približi položaj koji imaju sudije u pravnom sistemu.

Iako načelno javni tužilac ne može biti poistovećen sa sudijom, jer procesne uloge javnog tužioca i sudije se bitno razlikuju i javni tužilac mora da poseduje praktično istovetni nivo nezavisnosti, a manje je važno da li će on i formalno, tj. u smislu ustavnih i zakonskih propisa biti nezavistan ili „samo“ samostalan, što bi se praktično, moralo svesti na *funkcionalnu nezavisnost*. Garant takve nezavisnosti bi moralo da bude Državno veće tužilaca, ali da bi se to realno moglo ostvariti, potrebno je da preduzmu suštinske i opsežne promene u odnosu na položaj i ulogu tog organa u pravnom sistemu.

Dosadašnje iskustvo pokazuje da strogo hijerarhijski organizovano javno tužilaštvo, na čijem je čelu Republički javni tužilac, koji je istovremeno po funkciji i predsednik Državnog veća tužilaca, u stvari, donekle samo „simulira“ slobodno odlučivanje izbornih članova Državnog veća tužilaca iz reda nosilaca javnotužilačke funkcije. Naime, lako se može utvrditi da su u više od 99,99 % slučajeva, ti članovi Državnog veća tužilaca *uvek glasali isto kao i njihov „šef“ – Republički javni tužilac*, koji je istovremeno i predsednik Državnog veća tužilaca. Ovo, kao i problemi uočeni tokom tzv. opšteg izbora ili „reizbora“ svih nosilaca javnotužilačke funkcije, tokom 2009. godine ali i nakon toga, kada se rešavalo o prigovorima na neizbor, su uticali na to da sami javni tužioci i zamenici javnih tužilaca ispoljavaju visok stepen nepoverenja u Državno veće tužilaca, od kojeg bi se formalno, što je paradoksalno, trebalo očekivati da bude garant njihove samostalnosti, odnosno funkcionalne nezavisnosti. Svaka nova reforma, nastavak reforme ili „reforma reforme“ srpskog pravosuđa uopšte, kao i kada je u pitanju reformisanje javnotužilačke organizacije, što podrazumeva i ozbiljnu reformu Državnog veća tužilaca, mora da kao svoj osnovni *ratio* ima vraćanje poverenja u to pravosudno telo.