



УПРАВЉЕЊЕ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА
И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ



Kingdom of the Netherlands

JAČANJE INTEGRITETA U JAVNOM TUŽILAŠTVU U SRBIJI



2019.

**Jačanje integriteta
u javnom tužilaštvu u Srbiji**

2019.

Jačanje integriteta u javnom tužilaštvu u Srbiji

Autori:

dr Goran Ilić, dr Marina Matić Bošković,
Svetlana Nenadić, Lidija Komlen Nikolić

Izdavač:

Udruženje javnih tužilaca i
zamenika javnih tužilaca Srbije

Dizajn, prelom, štampa:

Č štampa
www.cstampa.rs

Tiraž:

600



Kingdom of the Netherlands

Izdavanje ove publikacije, finansijski je pomogla Ambasada Kraljevine Holandije u Srbiji. Sadržaj publikacije isključiva je odgovornost Udruženja tužilaca Srbije i zamenika javnih tužilaca Srbije i ne odražava nužno stavove Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji.

SADRŽAJ

Percepcija intergjiteta u javnom tužilaštvu u Srbiji.....	5
1. Uvod.....	5
2. Percepcija javnih tužilaca o neprimerenim uticajima.....	9
3. Zaštita samostalnosti tužilaca kao garancija vladavine prava.....	27
3.1. Vladavinaprava.....	27
3.2. Nezavisnost sudstva.....	28
3.3. Nezavisnost tužilaštva.....	28
3.4. Nepristrasnost.....	30
3.5. Integritet kao garancija samostalnosti tužilaca.....	32
4. Nastanak Poverenika za samostalnost tužilaca.....	34
4.1. Jačanje samostalnosti tužilaca kao uslov na putu za EU.....	34
4.2. Formiranje Poverenika za samostalnost.....	34
4.3. Inspiracija i ograničenja u kreiranju Poverenika za samostalnost.....	35
4.4. Kako razvijene demokratije štite integritet tužilaštva?.....	36
4.5. Šta je u suštini posao Poverenika?.....	37
5. Poverenik za samostalnost javnog tužilaštva.....	40
5.1. Skromna ovlašćenja, velike mogućnosti.....	42
5.2. Objekat zaštite.....	43
5.3. Neka mišljenja Poverenika.....	44
5.3.1. Sumnja u postojanje “klasičnog” političkog pritiska.....	44
5.3.2. Sumnja u postojanje nedozvoljenog pritiska putem elektronskih portala i društvenih mreža.....	48
5.3.3. Sumnja da nije očuvan utisak o samostalnosti javnog tužilaštva.....	50
5.3.4. Sumnja u postojanje političkog pritiska vođenjem “osvetničke” medijske kampanje.....	52
5.4. Saopštenja i izjave u cilju očivanja samostalnosti i integriteta.....	54
6. Ideje za unapređenje.....	56
6.1. Korak napred – kako unaprediti mehanizam zaštite samostalnosti tužilaca?.....	57

Percepcija intergಿತeta u javnom tužilaštvu u Srbiji

1. Uvod

Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca u Republici Srbiji prilikom obavljanja svoje javnotužilačke funkcije već dugi niz godina dele sudbinu društva u celini. Stručna javnost i građani teško da će se složiti u pogledu toga koji nivo demokratije smo ostvarili. Iz tog razloga živimo u jednom duboko polarizovanom društvu gde je svaki segment zahvaćen primesom politike. Predsednik SANU Vladimir Kostić, dao je svoju definiciju stvarnosti, i to tako što je „društvo u kome živimo i radimo opisao kao duboko podeljeno društvo”. „Srbija živi u paralelnim svetovima koji se ne dodiruju, ne poznaju i što je najgore ne komuniciraju... Podelama u društvu doprinosi i tabloidizacija medija u zemlji kreiranjem grotesknih tvrdnji, poluistina i laži, besprizornih osuda sa crtanjem mete na leđima pojedinaca, prljavština za jednokratnu upotrebu... Celoj atmosferi izvesnu toksičnost dodaju i reakcije na društvenim mrežama – spontane ili naručene, svojim neretko nasilnim i malicioznim jezikom”.¹

Borba za principe i standarde, koji bi nas doveli do toga, da sa punim pravom možete da tvrdite da je u Srbiji uspostavljena vladavina prava traje skoro dve decenije. Vladavina prava kao tekovina demokratskog društva je sve više ugrožena opšte konstatovanom tendencijom u mnogim društvima. Tu mislimo na sve izraženiji uticaj politike na pravosudne sisteme širom Evrope. Populistički pristup rešavanju problema a koji se ogleda ubrzom zadovoljenju mišljenja javnog mnjenja počinje da poprira zabrinjavajuće razmere i predmet je delovanja strukovnih udruženja tužilaca i sudija širom Evrope.

¹ Nedeljnik "NIN" broj 3552 od 24.01.2019. godine, autorski tekst pod naslovom „Strah me od našeg međusobnog obračuna“

U težnji da stvorimo bolje društvo, proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, trebalo bi da nam omogući mehanizme kako bismo dostigli nivo demokratije od koje bi svi građani imali koristi.

Jedan od preduslova na ovom putu je stvaranje uslova za razgraničenje između tri grane vlasti, gde bi treća tzv. sudska ili pravosudna imala sve attribute nezavisnosti.

Tužilaštvo kao deo pravosudne vlasti ima svoju ulogu u tom procesu. Tendencija u zakonodavstvima članica Saveta Evrope je da se prevaziđe zastareli koncept statusa i uloge tužilaštva. Sve više se teži ka tome da tužilaštvo dobije status nezavisnog organa iz jednog prostog razloga što je prepoznata uloga tužilaštva kao čuvara nezavisnosti suda.

Korist ostvarenja ovog ideala bila bi vidljiva svim građanima Srbije.

Integritet javnog tužilaštva u Srbiji utiče na percepciju građana o pravosuđu, kao jednoj od tri grane vlasti i ključnom elementu vladavine prava. Ukoliko pokušate da definišete pojam i značenje integriteta u kontekstu obavljanja javnotužilačke funkcije naletete na jedan intelektualni zid, koji vas sprečava da jednu reč, koja sve nas asocira na nešto imaginarno i filozofski određeno, uvedete u realnost svakodnevnog posla jednog zamenika javnog tužioca ili tužioca.

Ako prihvatimo definiciju integriteta, predstavljenu u ovoj publikaciji, da predstavlja „kvalitet osobe na koju se može računati da će dati prednost moralnim razmatranjima, čak i kada postoji snažan podstrek za zaštitu sopstvenog interesa ili kada zna da izdaja moralnih principa može proći nekažnjeno”² onda se nužno nameće povezanost pojma integriteta i etike, koji zajedno treba da se integrišu u ličnosti jednog zamenika javnog tužioca ili tužioca. Integracija bi trebalo da obuhvati integritet u odlučivanju i integritet u ponašanju.

Procesni i profesionalni integritet javnih tužilaca zavisi od pravnog okvira u kome se realizuje princip optužbe u sistemu krivičnog postupka.³

² A. Campbell Garnett, 'Conscience and Conscientiousness', y J. Feinberg (yp.), Moral Concepts, Oxford, 1969, preuzeto iz: T.Honderich (yp.), The Oxford Companion to Philosophy, New York, 1995, 411.

³ Jovan Krstić, "Uslovi za očuvanje integriteta javnih tužilaca u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala" https://www.academia.edu/1122330/NEKI_USLOVI_ZA_O%C4%8CUVANJE_INTEGRITETA_JAVNIH_TUŽILACA_U_BORBI_PROTIV_KORUPCIJE_I_ORGANIZOVANOG_KRIMINALA

Da je pomenuta veza tačna ukazuje i delovanje civilnog sektora u pojedinim zemljama. Naime, integritet tužioca je povezan sa aktivnostima na jačanju tužilačke etike, pojačanom naporu na poštovanju pretpostavke nevinosti, kao i sprečavanje nepravedno osuđujućih presuda.⁴

Međutim, integritet tužioca ne zavisi samo od pravnog okvira, kojim se uređuje priroda i postavka krivičnog postupka, već i statusa javnog tužioca i zamenika javnog tužioca. Izbor i status nosilaca javnotužilačke funkcije je u uzročno posledičnoj vezi sa adekvatnošću funkcionisanja javnog tužilaštva. U zavisnosti od ostvarenosti funkcionisanja ostvaruje se i nivo poverenja građana i društva u celini.

Retrospektiva aktivnosti zakonodavca, u oblasti izbora i statusa javnog tužilaštva, u poslednjih 18 godina počinje polako da liči na jedan veliki eksperiment, pri čemu je vođa eksperimenta zakonodavna i izvršna vlast a predmet eksperimenta je pravosuđe u celini.

Svaka nova politička garnitura ima svoju viziju funkcionisanja pravosuđa. Međutim, jedna stvar se ne menja a to je definisanje statusa javnog tužilaštva. Apsolutno se ne odustaje od koncepta definicije tužilaštva kao samostalnog državnog organa.

Da li se neka naučna ustanova bavila ozbiljnijom analizom efekata svih tektonskih promena u oblasti pravosuđa, te kakav je efekat to imalo na profesionalni i lični integritet sudija i tužilaca?

Uvek se kao opšti cilj navodila želja za reformom pravosuđa. Po prvi put, posle dužeg vremena, najnovijim nacrtom Strategije za razvoj pravosuđa 2019-2024, više se procesi ne nazivaju „reforma”, već razvoj pravosuđa.

Reforme očigledno nisu uspele. Ipak smatramo da su uspele u jednom delu. Finalni proizvod je subjektivni osećaj straha kod velikog broja kolega. Još im je u mislima sveža reforma pravosuđa i katastrofalan reizbor sudija i tužilaca 2009. godine.

U svom radu „Strah i njegovi pravni aspekti” dr Jovan Ćirić uspostavlja uzročno posledičnu vezu između subjektivnog osećaja straha i nezavisnosti pravosuđa. Sloboda i strah su tesno povezane stvari. Ukoliko se čovek

⁴ www.prosecutorintegrity.org

plaši nečega on po prirodi nije slobodan. Strah za ekonomsku sigurnost i egzistenciju može u dobroj meri da utiče na pre svega lični a potom profesionalni integritet tužioca.⁵

Iskoristićemo citat govora političara dr Dragoljuba Jovanovića, koji je davne 1946. godine, za skupštinskom govornicom rekao sledeće: „u našem sadašnjem sudstvu tužilac je mnogo više nego stranka, on je svemoćan organ u suđenju...javni tužilac je danas sveprisutan, stručan. On je političar i privrednik, književnik i umetnik, lekar i veterinar.On sve zna, on razume sve, sve može i hoće...On je u mestima velikim i malim, a naročito malim strah i trepet.Mnogi su vlast, ali je on prava vlast u očima naroda”⁶.

Cilj navođenja ovog citata je da se nosioci javnotužilačke funkcije podsete na značaj obavljanja svoje funkcije te da se u skladu sa tim prihvate odgovornosti za obavljanje iste. Ne često, zaboravlja se da zamenici javnih tužilaca nisu samo obrađivači predmeta, oni su profesionalci u čijim rukama leže ljudske sudbine.

5 J. Ćirić, „Strah i njegovi pravni aspekti“, zbornik radova LVIII Savetovanja Srpskog udruženja za krivično pravnu teoriju i praksu, str.159

6 Predgovor iz Smernica za javne tužioce „prepoznavanje i postupanje u slučajevima nedozvoljenog i neprimerećenog uticaja“, publikacija izdata u okviru projekta ``Horizontal facility for Western Balkans and Turkey``

funded by European union and Council of Europe

2. Percepcija javnih tužilaca o neprimerenim uticajima

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine propisuje da javno tužilaštvo predstavlja samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preuzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Za razliku od sudstva koje uživa nezavisnost, javno tužilaštvo se definiše kao samostalan državni organ. Slična je situacija i u mnogim evropskim državama, ali uočava se trend približavanja garancija nezavisnosti sudstva i javnog tužilaštva, jer preovladava stav da je javno tužilaštvo čuvar sudnice i da se ne može očekivati efikasna borba protiv organizovanog kriminala i korupcije ukoliko nema nezavisnog javnog tužilaštva.

Pojam samostalnosti javnog tužilaštva razrađen je u Etičkom kodeksu javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.⁷ Samostalnost podrazumeva da (1) tužioci u vršenju svoje funkcije budu samostalni u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast, sredstva javnog informisanja, udruženja građana, javne ličnosti ili druga lica i da vrše funkciju nezavisno od bilo kakvog spoljašnjeg uticaja, ograničenja, nagovaranja, pritiska ili pretnji u skladu sa sopstvenom ocenom dokaza i tumačenjem pravnih normi, (2) da svojim ponašanjem održavaju i jačaju poverenje javnosti u samostalnost nosilaca javnotužilačke funkcije i javnog tužilaštva, te da (3) o svakom nedozvoljenom uticaju na rad javnog tužilaštva obaveste nadležne državne organe u skladu sa zakonom i drugim propisima.⁸ Samostalnost u radu propisuje se i Zakonom o javnom tužilaštvu.

Samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, u skladu sa Ustavom, obezbeđuje Državno veće tužilaca koje je po uređenju samostalni organ.

U Izveštaju Evropske komisije iz maja 2019. godine navodi se da Ustav RS i pravosudni zakoni ostavljaju prostor za neprimerene političke uticaje

⁷ Službeni glasnik RS 87/2013.

⁸ Osim samostalnosti, etički principi podrazumevaju i nepristrasnost, poštovanje prava, odgovornost i brigu za profesionalne dužnosti, profesionalnost i dostojanstvo.

na pravosuđe.⁹ Evropska komisija preporučuje da bi trebalo da se ojačaju garancije nezavisnosti pravosuđa, uključujući i samostalnost tužilaštva, a posebno u pogledu pojedinačnih uputstava koja se izdaju tužiocima. Takođe, Evropska komisija ocenjuje da je pritisak na pravosuđe visok, a da se ogleda i kroz komentarisanje predmeta koji su u toku, kao i komentare predstavnika izvršne vlasti o radu pojedinih sudija i javnih tužilaca. Rad Poverenika za samostalnost prepoznat je i u izveštaju Evropske komisije kao mehanizam za sprečavanje neprimerenih uticaja na rad javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, ali podzakonski akti kojima se detaljno uređuje rad Poverenika nisu još uvek usvojeni.

I Indeks vladavine prava prepoznaje kao problem u oblasti krivičnog pravosuđa u Srbiji neprimerene uticaje izvršne vlasti, tako da se Srbija nalazi na 81. poziciji od 126 država obuhvaćenih Indeksom¹⁰.

Kao jedna od grana vlasti, pravosuđe je odgovorno građanima. Prema rečima Evropskog suda za ljudska prava „poverenje u pravosuđe ... je jedan od ključnih elemenata države koja je zasnovana na vladavini prava“. Evropski sud za ljudska prava je kao faktore koji ugrožavaju poverenje identifikovao „neujednačenu sudsku praksu koja vodi ka pravnoj nesigurnosti“, „netransparentno upravljanje pravosudnim sistemom“, „postojanje pristrasnosti“ i nepostojanje garancija nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa¹¹.

Kada se izgubi poverenje građana u pravosudni sistem, teško ga je povratiti. Sve više se prepoznaje značaj dijaloga za održavanje poverenja i preduzimanje mera neophodnih za unapređenje poverenja građana u pravosudni sistem, ali i promena shvatanja da pravosuđe predstavlja servis građana. Navedene promene stavljaju u prvi plan pitanja kao što su: očekivanja građana od pravosudnog sistema; očekivani standardi; i ostvarivanje postavljenih standarda.

U državama članicama Evropske unije istraživanja zadovoljstva građana pravosudnim sistemom postaju opšteprihvaćen metod, koji se koristi da bi

9 Izveštaj u integralnom obliku dostupan je na <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>

10 Svetski pravosudni projekat (World Justice Project) je međunarodna nevladina organizacija osnovana na inicijativu Američke advokatske komore 2006. godine, sa ciljem da unapredi vladavinu prava u svetu. Indeks obuhvata osam dimenzija vladavine prava, a jednu od dimenzija predstavlja i krivično pravosuđe. Podaci za Indeks se prikupljaju istraživanjem kako opšte populacije, tako i ispitivanjem nacionalnih stručnjaka za građansko, privredno, krivično i radno pravo. Više na <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/SRB>

11 ECHR (2013), “Guide on Article 6 – right to a fair trial (civil limb)”.

se saznalo iskustvo građana sa pravosuđem¹². Metodologija istraživanja se razlikuje od potreba države i informacija koje se žele prikupiti. Istraživanja mogu da obuhvate samo korisnike sudova, odnosno građane koji su imali iskustva sa pravosuđem, ali i opštu populaciju, kada se želi saznati opšta percepcija građana o pravosudnom sistemu. Takođe, veliki broj istraživanja obuhvata i same nosioce pravosudnih funkcija, sudije, tužioce, zaposlene u sudovima i tužilaštvima, ali i advokate, notare, izvršitelje.

Glavni cilj istraživanja je da omogući uvid u dodatne informacije koje mogu da pomognu u definisanju reformi i modernizaciji pravosuđa, odnosno javnog tužilaštva. Istraživanja percepcije i iskustva sa pravosuđem su veoma koristan metod za prikupljanje rezultata o radu pravosudnog sistema. Ukoliko istraživanja obuhvataju i nosioce pravosudnih funkcija i zaposlene u pravosuđu, pružaju uvid u standarde profesije i zadovoljstvo pružalaca usluga.

Rezultati istraživanja omogućavaju da se upravlja procesom reformi i to na osnovu uvida u posebne potrebe i probleme različitih ciljnih grupa obuhvaćenih istraživanjem. Istraživanja omogućavaju uvid u podatke koje je nemoguće dobiti iz statističkih izveštaja i drugih pokazatelja o radu pravosuđa.

Na osnovu informacija dobijenih istraživanjem moguće je planirati i unaprediti komunikacionu strategiju, kako bi se doprinelo povećanju poverenja građana u pravosudni sistem, ali i bolje komunikacije sa nosiocima pravosudne funkcije¹³. Takođe, ako istraživanja pokazuju da javni tužioci smatraju da nisu samostalni u radu i odlučivanju i da ne postoje odgovarajući mehanizmi za sprečavanje neprimerenih uticaja, to predstavlja signal za donosioce odluka da preduzmu odgovarajuće aktivnosti kako bi se unapredila situacija u javnom tužilaštvu.

12 Studija CEPEJ-a iz 2014. godine potvrđuje da 12 država članica Evropske unije redovno sprovodi istraživanja, 11 država članica povremeno sprovodi istraživanja na nacionalnom nivou, dok devet država članica redovno sprovodi istraživanje na nivou sudova. Kako bi pomogao državama CEPEJ je pripremio model istraživanja i smernice za sprovođenje istraživanja. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) Handbook for Conducting Satisfaction Surveys aimed at Court Users in Council of Europe Member States, as adopted at the 28th plenary meeting of the CEPEJ on 7 December 2016.

13 Istraživanje iskustva i percepcije pravosuđa sprovedeno je dva puta u Srbiji, 2010 i 2014. godine, u okviru Multidonatorskog povereničkog fonda Svetske banke za podršku pravosuđu u Srbiji. Novo istraživanje planirano je u septembru 2019. godine.

Izveštaj o istraživanju iz 2014. godine dostupan je na: <http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Experiences%20and%20Perceptions%20of%20Justice%20in%20Serbia%20-%20EN.pdf>

U kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, ispunjavanja kriterijuma koji su postavljeni Poglavljem 23 - Pravosuđe i osnovna prava, gde je nezavisnost pravosuđa utvrđena kao jedan od ključnih ciljeva, značajno je utvrditi stavove javnih tužilaca u nekoliko oblasti: (1) odnos tužilaca prema vladavini prava i poziciji tužilaca u Srbiji; (2) odnos tužilaca prema poštovanju i primeni etičkih i profesionalnih standarda koji su propisani normativnim okvirom; (3) opšta percepcija tužilaca o izloženosti ukupnog tužilačkog sistema pritiscima i situacijama koje mogu da utiču na integritet i samostalnost tužilačke funkcije; (4) neposredna izloženost tužilaca neprimerenim uticajima/pritiscima od strane različitih aktera i na koje načine se štite od takve vrste pritiska i (5) odnos tužilaca prema merama za povećanje nezavisnosti tužilaca, odnosno za prepoznavanje i smanjenje političkog uticaja na tužioce u Srbiji.

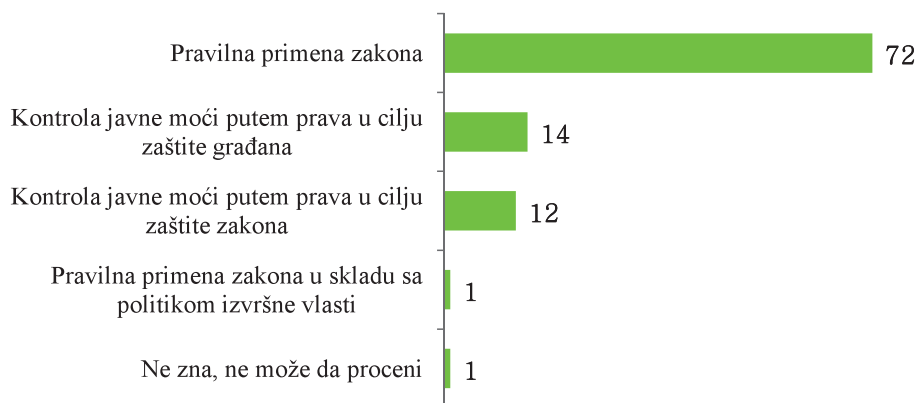
Kako bi se dobili relevantni odgovori na navedena pitanja Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca je u partnerstvu sa CeSID-om sprovelo istraživanje početkom 2019. godine na uzorku od 539 ispitanika iz redova tužilaca širom Srbije¹⁴.

Odnos tužilaca prema vladavini prava i poziciji tužilaca u Srbiji

Kako bi se bolje razumeli stavovi javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca o integritetu, samostalnosti i neprimerenim uticajima, bilo je potrebno razumeti kako javni tužioci razumeju vladavinu prava. Rezultati istraživanja pokazuju da javni tužioci vladavinu prava poistovećuju sa pravnom državom i pravilnom primenom zakona, bez obzira na pravičnost propisa. Iz tužilačkog ugla, **vladavinu prava u najvećoj meri oslikava pravilna primena zakona i sa tim se slaže 72% ispitanih tužilaca**. Za 14% tužilaca vladavina prava predstavlja kontrolu javne moći putem prava u cilju zaštite građana, dok je za 12% tužilaca to kontrola javne moći putem prava u cilju zaštite zakona. Istovremeno, **za 80% tužilaca samostalnost/nezavisnost predstavlja garanciju zaštite vladavine prava i to je odrednica koja je za tužioce najvažnija**.

¹⁴ U istraživanju je učestvovao najveći broj tužilaca zaposlenih u osnovnim javnim tužilaštvima (56%), slede tužioci iz viših javnih tužilaštava (34.1%), zatim oni koji su zaposleni u apelacionim tužilačkim jedinicama (7.2%), u specijalnim tužilaštvima (2.4%) i na kraju Republičko (0.2%).

Grafikon 1. Šta je za vas vladavina prava, iz ugla vašeg posla? (u %)



Jedan od najvažnijih nalaza iz istraživanja je da postoji potreba za unapređenjem samostalnosti/nezavisnosti jer postoji disbalans između onoga što je deklarativno zagarantovano i efektivnih garancija. Tako 72% ispitanih tužilaca kaže da su samostalnost/nezavisnost samo deklarativno garantovani, a efektivne garancije slabe dok je manje od petine tužilaca stava da postoje dovoljne efektivne garancije samostalnosti i nezavisnosti. Ovaj stav javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca odražava percepciju samostalnosti u radu i ukazuje na činjenicu da većina javnih tužilaca smatra da postoje problemi u primeni. Ovakva situacija je u skladu sa opštim problemom koji je primećen još u Funkcionalnoj analizi pravosuđa iz 2014. godine, gde je ustanovljeno da postoji velika razlika između propisa, odnosno onoga što je sadržano u zakonima i njihove primene.

Grafikon 2. Šta mislite o samostalnosti tužilaca i nezavisnosti sudija u Srbiji? (u %)



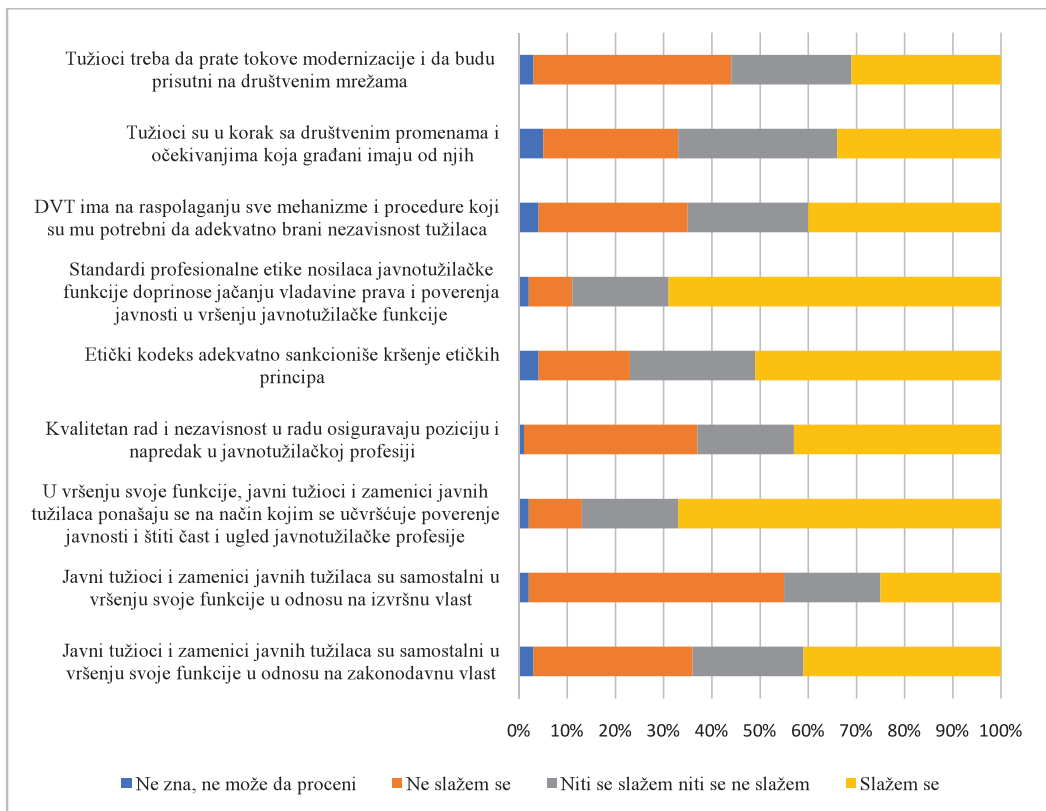
Na ličnom nivou većina tužilaca je zadovoljna svojim poslom - 79% anketiranih, od čega je 13% tužilaca koji su veoma zadovoljni. Međutim, javni tužioci još uvek ukazuju na probleme koje proizlaze iz izmene krivičnog postupka i uvođenja tužilačke istrage, koji su u velikoj meri promenili ulogu javnog tužilaštva, bez obezbeđivanja dodatnih resursa. Više od polovine tužilaca (54%) kaže da su negativne promene u prethodne dve godine povezane sa opterećenjem brojem predmeta, a na ovaj problem su posebno ukazali tužioci iz osnovnih tužilaštava, a potom slede: resursi za rad (41%), zarade (37%), starosna granica za penzionisanje (17%) i premeštaj na drugo radno mesto (4%).

Odnos tužilaca prema profesionalnim i etičkim standardima

Profesionalni i etički standardi predstavljaju neodvojiv deo profesionalnog integriteta. Više od dve trećine javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (69%) smatra da standardi profesionalne etike nosilaca javnotužilačke funkcije doprinose jačanju vladavine prava i poverenja javnosti u vršenju javnotužilačke funkcije, dok se 67% slaže sa tvrdnjom da se u vršenju svoje funkcije, javni tužioci i zamenici javnih tužilaca ponašaju na način kojim se učvršćuje poverenje javnosti i štiti čast i ugled javnotužilačke profesije.

Zabrinjava činjenica da oko trećine javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca smatra da kvalitetan rad i nezavisnost u radu ne osiguravaju napredak u javnotužilačkoj profesiji. Približno isti procenat javnih tužilaca misli da nije samostalno u vršenju svoje funkcije u odnosu na zakonodavnu vlast, kao i da DVT nema na raspolaganju sve mehanizme da na odgovarajući način brani nezavisnost javnih tužilaca.

Grafikon 3. Da li se slažete ili se ne slažete sa sledećim tvrdnjama... (u %)



Poslednje dve decenije pravosuđe u Srbiji se menja i usklađuje sa evropskim standardima kako bi se obezbedila nezavisnost, odgovornost i efikasnost pravosuđa, a sve u cilju unapređenja poverenja građana u pravosudni sistem. Međutim, očigledno je da reforme nisu još uvek dale očekivane rezultate, kako u pogledu poverenja građana u pravosuđe, a posebno javno tužilaštvo,

tako ni u pogledu osamostavljanja javnog tužilaštva od izvršne vlasti, što potvrđuju i rezultati istraživanja. Više od polovine javnih tužilaca smatra datužiocima nisu samostalni u vršenju svoje funkcije u odnosu na izvršnu vlast, što ukazuje na brojne izazove koji i dalje postoje u pogledu samostalnosti od izvršne vlasti.

Opšta percepcija izloženosti tužilaca pritiscima i situacijama koje utiču na integritet javnotužilačke funkcije

Poverenje građana u pravosudni sistem, a posebno u pravosuđe je veoma nisko, a takođe pravosuđe se veoma često svrstava u kategoriju institucija u kojima postoji visok stepen korupcije. Međutim, svega 4% tužilaca navodi da ima neposredna ili posredna iskustva da je neko od njihovih kolega primao mito, sa druge strane najveći procenat ispitanih (87%) nikada u poslednje dve godine nije bio u situaciji da je na njegovo postupanje neposredno uticala pretnja tužbom za naknadu štete ili podnošenje takve tužbe, niti je bila u opasnosti od pokretanja disciplinskog ili nekog drugog postupka, ili je protiv njega takav postupak vođen, zbog odluke koja je doneta na određenom predmetu (83%).

Iako u Srbiji postoji slučajna dodela predmeta u sudu, kao mera za sprečavanje neprimerenih uticaja, značajan procenat ispitanih javnih tužilaca (44%) smatra da je dolazilo do dodeljivanja predmeta sudijama na način koji nije propisan važećim pravilima ili procedurama kako bi se uticalo na ishod određenog predmeta.

Senzacionalističko izveštavanje medija o krivičnim postupcima, narušavanje pretpostavke nevinosti i curenje informacija o krivičnim postupcima, prepoznati su i u Izveštaju o skriningu za poglavlje 23 i predviđene su mere kako bi se ovi problemi prevazišli. Međutim, većina javnih tužilaca smatra da medijsko izveštavanje ne utiče na njihov rad i odlučivanje. Tako je 32% javnih tužilaca navelo da su na odluke ili radnje pojedinih tužilaca neposredno uticali stvarni ili očekivani postupci medija, a još 12% navodi da su na odluke ili radnje pojedinih tužilaca neposredno uticali stvarni ili očekivani postupci korisnika društvenih mreža.

Stavovi tužilaca o promeni položaja javnotužilačke funkcije

Iako je i u Ustavu i u zakonima javno tužilaštvo uređeno kao samostalno, istraživanje ukazuje na zabrinjavajuće stavove javnih tužilaca u pogledu stepena pritisaka koji se na tužioce vršio pre šest godina i danas. Tako preko petine ispitivanih navodi da i dalje trpi podjednako pritisaka kao i pre šest godina, još su dramatičniji podaci koji ukazuju na činjenicu da 18% tužilaca navodi da je izloženo većem pritisku nego ranije, dok još 9% kaže da je pritisak koji danas trpe znatno veći u odnosu na raniji period. Iz navedenog možemo zaključiti da je stav preko četvrtine tužilaca u Srbiji da se stepen pritisaka koji se vrši na pripadnike njihove profesije povećan u odnosu na period od pre šest godina.

Ohrabruje stav najvećeg broja tužilaca (64%) koji smatraju da je moguće stvoriti okruženje u kome je značajno smanjen politički ili bilo koji drugi negativan uticaj na rad tužilaštva, uz rezervu da do iskorenjenja pritisaka u potpunosti ipak neće doći.

Kada je u pitanju subjektivna procena buduće situacije o izgledima za poboljšanje položaja tužilaca u pogledu njihove samostalnosti, odnosno nezavisnosti nailazimo na 21% ispitanika koji smatraju da će doći do dodatnog pogoršanja trenutne situacije. Međutim, 18% ispitanika smatraju da će u budućnosti doći do generalnog povećanja samostalnosti i nezavisnosti vršilaca tužilačke dužnosti.

Neposredna izloženost tužilaca neprimerenim uticajima u radu

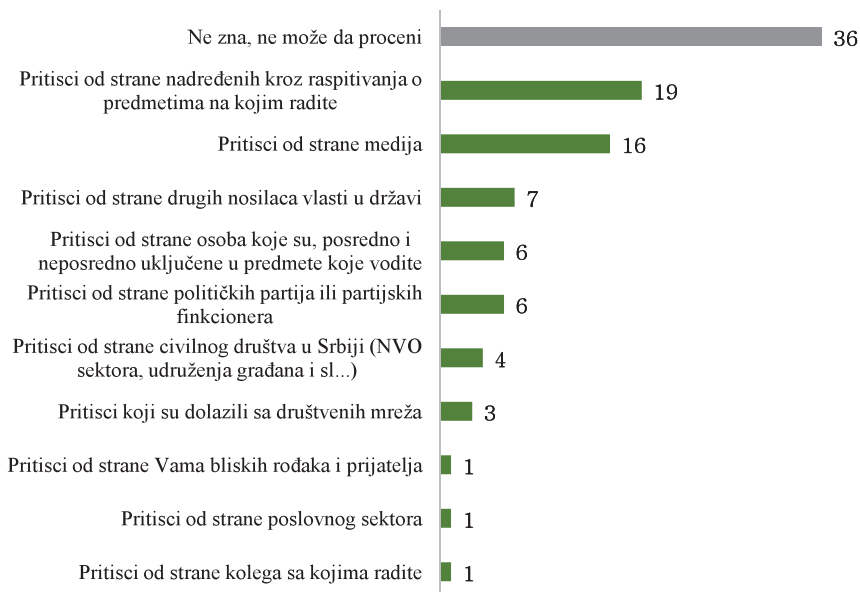
Pored percepcije integriteta i samostalnosti u postupanju, istraživanje je bilo fokusirano i na neposrednu izloženost javnih tužilaca neprimerenim uticajima. Više od 40% tužilaca koji su učestvovali u istraživanju smatra da je rad tužilaca u Srbiji mnogo ili veoma mnogo izložen različitim vrstama pritisaka. Među ispitanicima sa ovim stavom nalazimo 35% onih koji biraju odgovor „mnogo“ i još 6% onih koji smatraju da je reč o veoma velikoj izloženosti pritiscima. Rezultati istraživanja pokazuju da su javni tužioci u

višim javnim tužilaštvima zastupljeniji u kategoriji ispitanika koji smatraju da su veoma mnogo izloženi različitim vrstama pritisa.

Iako javni tužioci ističu da izveštavanje medija ne utiče na njihovo odlučivanje, ipak to doživljavaju kao pritisak. Tako 58% ispitanika smatra da sam način izveštavanja predstavlja ključni element od koga zavisi da li će tužioci osetiti pritisak. Četvrtina ispitanika slaže se sa tvrdnjom da to zavisi od samih tužilaca. Tri puta je veći broj tužilaca koji veruju da izveštavanje o slučaju za tužioce uvek predstavlja pritisak, u odnosu na one koji smatraju da izveštavanje ne predstavlja nikakav pritisak – 20% naspram 6%.

Istraživanje je pokušalo da utvrdi i to odakle najčešće dolaze pritisci na rad javnih tužilaca. Posmatrano po obimu izloženosti tužilaca pritiscima od strane različitih aktera, na prvom mestu nalazi se pritisak nadređenih, kojem je bilo izloženo 65% tužilaca. Sledi pritisak od strane medija, koji je osetilo 56% ispitanika i od drugih nosilaca vlasti, kojem je bio izloženo 46% tužilaca. Takođe, 44% tužilaca osetilo je pritiske od strane osoba koje posredno i/ili neposredno uključene u predmete, 38% od strane civilnog društva u Srbiji (NVO sektor, udruženja građana), 34% od kolega, po 33% od osoba sa društvenih mreža i od političkih partija ili partijskih funkcionera, po 20% od prijatelja i rođaka, odnosno od poslovnog sektora, i konačno, 9% od strane inostranog faktora (ambasade, međunarodne organizacije i slično).

Grafikon 4. Ukoliko biste morali da izdvojite jedan od pritisaka (iz prethodne tabele) kojem ste Vi lično najčešće izloženi, koji bi to bio? (u %)



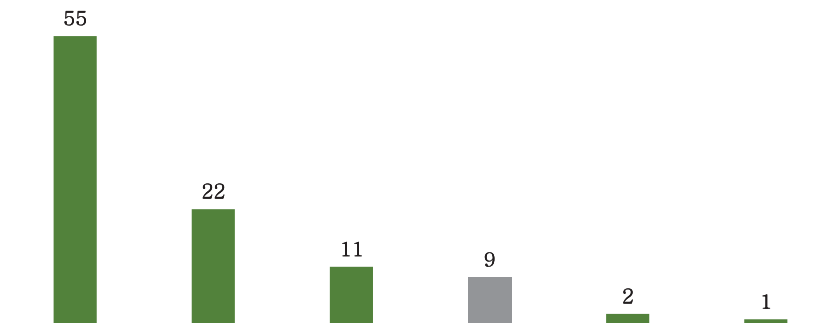
Upotreba mehanizama zaštite od političkih i drugih uticaja/pritisaka

Iako rezultati istraživanja pokazuju da je veliki broj javnih tužilaca izložen neprimerenim pritiscima, izuzetno mali broj tužilaca je spreman da upotrebi mehanizme zaštite od političkih pritisaka. Jedan deo razloga nalazi se u nedovoljnom poznavanju mehanizama. Sa mehanizmima zaštite od uticaja/pritisaka upoznato je zbirno 80% tužilaca (41% u potpunosti i 39% površno), dok ih 13% ne poznaje uopšte. Spremnost na upotrebu mehanizama je niska – do sada je trećina odbila da ih upotrebi iz straha da će im to dovesti u pitanje posao/funkciju, odnosno iz uverenja da se ništa neće promeniti. Svega 3% je do sada koristilo mehanizme – preko strukovnog udruženja (2%) i preko Poverenika za samostalnost pri DVT-u (1%).

Najveći broj ispitanika nije mogao da proceni nivo zadovoljstva mehanizmima zaštite od neprimerenih uticaja – 48%. Od onih koji su mogli, zadovoljstvo izražava 14% tužilaca, dok 38% izražava nezadovoljstvo.

Ukoliko bi u ovom trenutku bilo izloženo nekoj vrsti pritiska u radu, 38% tužilaca ne bi se obratilo nikom. Prve tri najčešće adrese kojima bi se tužioci obratili u slučaju pritiska su Poverenik za samostalnost pri DVT (20%), DVT (15%) i neposredni pretpostavljeni (15%). Ipak, 33% tužilaca odabralo je da ne pokuša da iskoristi mehanizme, iz dva osnovna razloga: 22% smatra da se time ništa ne bi promenilo, a 11% da bi to dovelo u pitanje njihov posao, odnosno funkciju.

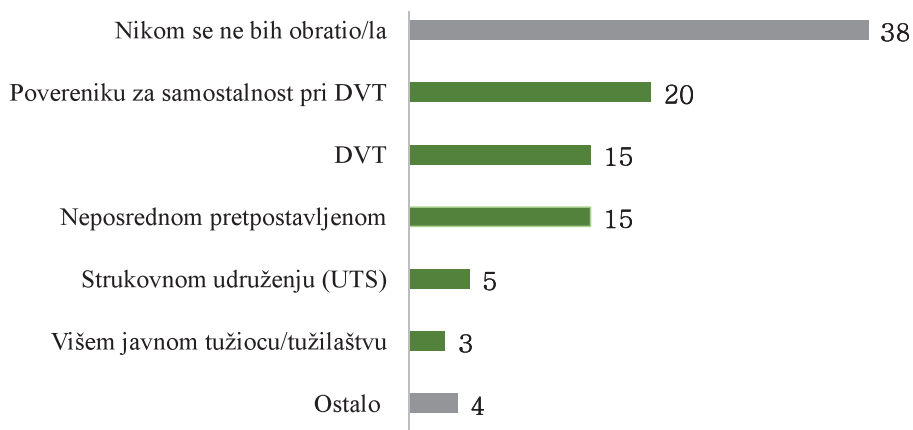
Grafikon 5. Ako su vam poznati mehanizmi zaštite, da li ste ih do sada koristili? (u %)



Najveći broj ispitanika nije mogao da proceni nivo zadovoljstva mehanizmima zaštite od neprimerenih uticaja – 48%. Od onih koji su mogli, zadovoljstvo (odgovori „zadovoljan/na sam” i „veoma sam zadovoljan/na”) izražava 14% tužilaca. Svaki deveti tužilac (11%) nije nimalo zadovoljan ishodom, a 27% procenjuje taj nivo kao nešto blaži, ali i dalje negativan i bira odgovor „nisam zadovoljan/na“.

Dobijeni podaci ukazuju na činjenicu da svaki peti tužilac ne zna za postojanje odluka Poverenika, dok nešto više od trećine (35%) navodi da je imalo priliku da se upozna sa odlukama.

Grafikon 6. Ukoliko biste u ovom trenutku bili izloženi nekoj vrsti pritiska na vaš rad, kome biste se obratili? (u %)

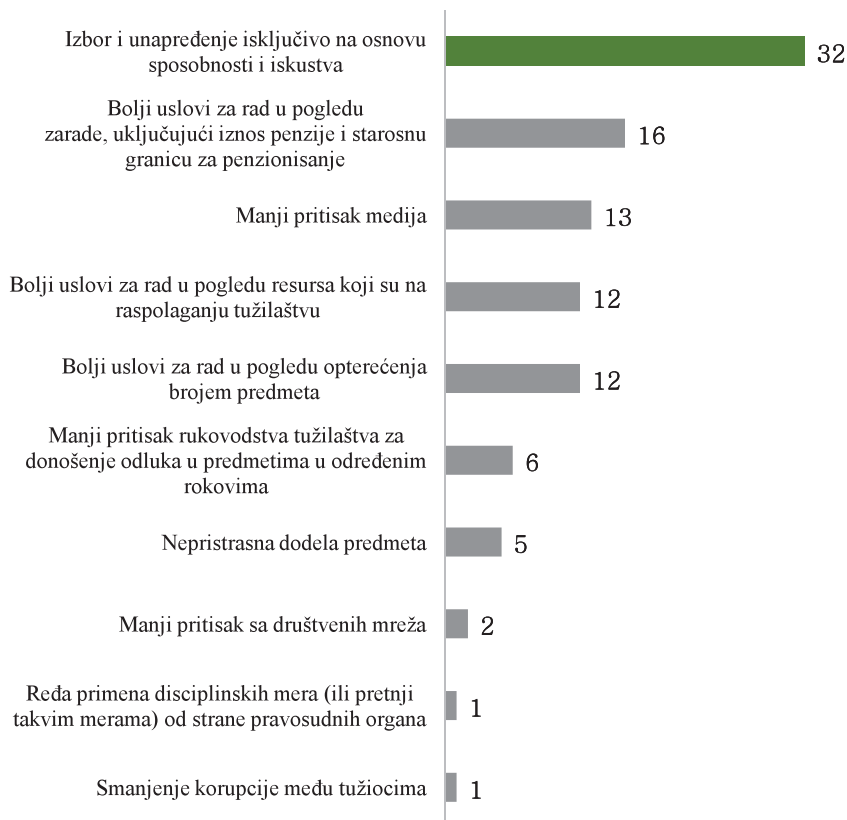


Mere nezavisnosti i smanjenja pritisaka na tužioce

Gotovo trećina ispitanika je kao meru koja bi doprinela unapređenju nezavisnosti tužilaca u Srbiji navela izbor i unapređenje isključivo na osnovu sposobnosti i iskustva (32%).

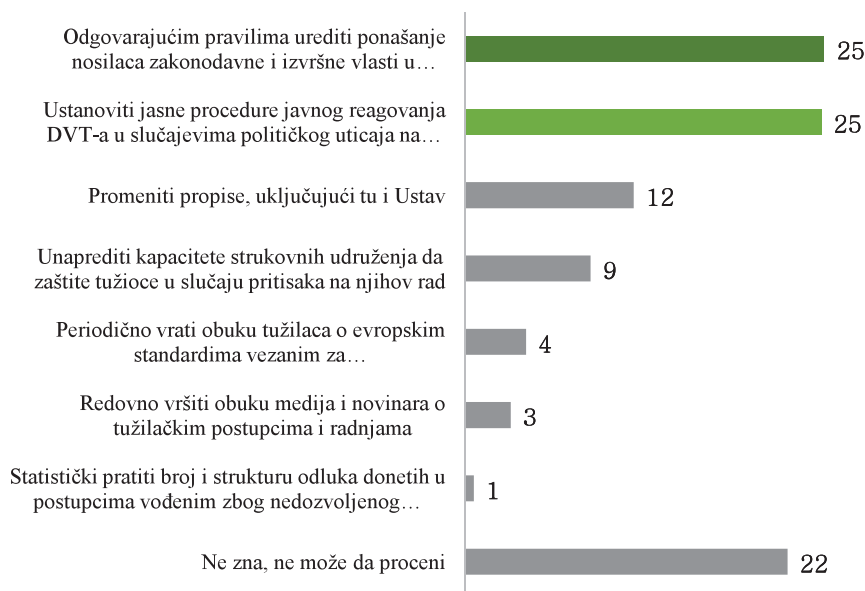
Najveći procenat tužilaca u Srbiji smatra da bi stalna edukacija tužilaca u pogledu toga da njihov posao zahteva hrabrost u odlučivanju u svim predmetima u skladu sa dokazima i zakonom, bez ikakvog uticaja trećih lica, uključujući tu i političare i medije (42%) najviše uticala na povećanje nezavisnosti tužilaštva.

Grafikon 7. Koje dve mere bi, prema Vašem mišljenju, doprinele unapređenju nezavisnosti tužilaca u Srbiji? (u %)



Dve mere koje bi, prema mišljenju tužilaca, najviše doprinele prepoznavanju i smanjenju političkog ili bilo kojeg drugog negativnog uticaja na rad tužilaštva odnose se na primenu odgovarajućih pravila kojima bi se uredilo ponašanje nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti u komentarisanju tužilačkih postupaka (u zbiru 87%) i unapređenje kapaciteta strukovnih udruženja u zaštiti tužioca u slučaju pritiska na njihov rad (u zbiru 87%).

Grafikon 8. Koji je po vama najvažniji korak ka prepoznavanju, odnosno smanjenju političkog i bilo kog drugog pritiska na rad tužilaštva, od prethodno ponuđenih? (u %)



Rezultati istraživanja testirani su i na okruglim stolovima organizovanim sa javnim tužiocima i zamenicima javnih tužilaca. Osnovni cilj nam je bio, da sa kolegama u jednom neformalnom razgovoru, kome bi prisustvovali samo tužioci i zamenici javnih tužioca, razgovaramo o integritetu, dosadašnjoj praksi Poverenika za samostalnost, kao i rezultatima sprovedenog istraživanja.

Istraživanje je pokazalo da je 80% javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca potpuno ili površno upoznato sa mehanizmima zaštite, a da je spremnost na upotrebu mehanizama niska, što je bio pokazatelj da je potrebno razgovarati o navedenim temama.

Takođe, diskusije su pokazale saglasnost da i u narednom periodu neće biti stvoren, kako Ustavni okvir, tako i zakonodavni okvir, koji će omogućiti tužiocima, rad lišen nedozvoljenog i neprimerenog uticaja.

Diskutovalo se i o aktivnosti koji se preduzimaju na izrazu nove Strategije za razvoj pravosuđa 2019-2024 s obzirom da se takođe tiču integriteta tužioca.

Pogotovu kad se ima u vidu da je nacrtom nove Strategije, kao jedan od strateških prioriteta određeno jačanje integriteta nosilaca pravosudne funkcije, a sve to u okviru strateški postavljenog cilja unapređenja nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa¹⁵.

U ovom delu značajno je napomenuti, da se u pomenutom nacrtu, nigde ne pominje postojanje Poverenika za samostalnost, niti dosadašnji rad istog. Zabrinjavajući je manir zakonodavne i izvršne vlasti a koji se ogleda u ignorisanju dobrih rešenja, a koja su prepoznata u izveštajima, kako Evropske komisije, tako i Greko grupe, kroz godišnje izveštaje o napretku i ispunjenosti preporuka.

Značajan segment diskusija odnosio se na aktivno diskutovanje o vidovima neprimerenog uticaja na javno tužilaštvo. Identifikovanje situacije u kojima bi mogli da pričamo o neprimerenim uticajima, možda najbolje može da se vidi u rezultatu istraživanja, koje je pokazalo da čak 65% učesnika istraživanja je na prvom mestu izdvojilo pritisak pretpostavljenih.

Razlog tome je naravno identifikovan u ustrojstvu javnotužilačke organizacije, kao jednog strogo hijerarhijski uređenog državnog organa. Procenat javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca koji su identifikovali pretpostavljenog kao glavnog aktera u vršenju pritiska, je dosta visok. Međutim, kad se ovaj rezultat istraživanja dovede u vezu sa činjenicom, da bi se samo 38% tužilaca, ukoliko bi bili izloženi nekoj vrsti pritiska obratilo na neku adresu, jedna od tri adrese bi u 15% bio neposredno pretpostavljeni.

Prilikom diskutovanja o vidovima neprimerenog uticaja istaknuta je negativna percepcija javnosti u pogledu kvaliteta rada tužilaštva, te da na tu percepciju najviše utiču sredstva javnog informisanja. Način izveštavanja medija je prepoznat i kao jedan prikriiven vid pritiska politike na tužilaštvo, imajući u vidu izjave zakonodavne i izvršne vlasti u pogledu određenih predmeta, čak i u fazi postupka, kao je javni tužilac jedini ovlašćen da da bilo kakvu izjavu.

Nužno se na tu temu nadovezala i situacija u kojoj, predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, u tzv. predistražnoj fazi postupka, daju podatke o predmetima, bez odobrenja nadležnog tužioca. Neretko, to je

¹⁵ <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/25076/nova-verzija-radnog-teksta-strategije-razvoja-pravosudja-za-period-2019-2024-godine-jul-2019godine.php>

podrazumevalo i najavljivanje akcija hapšenja. U pojedinim slučajevima kada je tužilaštvo i pokušalo da promeni medijsku sliku u pogledu određenih aspekata svog rada izostalo je objavljivanje saopštenja. Stanje u medijima prepoznato je i u najnovijem izveštaju Evropske komisije¹⁶.

Pored medija, prepoznat je vid neprimerenog uticaja i preko društvenih mreža. Jedan deo javnih tužilaca i zamenika nije svestan postojanja neprimerenog uticaja putem društvenih mreža, već tek preuzimanjem spornog sadržaja, od strane štampanih i elektronskih medija, postaju svesni istog. Pohvalno je da većina učesnika okruglih stolova, tvrdi da sem identifikacije postojanja i ovakvog vida pritiska, on ne utiče na njihov rad. Situacija je nešto drugačija u manjim mestima, gde se stanovnici i nosioci javnotužilačke funkcije poznaju. Mišljenje sredine u tim slučajevima je jako bitno i za članove porodica kolega.

Trećina kolega koji su učestvovali u istraživanju, su istakli da su odbili da postojeće mehanizme upotrebe iz straha da će im to dovesti u pitanje posao/funkciju, odnosno iz uverenja da se ništa neće promeniti. Nažalost ovaj podatak je pokazao u kojoj meri su negativni efekti, neuspešno sprovedene reforme, ostavili traga na pre svega lični integritet kolega. Uverenje da se ništa neće promeniti je dosta snažan osećaj i ogleda se i u rezultatu odgovora na pitanje: Kako će izgledati položaj nosilaca javnotužilačke funkcije u budućnosti u pogledu njihove samostalnosti/nezavisnosti? 32% kolega se izjasnilo da će položaj ostati isti, 21% da će biti pogoršan. Na žalost samo 18% je pokazao optimizam u pogledu budućeg položaja tužilaca.

Ovakav rezultat istraživanja se pokazao i kao dominantan prilikom diskusije na okruglim stolovima. Broj učesnika na okruglim stolovima pokazao je zavidno interesovanje za temu. Pozitivan utisak se ogleda u tome da su učesnici otvoreno pričali o problemima u svom radu.

Kako se boriti sa plimom nezadovoljstava ostaje da se vidi. U svakom slučaju mogu se iskoristiti pojedina iskustva kolega iz evropskih država, gde je psihološka evaluacija sudija i tužilaca postala bitna u cilju poboljšanja kvaliteta rada sudija i tužilaca. Navodimo primer čeških i grčkih sudija i tužilaca koji su se bavili identifikovanjem stresnih faktora u životu sudije i tužioca

¹⁶ http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf

i identifikovanje načina na koji možete da se izborite sa njima. U svakom slučaju smatramo da je ovo nezaobilazan aspekt prilikom razmatranja teme integriteta. Ne treba zaboraviti da su sudije i tužioci pre svega ljudi, sa svim svojim manama i vrlinama. Međutim ti isti ljudi u svojim rukama prilikom svakodnevnog rada odlučuju o ljudskim sudbinama.

Rezultati istraživanja i okruglih stolova značajni su za formulisanje preporuka za unapređenje profesionalnih standarda, ali i mehanizama za prevenciju neprimerenih uticaja, kao i mera koje su na raspolaganju javnim tužiocima u slučaju neposredne izloženosti neprimerenim uticajima.

3. Zaštita samostalnosti tužilaca kao garancija vladavine

Širi kontekst zaštite samostalnosti podrazumeva pravilno razumevanje pojmova vladavine prava i nezavisnosti. Nezavisnost pravosuđa je preduslov vladavine prava. Na putu ka Evropskoj uniji pred Srbiju je postavljen zahtev depolitizacije pravosuđa kroz izmenu Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe. Da bismo u potpunosti razumeli zahtev Evropske unije, neophodno je da se osvrnemo na pitanje pojmova vladavine prava i nezavisnosti.

3.1. *Vladavina prava*

Vladavina prava može biti sagledana na više načina i iz različitih dimenzija. Srbija, kao zemlja članica Saveta Evrope, sledi koncept vladavine prava razvijen pod okriljem Saveta Evrope. Savet Evrope vladavinu prava razume kao javno pravni koncept koji suštinski znači kontrolu javne moći putem prava s ciljem zaštite pojedinca¹⁷. Koncept vladavine prava u okrilju Saveta Evrope proizilazi iz liberalno demokratskog političkog konteksta, tako da vladavina prava, u kontekstu liberalno demokratskog društva, postaje ne samo pravni princip, već i polički ideal u kome su demokratija i vladavina prava neraskidivo povezani¹⁸. ESLJP, kao centralni mehanizam zaštite ljudskih prava u Evropi, često se poziva na vladavinu prava kao zajedničko nasleđe evropskih država, odnosno centralni cilj kome stremi¹⁹, kao i to da je sadržina prihvaćenog koncepta ljudskih prava uslovljena tradicijom „zajedničkog

17 http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf

18 Ibidem, 14.

19 Golder v United Kingdom, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 4451/70, 21.februar 1975, para 34, kao i Engel and others v Netherland, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 5100/71, Series A no 22, 8. jun 1976, para 69.

nasleđa političkih tradicija, ideala, slobode i vladavine prava“²⁰ koje su državama date na sprovođenje. Možemo da zaključimo da vladavina prava u Evropi počiva na liberalno demokratskim vrednostima koje nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa vide kao temeljnu garanciju vladavine prava.

3.2. Nezavisnost sudstva

Nezavisnost pravosuđa je nešto složenije pitanje. Naime, dok se pojam nezavisnosti uvek, makar i deklarativno, veže za sudove, ne bi se moglo reći da je ideja nezavisnog tužilaštva tako čvrsto ustrojena. U liberalno demokratskom konceptu vladavine prava nezavisnost suda suštinski označava nezavisnost sudske vlasti od dve preostale grane vlasti, ali i zaštitu od svakog nedozvoljenog uticaja na sud i sudije²¹. Venecijanska komisija u drugom dokumentu nezavisnost definiše kao „slobodu od spoljnih pritisaka i nepodložnost političkim uticajima ili manipulacijama, posebno od strane izvršne vlasti, što predstavlja sastavni deo osnovnog demokratskog principa podele vlasti“²².

3.3. Nezavisnost tužilaštva

Iako neretko u domaćim javnim debatama možemo čuti da je nezavisnost garantovana za sud, a ne i za tužilaštvo, ukazujemo da je takvo rezonovanje prevaziđeno, kako u teoriji, tako i u praksi evropskih instrumenata i mehanizama za unapređenje vladavine prava i zaštitu ljudskih prava. Naime, nesporno je da nezavisnost tužilaštva predstavlja evropski trend. Ukazaćemo samo na nekoliko dokumenata i odluka evropskih tela koji potvrđuju tu tezu.

20 United Communist Party of Turkey and others v Turkey, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 19392/92, 30.januar 1988, para 27, 45.

21 O evropskim standardima nezavisnosti suda videti više u dokumentu Venecijanske komisije – European standards on the independence of the judiciary, 3 oktobar 2008.

22 Venice Commission's Rule of Law Checklist (CDL-AD(2016)007), para 74.

Konsultativno veće evropskih tužilaca je u zajedničkom mišljenju sa Komitetom ministara Saveta Evrope broj 9 iz 2014. godine ukazalo da nezavisnost tužilaštva predstavlja neophodan dokaz nezavisnosti sudstva, iz kog razloga je neophodno podsticanje opšte tendencije jačanja nezavisnosti i efektivne samostalnosti tužilaštva²³. Isto telo je u mišljenju broj 13 iz 2018. godine potvrdilo nezavisnost tužilaca kao princip i ponudilo definiciju nezavisnosti – „nezavisnost znači da su tužioci oslobođeni nezakonitog uplitanja u vršenje svojih dužnosti radi osiguranja punog poštovanja i primene zakona i principa vladavine prava i da nebudu izloženi bilo kakvom političkom pritisku ili nezakonitom uticaju bilo koje vrste“²⁴. U mišljenju se dalje navodi da garancija nezavisnosti ne pripada samo tužilaštvu u celini, već i svakom pojedinačnom nosiocu javno tužilačke funkcije.

U mišljenju Biroa Konsultativnog veća evropskih tužilaca datog na zahtev Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, a u odnosu na amandmane za promenu Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe²⁵, ponovljena je teza o nezavisnosti tužilaštva, tako što je rečeno da je neophodno da budući ustav sadrži odredbu shodno kojoj bi tužiocima bila data nezavisnost na isti način kako je to učinjeno u odnosu na sudije. Takođe, ukazano je da se nezavisnost tužilaštva ne odnosi samo na javna tužilaštva ili šefove tužilaštava, već i na svakog pojedinačnog nosioca javnotužilačke funkcije.

Sud pravde Evropske Unije u odluci broj 68/19 u maju 2019. godine²⁶ podsetio je na značaj nezavisnog tužilaštva time što je doneo odluku koja je uključila alarme u mnogim zemljama članicama. Naime, Sud je zaključio da tužilaštva u Nemačkoj ne pružaju dovoljan nivo garancija nezavisnosti od izvršne vlasti. Navedeno je izrečeno u presudi koja se ticala ovlašćenja nemačkih tužilaca da izdaju evropski nalog za hapšenje.

23 Consultative Council of European Prosecutors (CCPE)Opinion No. 9 (2014), Rome Charter, Strasbourg, 17 decembar 2014, para IV.

24 Consultative Council of European Prosecutors (CCPE)Opinion No. 13 (2018) of the CCPE:“Independence, accountability and ethics of prosecutors”, 23 novembar 2018,para 1,2.

25 Consultative Council of European Prosecutors (CCPE)Opinion of the CCPE Bureau, 27. mart 2019, recommendations.

26 ECJ, cases: Joined Cases C-508/18 OG (Public Prosecutor’s office of Lübeck) and C-82/19 PPU PI (Public Prosecutor’s office of Zwickau) and in Case C-509/18 PF (Prosecutor General of Lithuania)

Iz navedenog se može zaključiti da je pitanje nezavisnosti tužilaca postalo ne samo teorijsko, već i značajno praktično pitanje. Ne ulazeći u dublju teorijsku razliku između nezavisnosti suda i nezavisnosti javnog tužilaštva, na koju ukazuje i Venecijanska komisija u mišljenju datom na amandmane na Ustav Republike Srbije,²⁷ nesporno je da nezavisnost javnog tužilaštva podrazumeva zaštitu od spoljašnjih nedozvoljenih uticaja, uspostavljenu na istom nivou kao što važi u odnosu na sudije.

3.4. Nepristrasnost

Nepristrasnost je „sestrinski koncept“ nezavisnosti²⁸. Nepristrasnost bez nezavisnosti ne može da postoji. Nepristrasnost je temelj na kome počiva legitimitet pravosuđa u jednom društvu. Naime, nepristrasnost predstavlja garanciju da niko neće biti neosnovano optužen ili gonjen, odnosno da će svako biti zaštićen od bilo kog vida tendencioznog i pristrasnog krivičnog gonjenja. Zahtev za nepristrasnošću suda i tužilaštva suštinski predstavlja zahtev za pravičnim tretmanom okrivljenog, očuvanje njegove reputacije i sprečavanje stigmatizacije.

U predmetu *Piersackv Belgium*²⁹ Evropski sud za ljudska prava definisao je nepristrasnost kao odsustvo pristrasnosti i predrasuda. Kasnije je Sud izradio bogatu praksu u pogledu definisanja subjektivnog i objektivnog testa nepristrasnosti. Tako, subjektivni test služi utvrđivanju da li postoji lična pristrasnost ili predrasuda konkretnog sudije ili tužioca u konkretnom slučaju. Sa druge strane, objektivnim testom se utvrđuje da li je konkretni sudija ili tužilac svojim postupanjem u konkretnom predmetu ponudio potreban stepen garancija neophodan za isključenje bilo kakve legitimne sumnje u pogledu njegove nepristrasnosti³⁰. Subjektivni test je fokusiran na

27 Opinion on the draft amendments to the Constitutional provisions on the judiciary, Adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018), Opinion No. 921 / 2018, paras 72-77

28. H. Russell, “Toward a General Theory of Judicial Independence” u P. H. Russell, D. M. O’Brien (ur.), *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World*, University Press of Virginia, 2001, 2.

29 *PiersackvBelgium*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br.8692/79, 1 October 1982, para 30.

30 *Piersack v Belgium*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 8692/79, 1 October 1982, para 30.

ličnost sudije - njegove osobine, životne okolnosti i postupke. Sa druge strane, objektivni test je fokusiran na imidž koji sudija stvara o svom profesionalnom nastupu³¹.

Standard dokazivanja ugrožavanja nepristrasnosti je nizak. Dovoljno je da postoji „legitimna sumnja“ u pogledu postojanja pristrasnosti, pa da zaključimo da je nepristrasnost ugrožena. Ipak, sumnja izražena u pogledu nepristrasnosti suda ili tužilaštva, od strane države može biti opovrgnuta dokazivanjem postojanja efektivnih jemstava koji služe zaštiti nepristrasnosti, što je konstatovano u slučaju *Farhi v France*³².

Iako se u teoriji, opravdano može postaviti pitanje opravdanosti potrebe uspostavljanja nepristrasnosti javnih tužilaca, praksa Evropskog suda za ljudska prava je po tom pitanju izričita. Obavezu nepristrasnosti nema samo sud, već je ona karakteristična i za javne tužioce. Navedeno potvrđuje i Konsultativno veće evropskih tužilaca³³.

Nepristrasnost je odavno prevazišla značaj jednog od prava iz korpusa prava na pravično suđenje. Nepristrasnost je u instrumentima za zaštitu vladavine prava prepoznata kao etički kategorija.

Osnovni UN dokument sudijske etike - Bangalorski principi sudijskog ponašanja³⁴, propisuju nepristrasnost kao etički princip. Pored nepristrasnosti, ostali etički principi su: nezavisnost; integritet; primerenost; jednakost; kompetencija i revnost. Tela Saveta Evrope su takođe pokazala veliko interesovanje za pitanje nepristrasnosti tužilaca. Konsultativno veće evropskih tužilaca u mišljenju broj 9 iz 2014 godine³⁵ preporučuje državama članicama da propišu obavezu nepristrasnosti javnih tužilaca, kao uslov obezbeđenja poverenja javnosti u javnotužilački sistem.

31 O subjektivnom i objektivnom testu, ESLJP se izjašnjavao u brojnim predmetima, od čega su, pored *PiersackvBelgium*, najsveobuhvatniji *WettsteinvSwitzerland* Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 33958/96, 21 decembar 2000, para 42i *ThomannvSwitzerland*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 17602/91, 10.jun 1996, para 31-33.

32 *Farhi v France*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 17070/05, 16 januar 2007, para 27-30.

33 CCPE Opinion No. 9(2014) on European norms and principles concerning prosecutors, para 92.

34 The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2002, United Nations Office on Drugs and Crime, (The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001 adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Round Table Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002), https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

35 CCPE Opinion No. 9 (2014) on European norms and principles concerning prosecutors, para 93

3.5. *Integritet kao garancija samostalnosti tužilaca*

Integritet se neretko doživljava kao profesionalna vrednost iz koje sudije i tužioci crpe svoj legitimitet. Pojam integriteta može da se tumači na različite načine, u zavisnosti od vrednosnog referentnog sistema. Ipak, možemo se složiti sa jednom od potpunijih definicija koja integritet definiše na sledeći način „kvalitet osobe na koju se može računati da će dati prednost moralnim razmatranjima, kada postoji snažan podstrek za zaštitu sopstvenog interesa ili kada zna da izdaja moralnih principa može proći nekažnjeno.“³⁶

Integritet tužilaca podrazumeva integritet u odlučivanju i integritet u ponašanju. Odlučivanje tužioca i njegovo ponašanje treba da budu takvi da izgrađuju i osnažuju poverenje javnosti u pravosuđe, naročito iz razloga što jačanje javnog nadzora u demokratskom društvu utiče i na pravosuđe koje se sve više nalazi pod lupom javnosti. Fokus demokratskih društava se pomera sa dostojnosti i podobnosti sudija i tužilaca na pitanje njihovog integriteta, kao i sa ugleda pravosuđa u društvu na poverenje društva u pravosuđe³⁷.

Integritet obavezuje nosioce pravosudnih funkcija da idu korak ispred prostog logičnog podvođenja činjeničnog stanja pod pravnu normu. Integritet obavezuje sudije i tužioce da razmišljaju o tome kako će pojedinačne odluke delovati na javnu percepciju pravosudnog sistema, a iz perspektive očuvanja ili unapređenja poverenja javnosti u rad pravosuđa. Ipak, potrebno je napomenuti da integritet treba da počiva na doslednosti u sprovođenju zakona, u skladu sa društvenim vrednostima, a ne na povlađivanju populističkim tendencijama ili željama javnog mnjenja.

Konsultativno veće evropskih tužilaca u mišljenju broj 13³⁸ ukazuje na to da poštovanje vladavine prava zahteva najviše etičke i profesionalne standarde u ponašanju tužilaca, kako u vršenju funkcije, tako i van vršenja funkcije. Navedeno proizilazi iz činjenice da tužioci deluju u ime naroda i u javnom,

36 A. C. Garnett, 'Conscience and Conscientiousness', u J. Feinberg (ur.), *Moral Concepts*, Oxford, 1969, preuzeto iz: T. Honderich (ur.), *The Oxford Companion to Philosophy*, New York, 1995, 411.

37 S. Nenadić, M. Matić Bošković, *Integritet sudija i tužilaca*, *Pravni život*, broj 10/2017, tom II, 5-18.

38 Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No. 13(2018) of the CCPE: "Independence, accountability and ethics of prosecutors", 23 novembar 2018

a ne privatnom interesu. Stoga je neophodno da održavaju lični i profesionalni integritet, što podrazumeva da su slobodni od političkog ili drugog uticaja.

Možemo da zaključimo da su vladavina prava, nezavisnost, nepristrasnost i integritet neraskidivo povezani. Tako, da bismo za jedan pravosudni sistem mogli da kažemo da legitimnost crpi iz standarda vladavine prava, neophodno je da postoji visok stepen poverenja građana u nepristrasnost sudova i javnih tužilaštava. Visok stepen poverenja građana gradi se jačanjem integriteta sudija i tužilaca. Nezavisnost, nepristrasnost i integritet podrazumevaju izgradnju mehanizama kojima se pravosuđe, sudije i tužioci štite od političkog i drugog nedozvoljenog uticaja, s obzirom da samo onaj sudija ili tužilac koji je lišen političkog ili drugog uticaja može da donese odluku koja će biti u javnom, a ne partikularnom interesu. Stoga, možemo da zaključimo da je samostalnost tužilaca jedna od najvažnijih garancija nepristrasnosti i integriteta javnih tužilaca, pa samim tim i jedna od najvažnijih garancija vladavine prava. Navedeno karakteriše zaokret sa pojma dostojnosti/podobnosti na pojam integriteta, sa pojma ugleda suda ili tužilaštva u društvu na pojam poverenja građana u pravosuđe i konačno, sa pojma kontrole pravosuđa na pojam odgovornosti pravosuđa.

Koncept vladavine prava u EU podrazumeva integritet i odgovornost nosilaca javnotužilačke funkcije u cilju jačanja poverenja građana u rad tužilaštva.

Navedeno se potvrđuje i u zahtevima EU na putu za priključenje Srbije. Kao jedan od važnih zahteva u odnosu na pravosuđe u Srbiji postavljena je depolitizacija pravosuđa, odnosno smanjenje političkog uticaja i svakog drugog nedozvoljenog uticaja.

4. Nastanak Poverenika za samostalnost tužilaca

4.1. Jačanje samostalnosti tužilaca kao uslov na putu za EU

EU je politički uticaj na pravosuđe, odnosno percepciju političkog uticaja na pravosuđe videla kao pretnju samostalnosti tužilaca i nezavisnosti sudija. Stoga je u Akcionom planu predviđena obaveza traženja mehanizma detekcije i javnog reagovanja na takvu pretnju.

Preporuka iz izveštaja o skriningu iz Akcionog plana za poglavlje 23. pod brojem 1.1.5. glasi: *Ustanoviti jasnu proceduru javnog reagovanja za Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca u slučajevima političkog uticaja na rad sudstva i javnog tužilaštva.* Rezultat sprovođenja ove preporuke treba da bude da u slučaju političkog uticaja na rad pravosuđa, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca reaguju postupajući po jasnim i unapred utvrđenim procedurama. Predviđena su i dva indikatora uticaja. Prvi je suštinsko redukovanje percepcije političkog uticaja na rad pravosudnih organa, kako među nosiocima pravosudnih funkcija, tako i kod građana. Drugi podrazumeva unapređenje transparentnosti rada Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca i njihovu saradnju sa medijima.

4.2. Formiranje Poverenika za samostalnost

Odgovor na zahtev iz Poglavlja 23 Državno veće tužilaca dalo je formiranjem Poverenika za samostalnost. Poverenik za samostalnost je formiran Odlukom Državnog veća tužilaca A br. 393/17 07.04.2017. godine. Shodno navedenoj odluci, zamenik predsednika Veća je ujedno i Poverenik za samostalnost. On je ovlašćen da preduzima radnje u cilju jačanja samostalnosti i institucionalnog integriteta javnog tužilaštva i zaštite i jačanja samostalnosti i profesionalnog integriteta nosilaca javnotužilačke funkcije.

Poverenik u ostvarivanju ovlašćenja ima pravo da:

- preduzima radnje na jačanju svesti o sadržini i značaju samostalnosti i institucionalnog i profesionalnog integriteta,
- ukazuje na postupke kojima se ugrožava samostalnost i integritet,
- predlaže Veću preventivne mere u cilju jačanja samostalnosti i integriteta,
- saraduje sa etičkim odborom i disciplinskim organima, kao i drugim organima i organizacijama koje se bave pitanjima samostalnosti i integriteta,
- obaveštava Veće i javnost o postojanju političkog i drugog nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva,
- sačinjava izveštaj o postupanju.

Poverenik postupa na osnovu inicijative nosioca javnotužilačke funkcije u slučajevima ukazivanja na postupke kojima se ugrožava samostalnost i integritet unutar javnog tužilaštva, dok u slučajevima koji potiču izvan javnog tužilaštva može postupiti i bez inicijative. Poverenik u vršenju svojih ovlašćenja može vršiti uvid u predmete javnog tužilaštva, samo uz saglasnost Republičkog javnog tužioca. Poverenik podnosi Veću godišnji izveštaj o radu.

4.3. Inspiracija i ograničenja u kreiranju Poverenika za samostalnost

Kreiranje procedure za javno reagovanje u slučajevima političkog uticaja na rad tužilaštva nije bio lak zadatak. Razlog navedenom je činjenica da naše zakonodavstvo ne prepoznaje takav mehanizam. Dakle, procedura je morala da bude razvijena odlukom Državnog veća tužilaca.

Zbog činjenice da zakonodavstvo ne poznaje mehanizam javnog reagovanja, niti bilo kakvu proceduru koja bi se mogla primeniti u slučaju reagovanja na političke uticaje, Državno veće tužilaca je bilo ograničeno formalno pravnom nemogućnošću kreiranja posebnih ovlašćenja Poverenika u vidu istražnih ovlašćenja, procesnih ovlašćenja ili ovlašćenja sankcionisanja.

Dakle, Poverenik za samostalnost nema mogućnost istrage, dokazivanja činjenica, izvođenja dokaza. Nema ni mogućnost odlučivanja o pravima,

obavezama i pravnim interesima trećih lica, niti može da donese pravni akt. Konačno, Poverenik nikoga ne može da sankcioniše. Poverenik navedena prava nema iz dva razloga. Prvi razlog se tiče navedenih zakonskih nemogućnosti, međutim, drugi razlog smatramo važnijim. Naime, ideja Poverenika počiva na ideji razvoja tzv. mekog mehanizma koji počiva isključivo na konsultativnom nivou, tj. nivou ukazivanja na nepoželjne fenomene, ukazivanja na moguću percepciju postojanja političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja, kao i davanje sugestija u odnosu na moguće pravce delovanja. Dakle, Poverenik za samostalnost ne predstavlja pravni mehanizam, već mehanizam savetodavne/konsultativne prirode.

4.4. Kako razvijene demokratije štite integritet tužilaštva?

Gledati u pravcu razvijenih demokratija nije uvek najbolje rešenje. Mehanizmi zaštite samostalnosti/nezavisnosti tužilaca koji se primenjuju u tim zemljama nisu samo pravne prirode, već u dobrom delu počivaju i na profesionalnoj etici, profesionalnim običajima i visokom stepenu demokratske kulture. Sa druge strane, teško je ugledati se na druge zemlje, jer mehanizam za kojim naša zemlja traga je vrlo specifično postavljen u Akcionom planu. Na politički uticaj, koji je potrebno sprečiti, nije moguće delovati samo iz jedne tačke – nezavisnosti ili samostalnosti. Naprotiv, potrebno je jačati i druge elemente koji su od uticaja, kao na primer nepristrasnost, integritet, odgovornost isl.

Stoga je traganje za inspiracijom u uporednim sistemima zahtevalo istraživanje i navedenih elemenata.

Jedan od najinteresantnijih primera u uporednom pravu je primer mekog mehanizma kraljevine Holandije. Naime, javno tužilaštvo Holandije ima nacionalnog menadžera za program integriteta. Polazeći od teze da je integritet garancija kvaliteta rada javnog tužilaštva i poverenja javnosti u rad javnog tužilaštva, javno tužilaštvo Holandije smatralo da je pitanje jačanja integriteta tužilaca neophodno za razvoj institucije. Odnosno, da posao tužilaštva nije samo da postupa po predmetima, već i da se bavi internim fenomenima koji nastaju pod okriljem javnog tužilaštva, a mogu

da predstavljaju zabrinjavajuću praksu sa stanovišta građana i poverenja u rad javnog tužilaštva.

Tužilac koji obavlja ovu funkciju ima konsultativnu ulogu koja za cilj ima prepoznavanje integriteta kao specifičnosti javnog tužilaštva, podizanje svesti o značaju integriteta u javnom tužilaštvu, kao i detektovanje izazova integriteta u javnom tužilaštvu. Polazna teza je da svaki tužilac treba da se oseća sigurno u okruženju u kom radi, kao i da ima slobodu da govori o svim dilemama koje ima u odnosu na pitanja integriteta.

Uloga menadžera za integritet je da daje savete i pruža konsultacije u pitanjima koja se odnose na integritet, razvija svest o integritetu i unapređuje javnu debatu, da beleži kršenja integriteta, podnosi izveštaje o postupanju i pruža informacije javnosti. U cilju ostvarenja navedenog, kontakti menadžera sa tužiocima i ostalim zaposlenima može biti poverljiv. Menadžer balansira u pristupu rešavanja izazova integriteta koji za cilj ima pronalazak prave mere između preventivnog i represivnog delovanja.

Maksima menadžera za integritet je da lideri u tužilaštvu imaju obavezu da govore istinu.

Holandski model konsultativne/savetodavne uloge poverenika se lako uklopio u postojeća zakonska rešenja. Pored navedenog, holandski model je delovao lako primenjiv i, uz određene izmene, adekvatan potrebama Srbije i zahtevima iz Akcionog plana za Poglavlje 23.

4.5. Šta je u suštini posao Poverenika?

Poverenik ima isključivo konsultativnu/savetodavnu ulogu.

Konsultativno/savetodavno delovanje Poverenika je dvostrano. Prvo, Poverenik ima za cilj da svojim radnjama deluje na jačanje samostalnosti i integriteta tužilaca. Druga nadležnost je obaveštavanje o postojanju političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja na tužilaštvo. Obaveštavanje o postojanju političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja je značajno iz razloga što se na taj način vrši izgradnja institucije koja štiti samostalnost, a to je

Državno veće tužilaca. Dakle, izveštavanjem o postojanju političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja, Veće aktivno učestvuje u zaštiti od takvog uticaja, čime ostvaruje svoju osnovnu ustavnu ulogu – zaštitu samostalnosti nosilaca javnotužilačke funkcije. Sa druge strane, izveštavanje o političkim uticajima dovodi do demistifikacije moći politike što sve vodi postepenom slabljenju mehanizama uticaja politike. Sama činjenica da se o političkim uticajima govori, predstavlja preduslov za smanjenje političkih uticaja.

Poverenik ima dvostruku ulogu:

*Prvo je **jačanje integriteta** - što u stvari predstavlja jačanje tužilaca na polju prepoznavanja, osuđivanja i pružanja otpora političkom i drugom nedozvoljenom uticaju,*

*Drugo je **obaveštavanje o postojanju političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja**, što u stvari predstavlja slabljenje intenziteta takvog uticaja.*

Dakle, Poverenik ima dvostruku nadležnost u pogledu obaveštavanja o postojanju političkog i drugog nedozvoljenog uticaja na rad tužilaštva. Prva nadležnost je praktično interna komunikacija između Poverenika i Veća u kojoj Poverenik Veću saopštava njegova saznanja o postojanju političkog uticaja. Iako je ova komunikacija po prirodi interna, ona nije tajna, s obzirom da sednice Veća nisu tajne, a zapisnici su javni dokumenti i dostupni su svima. Druga nadležnost je obaveštavanje javnosti. Ovo je svakako najjače oružje koje Poverenik ima i potrebno ga je koristiti veoma obazrivo. Istupanje u medijima i izveštavanje o određenim slučajevima političkih pritisaka na tužilaštvo, ima za cilj jačanje poverenja javnosti u javno tužilaštvo.

Dakle, Poverenik istovremeno sa jedne strane jača tužioce, a sa druge smanjuje politički/nedozvoljeni uticaj. Mehanizmi delovanja Poverenika su kreirani tako da deluju široko, izvan samog javnog tužilaštva, s obzirom da uticaji i dolaze spolja. U tom smislu kreirani su interni i eksterni mehanizmi. Na polju jačanja integriteta interni mehanizam je jačanje profesionalnog integriteta, a eksterni je jačanje integriteta javnog tužilaštva kao pravosudnog

organa. Na polju izveštavanja interni mehanizam je izveštavanje Veća, a eksterni je izveštavanje javnosti.

Ideja Poverenika nije zasnovana na principima odlučivanja o pojedinačnim pravima i obavezama. Ideja je da Poverenik ukazuje na neke fenomene koji postoje u pravosuđu, a koji mogu da ugroze samostalnost javnog tužilaštva, bez ukazivanja na pojedinačna imena ili institucije. Ideja je da se kroz jedno telo koje bi postupalo po zahtevima tužilaca demistifikuje politički ili drugi nedozvoljen uticaj. Izveštaji Poverenika upravo govore o tome, o vrsti pritisaka, o načinu na koji se oni sprovode. Ukazivanjem na moguću sumnju političkih pritisaka, kroz analize pojedinačnih slučajeva i sačinjavanje zapisnika, demistifikuje se svaki uticaj politike na pravosuđe tako što taj uticaj postaje vidljiv.

5. Poverenik za samostalnost javnog tužilaštva

Kao što je već navedeno, sledeći obavezu iz Akcionog plana Republike Srbije za Poglavlje 23³⁹, Državno veće tužilaca usvojilo je Poslovnik o radu⁴⁰ koji je u čl. 9. predvideo da o „postojanju političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva, Veće obaveštava zamenik predsednika, koji u tom slučaju postupa kao Poverenik za samostalnost”. Nakon toga, Državno veće tužilaca je donelo Odluku o Povereniku za samostalnost⁴¹ u kojoj su precizirane njegove kompetencije i način delovanja i čime je zaokružen normativni okvir za uspostavljanje i delovanje Poverenika za samostalnost javnog tužilaštva.

Odlukom je omogućeno da Poverenik deluje na osnovu „generalnog punomoćja” Veća i tako je, donekle, prevaziđena protivrečnost između sastava Veća i njegovih nadležnosti. Naime, Veće ima zadatak da štiti i obezbeđuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika, iako u sastav Veća ulazei „aktivni” političari, predstavnici vladajuće koalicije od kojih po logici stvari najčešće dolaze pokušaji političkog ugrožavanja samostalnosti. Da bi se izbeglo da celokupan postupak zaštite samostalnosti i reagovanja na pokušaje nedozvoljenog uticaja bude poveren kompletnom sastavu Veća u kome „sede” i predstavnici onih od kojih često dolazi ugrožavanje samostalnosti, obaveštavanje javnosti i Veća o pritiscima i povredama samostalnosti preneto

39 Akcioni plan za Poglavlje 23 je temeljni dokument Republike Srbije u procesu pridrživanja Evropskoj uniji. U ovom dokumentu su određene aktivnosti u oblasti pravosuđa, borbe protiv korupcije i osnovnih prava u procesu evro integracija. Nadzor nad realizacijom aktivnosti iz Akcionog plana poveren je Savetu za sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23, Šefu pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj Uniji, Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 23, Koordinacionom telu za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj Uniji, osnovanom Odlukom Vlade Republike Srbije, septembra 2013. godine. (Tekst Akcionog plana na internet adresi: http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_23.pdf)

Akcionim planom Republike Srbije za Poglavlje 23 u rubrici 1.1.5.2. predviđena je izmena Poslovnika o radu Državnog već tužilaca u cilju propisivanja jasne procedure javnog reagovanja u slučajevima političkog uticaja na rad javnog tužilaštva. Postupanje u skladu sa izmenjenim Poslovnikom o radu Državnog već tužilaca u Akcionom planu je predviđeno kao pokazatelj ispunjenja ove obaveze.

40 (<http://www.dvt.jt.rs/akti-veca/>) 25.8.2018.

41 A br. 393/17. od 7.4.2017. godine (<http://www.dvt.jt.rs/wp-content/uploads/2017/09/Odluka-DVT-A-br.-39317-od-7.4.2017.pdf>) 25.8.2018.

je na Poverenika i samim tim deo postupka zaštite „izvučen” iz potpunog sastava Veća, sa idejom da zaštita bude učinjena delotvornijom.

Usvajanju Poslovnika o radu prethodila je debata unutar Veća o tome na koji način ispuniti obavezu iz Akcionog plana i samim tim koji model reakcija na političke i nedozvoljene pritiske može dati najbolje efekte imajući u vidu društvene i političke prilike u Srbiji. Predlagano je da se uspostavi posebna evidencija nedozvoljenog uticaja. Prema tom predlogu, Veće bi bilo dužno da periodično raspravlja o evidentiranim slučajevima nedozvoljenog uticaja. Dužnost Veća da povremeno debatuje o evidentiranim slučajevima pritiska ne bi, sama po sebi, obezbedila i reakciju Veća, bez čega evidentiranje slučajeva nedozvoljenog i političkog pritiska ne bi imalo stvarnog efekta po zaštitu samostalnosti.

Drugi predlog je bio da se ne uspostavlja posebna procedura reagovanja na političke i druge nedozvoljene pritiske, već da se koristi mehanizam uzbunjivanja iz Zakona o zaštiti uzbunjivača.⁴² Iako je po Zakonu, „uzbunjivanje” veoma široko postavljeno (otkrivanje informacije o kršenju propisa, ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera), čini se da nedozvoljeni i politički uticaj na nosioce funkcije u javnom tužilaštvu ima širi opseg od „uzbunjivanja”. Recimo, kada lokalni političar u svojstvu građanina učestalo podnosi pritužbe na rad javnog tužioca u kojima iznosi isključivo vrednosne tvrdnje da je javni tužilac „umešan” u korupciju, to ne predstavljaju ni jednu od alterantivno određenih radnji „uzbunjivanja”, ali jeste nedozvoljeni uticaj, čak i prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, budući da takve pritužbe mogu da ostvare uticaj na javnog tužioca u vršenju funkcije.⁴³

S obzirom na to da nedozvoljeni uticaj ima raznovrsnije manifestacije od uzbunjivanja, zaštita od nedozvoljenog uticaja ne može da bude ostvarena putem mera iz Zakona o zaštiti uzbunjivača, tako da je neophodno uspostaviti zasebnu proceduru reagovanja na ove pritiske.

⁴² Sl. glasnik RS, br.128/2014.

⁴³ European Court of Human Rights, Four Section, Case of Lešnik v. Slovakia, Predstavka br. 35640/97, presuda od 11. marta 2003, FINAL 11/06/2003, <http://www.legal-tools.org/doc/f8c800/pdf/>, 26.7.2019.

Veće se na kraju opredelilo za uspostavljanje Poverenika za samostalnost javnog tužilaštva, koji je potreban, delotvoran, mada normativno nedovoljan pokušaj izgradnje mehanizama za zaštitu samostalnosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

5.1. Skromna ovlašćenja, velike mogućnosti

Rešenje po kome se jednoj osobi unutar javnotužilačkog sistema poverava pravo da promoviše samostalnost i integritet nosilaca funkcije u tužilaštvu, da u cilju prevencije samostalnosti preduzima određene aktivnosti, kao i da u slučajevima atakovanja na samostalnost o tome obaveštava javnost i Veće, u najvećoj mogućoj meri predstavlja sasvim originalno rešenje, koje ne postoji ni u jednom od evropskih tužilačkih sistema. Istina, ideja o potrebi jačanja integriteta kao preduslova za ličnu samostalnost nosilaca funkcije u javnom tužilaštvu u jednoj meri je preuzeta iz prakse Kancelarije za promociju integriteta u javnom sektoru Kraljevine Holandije⁴⁴.

Poverenik za samostalnost javnog tužilaštva može da preduzima tri vrste aktivnosti i mera u cilju zaštite samostalnosti. Preduzima aktivnosti edukativne prirode, koje su pre svega usmerene ka jačanju svesti o sadržini i značaju samostalnosti, institucionalnog i ličnog integriteta. Zatim, da preduzima zaštitne mere, kojima ukazuje na postupke kojima se ugrožava samostalnost i integritet i da u tom smislu obaveštava Veće i javnost o postojanju političkog i drugog nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva. Treća grupa mera iz domena Poverenika su preventivne mere, koje se preduzimaju u cilju jačanja samostalnosti i integriteta. U ostvarivanju preventivnih i edukativnih mera Poverenik saraduje sa Etičkim odborom, disciplinskim organima i drugim organima i telima. Dakle, moglo bi se reći da Poverenik ima skromna ovlašćenja, ali velike mogućnosti.

Poverenik za samostalnost deluje bez obzira da li uticaj potiče od činilaca spolja ili iznutra. U zaštitnoj ulozi ukazuje na politički uticaj (uži), ali i na svaki drugi nedozvoljeni uticaj (širi). Poverenik za samostalnost postupa

⁴⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_netherlands_chapter_en.pdf (29.7.2019)

na osnovu inicijative nosioca javnotužilačke funkcije kada je u pitanju interno ugrožavanja. U slučajevima koji potiču izvan javnog tužilaštva može postupati i bez inicijative (*ex officio*).

5.2. *Objekat zaštite*

Objekat zaštite Povernika su samostalnost i integritet nosilaca javnotužilačke funkcije. To znači da Poverenik ne može da preuzima mere radi zaštite samostalnosti i integriteta tužilačkih pomoćnika.

Sadržinu tužilačke samostalnosti možemo odrediti kao neprikosnovenost, odnosno zaštićenost od uticaja spolja, ali i od uticaja unutar tužilačkog sistema koji je mimo normativnih pravila. Štaviše, „Rečnik sinonima”, Pavla Ćosića i saradnika ne pravi razliku u značenju nezavisnosti i samostalnosti. Nezavisnost je po autorima Rečnika autonomija, samostojnost, odvojenost, odeljenost ali i samostalnost, dok je samostalnost isto što i autonomija, samostojnost, odvojenosti, odeljenost, ali i nezavisnost⁴⁵.

Veći problem je u određivanju sadržine integriteta. Iako se reč integritet često upotrebljava u javnom životu, utisak je da je integritet i dalje nerazgovetan pojam i da sadržinu ovog pojma nije lako odrediti. Prema jednom skorijem i reprezentativnom istraživanju Svetske banke dobijeni su različiti odgovori na pitanje šta je to integritet u pravosuđu? Po nekima, od anketiranih u ovom istraživanju, integritet je transparentna kadrovska politika, za druge to je odsustvo političkog uticaja na rad pravosuđa, integritet je isto što i pravičnost, odgovarajuća kaznena politika i sl. Većina anketiranih, ipak se slaže da je integritet „zvučna reč” za sve dobro u pravosuđu i da pravosuđe odlikuje nizak nivo integriteta⁴⁶. Jedan profesor iz Holandije je ponašanje sudija kao građana u kontekstu integriteta opisao kao nešto „između povučenosti i učešća.”⁴⁷

45 P. Ćosić i saradnici, Rečnik sinonima, Beograd, 2008, str. 368, 551.

46 <http://www.mdtfjss.org.rs/en/documents#.XVP9341qZjp>

47 J. Soeharno, The Integrity of the Judge - A Philosophical Inquiry, England, 2009, 93.

5.3. Neka mišljenja Poverenika

U protekle dve i po godine Poverenik za samostalnost postupao je značajnom broju predmeta koji se mogu razvrstati u četiri grupe: sumnja u postojanje „klasičnog“ političkog pritiska, sumnja u postojanje nedozvoljenog pritiska putem elektronskih portala i društvenih mreža, sumnja da nije očuvan utisak o samostalnosti javnog tužilaštva i sumnja u postojanje političkog pritiska vođenjem „osvetničke“ medijske kampanje. Prikazom prakse Poverenika može se steći uvid u vrste pritisaka sa kojima se suočavaju javni tužioci u svom radu.

5.3.1. Sumnja u postojanje “klasičnog” političkog pritiska

U pojedinim mišljenjima evidentiran je „klasični” politički pritisak na nosioce javnotužilačke funkcije. Pritisak ili pokušaj uticaja se u ovim slučajevima ispoljavao kroz podnošenje brojnih pritužbi koje za svrhu nisu imale otklanjanje nepravilnosti u radu javnog tužilaštva, već uticaj na odlučivanje „politički profilisanom” predmetu. Drugi način ostvarivanja ove vrste pritiska, bio je u uspostavljanju kontakta političara sa javnim tužiocem, da bi se neposredno iznele uznemirujuće tvrdnje, sa namerom da se tako ishoduje željena odluka.

U predmetu **DVTPS 3/17**, predstavnici političke organizacija P... su podneli veći broj pritužbi protiv javnog tužioca S.J. u kojima su prevashodno bile sadržane tvrdnje o njegovoj ličnosti. Tačnije, iznosila su se tvrđenja da S. J. „voli da se sveti”, da postupa u predmetima iz nadležnosti neposredno višeg tužilaštva, da ima „omiljene” advokate i veštake. Podnosilac pritužbe nije potkrepio pritužbu priložima, niti je ukazivao na to koja bi obaveštenja i dokumentaciju trebalo prikupiti, niti je označavao odluku nosioca javnotužilačke funkcije protiv koga je podneta pritužba, koja je, po njegovom uverenju, nepravilna i nezakonita. Kod razmatranja pojedinosti vezanih za pritužbu, trebalo bi uzeti u obzir da je P... pritužbu podneo pred odlučivanje Narodne skupštine o izboru S.J. za javnog tužioca OJT u M. Tu činjenicu je trebalo uzeti u obzir, budući da je P deo Vladine većine i da skupštinska

većina koja formira Vladu po našem ustavnom sistemu i političkoj praksi ima uticaj na izbor javnih tužilaca.

Javni tužilac S.J. protiv koga su podnete pritužbe u izjašnjenju neposredno višem javnom tužiocu „dosledno objašnjava atmosferu upozorenja i „prijateljskih saveta” kojima je bio izložen s ciljem da se obezbedi uticaj na odluku javnog tužioca u konkretnom predmetu. Izjašnjenje na pritužbu odlikuje i saopštavanje lične traume kroz koju prolazi, zbog toga što su on i njegova porodica izloženi neprijatnostima.

Stav o tome da postoji izrazita bojazan da je u konkretnom slučaju postojao politički pritisak, bio je utemeljen i na shvatanju Evropskog suda za ljudska prava da više puta ponovljene činjenične izjave o ličnim i profesionalnim odlikama nosioca javnotužilačke funkcije mogu biti od uticaja na njegovo vršenje funkcije. U odluci Lešnik protiv Slovačke, predstavka broj 35640/97 od 11. marta 2003. godine, Evropski sud za ljudska prava navodi da „optužbe... ozbiljne prirode” koje su više puta „ponovljene” kojima je podnosilac isticao da javni tužilac „postupa nezakonito”, da je „uključen u korupciju”, predstavljaju činjenične izjave koje povrh toga što mogu naneti uvredu tužiocu, mogu „uticati” i „na njegovo obavljanje funkcije”⁴⁸.

U predmetu **DVTPS 11/17**. o sumnji da postoji politički pritisak Poverenika je obavestio Viši javni tužilac u V. koji je nadređen javnom tužiocu prema kome je vršen pritisak. Iz podneska Višeg javnog tužioca u V. proizilazi da se Gradonačelnik V. neposredno, pretećim i uvredljivim tonom obratio Osnovnom javnom tužiocu u V. i to tokom telefonskog razgovora. Gradonačelnik V. je „uputio” i uvrede Višem javnom tužiocu u V. nezadovoljan postupanjem i odlukama OJT u pogledu krivičnih prijava koje je podneo u svojstvu oštećenog. Uz podnesak, dostavljena je službena beleška Višeg javnog tužioca u V. A.br. /17 od 17.8.2017.godine, u kojoj je navela da je dana 17.8.2017. godineu 12,32 časova, sa broja telefona 065-83- - pozvana od Osnovnog javnog tužioca u V. i obaveštena o mogućem političkom pritisku.

U prilogu podneska Višeg javnog tužioca u V. dostavljena je i službena beleška javnog tužioca OJT u V. U službenoj belešci detaljano se iznosi sadržaj

48 European Court of Human Rights, Four Section, Case of Lešnik v. Slovakia, Predstavka br. 35640/97, presuda od 11. marta 2003, FINAL 11/06/2003, <http://www.legal-tools.org/doc/f8c800/pdf/>, 30.7.2019.

razgovora sa Gradonačelnikom V. i navodi da ga je dana, 17.8.2017.godine u 11,57 časova, preko centrale Gradske uprave V. sa fiksnog telefona 01 /2 - , na službeni telefon pozvao Gradonačelnik grada V. Gradonačelnik se obratio Osnovnom javnom tužiocu u V. „povišenim” tonom i rečima „zašto ste odbacili moju krivičnu prijavu u vezi SMS poruke koju sam dobio i krivičnu prijavu koju sam podneo zbog otvaranja mog lažnog fejsbuk profila, zašto mene i D. niste saslušali”, a zatim nastavio rečima „ja sam se dogovorio sa D.G. da odem lično kod Ministra pravde i Republičkog tužioca pa ćete naj....”. U nastavku razgovora Osnovni javni tužilac u V. je pokušao sagovorniku da objasni da može dakoristi svoje zakonsko pravo na podnošenje pritužbe na pomenute odluke. Gradonačelnik je odgovorio da je „pisao” Višem tužiocu mada ga “ne interesuje njena dalja odluka” dodavši „videćete svoga Boga, je.. vas M.J.”, misleći na narodnog poslanika iz Valjeva. U belešci se navodi da je razgovor trajao 9 minuta i 4 sekunde.

Osnovni javni tužilac u V. je zatim u 13,11 časova pozvao gradonačelnika sa svog službenog mobilnog telefona na njegov telefonski broj 065/2-36 i obavestio ga da će svi predmeti povodom njegove pritužbe biti u postupku razmatranja pred Višim javnim tužiocem u V. i da će o odlukama biti blagovremeno obavešten. Gradonačelnik je, prema sadržini beleške, na primljeno obaveštenje odgovorio „rekao sam ti da niko neće rešavati u V, već Ministar pravde i Republički javni tužilac”.

U izjašnjenju od 17.8.2017. godine, Osnovni javni tužilac u V., detaljno iznosi sadržinu dva telefonska razgovora sa Gradonačelnikom, opisuje upozorenja i verbalne napade kojima je bio izložen. Analiza sadržine izjašnjenja nedaje povoda za sumnju u verodostojnost, pre svega imajući u vidu unutrašnju doslednost i iznošenje pojedinosti koje daju realističnost opisu političkog pritiska. Osim toga, tačnost izjašnjenja u znatnoj meri je potvrđena zaključkom Višeg javnog tužilaštva u V. o postojanju mogućeg političkog pritiska, kao i službenom beleškom Višeg javnog tužioca u V. u kojoj je interpretirao razgovor sa Osnovnim javnim tužiocem u V. Stavove o postupanju javnog tužilaštva po krivičnim prijavama u kojima je on oštećeni, gradonačelnik je u formi prilagođenoj radio emisiji, prezentovao i na lokalnoj radio stanici 31.8.2017. godine i tako dodatno učinio nespornim izjašnjenje OJT u V.

Tvrđnje koje je Gradonačelnik izneo u razgovoru sa Osnovnim javnim tužiocem u V. izlaze iz okvira diskusije o radu javnog tužilaštva, predstavljaju vrednosne sudove i najavljuju da će se politički uticaj iskoristiti da bi nosioci javnotužilačke funkcije snosili profesionalne posledice. Svoje gledište da postupci Gradonačelnika prevazilaze okvire kritike rada državnih organa i predstavljaju pritisak na javno tužilaštvo zasnivam na više argumenata. Praksa Evropskog suda za ljudska prava je na stanovištu da saopštavanje mišljenja o radu organa predstavlja javnu kritiku, ukoliko ima utemeljenje u činjenicama, ali i da se isključivo iznošenje vrednosnih sudova o radu može smatrati preteranim ukoliko izneti sudovi nemaju ni malo činjeničnog osnova (Jerusalem protiv Austrije, 2001)⁴⁹.

U razgovoru sa Osnovnim javnim tužiocem u V., a donekle i u radio emisiji Gradonačelnik isključivo iznosi vrednosne sudove o radu na predmetima za koje je lično zainteresovan. Povrh toga, obraćanje OJT ne samo da se može smatrati preteranim zbog toga što isključivo sadrži vrednosne sudove, već je i preterano jer sadrži uvredljive reči i uznemirujuće tvrdnje, tako da se ne može podvesti ni pod javnu, niti internu kritiku i za cilj jedino može imati omalovažavanje i ostvarivanje neprimernog uticaja. Drugi argument u prilog uverenju da se radi o pokušaju političkog uticaja proishodi iz činjenice da se OJT u V. obraća funkcioner koji pripada koaliciji koja je vladajuća u Republici. Po našem ustavnom sistemu i političkoj praksi vladajuća koalicija ima uticaj na izbor i razrešenje javnih tužilaca. Mogućnost uticaja na profesionalni status javnih tužilaca trebala bi da bude razlog za izvestan stepen uzdržanosti političkih funkcionera iz vladajuće koalicije u kritici, da bi se na taj način podržala samostalnost javnog tužilaštva. Umesto toga, Gradonačelnik se preteći izražava i upozorava Osnovnog javnog tužioca u V. da će imati posledice, što upozorenjima i ukazivanjima da je karakter naročite ozbiljnosti i politički pritisak čini realnijim. Pritom, odbija da koristi mogućnost da podnese pritužbu i da sačeka odluku po pritužbi, ističući da će stvar „rešiti” koristeći se društvenim i političkim uticajem i to posredstvom ministra zaduženog za resor pravosuđa i javnog tužioca na vrhu javnotužilačke organizacije upotpunjujući time utisak da je njegovo obraćanje nadležnom javnom tužiocu za cilj imalo politički pritisak.

⁴⁹ <https://merlin.obs.coe.int/iris/2001/4/article2.en.html>, 31.7.2019.

Dakle, Gradonačelnik V. je koristeći svoju javnu funkciju narušio „ravnotežu” dozvoljene i potrebne kritike zarad ostvarivanja uticaja na rad i odlučivanje javnog tužilaštva i to u predmetima za koje je lično zainteresovan, koristeći pritom svoj politički položaj, što njegovom postupanju daje karakter političkog pritiska.

5.3.2. Sumnja u postojanje nedozvoljenog pritiska putem elektronskih portala id ruštvenih mreža

U nekim odlukama je konstatovan nedozvoljeni pritisak putem elektronskih portala i društvenih mreža. U ovim odlukama nije utvrđena bojazan da postoji politički pritisak, već se radilo o nedozvoljenom pritisku najčešće motivisanom radom nosioca javnotužilačke funkcije na konkretnom predmetu.

Dana 20.11.2017.godine primio sam podnesak Osnovnog javnog tužioca u Z., kojim ukazuje na mogući pritisak na nosioca javnotužilačke funkcije, zamenika javnog tužioca u OJTZ. Podnesak je zaveden u upisnik i na osnovu podneska je osnovan predmet DVTPS 19/17. U podnesku se navodi da je zamenik javnog tužioca u Osnovnom javnom tužilaštvu u Z. postupao u predmetu Kt.5../17. Nakon sprovedene istrage, zamenik javnog tužioca, je podneo optužni akt Kto.3../17, i optužio S.M., bivšeg predsednika skupštine grada Z, i M.T., nekadašnjeg člana gradskog veća zbog krivičnog dela Zloupotreba službenog položaja iz čl. 359. st. 1. u vezi čl.33. Krivičnog zakonika. Prema dostavljenoj izjavi postupajućeg zamenika javnog tužioca „okrivljeni S.M. počeo je da vrši pritisak na postupajućeg zamenika javnog tužioca”, na taj način što je preko društvenih mreža kao i preko elektronskih glasila „T....”, „P.....” i „R.....”, plasirao tekstove kojima je iznosio „obilje grubih, omaložavajućih i ponižavajućih tvrdnji, vezanih za samu ličnost postupajućeg zamenika javnog tužioca i za članove njegove porodice, koje ”imaju za cilj blaćenje njegove ličnosti i članova porodice, psihičko zastrašivanje, a sve radi ostvarivanja političkog i drugog nedozvoljenog uticaja na njegov rad kao nosioca javnotužilačke funkcije”. Kao prilog uz svoju izjavu zamenik javnog tužioca dostavio je kopije „skinute” sa profilne stranice S.M. „P.....” i „T.....”.

Postupajući po podnesku Poverenik za samostalnost je izvršio uvid u dostavljeni članak sa internet stranice „T.....” naslovljen kao „Tužilac po privatnoj tužbi” u kome se navodi da je postupajući zamenik javnog tužioca pokazao da je spreman da „izvrši naloge koje mu postavi partija, koja ga je i dovela na to mesto, da je u procesu protiv N..... 2 godine namerno odugovlačio proces, zbog nezakonite gradnje, rekonstrukcije i održavanja lokalnih putnih pravaca na teritoriji opštine Z. i lokalnog puta na zemljištu železnice Srbije u kamenolomu Čokonjar, sve dok slučaj nije zastareo. U članku se, dalje, navodi da jepostupajući zamenik javnog tužioca ranije vodio proces protiv tadašnje direktorke Centra u Z.. koja je umesto na odsluženje zakonske kazne završila kao njegova „zakonita supruga”. Navodi i da se nameće pitanje vezano za „podobnost” zamenika javnog tužioca, jer je pored političkih procesa učestvovao i u nekim drugim procesima koji su vođeni na sumnjiv način sa pretpostavkom da ih je vodio pre svega iz samo njemu znanih ličnih interesa.

Na osnovu detaljne analize spisa, Poverenik za samostalnost je zaključio da postoji bojazan da je u navednom slučaju došlo do narušavanja granice dozvoljene i potrebne kritike rada javnog tužilaštva. Svoj zaključak je zasnovao na sadržini dopisa Osnovnog javnog tužioca iz Z., kao i izjašnjenja zamenika javnog tužioca d 13.11.2017. godine.

U izjašnjenju zamenik javnog tužioca detaljno objašnjava upozorenja i pretnje kojima je bio izložen sa ciljem da se izvrši uticaj na njega povodom konkretnog krivičnog postupka. Verodostojnost izjašnjenja je potvrđena zaključkom Osnovnog javnog tužioca u Z, o postojanju mogućeg pritiska.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava (Nikula protiv Finske)⁵⁰ je na stanovištu da se članom 10. Konvencije štiti ne samo suština ideja i informacija koje se izražavaju, već i oblik u kome su prenesene. Iako i okrivljeni i pravni zastupnici imaju pravo na javni komentar primene pravde, njihove kritike ne smeju prekoračiti određene granice. U vezi sa tim, mora se voditi računa da se uspostavi pravična ravnoteža između različitih interesa, koji uključuju pravo javnosti da primi obaveštenja o pitanjima koja su posledica sudskih presuda i da zahteva odgovarajuću primenu pravde i dostojanstvo pravne

50 [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-5568"\]},\(13.8.2019\)](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

profesije. Sud je primetio da granice prihvatljive kritike mogu u nekim okolnostima biti šire u pogledu državnih službenika, koji koriste svoja ovlašćenja, nego u pogledu privatnih pojedinaca. Ne može se, međutim, smatrati da državni službenici sebe svesno izlažu bliskom ispitivanju svake svoje reči u istom stepenu kao političari, i da stoga treba da budu tretirani na isti način kao oni, kada je u pitanju kritikovanje njihovih postupaka. Naprotiv, može se pokazati neophodnom zaštita državnih službenika od uvredljivih i neprijatnih verbalnih napada, kada su na dužnosti. U praksi bi to trebalo da znači da samo u izuzetnim slučajevima ograničenje slobode izražavanja može biti prihvaćeno kao neophodno u demokratskom društvu.

Dakle, Poverenik je bio stava da je S.M. posredstvom društvenih mreža i elektronskih portala koristeći svoje pravo na slobodu izražavanja u jednom delu prešao granice legitimne kritike rada državnog organa i da su uvredljivi navodi o ličnosti nosioca javnotužilačke funkcije i njegovoj porodici nisu bili u funkciji javne kritike, već diskreditacije zamenika javnog tužioca koji vrši krivično gonjenje u konkretnom predmetu, sa verovatnim ciljem da se proizvede uticaj na njegovo postupanje.

Na osnovu svega iznetog Poverenik je preporučio Veću da razmotri Izveštaj i da vršeci svoju, čl. 164. st. 1. Ustava određenu nadležnost, i saglasno članu 9. Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca preduzme mere radi osiguranja samostalnosti nosioca javnotužilačke funkcije.

5.3.3. Sumnja da nije očuvan utisak o samostalnosti javnog tužilaštva

Predmet **DVTPS 4/18** oformljen je povodom podneska novinarka B..., J.V.. U podnesku se navodi da je u rešenju o odbacivanju krivične prijave Kt.br. 718/16 od 16.9.2016.godine, zamenik javnog tužioca u OJTK, N.P., zaključio da je direktorka preduzeća JP ..., S.D, novcem JP platila autobuse za prevoz simpatizera na miting D. stranke, ali da po njegovom uverenju nema elemenata krivičnog dela u postupanju D.S., jer „nije pribavila korist” već „isključivo napravila štetu preduzeću”. V.J. tvrdi da odluka sadrži dosta nelogičnosti i traži od Poverenika da proverí ovaj predmet. U prilogu ovog

dopisa dostavljeno je Rešenje o odbacaju krivične prijave OJT K. KT. br. 7../16 od 16.9.2016.godine kao i rezime izveštaja o radu koji je potpisan od strane S. D.

Imajući u vidu izjavu N.P. kao i sadržinu spisa mišljenja sam da u konkretnom slučaju nije bilo povoda da se posumnja u postojanje eventualnog političkog pritiska prema nosiocu javnotužilačke funkcije prilikom rada na predmetu Kt.br. 7../16 OJTV.

Odluku OJT u K. o odbacivanju krivične prijave, razmatrao sam i sa stanovišta dužnosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca da očuvaju poverenje u samostalnost javnog tužilaštva. Činjenica da nije bilo povoda za sumnju da je bilo političkog pritiska, sama po sebi nije dovoljna za izvođenje zaključka da je očuvan utisak o samostalnosti. Stoga sam odluku OJTK. razmatrao i sa stanovišta načina na koji je odluka obrazložena, odnosno da li je načinom obrazlaganja nosilac javnotužilačke funkcije u konkretnom slučaju očuvao utisak o samostalnosti javnog tužilaštva.

O potrebi da se očuva poverenje u samostalnost javnog tužilaštva postoje brojne norme. U članu 4. Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima govori se o tome da su javni tužilac i zamenik samostalni u obavljanju svoje funkcije, ali i da su dužni da očuvaju poverenje u svoju samostalnost. To znači, da svaka odluka mora da bude doneta samostalno, da postupak koji prethodi donošenju odluke kao i sadržina odluka koje se donose u javnom tužilaštvu iz ugla objektivnog posmatrača moraju da ostavljaju utisak da su donete samostalno i bez mešanja sa strane. Za takav utisak presudno je da postupak bude pravilan kao i da sadržina odluke bude sveobuhvatna, jer se samo tako isključuje utisak o mogućoj pristranosti.

Međutim, rešenje Osnovnog javnog tužilaštva u K. o odbacivanju krivične prijave u delu u kome se razmatra postojanje osnova sumnje da je izvršeno krivično delo Zloupotreba službenog položaja iz čl. 359. KZ-a, sadrži uopštene i nedovoljno individualizovane razloge. Takođe, zaključak iznet u Rešenju o odbacivanju krivične prijave (str. 3.) da je ugovorima „isključivo” naneta šteta JP u K.. i da u isti mah time nije pribavljena korist subjektu u čijem interesu su zaključeni ugovori je generalnog karaktera, bez dovoljno posebne argumentacije o tome iz čega proizilazi takvo zaključivanje.

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava u istrazi se moraju ispitati sve činjenice (M C protiv Bugarske, predstavka broj 39272/98, 4. decembar 2003. godine)⁵¹ i mora se postupati sa dužnom pažnjom (S Z protiv Bugarske, predstavka broj 29263/12 od 3. mart 2015)⁵², da bi istraga bila sveobuhvatna i delotvorna. Primenu stavove ESLJP, kao argument autoriteta na konkretan slučaj, izostanak potpune argumentacije o tome da se ne preduzme krivično gonjenje mogao bi da se stvori utisak da postupak pred javnim tužiocem nije bio potpun, u smislu pravnog razmatranja svih aspekata slučaja, i samim tim kod javnosti stvori razumnu sumnju koju je moguće i objektivno opravdati, da javno tužilaštvo nije postupalo samostalno. Zbog toga je potrebno da javni tužioci i zamenici javnog tužioca ulože dodatni napor prilikom obrazlaganja odluka u predmetima za koje je javnost zainteresovana, jer dužnost javnog tužioca i zamenika javnog tužioca nije samo da reši konkretan slučaj, već i da u postupku odlučivanja i sadržinom razloga uz svoju odluku očuva poverenje u samostalnost javnog tužilaštva.

5.3.4. Sumnja u postojanje političkog pritiska vođenjem „osvetničke” medijske kampanje

Javna tužiteljica u VJT u B. obratila se Povereniku ukazujući na sumnju u postojanje političkog pritiska. U svom podnesku ona je isticala da je u dužem periodu bila izložena pritiscima od jednog narodnog poslanika i da se sa tim u vezi obraćala institucijama tražeći zaštitu od pritisaka i postupaka kojima se ugrožava samostalnost i integritet nosioca javnotužilačke funkcije.

Iz spisa dostavljenih Povereniku za samostalnost, proizilazi da je narodni poslanik P.T. putem javnih glasila, podnesaka i u Narodnoj skupštini u više navrata komentarisao rad javnog tužilaštva i ličnost D. T.

51 I. Shrivastava, *Zabrana mučenja, nečovenog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja*, Pregled jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava, Beograd, 2008, str. 132.

52 Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria, [https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?...id...\(12.8.2019\)](https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?...id...(12.8.2019))

Pored iznošenja kritičkih komentara narodni poslanik T. je, prevashodno u štampanim medijima, kontinuirano iznosio i vrednosne sudove o radu i postupanju javne tužiteljke, koji nisu imali činjeničnu podlogu. Tako recimo u listu A od 15.1.2015. navodi da sve što radi „T ... treba da dobije epilog u izornoj kampanji sledeće godine” u istom listu posle duže od dve godine, je izjavio da je „T. birala sudiju koji će da ga osudi”. U dnevnom listu *Srpskit* od 7.5.2019. godine, navodi se da je predmet koji je iniciran od javnog tužilaštva pred Prekršajnim sudom „trebao da posluži za karijerno napredovanje tužiteljke”.

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, kritika postupaka i rada sudija i tužilaca je dopuštena, ali bi ona trebala da bude ograničena na njihovo delovanje u konkretnim situacijama, a ne da bude usredsređena na njihove opšte profesionalne ili lične osobine. Kritičari bi u tom smislu trebali da uspostave ravnotežu između različitih interesa kao što su pravo javnosti da dobije informacije o pitanjima koja se tiču odluka i postupaka sudija i drugih državnih funkcionera (pa i tužilaca), sa jedne strane i zahteva za adekvatno sprovođenje pravde i zaštitu dostojanstva pravne profesije, sa druge strane. To znači, da bi ocene na račun tužilaca (kao kod sudija) ili čak iznošenje detalja iz njihovog privatnog života bile opravdane samo ukoliko su ishod brižljive analize, ukoliko imaju podlogu u činjenicama i ukoliko služe razjašnjenju relevantnih pitanja konkretnog predmeta ili privlačenju pažnje javnosti o problemu od šireg, društvenog značaja (Pragner i Oberschlick protiv Austrije, Predstavka broj 15974/90., De Haes i Gijssels protiv Belgije, Predstavka broj 7/1996/626/809, i drugi)⁵³.

Iz inicijative i dostavljenih priloga proizilazi da je kritika rada VJT u B. bila motivisana njenim profesionalnim aktivnostima u predmetima u kojima je T. bio okrivljeni ili oštećeni. Takav zaključak proishodi iz više činjenica. Prvo, javno iznošenje kritičkih napomena i vrednosnih tvrdnji o radu D.T. intezivirano je nakon pravnosnažnosti osude T. za krivično delo iz čl. 344. st. 2. u vezi st. 1. KZ-a. Drugo, komentarisanje rada i ličnosti tužioca najčešće je bilo bez ikakve činjenične osnove, tako da sadržina tih izjava ukazuje na to da je motiv za komentare nezadovoljstvo odlukama D.T. („moju krivičnu

53 https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2016/07/prager_and_obereschlick_v_austria-1.pdf, <https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b61c8.html> (10.8.2019).

prijavu tada odbacuje”, dnevni list A.. od 31....2018. godine). Treće, u izjavama za medije, podnescima upućenim različitim organima i istupanja u Narodnoj skupštini narodni poslanik T. je fokusiran na njenu ličnost (da „služi” političkim interesima i ličnim interesima, da je poznaje od početka karijere „ona je u svakoj vlasti” i da se bavila „nameštajkama” i „grabila pozicije”). Ukoliko iznete argumente dovedemo u vezu sa brojnošću i dugotrajnošću ataka na javnu tužiteljku VJT u B., može se zaključiti da se radi o kampanji, čiji je povod odlučivanje javnog tužioca u konkretnim predmetima. Uz to moglo bi se reći da kampanja ima „osvetnički” karakter, da je nesumnjivo narodni poslanik nezadovoljan odlukama za koje bi bio zainteresovan. Poverenik je u ovoj odluci izneo stanovište da navedene medijske objave osim naknadnog efekta prema konkretnom nosiocu javnotužilačke funkcije mogu da imaju i preventivno, zastrašujuće dejstvo na buduće držanje i odlučivanje drugih nosilaca javnotužilačke funkcije.

5.4. Saopštenja i izjave u cilju očuvanja samostalnosti i integriteta

Postupanje zamenika javnog tužioca u jednom predmetu izazvalo je snažne medijske reakcije, budući da je oštećeni u tom predmetu izvršio samoubistvo. Zameniku javnog tužioca u OJTK koji je postupao u predmetu KT broj 1716/13, pripisivala se neažurnost u postupanju. Poverenik za samostalnost je objasnio da nije „realno očekivati da tužilac koji ima 960 predmeta u radu, u tužilaštvu koje se suočava sa nedostatkom odgovorajućeg prostora za saslušanja osumnjičenih i ispitivanja svedoka, sa nedovoljnim brojem zapisničara i drugog pratećeg osoblja, postupa ažurnije od postupanja zamenika javnog tužioca u konkretnom slučaju. Prilike u OJT u K poslužile da se u izjavi za medije objasni nezavidna situacija, u kojoj su se javno tužilaštvo našlo nakon donošenja novog ZKP-a. U jednoj drugoj izjavi za medije Poverenik za samostalnost se osvrnuo i na slučaj ministra V.... Ne ulazeći u ispravnost odluke Poverenik je ocenio da bi bilo korisno da tužilac koji je odbacio krivičnu prijavu protiv ministra V... objavi obrazloženje svoje odluke i tako javnosti pruži uvid u svoju argumentaciju. U ovom slučaju Poverenik je u izjavi za medije naveo i da „javnost... unapred sumnja u

pravilnost odluke tužioca u politički osetljivim predmetima, budući da je tužilaštvo pod jakim političkim uticajem zbog uloge izvršne vlasti u izboru starešina u javnom tužilaštvu. Sumnja ili bojazana u pravilnost je nekada opravdana, nekada ne, ali priča o političkom uticaju, postojaće sve dok politika zaslugom našeg Ustava odlučuje o javnim tužiocima.⁵⁴

Povodom slučaja novinara koji je prijavio da je bio žrtva krivičnog dela najviši državni funkcioneri su na konferenciji za novinare sredinom 15. juna 2018. godine analizirali dokaze iz predkrivičnog postupka i dali objašnjenje da se krivično delo nije desilo.

Iako su se zaključci izneti na konferenciji pokazali tačnim, Poverenik za samostalnost javnog tužilaštva izjavio je da konferencije za novinare i izjave najviših državnih zvaničnika o tome do kakvih informacija se došlo u predistražnom postupku predstavljaju primer prakse koja je "oprečna zakonu" koja je prisutna desetinama godina unazad.

„Veoma je čudno da o preduzetim radnjama u postupku kojim rukovodi, javnost ne obaveštava javni tužilac, već funkcioneri koji po logici stvari i zakonu ne bi trebalo da imaju puna saznanja o radnjama preduzetim u predistražnom postupku. Kada se uporede brojne informacije koje su izneli državni funkcioneri na konferenciji za novinare sa izjavom nadležnog javnog tužioca, utisak da nadležni javni tužilac ima veoma skromna saznanja o postupku kojim rukovodi.

Prema njegovim rečima takva praksa je ne samo suprotna zakonu, već ugrožava poverenje javnosti u rad javnog tužilaštva i stvara utisak da se predistražni postupak ne sprovodi po Zakoniku o krivičnom postupku.

54 <http://rs.n1info.com/Vesti/a329791/Goran-Ilic-o-slucaju-Vulin.html> (13,8,2019)

6. Ideje za unapređenje

Brojnost i raznovrsnost intervencija Poverenika za samostalnost upućuje na zaključak da je uvođenje Poverenika u javnotužilački sistem bilo opravdano. Nije nevažno ni to, što su Evropska komisija i Greko kroz Godišnji izveštaj o napretku i ispunjenosti preporuka nedvosmisleno pohvalili osnivanje i delovanje Poverenika samostalnost.

Sa druge strane, period od dve i po godine, koliko je proteklo od donošenja odluke o uspostavljanju Poverenika za samostalnost, dovoljan je da bi se uočile normativne i praktične slabosti koncepta.

Nema sumnje da bi normativni položaj Poverenika za samostalnost morao da bude upotpunjen donošenjem Poslovnika o radu kao i drugih opštih akata neophodnih za njegov rad i za prevazilaženje trenutnog normativnog provizorijuma u njegovom funkcionisanju. Drugi problem sa kojim se Poverenik suočio bio je praktične naravi. Pokušavajući da zaštiti samostalnost i integritet javnih tužilaca i zamenika, Poverenik je neretko i sam bio izložen baražnoj vatri medija i svojevršnom medijskom kažnjavanju zbog stavova iznetih u svojim mišljenjima. Kako je vreme odmicalo pritisci su se pojačavali, tako da se sve više stvarao utisak da Poverenik nije u stanju da odbrani ni sopstveni integritet i samostalnost. Pokazalo se da je veoma teško delovati u odbrani samostalosti javnog tužilaštva, da je teško braniti neke profesionalne vrednosti, kada protiv sebe imate medije koji ne drže do bilo kakvih profesionalnih vrednosti.

Prva faza postojanja Poverenika biće okonačna usvajanjem amandmana o pravosuđu na Ustav Republike Srbije. Nakon promene odredbi Ustava o javnom tužilaštvu, trebalo bi pristupiti i normativnom redefinisaniu odnosa Poverenika i budućeg Visokog saveta tužilaca. Redefinisanje bi moglo da se odvija u više pravaca. Jedan od mogućih pravaca je da se Poverenik odredi kao savetovni organ Visokog saveta sudstva. U tom slučaju logično bi bilo

da Poverenika bira Savet, iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca koji nisu članovi Saveta. Ukoliko se budući Visoki savet tužilaca opredeli da se Poverenik bira iz reda članova Saveta, u tom slučaju njegov odnos bi bio najbližiji odnosu Poverenika sa Državnim većem tužilaca. Prilikom rasprave o pravosudnim zakonima koje bi trebalo usvojiti nakon izmena Ustava mogle su se čuti i ideje da bi Poverenik morao da bude imenovan od strane Vrhovnog javnog tužioca, što znači da u tom slučaju ne bi bio u funkcionalnoj vezi sa Savetom. Imenovanje Poverenika od strane Vrhovnog tužioca istovremeno je i njegovo potčinjavanje javnom tužiocu na vrhu organizacije. Vrhovni javni tužilac prema tekstu amandmana poseduje najvišu i najpotpuniju hijerarhijsku vlast u sistemu, tako da je malo verovatno da će Poverenik koji je u „vlasti” tužioca koji ima potpunu supremaciju nad organizacijom imati kapacitet da ukaže na slučajeve ugrožavanja samostalnosti posebno kada oni potiču od Vrhovnog javnog tužioca ili nadređenih tužilaca, uopšte.

6.1. Korak napred – kako unaprediti mehanizam zaštite samostalnosti tužilaca?

Poverenik za samostalnost nije zakonska kategorija. Zbog navedenog, postavilo se pitanje da li je normativno pravno gledano moguće doneti podzakonski akt koji bi regulisao način delovanja Poverenika. Kao i obično, kada su u pitanju debate pravnika, u stručnoj javnosti smo mogli čuti suprotne stavove. Kao argument u prilog rešenja dileme pojavila se i ideja o potrebi da Poverenik postane zakonska kategorija, a izmene zakona koje treba da uslede promenom Ustava su dobra prilika za realizaciju takve ideje.

Navedene dileme mogu se posmatrati kao izlišne, jer Poverenik ne deluje u sferi prava, već u konsultativnoj/savetodavnoj sferi. Ipak, na zakonodavcu će ostati donošenje konačne odluke u pogledu toga kakav će biti budući pravni status Poverenika ili nekog drugog mehanizma za zaštitu samostalnosti tužilaca.

Bez obzira na to da li će Poverenik biti zakonska kategorija ili ne, važno je ukazati na potrebu regulisanja procedure rada Poverenika. Zašto je procedura

važna? Važna je iz razloga što procedura daje osećaj pravne sigurnosti i izvesnosti kod onih koji se Povereniku obraćaju, ali i kod šire javnosti.

Postojeća Odluka o Povereniku ne definiše procedure postupanja Poverenika. U tom smislu, potrebno je tragati za najboljim praksama u drugim zemljama. Moguće je potražiti rešenje u procedurama organa koji se bave zaštitom i jačanjem profesionalnog integriteta. Ovakve procedure postoje u državnim organima zapadno evropskih zemalja, ali i brojne korporacije imaju razvijene antikoruptivne mehanizme čiji je osnovni cilj jačanje integriteta zaposlenih. Stoga, procedure postupanja Poverenika bi morale da podrazumevaju sledeće:

- definisanje unutrašnjeg i spoljašnjeg ugrožavanja samostalnosti i integriteta nosioca javnotužilačke funkcije
- definisanje vrste odluka Poverenika, na primer – preporuke i mišljenja
- proceduru obraćanja povereniku i to u slučajevima kada se Povereniku obraća nosilac javnotužilačke funkcije i kada mu se obraća drugo lice
- proceduru kada se Povereniku obraća lice koje želi da ostane anonimno
- proceduru poverljive komunikacije sa Poverenikom
- proceduru u slučaju kada Poverenik postupa po službenoj dužnosti, odnosno kada sam Poverenik uoči rizike po integritet ili uoči postojanje političkog i drugog nedozvoljenog uticaja na tužilaštvo
- proceduru u slučaju spoljnog delovanja – delovanja putem javnog istupanja u medijima
- proceduru u slučaju kada vrši uvid u predmete javnog tužilaštva
- proceduru redovnog i vanrednog izveštavanja
- način saradnje Poverenika sa drugim organima i organizacijama
- način vođenja evidencije
- proceduru u slučaju zloupotrebe prava.

Već na prvi pogled je očigledno da postoji rizik od izlaganja Poverenika brojnim zahtevima nezadovoljnih stranaka u raznim postupcima pred tužilaštvom. Stoga je neophodno razviti proceduru prema kojoj Poverenik razlučuje slučajeve u kojima zaista postoji politički ili drugi nedozvoljeni uticaj od prostog nezadovoljstva stranaka zbog načina vođenja ili ishoda samog postupka. Nije uvek jednostavno utvrditi da li je postupanje tužioca

ispravno i da li je motivisano političkim ili drugim nedozvoljenim uticajem. Svakako, prvenstveno treba imati na umu da Poverenik nije organ koji može na bilo koji način da utiče na tok ili ishod postupka, niti je organ koji može da menja odluku tužilaštva.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

347.963.3/.6

ЈАЧАНЈЕ интегритета у јавном тужилаштву у Србији
/ Goran Ilić ... [et al.]. - Beograd : Udruženje javnih
tužilaca i zamenika javnih tužilaca, 2019 (Beograd : C
print). - 52 str. ; 35 cm

Tiraž 600. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-87259-45-4

1. Илић, Горан, јавни тужилац, 1963- [аутор]
а) Јавно тужилаштво -- Интегритет

COBISS.SR-ID 279544844

