

Smilja Spasojević\*

## Šta traže srpski tužioci u sklopu promena Ustava Republike Srbije?

Sadržaj

### 1. Uvod

### 2. Idejni okvir kao osnov za podnošenje predloga u vezi sa izmenama Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe

### 3. Analiza predloga za izmenu Ustava koji se odnosi na položaj Narodne skupštine

3.1. Nadležnost Narodne skupštine

3.2. Način odlučivanja u Narodnoj skupštini

### 4. Analiza predloga za izmenu Ustava koji se odnosi na Javno tužilaštvo

4.1. Položaj i nadležnost Javnog tužilaštva

4.2. Osnivanje i organizacija Javnog tužilaštva

4.3. Republički javni tužilac i Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca

4.4. Odgovornost Republičkog javnog tužioca i Javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

4.5. Prestanak funkcije javnog tužioca i zamenika javnog tužioca

4.6. Imunitet javnog tužioca i zamenika javnog tužioca

4.7. Nespojivost tužilačke funkcije

### 5. Analiza predloga za izmenu Ustava koji se odnosi na Državno veće tužilaca

5.1. Položaj, sastav i izbor Državnog veća tužilaca

5.2. Nadležnost Državnog veća tužilaca

### 6. Zaključak

#### 1. Uvod

Na zalasku 2017. godine, u Republici Srbiji kako stručna tako i opšta javnost sa velikim interesovanjem i oprezom prate pripreme i aktivnosti koje se preduzimaju na polju dugo

---

\* Autorica je direktorica Sektora za pravne poslove Privredne komore Srbije i saradnik za Srbiju Fondacije Centar za javno pravo.

najavljivanih izmena najvišeg pravnog akta – Ustava Republike Srbije. Može se reći da je drugu polovinu 2017. godine, u svetlu inicirane teme, obeležila javna rasprava o izmenama Ustava koje se tiču pravosuđa, odnosno procesa izbora nosilaca pravosudnih funkcija, izbora članova i sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaštva. Ovo ne čudi, jer je upravo Akcionim planom za poglavlje 23 predviđena izmena Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe. Za razliku od društvene klime koja je u Srbiji vladala u vreme kada je donošen najviši pravni akt, koji je sada potrebno revidirati u skladu sa novim potrebama srpskog društva i novim tendencijama koje idu prema cilju približavanja Evropskoj Uniji, može se primetiti da sada, barem na izgled, društvene i političke prilike izgledaju drugačije.

Iako se misli na skorašnji period od pre malo više od jedne decenije, kada je Srbija bila protežirana kao zemlja demokratskog naboja, sa jasno izraženim transparentnim putem prema modernom i otvorenom društvu, donošenje najvišeg pravnog akta – Ustava Republike Srbije 2006. godine je okarakterisano i definisano kao negativno iskustvo u bliskoj srpskoj istoriji, zbog izostanka stručne, političke i javne rasprave. Poučeno negativnim iskustvom, Ministarstvo pravde Republike Srbije je uputilo poziv za učešće u konsultativnom procesu u vezi sa izmenama Ustava Republike Srbije, koji se odnosi na pravosuđe. Ovim pozivom dat je rok do 30. juna 2017. godine da organizacije civilnog društva dostave predloge i sugestije, radi pravne analize ustavnog okvira o pravosuđu, u cilju prikupljanja mogućih rešenja za izmenu Ustava iz ove oblasti. Cilj ovog poziva je “obezbeđenje širokog konsultativnog procesa povodom izmena najznačajnijeg pravnog dokumenta u Republici Srbiji i uključivanja svih zainteresovanih aktera u javnu debatu”<sup>1</sup>.

U vezi sa navedenim, četiri strukovna udruženja podnela su Ministarstvu pravde obrazloženi zajednički predlog za promenu 11 članova Ustava i taj će predlog biti predmet analize u ovom radu. Navedeni dokument je podnet sa namerom da se predloženim rešenjima u pogledu izmene ustavnog teksta, javnom tužilaštvu obezbedi puna nezavisnost i funkcionisanje kao pravosudnom, a ne državnom organu.

Iako akt koji je izabran za analizu u ovom radu ne predstavlja rezultat aktivnosti celokupne tužilačke organizacije, već određenog broja strukovnih udruženja<sup>2</sup>, imajući u vidu da je jedan od podnosilaca ove inicijative Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca koje je najbrojnije i najistaknutije tužilačko udruženje, kao i da u međuvremenu od strane ostalih tužilaca nije istaknut neki drugi ili drugačiji predlog za izmenu Ustava u pogledu položaja javnotužilačke organizacije, za potrebe ovog rada dostavljeni predlozi će se koristiti kao zajednički, jasno definisani stavovi celokupne struke.

## **2. Idejni okvir kao osnov za podnošenje predloga u vezi sa izmenama Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe**

Teza sa kojom su podnosioci predloga za izmenu Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe, odnosno na položaj tužilačke organizacije, izašli među stručnu javnost je sledeća: „izneti predlozi su rezultat dugogodišnjeg rada Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih

<sup>1</sup> <http://civilnodrustvo.gov.rs/poziv.39.html?invitationId=406>, očitavanje: 30. 10. 2017.

<sup>2</sup> Komitet pravnika za ljudska prava, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca i Beogradski centar za ljudska prava.

tužilaca Srbije, Beogradskog centra za ljudska prava i Komiteta pravnika za ljudska prava na polju unapređenja kvaliteta pravde i kvaliteta rada javnog tužilaštva. Predlozi su zasnovani na međunarodnim i evropskim standardima, kao i iskustvima koje je Udruženje tužilaca sticalo u kontaktima sa međunarodnim organizacijama i profesionalnim udruženjima drugih zemalja. Pored iznetih predloga, jasno je istaknuto da je u postupku ustavnih izmena potrebno uložiti poseban napor kako bi se očuvao kontinuitet institucija čime bi se izbegla loša iskustva iz ranijeg perioda koja su imala snažne posledice, kako finansijske prirode, tako i posledice po stabilnost i poverenje građana u pravosudni sistem. Takođe, imajući u vidu pravnu prirodu Ustava, potrebno je uložiti napor radi postizanja najšireg konsenzusa među relevantnim subjekatima kako bi postigli najvažniji cilj, a to je da Ustav traje.”<sup>3</sup>

Sušтина predloženih izmena Ustava sastoji se u koncipiranju tužilačke organizacije po principima sudskog funkcionisanja, koja po osnovnim karakteristikama više ne bi predstavljala po svom uređenju poseban državni organ kao što je sada slučaj. Tužilaštvo bi, prema predloženom rešenju, trebalo da postane pravosudni organ te da zajedno sa sudstvom čini treću granu vlasti – “pravosudnu vlast”, umesto dosadašnje tripartitne podele vlasti na sudsku, izvršnu i zakonodavnu.

Iako će svaka predložena izmena Ustava, koja se odnosi na unapređenje funkcionisanja tužilačke organizacije u pogledu obezbeđivanja pune nezavisnosti pravosuđa, biti predmet posebne analize, na ovom mestu potrebno je samo izvršiti osvrt na suštinsku idejnu osnovu za formulisanje ovakvog predloga – a to je izjednačavanje tužilačke organizacije sa sudskom vlašću. Prema mom mišljenju, ovu vrstu paralele je nemoguće povući, kao što je nemoguće napraviti bilo kakvo komparativno poređenje ova dva organa jer se radi o suštinski dva različita pravna instituta, sa različitom pravnom tradicijom i različitom funkcionalnom ulogom.

Nesporne su brojne sličnosti između sudova i javnih tužilaštava – organizaciona struktura, zakonsko uređenje, postojanje visokog stepena odgovornosti, kao i institucionalno uređen sistem izbora na javno tužilačku, odnosno sudsku funkciju i Ustavom i zakonom normirana pravila obavljanja ove dve vrste poslova – pitanje prestanka funkcije, imuniteta, nespojivosti funkcije sa drugim poslovima i slično. Međutim, sve ove sličnosti su posledica potrebe da se tužilačka organizacija funkcionalno uredi po ugledu na sudsku vlast jer je njen prateći deo u delu sudovanja koji se odnosi na krivično pravnu materiju.

Teško je naći suštinsku sličnost u radu ova dva organa, čak i u delu koji im je zajednički, a tiče se krivičnih postupaka, jer su samostalnost i nezavisnost u odlučivanju odnosno donošenju odluka, kao osnovna polazna načela, po svojoj prirodi moguća i primenljiva samo ako pripadaju jednom organu, a takođe titular svake vlasti mora biti personalizovan, presonifikovan i unikatno označen. Međutim, utemeljenje za formiranje stavova u pogledu izjednačavanja položaja i funkcionalne uloge tužilaštva i sudova, može se potražiti u nekolicini nadležnosti koje nalikuju sudskim, a koje svoj izvor imaju u u zakonskom tekstu procesnog karaktera<sup>4</sup>.

Zakonik o krivičnom postupku, koji je sa punom primenom počeo 01. oktobra 2013. godine predviđa „tužilačku istragu“, koja je pre bila faza u krivičnom postupku pred sudom, a ta

<sup>3</sup> Predlozi za izmenu Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe, dostupno na: [http://www.uts.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1311:predlozi-za-izmenu-ustava-republike-srbije-u-delu-koji-se-odnosi-na-pravosudje&catid=56:vesti&Itemid=483](http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1311:predlozi-za-izmenu-ustava-republike-srbije-u-delu-koji-se-odnosi-na-pravosudje&catid=56:vesti&Itemid=483), očitavanje: 30. 10. 2017.

<sup>4</sup> Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. gl. RS* 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/14.

značajna izmena je donela procesnu slobodu tužiocima da potpuno samostalno, odnosno bez ikakvih sudskih ingerencija odlože krivično gonjenje za krivična dela za koja je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, uz prethodno prihvatanje od strane osumnjičenog jedne ili više propisanih obaveza<sup>5</sup>. Takođe, sporazum o priznanju krivičnog dela<sup>6</sup> predstavlja institut koji omogućava tužiocima da, kada zakonski uslovi to dozvoljavaju, diskreciono donose odluku o mogućnosti okončanja krivičnog predmeta na ovaj način, ali ključnu ulogu u pogledu formalnog završetka postupka na ovaj način ima sud, koji odlučuje o sporazumu<sup>7</sup>.

Na osnovu iznetog, iskristalisano je jasno mišljenje da zakon koji uređuje pravila vođenja krivičnog postupka ne može biti dovoljan osnov za pozicioniranje tužilačke organizacije u istu ravan kao što je sudska vlast te da polazna premisa iniciranih ustavnih promena nema dovoljno jako utemeljenje za suštinsku promenu Ustava u ovom smeru. Međutim, analizom podnetih predloga može se doći do kvalitetnih rešenja za unapređenje nezavisnosti pravosuđa i oslobađanja od uticaja zakonodavne i izvršene vlasti.

### 3. Analiza predloga za izmenu Ustava koji se odnosi na položaj Narodne skupštine

Prema slovu trenutno važećeg Ustava Republike Srbije<sup>8</sup> uloga Narodne skupštine, kao najvišeg predstavničkog tela i nosioca ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji je ključna u pogledu izbora na javnotužilačke funkcije, a tu aktivnost ostvaruje u okviru svojih izbornih prava<sup>9</sup>. Takođe, Ustavom je predviđen i način odlučivanja u Narodnoj skupštini, tačnije da Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika bira Republičkog javnog tužioca, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca<sup>10</sup>.

Predlog za izmenu Ustava ide u pravcu promene ovih odredaba i njihovom izostavljanju iz teksta novog Ustava.

#### 3.1. Nadležnost Narodne skupštine

Predlagači ustavnih promena poboljšanje ustavnog teksta vide u smanjenju nadležnosti Narodne skupštine, precizirajući da Narodna skupština ne treba da bira Republičkog tužioca, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, već da u odredbama novog Ustava koje se odnose na javno tužilaštvo treba propisati način i nadležnost izbora svih javnih tužilaca. To konkretno znači da izbor tužilaca ne treba da bude u nadležnosti najvišeg nosioca ustavotvorne i zakonodavne vlasti. Analizirajući predloženu izmenu, dolazi se do zaključka da se ona preterano ne odnosi na rad i funkcionisanje Narodne skupštine, iako prema tematskoj podeli spada u rešavanje spornih pitanja koja se tiču uređenja vlasti u Republici Srbiji. Potpuno je jasno da se iza predloga da se Narodna skupština isključi iz izbora tužilaca, krije jasna namera predlagača da se izvrši depolitizacija izbora i „oslobađanje“ uticaja od strane drugih državnih organa u odabiru tužilačkog kadra.

<sup>5</sup> *Ibid*, čl. 283 st. 1.

<sup>6</sup> *Ibid*, čl. 313.

<sup>7</sup> *Ibid*, čl. 315.

<sup>8</sup> *Sl. gl. RS* 98/06.

<sup>9</sup> *Ibid*, čl. 99 st. 1 tač. 3.

<sup>10</sup> *Ibid*, čl. 105 st. 2 tač. 12 i 13.

Iako je postupak izbora Republičkog tužioca, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca međusobno različit, zajednička karakteristika je da konačnu odluku u ovom izboru ima Narodna skupština. Međutim, nesporna je činjenica da je, iako je ovom organu data bitna nadležnost i konačno odlučivanje u postupku izbora, inicijalno najveća uloga u samom procesu na Državnom veću tužilaca. Pošto će bitno mesto u ovom radu zauzeti sam postupak izbora tužilaca, na ovom mestu samo želim da ukažem da Narodna skupština jeste vršila svoje ustavno ovlašćenje izbora, ali po automatizmu, uvažavajući iznete predloge od drugih organa koji učestvuju u procesu izbora u kojem, pored Državnog veća tužilaca, bitnu ulogu ima i Vlada Republike Srbije.

Izneti predlog za izmenu Ustava imao bi smisla ukoliko bi, sem predloženog dela za izmenu, revizija bila izvršena i u pogledu odredaba koje se odnose na izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova i sudije<sup>11</sup> jer je potpuno neodvojivo i nezamislivo rešavati pitanje izbora tužilaca od pitanja izbora sudija. Štaviše, zbog ustanovljenog principa podele vlasti i uloge sudstva u obezbeđivanju nezavisnosti i nepristrasnosti, kao i potpune samostalnosti svake grane vlasti pojedinačno, smanjenje uticaja na izbor sudija od strane drugih organa ima više smisla od smanjenja uticaja na izbor tužilaca. Gotovo je nemoguća situacija da ustavne promene odu u tom smeru da se izbor na tužilačku funkciju oslobodi uticaja drugih organa vlasti, a da do sada primenjivana metodologija izbora opstane za izbor sudija i dalje.

S tim u vezi, mišljenja sam da bi ovakav predlog za izmenu Ustava od strane tužilaca mogao da proistekne samo na osnovu sinergijske saradnje sa sudijama, odnosno strukovnim udruženjima u kome su sudije i budući nosioci pravosudnih funkcija, kao zajednički strukovni stav, koji bi za cilj imao da se postupak izbora nosilaca pravosudnih funkcija odvija pod isključivom nadležnošću samostalnih i nezavisnih organa, kojima je to osnovna delatnost i smisao Ustavnog konstituisanja.

### 3.2. Način odlučivanja u Narodnoj skupštini

U sklopu predlaganja izmene Ustava u pogledu nadležnosti Narodne skupštine, tačnije njenog eliminisanja iz izbora tužilaca, sastavni deo predložene teze je i izostavljanje odredaba koje se odnose na način odlučivanja u Narodnoj skupštini. Sa istom argumentacijom da izbor tužilaca ne treba da bude u nadležnosti ovog organa, ne postoji ni opravdanje za opstanak odredbi u novom tekstu Ustava da, Narodna skupština većinom glasova svih poslanika bira Republičkog tužioca, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca.

Sa istom opaskom - da je način odlučivanja o izboru tužilaca neodvojiv od rešavanja istog pitanja vezano za sudije- mišljenja sam da ovom predlogu nedostaje i analitičnost i sveobuhvatna kritičnost u pogledu sagledavanja ustavnih promena u celini. Naime, ako su se već predlagači ustavnih promena dotakli načina rada i odlučivanja u Narodnoj skupštini, ima mesta razmotriti način njenog budućeg funkcionisanja i u slučaju usvajanja prvog analiziranog predloga koji se odnosi na smanjenje nadležnosti za odlučivanje, ali i u slučaju da takav predlog ne bude usvojen.

Pored osnovne zamisli predlagača da Narodna skupština bude isključena iz izbora tužilaca, što za sobom povlači i nepostojanje potrebe da se način odlučivanja podvede pod analizu kada je u pitanju izbor na pravosudne funkcije, ja nalazim mesto da podvrgnem kritici trenutno ustavno rešenje, kao i izostanak kvalitetnog predloga od strane inicijatora ustavnih promena. Imajući u

<sup>11</sup> *Ibid*, čl. 99 st. 1 tač. 3.



vidu važnost odluka koje donosi Narodna skupština<sup>12</sup>, mišljenja sam da ne postoji dovoljno jaka argumentacija da izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednika sudova, Republičkog javnog tužioca, javnih tužilaca, odlučivanje o prestanku njihove funkcije, kao i izbor sudija i zamenika javnih tužilaca, Narodna skupština vrši na osnovu odluke većine glasova svih narodnih poslanika. Ne ulazeći na ovom mestu u analizu značaja ostalih odluka koje Narodna skupština donosi na ovaj način, za izbor sudija i tužilaca potrebno je obezbediti mnogo veći konsenzus i takvim odlukama dati mnogo jači legitimitet od trenutnog, ukoliko i u novim ustavnim rešenjima Narodna skupština bude imala svoje mesto u izboru pravosudnih funkcionera.

Ima smisla da se predvidi odlučivanje dvotrećinskom većinom glasova svih narodnih poslanika kada je u pitanju izbor na tužilačku i sudijsku funkciju, kao i da se pored izbora na pravosudne funkcije za još neke nadležnosti predvidi ovaj stroži vid odlučivanja, tačnije donošenje odluka sa većim konsensusom prisutnih narodnih poslanika. Smatram da opštepoznato otežano obezbeđivanje prisustva narodnih poslanika na sednicama Narodne skupštine spada u dnevno političku problematiku, koja svoje opravdanje i utemeljenje ne treba da ima u ustavnom tekstu, ni kada je posredi odlučivanje o pitanjima iz redovne nadležnosti. Kada su u pitanju specifično pobrojana pitanja od državnog značaja, ustavni tekst treba da obezbedi jedoobraznost mišljenja u vidu dve trećine poslanika.

Ovo takođe treba da bude platforma za stvaranje prostora da se nađe zajedničko prihvatljivo rešenje iza koga bi stali svi akteri uključeni u javnu raspravu oko ustavnih promena, jer smo sada na zalasku 2017. godine svedoci da strukovna udruženja sudija i tužilaca smatraju da dijaloza oko teksta ustava i nema jer Ministarstvo pravde odbija da predlog teksta novog Ustava stavi na uvid, pre slanja predloga izmena Venecijanskoj komisiji.

Pretpostavka je da je jedno od spornih pitanja upravo da li će se izvršiti suštinske izmene u izboru pravosudnih funkcionera? Ukoliko trenutna vlast nije spremna da izvrši „depolitizaciju izbora“ može sa ovim predlogom da pokuša da obezbedi veći legitimitet izbora sudija i tužilaca, ukoliko oni i dalje ostanu u nadležnosti Narodne skupštine.

#### 4. Analiza predloga za izmenu Ustava koji se odnosi na Javno tužilaštvo

Sadržinski i suštinski najznačajni deo predloga za izmenu Ustava se odnosi upravo na odredbe najvišeg pravnog akta koje propisuju i uređuju položaj i nadležnost Javnog tužilaštva, osnivanje i organizaciju organa, pozicioniranje i horizontalno i vertikalno upravljanje, a s tim u vezi i pitanje individualne i međusobne odgovornosti. Takođe, predmet unapređenja ustavnog teksta ide u

<sup>12</sup> *Ibid.* Daje amnestiju za krivična dela; proglašava i ukida vanredno stanje, propisuje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u ratnom i vanrednom stanju; donosi zakon kojim Republika Srbija poverava autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti; daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine; odlučuje o Poslovniku o svom radu, ukida imunitet narodnim poslanicima, predsedniku Republike, članovima Vlade i Zaštitniku građana; usvaja budžet i završni račun; bira članove Vlade i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara; odlučuje o odgovoru na interpelaciju; bira sudije Ustavnog suda i odlučuje o njihovom razrešenju i prestanku mandata; bira predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca i javne tužioce i odlučuje o prestanku njihove funkcije; bira sudije i zamenike javnih tužilaca, u skladu s Ustavom; bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije, Savet guvernera i Zaštitnika građana; vrši i druge izborne nadležnosti Narodne skupštine.

pravcu regulisanja odredbi u pogledu prestanka funkcije javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, zatim pitanja imuniteta i nespojivosti tužilačke funkcije sa drugim funkcijama i poslovima.

Pre prelaska na detaljniju analizu predloženih izmena, iz samih tema koje su fundamentalni nosilac predloga ustavnih promena, odmah je uočljiva osnovna „krlatica“ predloženih intervencija u najvišem pravnom aktu – uspostavljanje organizacione, funkcionalne i terminološke sličnosti, ali i izjednačenosti sa sudskom vlašću.

#### 4.1. Položaj i nadležnost Javnog tužilaštva

Važeći ustavni tekst Javno tužilaštvo definiše kao samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preuzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti.<sup>13</sup> Predlagači ustavnih promena prigovaraju ovakvoj ustavnoj definiciji, zbog odsustva preciznog određivanja pravne prirode ovog organa i jasne relacije javnog tužilaštva prema drugim organima.

U obrazloženju upućenog predloga za izmenu Ustava Republike Srbije je navodi: „Ustav treba da sadrži „funkcionalnu definiciju“ javnog tužilaštva. U tom smislu, potrebno je definisati položaj javnog tužilaštva u sistemu državne vlasti kao nezavisni državni organ i definisati pretežnu nadležnost – pravosudni državni organ“<sup>14</sup>. Takođe, zadatak javnog tužilaštva, pored progona za krivična i druga kažnjiva dela treba da bude zaštita ustavnosti i zakonitosti, ljudskih prava i građanskih sloboda.

Međutim, argumentacija koja se iznosi u prilog proširenja nadležnosti nije preterano ubedljiva i na opravdanim pokazateljima utemeljena, jer izostaju konkretni primeri primene i utemeljenje u nekim drugim pravnim sistemima. Naime, dodeljivanje od strane predlagača ustavnih izmena tužilaštvu u nadležnost „zaštitu ustavnosti i zakonitosti“ svoje opravdanje nalazi u demistifikaciji i unapređenju dosadašnjeg ustavnog rešenja koje predviđa da Javno tužilaštvo preuzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Smatram da se suštinski ne unapređuje ustavni tekst ukoliko se izvrši preformulacija ove vrste nadležnosti, a ova uopštena nadležnost, koja spada u rad i obavezu ne samo svih državnih organa nego i svih građana, ne bude dodatno objašnjena i precizno definisana kao „specifikum“ koji opravdava ekskluzivitet nadležnosti zaštite ustavnosti i zakonitosti.

Kada je u pitanju predlog da se uvede nadležnost javnog tužilaštva u pogledu zaštite ljudskih prava i građanskih sloboda, argumentacija za to se sastoji u sledećem: „izričito ustavno normiranje obaveze javnog tužilaštva da se stara o zaštiti ljudskih prava i građanskih sloboda je neophodno, imajući u vidu iskustva kršenja prava i sloboda od strane državnih organa, a nadležnost zaštite ljudskih prava i građanskih sloboda od strane javnih tužilaca nije nepoznata u evropskim zemljama“<sup>15</sup>. Pored već navedene konstatacije da ne postoji dovoljno jaka argumentacija da se ekskluzivitet u pogledu ove nadležnosti pripiše baš tužilačkoj organizaciji, a ne radu nekog drugog organa, npr. Zaštitnika građana, sama formulacija može se podvrgnuti kritici jer obavljanje određene nadležnosti kroz aktivnosti koje se opisuju kao „štiti“ odnosno „stara se“ o ljudskim pravima i građanskim slobodama ne konstituiše, odnosno ne ustanovljava

<sup>13</sup> *Ibid*, čl. 156 st. 1.

<sup>14</sup> Bel. 3.

<sup>15</sup> *Ibid*.

nikakvu vrstu odgovornosti ovog organa, kao što je to slučaj sa formulacijom „gonjenje za krivična i druga kažnjiva dela“. Ovako predloženo proširenje nadležnosti javnog tužilaštva, iz obrazloženja koje je dostavljeno, ne daje ni dovoljno osnova niti podataka da se stekne jasna slika o tome koje bi sve to poslove u budućnosti obavljalo tužilaštvo i koja je veza i međusobno prožimanje između ove tri vrste nadležnosti.

Kada je u pitanju položaj javnog tužilaštva, insistira se na ustavnom normiranju nezavisnosti javnog tužilaštva u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast s obzirom na određenje javnog tužilaštva kao organa koji je izvan sistema zakonodavne i izvršene vlasti. Vršenje nadležnosti tužilaštva je nemoguće ukoliko bi javno tužilaštvo stajalo pod nadzorom izvršnih ili drugih organa vlasti jer se vršenje funkcije u javnom interesu ne sme mešati sa zaštitom interesa trenutne vlade ili političke partije.

Pošto je pitanje izbora već delimično obrađivano kada su u pitanju izmene ustavnog teksta vezanog za nadležnosti Narodne skupštine, a biće detaljno analizirano i kod odeljka koji se odnosi na Državno veće tužilaca, na ovom mestu samo je bitno ukazati da ni trenutnim ustavnim rešenjem uloga Vlade i Narodne skupštine nije nigde drugo prepoznata sem u procesu izbora javnih tužilaca. Ukoliko je akcentovan uticaj izvršne i zakonodavne vlasti na rad tužilaštva, to se može okarakterisati kao problem političke prirode, odnosno državnog uređenja i funkcionisanja, koji izvor problema ne leži u ustavnom tekstu, nego u slabosti institucija. Međutim, ukoliko bi postupak izbora Republičnog javnog tužioca, javnih tužilaca i njihovih zamenika, tekstom novog Ustava bio u isključivoj nadležnosti posebnog samostalnog i nezavisnog organa, ovaj predlog bi imao svoje utemeljenje i opravdanost da se nađe u tekstu novog Ustava.

Takođe, može se podržati i ideja da se „nezavisnost i samostalnost javnog tužilaštva, kao i druga pitanja organizacije i načina funkcionisanja tužilaštva, uređuju zakonom, koji se donosi i menja dvotrećinskom većinom“<sup>16</sup>. Pošto se radi o sistemskom zakonu za čije usvajanje je potreban širok konsenzus, ovakav način usvajanja kroz dvotrećinsku većinu bi doprineo stabilnosti sistema i dovelo bi do toga da se menjanju zakona ne pribegava olako. Međutim, bilo bi neophodno novim Ustavom predvideti ceo set sistemskih zakona koji bi se menjali po ovakvoj strožoj proceduri jer ovaj usamljeni predlog tužilačke organizacije bez jasne veze i koordinacije sa ostalim državnim institucijama nema opravdanje niti utemeljenje za „izuzetak od pravila“. Poslednji predlog koji se odnosi na položaj javnog tužilaštva tiče se ličnog statusa i materijalnog položaja tužilaca i insisitra se na izjednačavanju sa položajem i statusom sudija, sa obrazloženjem da je javno tužilaštvo organ „administracije pravde“ integrisan u pravosudni sistem Srbije.

Bez sporenja potrebnih kompetencija, znanja i veština neophodnih za obavljanje tužilačkog posla, sa uvažavanjem svih poteškoća u radu koje se odnose na preopterećenost, nedovoljnu stručnu i administrativnu pomoć i složenost procedura i sistema funkcionisanja, uz punu podršku za bolji materijalni položaj tužilaca, nikako se ne može najvišim pravnim aktom izjednačiti položaj tužilaca i sudija.

Iako se više izntih predloga mogu okarakterisati kao konstruktivni i kvalitetni, kao i pozdraviti namere da se obezbedi nepristrasan i od politike nezavistan sistem izbora tužilaca, nikako se ne može prihvatiti težnja tužilačke organizacije da se funkcionalno i poziciono izjednači sa

---

<sup>16</sup> *Ibid.*



sudskom, koje je suveren organ u obezbeđivanju nezavisnosti i samostalnosti. Vrlo je bitno da tužilački deo posla, koji prethodi sudskom postupku, bude uređan kvalitetno i nezavisno i nepristrasno, ali uloga suđenja i presuđivanja je i po značaju i po posledicama prepoznata, dodeljena i rezervisana samo za sudove, što joj omogućava da se deklarise kao posebna grana vlasti.

#### 4.2. Osnivanje i organizacija Javnog tužilaštva

Kada je u pitanju intervencija u ustavnom tekstu u delu koji se tiče osnivanja i organizacije tužilaštva može se primetiti da je ona na prvi pogled pre terminološka nego suštinska. Dok je nesporna odredba da se osnivanje, organizacija i nadležnost javnog tužioca uređuju zakonom<sup>17</sup>, predlog za promenu ide u pravcu naziva najvišeg javnog tužilaštva u Republici Srbiji. Predlog je da se dosadašnje Republičko javno tužilaštvo preimenuje i u novom tekstu Ustava egzistira kao *Vrhovno javno tužilaštvo*. U obrazloženju se navodi da je neophodno napraviti analogiju sa najvišim sudom u zemlji pa pošto je njegov naziv Vrhovni kasacioni sud, a Republičko javno tužilaštvo postupa pred tim sudom, onda je logičan naziv najvišeg javnog tužilaštva – Vrhovno javno tužilaštvo. Pri tom, naziv Republičko javno tužilaštvo je relikv, odnosno zaostatak iz perioda kada je Srbija bila republika u sastavu federacije pa je i naziv najvišeg tužilaštva bio Republičko.

Međutim, ovakav predlog za izmenu naziva najvišeg tužilaštva predstavlja samo uvod i osnovu za dalje predloge ustavnih izmena, koji se tiču ne samo naziva nosilaca tužilačke funkcije, nego suštinski drugačijeg pozicioniranja, sistema odgovornosti i izbora, a koji će biti predmet razmatranja u nastavku. U svakom slučaju, novi predlog za naziv najvišeg tužilačkog organa je vrlo logičan i smislen, ima svoje argumentovano objašnjenje i odlikuje ga analogija sa ostalim sudskim, odnosno tužilačkim instancama gde postoji terminološko poklapanje.

#### 4.3. Republički javni tužilac i Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca

Važećim ustavnim rešenjem, Republičkog javnog tužioca, na predlog Vlade, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština, na period od šest godina i može biti ponovo biran<sup>18</sup>. Funkciju javnog tužioca vrši javni tužilac, koga bira Narodna skupština na predlog Vlade, mandat javnog tužioca traje šest godina i može biti ponovo biran.<sup>19</sup> Kada su u pitanju zamenici javnog tužioca, Narodna skupština, na predlog Državnog veća tužilaca, bira zamenika javnog tužioca lice koje se prvi put bira na ovu funkciju, mandat zameniku javnog tužioca koji je prvi put izabran na funkciju traje tri godine, a Državno veće tužilaca, u skladu sa zakonom, bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije.<sup>20</sup>

Najveća intervencija za izmenu ustavnog teksta se predlaže baš u pogledu ovih odredaba jer se predlaže sasvim drugačiji koncept funkcionisanja od trenutno uspostavljenog, prema kome bi funkciju tužilaštva vršili zamenici javnog tužioca i javni tužioci. Shodno novom konceptu koji se predlaže, potrebno je promeniti nazive nosilaca javnotužilačkih funkcija – sadašnji zamenici

<sup>17</sup> Ustav RS (bel. 8), čl. 157 st. 1.

<sup>18</sup> *Ibid*, čl. 158 st. 2 i 3.

<sup>19</sup> *Ibid*, čl. 159 st. 2 i 3.

<sup>20</sup> *Ibid*, čl. 159 st. 5, 6 i 7.

javnog tužioca bi se zvali *javni tužioci*, a sadašnji javni tužilac bi se zvao *glavni javni tužilac*. Sadašnji Republički javni tužilac bi se zvao *Vrhovni javni tužilac*, a sadašnji zamenici u Republičkom javnom tužilaštvu bili bi *javni tužioci u Vrhovnom javnom tužilaštvu*. Kao najveći povod za promenu uređenja i međusobnih odgovornosti i ograničenja, podnosioci predloga vide u prekomernoj hijerarhiji i centralizaciji koja je predviđena sadašnjim ustavnim odredbama i Zakonom o javnom tužilaštvu. Smatraju da postavljena načela centralizma i hijerarhije potiskuju u drugi plan unutrašnje mogućnosti, pretvarajući javne tužioce i njihove zamenike u obične činovnike. Ovaj deo iznete argumentacije je potpuno prihvatljiv, kao i terminološko preciziranje, tačnije predloženi nazivi za javnotužilačke funkcionere jer ova terminološka metodologija nije strana ni zemljama u okruženju.

Međutim, ovaj predlog ima svoju težinu i kroz meru vrednosti koja se ogleda u nameri da se predvidi novi ustavni koncept po kome bi se javno tužilaštvo tretiralo kao nezavistan i samostalan državni organ „čija je dužnost da radi na „rasejavanju pravde“ zajedno sa sudovima u okviru svoje nadležnosti.“<sup>21</sup>

Da i sami podnosioci nisu dosledni svojoj argumetaciji vidi se iz predloženog teksta novog Ustava, u kojem se, kada je u pitanju položaj sadašnjih zamenika javnih tužilaca odnosno budućih javnih tužilaca, navodi sledeće:

„1. Nadležnost javnog tužilaštva vrše javni tužioci.

2. Javni tužilac je nezavisan u vršenju javnotužilačke funkcije.

3. Nezavisnost javnog tužioca u vršenju javnotužilačke funkcije je ograničena obaveznim uputstvima glavnog javnog tužioca, u skladu sa zakonom“.<sup>22</sup>

Iz analize predloženog teksta jasno se vidi kontradiktornost između stava 2 i 3 pa se postavlja logično pitanje: kako je javni tužilac nezavisan u vršenju javnotužilačke funkcije, ako je ta nezavisnost ograničena uputstvima javnog tužioca, u skladu sa zakonom? U praksi primenjena, ova odredba svela bi se na funkcionisanje organizacije tužilaca kao i do sada. Ovakav predlog može se oceniti ili kao potreba da se izvrši neka vrsta analogije sa sudijskom funkcijom, da bi se našlo opravdanje za novi koncept tužilačke organizacije ili postoje problemi u funkcionisanju unutar same javnotužilačke organizacije koje na ovaj način treba urediti, ali koji ne bi trebalo da se rešavaju na nivou ustavnog teksta.

Kada je u pitanju analiziranje odredaba predloga koji se tiču izbora i trajanja funkcije tužilaca, tačnije predlaganje regulisanja ove problematike, može se oceniti da je ovo najkvalitetniji i najkonstruktivniji deo predloženih izmena. Ponuđeni model podrazumeva da se glavni javni tužilac bira iz redova javnih tužilaca i da po isteku perioda na koji je imenovan, glavni tužilac nastavlja dužnost kao javni tužilac u tužilaštvu iz koga je izabran. Takođe, izbor glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca je u isključivoj nadležnosti pravosudnog (tužilačkog) saveta, kao profesionalnog tela koje nije politizovano. S tim u vezi, može se izneti osnovana kritika da postojeće ustavno rešenje kojim Narodna skupština bira javne tužioce na predlog Vlade, a zamenike javnih tužilaca na predlog Državnog veća tužilaca, stvara rizik od neopravdane politizacije postupka izbora.

<sup>21</sup> Čl. 3.

<sup>22</sup> *Ibid.*

U iznetom predlogu napravljena je razlika između izbora Vrhovnog javnog tužioca i glavnih javnih tužilaca, tako što je za izbor Vrhovnog javnog tužioca potrebna kvalifikovana većina od najmanje osam članova tužilačkog saveta. Ovakvo rešenje je i u skladu sa standardima Venecijanske komisije definisanim u preporuci tri da „upotreba kvalifikovane većine u izboru najvišeg tužioca treba da bude viđena kao mehanizam promocije širkog konsenzusa takvog imenovanja, kao i da je potrebno isključiti pravo na reizbor.“<sup>23</sup>

Vrlo kvalitetan, argumentovan i konstruktivan predlog je iznet i kada je u pitanju izbor glavnih javnih tužilaca – uskraćuje se mogućnost uzastopnog izbora za glavne tužioce u isto tužilaštvo, ograničavanje kruga lica koja mogu da konkurišu na mesto glavnog tužioca i davanje ekskluziviteta samo izabranom licu koje vrši javnotužilačku funkciju. Takođe, kako se predlaže da se glavni tužilac bira samo iz redova javnih tužilaca, logična je potreba da se predvidi da, nakon isteka mandata u trajanju od šest godina, glavni javni tužioc i nastavlja da vrše funkciju kao javni tužioc i.

U potpunosti je prihvatljivo i rešenje koje se odnosi na lica koja se prvi put biraju na tužilačku funkciju i kritički osvrt na trenutno ustavno rešenje o prvom „probnom“ izboru na tri godine za sudije i tužioce. Potpuno je osnovana argumentacija da ustavne odredbe o prvom izboru na tri godine nisu dalje razrađene zakonskim tekstovima u pogledu postojanja razlike u nadležnostima između onih nosilaca javnotužilačke funkcije koji su na stalnoj funkciji i onih koji su birani na period od tri godine. Pored toga što je problematično sa stanovišta poverenja građana u pravosuđe, ovako predviđeno ustavno rešenje nije dalo gotovo nikakve rezultate, jer je vrednovanje rada sudija i tužilaca koji nisu na stalnoj funkciji izvršen od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca samo u pogledu formalnog, a ne i sadržinskog aspekta rada, što je imalo za posledicu da svi vrednovani kandidati budu „prevedeni“ na stalne funkcije.

#### 4.4. Odgovornost Republičkog javnog tužioca i Javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

Trenutnim ustavnim rešenjem Republički javni tužilac odgovoran je za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Narodnoj skupštini, Javni tužioc i odgovaraju za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini, a niži javni tužioc i neposredno višem javnom tužiocu dok zamenici javnog tužioca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu.<sup>24</sup> Imajući u vidu osnovnu tezu i polaznu osnovu predloga ustavnih promena, a to je depolitizacija tužilaštva i oslobađanje uticaja i upliva drugih grana vlasti, postojeće ustavno rešenje je neprihvatljivo zbog dominantne uloge Narodne skupštine. Takođe, oštroj kritici je podvrguto trenutno rešenje i zbog postojanja paralelizma odgovornosti Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini jer implicira pomisao na o političkom upitanju u rad tužilaštva.

Novim predlogom Vrhovni javni tužilac bi bio odgovoran pravosudnom savetu (trenutnom Državnom veću tužilaca) kao profesionalnom i nepolitizovanom telu. Ostali glavni tužioc i bili bi odgovorni neposredno višem glavnom javnom tužiocu. Javni tužioc i bi za svoj rad odgovarali glavnom javnom tužiocu. Ipak, uloga Narodne skupštine nije u potpunosti izostavljena već je napravljen konituitet u doslednosti ustavnog teksta. Naime, Narodnoj skupštini je ostavljena

<sup>23</sup> Venecijanska komisija, *Mišljenje o evropskim standardima koji se tiču pravosuđa, Dio II- Tužiteljska funkcija*, CDL-AD(2010)040-e, s. 16.

<sup>24</sup> Ustav RS (bel. 8), čl. 160.

moгуćnost delovanja po pitanju odgovornosti Vrhovnog javnog tužioca da pokreće postupak utvrđivanja odgovornosti pred Državnim većem tužilaca.

Predložene ustavne intervencije u pogledu uređivanja odgovornosti nosilaca tužilačke funkcije prate logiku i koncept „potpunog osamostaljenja“ u načinu funkcionisanja i teže oslobađanju uticaja i od politike i od drugih grana vlasti, te takve težnje treba i podržati. Međutim, potpuna institucionalna sloboda povlači sa sobom i preuzimanje aposlutne odgovornosti za eventualno nefunkcionisanje. S tim u vezi, ukoliko bude uvažen ovaj predlog za izmenu Ustava, zakonskim tekstovima treba detaljno razraditi prava i obaveze koja proizlaze iz preuzete odgovornosti.

#### 4.5. Prestanak funkcije javnog tužioca i zamenika javnog tužioca

Intervencije u pogledu regulisanja prestanka nosilaca javnotužilačke funkcije idu u smeru svih drugih predloženih ustavnih promena – isključivanje drugih državnih organa iz ovog procesa; primena novopredložene terminologije i jačanje uloge i značaja tužilačkog saveta u obavljanju ove vrste poslova. Trenutno rešenje po kome odluku o prestanku funkcije javnog tužioca, u skladu sa zakonom donosi Narodna skupština, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Vlade<sup>25</sup>, nema utemeljenje za opstanak u novom tekstu Ustava. Naime, ukoliko se prihvati predloženi način izbora glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca od strane tužilačkog saveta, logično i opravdano je rešenje da i razrešenje sa tužilačkih funkcija bude u isključivoj nadležnosti ovog samostalnog i nezavisnog državnog organa.

Druga, uzročno-posledična izmena, tiče se razloga prestanka funkcije tužilačkim funkcionerima. Nesporno je da ustavno utemeljenje imaju odredbe po kojima se predviđa da Javnom tužiocu, odnosno glavnom javnom tužiocu i zameniku tužioca ili glavnom tužiocu prestaje funkcija na njihov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom propisanih razloga. Međutim, trenutno ustavno rešenje po kom javnom tužiocu funkcija prestaje i ako ne bude ponovo izabran, a zameniku javnog tužioca ako ne bude izabran na stalnu funkciju, nemaju svoje logično opravdanje u novopredloženom tekstu Ustava. U tom slučaju se optira za rešenje po kom se glavni tužilac bira samo iz redova javnih tužilaca i to na jedan mandat, čijim istekom se vraća da obavlja funkciju javnog tužioca. Takođe, predlaže se stalnost tužilačke funkcije od samog momenta izbora tako da novopredloženo ustavno rešenje povlači nepropisivanje prestanka funkcije zbog neizbora na stalnu funkciju.

Uloga Ustavnog suda ostala je nepromenjena i u predlogu iznetom od strane tužilaca – tačnije i dalje se optira za nastavak nelogične i neutemeljene ustavne odredbe da protiv odluke o prestanku funkcije javni tužilac i zamenik javnog tužioca mogu uložiti žalbu Ustavnom sudu<sup>26</sup>. Smatram da je u ovom delu izostala konstruktivna i proaktivna uloga predlagača ustavnih promena, jer drugostepenost u odlučivanju u pogledu ove vrste odluka ne treba da spada u nadležnost Ustavnog suda, ako se ima u vidu smisao i opravdanost postojanja ustavnog sudstva. I prethodni ustavni tekst sadržao je ovu odredbu i to zbog nedostatka institucionalnog rešenja o tome kome bi se moglo poveriti odlučivanje o žalbama na ovu vrstu odluka. Mišljenja sam da je čak i pravilnije predvideti jednostepenost za ovu vrstu odluka, jer je odlučivanje u ovoj pravnoj stvari rezultat glasanja veća koje broji 11 članova, sa respektabilnim referencama. Takođe,

<sup>25</sup> *Ibid*, čl. 161 st. 2.

<sup>26</sup> *Ibid*, čl. 161 st. 4.

poverenu nadležnost za odlučivanje o prestanku sudijske funkcije Ustavni sud nije vršio u duhu zaštite ustavnosti i zakonitosti, već kao sud opšte nadležnosti upuštajući se u okolnosti konkretnog slučaja, što je obesmisllilo postupke pred sudskim, odnosno tužilačkim većima.

#### 4.6. Imunitet javnog tužioca i zamenika javnog tužioca

Kada je u pitanju ustavno rešavanje pitanja imuniteta tužilaca, u predloženom tekstu ustavnih promena evidentna je paralela koja se želi napraviti između sudijske i tužilačke funkcije. Prvenstveno je predložena terminološka intervencija u skladu sa izmenjenim nazivima nosilaca javnotužilačkih funkcija. Imunitet se odnosi kako na javne tužioce tako i na glavne javne tužioce, s tim što nije potrebno njihovo razdvajanje s obzirom da po predloženom konceptu nosilac javnotužilačkih ovlašćenja jeste i javni tužilac, a ne samo glavni javni tužilac.

Kada je u pitanju lišavanje slobode javnih tužilaca u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju tužilačke funkcije, odnosno službe, prema postojećem ustavnom rešenju potrebno je odobrenje Narodne skupštine.<sup>27</sup> Međutim, analogno sa rešenjem za nosioce sudske vlasti<sup>28</sup>, novim ustavnim predlogom insistira se na obezbeđivanju potrebnog odobrenja od strane tužilačkog saveta, odnosno po slovu trenutnog Ustava, Državnog veća tužilaca. Ovakav predlog je još jedan vid intervencije da se obavljanje tužilačke funkcije oslobodi bilo kakve vrste uticaja zakonodavne vlasti i da obavljanje javnotužilačkog poziva bude potpuno nezavisno od nadležnosti Narodne skupštine, a predložena izmena je u duhu svih drugih rešenja za koje se podnosioci predloga ustavnih promena zalažu.

#### 4.7. Nespojivost tužilačke funkcije

Posledica predloga ustavnih promena koji se tiču nespojivosti tužilačke funkcije sa drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima je rezultat dvostrukih standarda. Prvo, i u pogledu ovih odredaba izvršena je analogija sa sudijskom funkcijom. Drugo, predložene su izmene u skladu sa novim nazivima nosilaca javnotužilačke funkcije i predviđeno da se ista regulativa odnosi i na glavne javne tužioce.

Generalno, ustavnom tekstu u ovom delu se može prigovoriti da, sem zabrane političkog delovanja, ni jedna druga delatnost nije specificirana. U društvenoj i političkoj stvarnosti, vrlo često su određene aktivnosti nosilaca pravosudnih funkcija problematizovani, ali ukoliko nemaju političku konotaciju spuštaju se na nivo regulative zakonskog teksta. Ukoliko se zaista teži potpunoj samostalnosti i nezavisnosti u obavljanju sudijske i tužilačke funkcije, ustavne odredbe koje se tiču nespojivosti moraju daleko detaljnije da budu propisane. Ovako se stiče utisak da se nezavisnosti i samostalnosti teži jednosmerno – oslobađanje od uticaja drugih organa i drugih grana vlasti u vršenju poverenih poslova, a u pogledu uspostavljanja samoograničenja insistira se na uopštenim formulacijama, a dalja razrada „spušta“ na zakonsku regulativu.

<sup>27</sup> *Ibid*, čl. 162 st. 2.

<sup>28</sup> *Ibid*, čl. 161 st. 2: „Sudija ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije bez odobrenja Visokog saveta sudstva.“



## 5. Analiza predloga za izmenu Ustava koji se odnosi na Državno veće tužilaca

Prilikom predlaganja izmena Ustava koje se odnose na Državno veće tužilaca, osnov za analizu i predlaganje funkcionisanja budućeg pravosudnog saveta je bio model Visokog saveta sudstva i do sada iznete kritike na rad ovog organa. S obzirom da tužioci, prema postojećem ustavnom rešenju, ne uživaju istu nezavisnost kao sudije, postavilo se pitanje opravdanosti takvog rešenja. Međutim, postojanje tužilačkog saveta nije sporno, posebno ako se ima u vidu da mlade demokratske države u svojim ustavima daju važnu ulogu pravosudnim savetima.

Vencijanska komisija je kritikovala izbor članova Visokog saveta sudstva<sup>29</sup>, gde se na prvi pogled čini da je izbor pluralistički, a suštinski se radi samo o prividu pluralizma, jer sve članove posredno ili neposredno bira Narodna skupština, a postupak imenovanja u sudstvu je praktično pod dvostrukom kontrolom Narodne skupštine. Kako je sadašnje ustavno rešenje okarakterisano kao recept za politizaciju sudstva i predložena njegova suštinska izmena, a Državno veće tužilaca je organizovano po istom principu kao i Visoki savet sudstva uz težnju predlagača da tužilačka organizacija bude u što većoj meri samostalna, navedeni komentari su bili osnova i za formiranje predloga koji će biti razmatrani u nastavku.

### 5.1. Položaj, sastav i izbor Državnog veća tužilaca

Prvi predlog koji se iznosi kada je u pitanju Državno veće tužilaca je terminološke prirode – ne sporeći korektnost i održivost trenutnog naziva organa, alternativno se predlažu nazivi: *Tužilački savet* ili *Tužilačko veće* te se u ravnopravnu trku sastavljaju sva tri predloga kao odgovarajuća. U pogledu položaja kao samostalanog organa koji obezbeđuje i garantuje samostalnost i nezavisnost javnih tužilaca u skladu sa Ustavom, broja članova i dužine mandata, nisu vršene nikakve intervencije već je dosadašnje ustavno rešenje ocenjeno kao prihvatljivo. Međutim, kada je u pitanju sastav ovog organa, predložena je radikalna promena – članove treba da čine sedam javnih tužilaca, od kojih je jedan Vrhovni javni tužilac i četiri ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, drugi profesor pravnog fakulteta, treći sudija i četvrti predstavnik organizacije civilnog društva koja se, pored ostalog, bavi zaštitom ljudskih prava u sudskim postupcima. U pogledu načina izbora članova, predlaže se da se članovi iz reda javnih tužilaca biraju neposrednim i tajnim glasanjem od strane svih javnih tužilaca sa lista za sve nivoe javnih tužilaštava, a da članove koji nisu iz reda javnih tužilaca bira Narodna skupština, po mogućstvu kvalifikovanom većinom. U odnosu na postojeće ustavno rešenje, isključuju se ministar pravde i predsednik odbora za pravosuđe u Narodnoj skupštini, a uvode dva nova člana koji nisu iz reda javnih tužilaca i to sudija i predstavnik civilnog društva iz oblasti zaštite ljudskih prava u sudskim postupcima. Predlagači ovakvog teksta Ustava smatraju opravdanim da sudije učestvuju u radu ovog tela, s obzirom na blisku profesionalnu i procesnu vezu između suda i tužilaštva. U odnosu na predstavnika civilnog društva, ističe se da civilno društvo, imajući u vidu način delovanja, ima spoljni pogled na rad pravosudnih organa što je važno za razumevanje načina na koji građani vide sistem i korisno je u sprečavanju negativnih efekata profesionalne ograničenosti i kolegijalnosti u načinu funkcionisanja ovog tela.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> [http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje\\_srbije\\_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%-20Srbije.pdf](http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%-20Srbije.pdf), očitavanje: 25. 11. 2017.

<sup>30</sup> Bel. 3.

Kako se suštinska izmena odnosi na sastav organa, posebnoj analizi treba podvrgnuti ovaj deo. Kao najvažnija konstatacija mora se istaći proaktivan i smeli predlog da se iz rada ovog tela isključe dosadašnji predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti – ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine. Ovakvim rešenjem uspostavlja se potpuni otkolon od mogućeg političkog uticaja na rad Državnog veća tužilaca i stvaraju uslovi da „struka bira struku“ jer su dominantni predstavnici iz reda tužilačke organizacije.

Kada su u pitanju članovi ovog tela koji nisu iz redova tužilaca, potpuno je kvalitetan predlog u pogledu inicijalnog uslova da mora biti u pitanju ugledan pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci. Sa druge strane, dok je predlog za kandidata iz redova profesure, advokature i sudstva nesporan, predlog da član ovako značajnog organa, čije je postojanje i nadležnost utvrđena Ustavom, bude predstavnik organizacije civilnog društva koja se, pored ostalog, bavi zaštitom ljudskih prava u sudskim postupcima, podložno je žestokoj kritici. I dosadašnjim ustavnim rešenjem predstavnici univerzitetske zajednice i advokatske profesije su imali svoje mesto u Državnom veću tužilaca. Način njihovog izbora je uređen zakonom i zaista obezbeđuje izbor kvalitetnih predstavnika oko kojih u stručnoj javnosti nikada do sada nije bilo sporenja kompetencija za obavljanje ove vrste poslova jer je predlaganje kandidata zakonom povereno Univerzitetima, odnosno Advokatskoj komori Srbije.

Takođe, vrlo konstruktivnu inovaciju predstavlja ovaj predlog, u delu koji mesto člana obezbeđuje i nosicu sudijske funkcije. Prvo, to je bliskost profesija, a drugo nije problem kom organu poveriti izbor najboljeg kandidata – to je bez dileme Visoki savet sudstva. Upravo nedostatak ova dva kriterijuma, koji nisu sporni u pogledu ostalih članova van reda tužilaca, predstavlja osnov za kritiku predloga u delu da član najvišeg tužilačkog veća bude predstavnik organizacije civilnog društva koja se, pored ostalog, bavi zaštitom ljudskih prava u sudskim postupcima.

Prvo što je sporno je kako opredeliti relevantnu organizaciju civilnog društva koja bi regrutovala odnosno predložila člana iz svojih redova, ako postoji zakonska mogućnost neograničenog osnivanja ovih vrsta organizacija i koja je međusobna veza između njih jer one nisu povezane ni u neko strukovno udruženje niti institucionalno organizovane kao što je to slučaj sa advokaturom i univerzitetskom zajednicom. Drugo, ukoliko bi se i međusobno povezale ove organizacije u neki vid zajedničkog delovanja i udruživanja, što je teško zamislivo, ko bi od njih mogao da bude nadležan da predloži kandidata, ako se ima u vidu raznorodnost njihovog rada i pravaca zalaganja? Bitno je napomenuti da zaštita ljudskih prava u sudskim postupcima nije originarna nadležnost ovih organizacija već postoje i institucionalno opredeljeni organi, u čiju nadležnost spada briga o ljudskim pravima. Ove organizacije se osnivaju sa ciljem da unaprede zaštitu ljudskih prava, ponude bolja rešenja, vrše analize i daju predloge te je nedovoljno utemeljen predlog da se njima da članstvo u ovako bitnom državnom organu. Posebno što je pod veliki znakom pitanja da li će biti uvažen predlog da u nadležnost tužilaštva bude uključena zaštita ljudskih prava i građanskih sloboda, koji deo je već obrađivan u ovom radu i za koji predlog je iznet stav da nema jaku argumentaciju za ekskluzivitet da se nadležnost tužilaštva proširi u tom smeru.

### 5.2. Nadležnost Državnog veća tužilaca

U skladu sa iznetim predlozima u pogledu položaja, sastava i izbora Državnog veća tužilaca, ne iznanduje predlog za proširenje nadležnosti ovog organa, koji je logična posledica svih predloženih izmena. Umesto dosadašnjeg ustavnog rešenja po kome je Državno veće tužilaca predlagalo Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamenika javnog tužioca, biralo zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca, biralo zamenike javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji za zamenike javnog tužioca u drugom javnom tužilaštvu, odlučivalo u postupku za prestanak funkcije zamenika javnih tužilaca, na način predviđen Ustavom i zakonom<sup>31</sup>, predlog ide u pravcu potpune samostalnosti u izboru tužilačkih kadrova i proširenja nadležnosti davanjem novih kompetencija ovom organu. S tim u vezi, predlaže se da ovaj organ bira glavne javne tužioce i javne tužioce, odlučuje u postupku za prestanak funkcije glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca, na način predviđen Ustavom i zakonom, upravlja budžetom javnog tužilaštva, sprovodi disciplinski postupak, sačinjava programe obuke, donosi akte iz svoje nadležnosti i vrši i druge poslove određene zakonom.<sup>32</sup>

Ne čudi predlog, u sklopu svih drugih iznetih, da se isključi uloga Narodne skupštine iz izbora tužilaca, da se posebno ne apostrofira prvi izbor jer zalaganje ide u prilog stalnosti funkcije od samog izbora, a takođe želi se postići potpuna nezavisnost od drugih državnih institucija i drugih grana vlasti, kroz formiranje samostalnog budžeta tužilaštva, čija bi se kontrola poverila ovom organu. Takođe, predlagači ustavnih promena odgovornost u pogledu nedostataka u personalnom radu tužilaca vide kao sopstvenu, te u isključivu nadležnost žele da propišu i edukaciju svojih kadrova, kao i postupke sankcionisanja za nesavesno ili nedovoljno kvalitetno obavljanje poslova. Ovaj celovit dijapazon nadležnosti koji se želi staviti u ruke Državnog veća tužilaca čini ovaj predlog za ustavnu promenu vrlo hrabrim potezom i za svaku je pohvalu spremnost da se preduzme ovako velika odgovornost, posebno kada je u pitanju finansijska komponenta.

Sigurno je da tužioci smatraju da bi, ukoliko bi sami upravljali svojim budžetom, mogli da obezbede bolji materijalni položaj zaposlenih, kao i bolje uslove rada, jer ovako imaju utisak da se novac koji se slije u državni budžet posle teško i nedovoljno ravnomerno vraća onima koji su obezbedili ta sredstva. Međutim, ovakav predlog sa sobom nosi i rizik da u slučaju neobezbeđivanja dovoljno sredstava za funkcionisanje, može se doći u sistemski neodrživo rešenje da tužilaštvo kao državni organ ne funkcioniše, čiju anomaliju bi onda trebalo da otkloni državni aparat jer tužilaštvo ne postoji samo sebe radi, nego države radi. Zbog toga je predlog u ovom delu teško održiv i prihvatljiv za državnu vlast.

## 6. Zaključak

Predlog promene Ustava Republike Srbije koji se odnosi na tužilaštvo ide u tri pravca: izmena Ustava u delu koji se odnosi na položaj Narodne skupštine; izmena Ustava u delu koji se odnosi na Javno tužilaštvo; izmena Ustava koji se odnosi na Državno veće tužilaca.

Postoji nekoliko dominantnih ideja koje su zajedničke za sve izmene i na bazi kojih se iznose konkretni predlozi. To je potpuno oslobađanje uticaja od druge dve grane vlasti – zakonodavne i izvršne. U novom predlogu Ustava, Vlada i Narodna skupština ne bi trebalo da učestvuju u

<sup>31</sup> Ustav RS (bel. 8), čl. 165.

<sup>32</sup> Bel. 3.

predlaganju i izboru tužilačkih funkcionera već bi ovi poslovi bili u isključivoj nadležnosti tužilačkog saveta. Zatim, teži se potpunoj samostalnosti u radu, koja podrazumeva drugačije uređenje u pogledu uspostavljanja vertikalne odgovornosti. Predlaže se terminološko poboljšanje, odnosno preciziranje u nazivima samih nosilaca tužilačkih funkcija, koji bi više odgovarali pojačanom stepenu samostalnosti u radu. Posebno je izražena karakteristika da se tužilačkom veću omogući potupuna samostalnost u izboru nosilaca tužilačkih funkcija i da se proširi nadležnost ovog organa, kako bi se obezbedilo nezavisno funkcionisanje.

Svi gore nevedeni predlozi predstavljaju put za unapređenje tužilačke organizacije, spremnost za preuzimanje veće odgovornosti i hijerarhisko raspoređivanje upravljanja sa jasnim usmerenjem na neposredno nadređenog, ali sa zagarantovanim stepenom samostalnosti. Međutim, predloženim izmenama teži se i proširenju nadležnosti u pravcu zaštite ustavnosti i zakonitosti, ljudskih prava i građanskih sloboda, a najbitnija odlika predloženih izmena je namera da tužilaštvo zajedno sa sudstvom obrazuje novi vid vlasti, koja se više ne bi nazivala sudska, nego pravosudna vlast.

Ove dve predložene intervencije u ustavnom tekstu predstavljaju suštinsko odstupanje od dosadašnjeg ustavnog uređenja. Teško je zamisliva neprikosnovena uloga tužilaštva u zaštiti ustavnosti i zakonitosti, ljudskih prava i građanskih sloboda te je nepotrebno ustavno određenje nadležnosti na ovaj način, ali svaki preduzeti vid aktivnosti na ovom polju je ne samo pohvalan, nego i očekivan, ali kroz ostvarivanje primarne nadležnosti – a to je gonjenje učinilaca krivičnih i drugih kažnjivih dela. Pretpostavka je da se insistira na proširenju nadležnosti jer se se želi opravdati težnja ka određenju tužilaštva kao „nezavisnog pravosudnog državnog organa“, koji bi zajedno sa sudstvom trebalo da čini treću granu vlasti – pravosudnu vlast.

Ova dva izneta predloga su neutemeljena i sa nedovoljno argumentovanim obrazloženjem jer se poboljšanje funkcionisanja tužilaštva može ostvariti i bez intervencije u ovako radikalnom pravcu, koje bi za sobom povlačilo „tektonsku“ promenu ustavnog teksta.

Međutim, ceo set predloga za unapređenje tužilačke organizacije može se oceniti kao kvalitetan, kreativan, sa suštinskom i dubinskom analizom, proaktivan i konstruktivan. Mišljenja sam da su njegovi tvorci želeli da izađu sa širokim spektrom predloga, kako bi stvorili široku platformu za pregovore, a da bi zadovoljni mogli da budu i ako se ne uvažavaju baš sva novopredložena rešenja, nego samo neka. Ono što nedostaje ovom predlogu je veza sa drugim bitnim činionicima ustavnih promena, u prvom redu sa sudskim strukturama, jer se radi o vrlo srodnoj temi te sam mišljenja da bi zajednički predlog za izmenu ustava u delu celog pravosuđa bio mnogo efektivniji i za ovu vrstu analize detaljniji, zbog celovitosti pitanja koje bi se na taj način obradilo.

### *Summary*

#### *What do Serbian prosecutors require in accordance with the changes to the Constitution of the Republic of Serbia?*

*The proposal for changing the Constitution of the Republic of Serbia concerning the prosecution goes in three directions: change of the Constitution regarding the position of the National Assembly, change of the Constitution concerning the Public Prosecution and change of the Constitution concerning the State Prosecutorial Council. There are several dominant ideas that are common to all changes and based on those ideas, the concrete proposals are made. It is a complete release from the influence of the other two government branches - legislative and executive. Then, it is the full work autonomy, which implies a different arrangement in terms of establishing vertical responsibility. A special characteristic is that the prosecutorial council is given the opportunity to have independent autonomy in the choice of prosecutors and to extend the authority of this body in order to ensure independent functioning. There is also the tendency to extend competencies to protect constitutionality and legality, human rights and civil liberties. The most important decision of the proposed changes is the intention that the prosecution, together with the judiciary, forms a new type of authority, which would no longer be called judicial, but right-judicial authority.*