



УДРУЖЕЊЕ ЈАВНИХ  
ТУЖИЛАЦА И ЗАМЕНИКА  
ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

- ❖ проф. др Милан Шкулић
- ❖ др Горан Илић
- ❖ др Марина Матић Бошковић
- ❖ мр Светлана Ненадић

---

---

## **ДРЖАВНО ВЕЋЕ ТУЖИЛАЦА У СВЕТЛУ НАЈАВЉЕНИХ ИЗМЕНА УСТАВА**

---

---

проф. др Милан Шкулић, др Горан Илић,  
др Марина Матић Бошковић, др Светлана Ненадић

---

**Државно веће тужилаца у светлу  
најављених измена Устава**

## **Државно веће тужилаца у светлу најављених измена Устава**

Аутори:

проф. др Милан Шкулић

др Горан Илић

др Марина Матић Бошковић

мр Светлана Ненадић

Издавач:

Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца

Републике Србије, Београд, Ресавска 16а

За издавача:

др Горан Илић

председник Удружења јавних тужилаца и

заменика јавних тужилаца Републике Србије

Прелом:

Мирослав Крстић

Штампа:

Маргон, Сопот

Тираж:

600 примерака

ПРОФ. ДР МИЛАН ШКУЛИЋ, ДР ГОРАН ИЛИЋ,  
ДР МАРИНА МАТИЋ БОШКОВИЋ, МР СВЕТЛАНА НЕНАДИЋ

**Државно веће  
тужилаца у светлу  
најављених измена  
Устава**

Београд, 2016.



# САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР.....	7
----------------	---

## **ДРЖАВНО ВЕЋЕ ТУЖИЛАЦА И ПОЛОЖАЈ ЊЕГОВИХ ЧЛАНОВА ИЗ УГЛА МЕЂУНАРОДНИХ ДОКУМЕНАТА И УПОРЕДНОГ ЗАКОНОДАВСТВА**

**Горан Илић**

1. Увод .....	11
2. Изборне надлежности .....	12
3. Финансијске надлежности.....	16
4. Организационе надлежности.....	18
5. Нормативне надлежности.....	19
6. Састав и начин избора чланова Већа .....	20
7. Избор кандидата за чланове ДВТ-а из реда .....	24
јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца	
8. Јавно тужилаштво у будућем Уставу Републике Србије .....	27
9. Закључци.....	30

## **ДРЖАВНО ВЕЋЕ ТУЖИЛАЦА, ПРАВНА ПРИРОДА И НАЧЕЛА ПОСТУПАЊА**

**Светлана Ненадић**

1. Увод .....	31
2. Правни положај Државног већа тужилаца .....	33
3. Значајни европски стандарди.....	35
4. Правна природа Државног већа тужилаца .....	37
и њен утицај на уређење рада тела	

**ВЕЋЕ ТУЖИЛАЦА И ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО ..... 45**  
**У СРБИЈИ У СВЕТЛУ ВАЖЕЋИХ ЗАКОНСКИХ И УСТАВНИХ**  
**РЕШЕЊА И МОГУЋИХ/ПОЖЕЉНИХ ПРОМЕНА**

**Милан Шкулић**

1. Увод .....	45
2. Природа јавног тужилаштва и основне функције .....	46
јавног тужиоца у правном систему Републике Србије	
3. Основни елементи положаја јавног тужиоца .....	48
у кривичном поступку (члан 43 ЗКП)	
4. Положај јавног тужиоца у светлу лимитираног начела .....	50
истине и начела правичног вођења кривичног поступка	
5. Како да јавни тужилац реално буде непристрасан у својој истрази .....	54
6. Основне правне одлике и функције Државног већа .....	57
тужилаца у правном систему Републике Србије	
7. Утицај уставног и законског положаја јавног .....	60
тужилаштва на правичност кривичног поступка	
8. Положај Државног већа тужилаца у правном систему .....	68
Србије у светлу редефинисане улоге јавног тужилаштва	
у српском кривичнопроцесном систему	
9. Основне могуће/пожељне промене уставних решења .....	69
која се односе на носиоце јавно-тужилачке функције и	
јавно-тужилачку организацију и Државно веће тужилаца	
9.1 Положај носилаца јавно-тужилачке функције .....	70
9.2. Основни елементи јавно-тужилачке организације .....	71
9.3. Државно веће тужилаца .....	71

**УЛОГА ДРЖАВНОГ ВЕЋА ТУЖИЛАЦА У ПРОЦЕСУ ..... 75**  
**ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА И РЕФОРМЕ ПРЕДВИЂЕНЕ**  
**У АКЦИОНОМ ПЛАНУ ЗА ПОГЛАВЉЕ 23**

**Марина Матић Бошковић**

1. Значај Поглавља 23 у процесу европских интеграција .....	75
2. Надлежности Државног већа у спровођењу .....	80
Акционог плана за поглавље 23	
3. Закључак .....	86

## ПРЕДГОВОР

Публикација је настала у оквиру пројекта „Институционална подршка Амбасаде Норвешке у Београду” и представља резултат дугорочних активности Удружења тужилаца Србије које су биле усмерене на заговарање за унапређење уставног положаја Државног већа тужилаца и унапређење положаја носилаца јавнотужилачке функције.

Сврха публикације је да укаже на најбоље праксе унапређења уставног и законског оквира, а истовремено и на проблеме који се морају решити, а који се тичу положаја Већа и везано са тим, положаја носилаца јавнотужилачке функције. Имајући у виду да је Акционим планом за поглавље 23 предвиђено да ће се изменити Устав Републике Србије како би се унапредиле одредбе које се односе на правосуђе, Удружење тужилаца жели да свој допринос будућим уставописцима и да предложи у ком правцу је неопходно да се спроведу измене Устава, али и других прописа којима се уређују положај, надлежности и рад Државног већа тужилаца.

Публикација даје преглед свих релевантних међународних докумената који се односе на правосудне, односно тужилачке савете, а уз то и преглед упоредне праксе када су у питању савети. Дата је детаљна анализа изборних, финансијских, организационих и нормативних надлежности Већа уз приказ добрих решења из упоредне праксе.

Оно на шта се публикација посебно осврће јесте састав Већа и начин избора његових чланова. Познато је да се највећи број приговора стручне јавности управо и односи на састав Већа. Да приговори нису неосновани, јасно је из саме природе и



сврхе успостављања овог органа, који би требало да штити тужилачку самосталност, а са друге стране, имајући у виду да су неки чланови Већа и активни политичари, поставља се питање политичке неутралности Већа.

Део публикације посвећен је управо и решењима *de lege ferenda*, а аутори су, осим указивања на највећа неслагања нашег закона и Устава са међународним стандардима, дали и нове предлоге како би се могле изменити одређене одредбе. Осим указивања на недостатке нормативног оквира и проблеме у пракси, публикација садржи велики број конструктивних предлога и приказа упоредних решења.

Аутори, поред приказа позитивно-правних решења, представљају и основне научно-теоријске концепције појмова самосталности и независности, осврћући се и у овом делу на решења упоредне праксе.

Део публикације посвећен је односу Државног већа тужилаца са Високим саветом судства, где је указано на концепцијске разлике два органа која у суштини треба да врше функцију гаранције и обезбеђивање самосталности и независности судовима, односно тужилаштвима. Већ сам Устав јасно разграничава ова два органа, што није оправдано имајући у виду сврху њиховог оснивања.

Аутори су део публикације посветили и односу тужилаца према Већу, али и промењеној улози тужилаца према Закону о кривичном поступку из 2011. године јер је немогуће посматрати и објаснити улогу Државног већа тужилаца ако се нема у виду природа и основне функције јавног тужилаштва у правном систему Републике Србије. Основни проблем, како аутори наводе, јесте то што је Законик о кривичном поступку увео амерички поступак у наше тужилаштво, које и даље функционише према совјетском моделу.

Како је Србија у процесу приступања Европској унији и како тај процес подразумева хармонизацију нашег права са пра-

вом Европске уније, публикација садржи и део који се односи на Акциони план за Поглавље 23, односно на део Акционог плана који се односи на одредбе које уређују положај и улогу Државног већа тужилаца.

Публикација на један свеобухватан начин разматра положај и улогу Државног већа, дајући предлоге за унапређење његовог уређења на основу досадашњих искустава у раду Већа, али и на основу упоредне праксе и међународних стандарда, а посебно стандарда Европске уније.



**ДР ГОРАН ИЛИЋ**

председник Удружења тужилаца  
и члан Државног већа тужилаца

# **ДРЖАВНО ВЕЋЕ ТУЖИЛАЦА И ПОЛОЖАЈ ЊЕГОВИХ ЧЛАНОВА ИЗ УГЛА МЕЂУНАРОДНИХ ДОКУМЕНАТА И УПОРЕДНОГ ЗАКОНОДАВСТВА**

## **1. Увод**

Устав Републике Србије од 2006.<sup>1</sup> године дефинише јавно тужилаштво као „самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости”. Дакле, ради се о „историјској” дефиницији која не опредељује правну природу јавног тужилаштва.

Истовремено, Устав уноси низ новина у одређење јавног тужилаштва. Основна новина је увођење у уставни систем Државног већа тужилаца, посебног органа Народне скупштине задуженог да обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца<sup>2</sup> и заменика јавних тужилаца. Устав у чл. 164. каже да је Државно веће тужилаца самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Из овако формулисаног текста могло би да се закључи да се ради о органу тужилачке самоуправе. Међутим, чињеница да тужиоци према слову Устава немају утицај на избор чланова Државног већа тужилаца, као и да већину

---

1 „Службени гласник РС”, бр. 98/2006.

2 Мада је предвиђено да Државно веће тужилаца обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца Устав није нормирао надлежности овог органа у поступку предлагања и избора јавних тужилаца.

чланова Већа бира Народна скупштина, указује да се у основи ради о специфичном органу Народне скупштине у коме већину чине јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца.

Истини за вољу, уставно решење је „побољшано” Законом о Државном већу тужилаца<sup>3</sup> који предвиђа поступак избора кандидата за изборне чланове Државног већа тужилаца из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, са идејом да накнадни избор у Народној скупштини буде нека врста политичке потврде, односно парламентарне легитимизације кандидата који су у претходном изборном процесу добили поверење својих колега.

Опсег уставних и законских надлежности Државног већа тужилаца, начин избора његових чланова, у наставку рада биће разматрани са становишта усаглашености са међународним стандардима, из угла релевантних међународних докумената и упоређивани са решењима из других европских правосудних система.

## 2. Изборне надлежности

Рубрум члана 2. Закона о Државном већу тужилаца<sup>4</sup> носи назив Самосталност. Законодавац је у ст. 1. поменутог члана прибегао неуобичајеној правној техници и делимично презео текст Устава.<sup>5</sup> Из уставног текста који гласи „Државно веће је самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са Уставом” изостављене су речи „у складу са Уставом”. Разлог за интервенцију законодаваца вероватно лежи у бесмислености саме одредбе чл. 164. ст. 1. Устава која на-

3 „Службени гласник РС”, бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015.

4 „Службени гласник РС”, бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015.

5 Номотехничка правила налажу да се у законима не понављају или интерпретирају уставна начела (Види: Трифуновић М. и др. *Методологија израде закона*, Београд, 2002, стр. 10.)

води да Државно веће „обезбеђује и гарантује” самосталност јавних тужилаца „у складу са Уставом” премда, према Уставу Државно веће тужилаца нема надлежности спрам јавних тужилаца. Штавише, поступак предлагања и избора јавних тужилаца који би требало да буде у функцији „обезбеђења и гарантовања” самосталности поверен је Влади и Народној скупштини, тако да Државно веће тужилаца иако, нема уставне ингеренције у процесу предлагања и избора јавних тужилаца, има задатак да осигурава „самосталност” јавних тужилаца.<sup>6</sup>

Закон о Државном већу тужилаца је у процес избора јавних тужилаца, истина, некако „уметнуо” Веће, доделивши му техничку улогу и скромно овлашћење, да утврђује листу кандидата за Републичког јавног тужиоца и јавне тужиоце. Већу је, дакле, поверено да утврди „претпредлог” једног или више кандидата са ранг листе кандидата који испуњавају услове за избор за јавног тужиоца (Закон о јавном тужилаштву, чл. 82.)<sup>7</sup> и упуту га Влади која потом предлаже кандидата за јавног тужиоца Народној скупштини.

Изостанак правих изборних надлежности Већа у погледу јавних тужилаца у нескладу је са ставом Венецијанске комисије садржаном у једном њеном темељном документу. У документу Венецијанске комисије под називом „Извештај о европским стандардима у вези независности правосуђа, део други-тужилаштво”, који је усвојен на 85. пленарној седници Комисије, у коме стоји да је „идеално” да тужиоце именује независно тело са „демократским легитимитетом” попут

---

<sup>6</sup> Државно веће тужилаца има уставне компетенције само у погледу избора заменика јавних тужилаца, који се бирају на предлог Државног већа тужилаца Народна скупштина када се бирају први пут на функцију, а након истека „пробног периода” од три године бирају се на сталну функцију и тај избор је потпуно у надлежности Државног већа тужилаца.

<sup>7</sup> „Службени гласник РС”, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012 (Одлука Уставног суда), 121/2012, 101/2013, 111/2014 (Одлука Уставног суда), 117/2014, 106/2015.

„тужилачког савета” или „одбора виших тужилаца”.<sup>8</sup> Дакле, Венецијанска комисија износи недвосмислен став да би избор јавних тужилаца, без обзира на позицију и улогу у систему, требало поверити телу у коме представници тужилаца чине већину.

Изборне надлежности тужилачких савета су различите у саветима конституисаним на тлу Европе. У државама насталим на територији некадашње Југославије као да се створио својеврсни „образац изборних надлежности” тужилачких већа, односно савета. „Образац” подразумева да тужилачко веће бира све јавне тужиоце и старешине јавних тужилаштва осим, врховног тужиоца који се бира у процедури која је *par excellence* политичка. Тиме се тобоже избор тужилаца препушта телу тужилачке самоуправе, са идејом да се политичка контрола над тужилаштвом задржи посредством тужиоца који се налази на врху пирамиде. Чини се да контрола тужилаштва посредством тужиоца на врху пирамиде јесте лако остварљива идеја, имајући у виду круту хијерархијску структуру тужилаштва у земљама насталим на простору бивше Југославије, уобличену по узору на совјетску прокуратуру, као и својеврсну правну културу потчињавања надређенима, оформљену у тужилаштвима на тлу бивше Југославија управо у условима неспутане хијерархије. За таквим „обрасцем” је посегла Хрватска. Државноодвјетничко веће у Хрватској именује све заменике тужилаца, „опћинске и жупанијске одветнике”, дакле све носиоце јавнотужилачке функције изузев Главног државног одвјетника Републике Хрватске, кога именује Сабор (Парламент) на предлог Владе, на период од чети-

---

8 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), Study N° 494 / 2008, on the basis of comments by, Mr James HAMILTON (Substitute Member, Ireland), Mr Jørgen Steen SØRENSEN (Member, Denmark), Ms Hanna SUCHOCKA (Member, Poland), Strasbourg, 2011, pag. 10 . [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int), (1.11.2015)

ри године.<sup>9</sup> У Црној Гори Тужилачки савјет бира и разрешава руководиоце државних тужилаштава и државне тужиоце, док у погледу Врховног државног тужиоца утврђује предлог једног кандидата и доставља га Скупштини на одлучивање.<sup>10</sup> Слично решење има и Република Македонија. Савет јавних тужилаца бира и разрешава јавне тужиоце осим Јавно тужиоца Републике Македоније. У погледу Јавног тужиоца Македоније Савет има консултативну надлежност, даје мишљење Влади о предлогу за именовање и разрешење Јавног тужиоца Македоније.<sup>11</sup>

Одсуство изборних надлежности Већа спрам јавних тужилаца може се посматрати не само са становишта опсега надлежности овог органа, већ преваходно са становишта неусклађености са међународним стандардима. Међународни документи у којима су садржани међународни стандарди о јавном тужилаштву, по правилу, на уопштен начин говоре о начину избора јавних тужилаца, приступању јавнотужилачкој професији као и о напредовању тужилаца у каријери. У Смерницама о улози тужилаца, тако, стоји да би напредовање тужилаца „требало да се базира на објективним критеријумима ...професионалној квалификацији, способности, интегритету и искуству о чему се одлучује у правичним и непристрасним поступцима”.<sup>12</sup> Препорука 19. Комитета Министара Савета Европе наводи се да државе морају „да предузму мере којима се обезбеђује да се унапређење и премештај јавних тужилаца врши у складу са поштеним и непристрасним поступком који

---

9 <http://www.dorh.hr/Default.aspx?sec=648> ( 26.2.2016.)

10 <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b5EB8A47D-5973-4B17-811A-0492E674F769%7d> (27.2.2016.)

11 <http://www.pravo.org.mk/> (1.3.2016.)

12 *Basic Principles on the Role of lawyers*, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990. Основни принципи о улози јавних тужилаца (адвоката), Усвојени на Осмом конгресу УН о превенцији криминала и поступању према учиниоцима кривичних дела, одржаном од 27. августа до 7. септембра 1990. у Хавани, Куба.



садржи мере против било каквог приступа који фаворизује интересе појединих група”.<sup>13</sup> Упркос уопштености, поменути два документа као стандард јасно успостављају правичан, поштен и непристрасан поступак избора јавних тужилаца. Насупрот, томе Устав поверавајући избор старешина јавних тужилаштва Скупштини на основу предлога Владе, практично, унапред, искључује могућност политички непристрасног поступка, јер је „одлука о избору је дискрециони акт парламента у чијем доношењу претежну улогу имају политички (страначки) разлози уместо оних објективних и суштинских“.<sup>14</sup>

С обзиром на то, да је дисциплинска власт Већа изведена из његових изборних надлежности, дисциплинске надлежности Већа, самим тим, спадају у опсег изборних надлежности. Обим дисциплинских надлежности Већа је веома значајан, јер Веће бира све дисциплинске органе (дисциплинског тужиоца, заменике, председника и чланове Дисциплинске комисије и њихове заменике) и одлучује у инстанционом поступку поводом жалбе на одлуку првостепеног дисциплинског органа. Такве суштинске надлежности путем којих Веће остварује дисциплинску власт над носиоцима јавнотужилачке функције својствена су и правосудним саветима у Европи са дугом традицијом.<sup>15</sup>

### **3. Финансијске надлежности**

Према чл. 3. Закона средства за рад Државног већа обезбеђују се у буџету Републике Србије, на предлог Државног већа, које самостално располаже средствима у складу са законом. Чла-

---

13 Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System.–dostupno na internet adresi [www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002](http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002). (21.1.2016.)

14 Марковић Р., *Уставно право*, Београд, 2012, стр. 513.

15 Вујовић М., Виши савет магистратуре у Италији, у монографији Правосудни савети, Институт за упоредно право, Београд, 2003, стр. 67; Ковачевић Љ., Виши савет магистратуре у Француској, у монографији Правосудни савети, Институт за упоредно право, Београд, 2003, стр. 52-55.

ном 13. ст. 1. алинеја 10. нормирано је да Веће предлаже обим и структуру буџетских средстава неопходних за рад јавних тужилаштва за текуће расходе и врши надзор над њиховим трошењем, у складу са законом. Дакле, члан три и тринаест успостављају неку врсту финансијске аутономије Већа будући да се износ финансијских средстава за рад Већа одређује на основу предлога самог Већа, да оно предлаже буџете јавних тужилаштва и врши надзор на спровођењу буџета. Може се рећи да је ово једно напредно решење, јер је упоредна нормативна пракса у погледу финансијске самосталности тужилачких савета и јавног тужилаштва различита. У Аустрији јавно тужилаштво нема сопствени буџет. У Данској и Норвешкој јавно тужилаштво дели финансијска средства са полицијом. Финансијска средства се додељују на захтев јавног тужилаштва или се јавно тужилаштво консултује по том питању у Чешкој, Финској, Исланду Шпанији, Шведској, Шкотској (УК).<sup>16</sup> У Италији је успостављено половично решење. Виши савет магистрата самостално располаже буџетским средствима која му стоје на располагању. Међутим, буџетима за рад судова и тужилаштва управља Министарство правде.<sup>17</sup>

---

16 Savet Evrope,(PC-PR\Docs 2000\synthe.7) PC-PR (97) 1 REV 5, EVROPSKI ODBOR O PROBLEMIMA KRIMINALA, (CDPC), REZIME ODGOVORA NA UPITNIK NA TEMU: STATUS I ULOGA JAVNOG TUŽILASTVA, Strazburg, 2000, str. 113. Идеју финансијске аутономије Већа, иначе, подржава већина јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Испитивање јавних тужилаца и заменика на ову и на неке друге тиме извршено је у оквиру пројекта „Јачање независности и интегритета тужилаца”. Пројекат је обухватао истраживање које су спровели Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије и Агенција за истраживање јавног мњења ЦсСИД. Том приликом анкетирани су 521 носилац јавнотужилачке функције. Чак 57% анкетираних сматра да би Веће што пре требало да преузме планирање и извршавање буџета јавних тужилаштва, спрам осам процената анкетраних који су гледишта да Веће не би требало да преузме те функције.

17 Guide to the European Network Councils for the Judiciary, ENCJ, pag.48. <http://www.encj.eu/> (1.3.2016.)

#### 4. Организационе надлежности

Организационе надлежности над јавним тужилаштвом подељене су између Државног већа и Републичког јавног тужиоца и министра надлежног за послове правосуђа.

Одређивање јавног тужилаштва у којем ће јавни тужилац и заменици јавног тужиоца наставити да врше функцију заменика јавног тужиоца у случају укидања јавног тужилаштва и премештање заменика јавног тужиоца, без његове сагласности, две су темељне организационе надлежности Већа (чл. 13. ст. 1. алинеја 7. ЗоДВТ и чл. 62. ст. 2. Зо ЈТ)<sup>18</sup>

Да би смо употпунили слику о организационим надлежностима Већа, неопходно је да их упоредимо са надлежностима Републичког јавног тужиоца. Као највиши јавни тужилац у земљи Републички јавни тужилац има бројне хијерархијске надлежности. Разграната хијерархијска власт Републичког јавног тужиоца само потврђује тезу да је Републички јавни тужилац *suī generis* јавни тужилац са проширеним и посебним хијерархијским овлашћењима. Опсег хијерархијских овлашћења би, по природи ствари, могао да буде аргумент у прилог сужавања његових организационих надлежности. У том случају би мање уверљиво деловала примедба експерта Савета Европе дата у фази припремања текста Закона о јавном тужилаштву да поједина овлашћења Републичког јавног тужиоца, могу за последицу да имају „прекомерну моћ, не баш компатибилну са поделом надлежности у једном демократском друштву.”<sup>19</sup>

Међутим, посебан проблем представља чињеница да су Републичком јавном тужиоцу додељене и организационе надлежности које нису изведене из хијерархијских овлашћења

---

18 „Службени гласник РС”, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012 (Одлука Уставног суда), 121/2012, 101/2013, 111/2014 (Одлука Уставног суда), 117/2014, 106/2015.

19 Cornu P., Prosecutor Canton of Neuchatel, *Komentari na nacrt Zakona o Državnom veću tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu*, Neuchatel, 2007, str. 18.

тог тужиоца. Премештај уз сагласност, као и све врсте упућивања (чл. 63 и 64. ЗоЈТ) су у надлежности Републичког јавног тужиоца, премда се ради о надлежностима које су персоналне, а не хијерархијске природе. Многи системи су опрезнији у додељивању организационих овласти највишем тужиоцу. Можда је добар пример за то Словенија у којој Државно тужилачко веће генерално одлучује премештају и распореду државних тужилаца.<sup>20</sup>

Утврђивање број заменика јавних тужилаца за свако јавно тужилаштво је надлежност, наизглед, подељена између Државно већа тужилаца и министра надлежног за правосуђе, јер одлуку о броју заменика јавних тужилаца доноси Веће уз претходно прибављену сагласност надлежног министра (75. ЗоЈТ). Надлежност је само на прави поглед подељена, премда се у бити ради се привидној подели надлежности, јер министар правосуђа има двоструку утицај на систематизацију, најпре дајући сагласност на предлог одлуке и потом доносећи одлуку у Већу, чији је члан по функцији.

## **5. Нормативне надлежности**

У Закону о Државном већу тужилаца побројане су следеће нормативне надлежности (чл. 13.). Веће даје мишљење о изменама постојећих или доношењу нових закона који уређују положај и поступање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, организацију јавног тужилаштва, као и других закона које јавна тужилаштва примењују, доноси Етички кодекс и доноси Правилник о мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Према Закону о јавном тужилаштву Веће је меродавно и да утврђује функције и послове који су у супротности са достојанством, односно нарушавају самосталност или штете угледу јавног тужилаштва (чл. 65.) Утврђивању неспојивости функција и послова са јав-

---

20 <http://www.drzavnotozilski-svet.si/pristojnosti.html> (1.3.2016.)

нотужилачком функцијом морало би да претходи доношење акта који садржи попис или одређује врсте послова и функција опречних достојанству или који угрожавају самосталност и углед јавног тужиоца или заменика јавног тужиоца.

## **6. Састав и начин избора чланова Већа**

Државно веће има једанаест чланова (чл 5.) Чланови Државног већа су Републички јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине, као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина, у складу са овим законом. Изборне чланове чине шест јавних тужилаца или заменика јавних тужилаца са сталном функцијом, од којих је најмање један са територије аутономних покрајина и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета. Изборне чланове бира Народна скупштина

Највећи број приговора стручне јавности тиче се, управо, састава и начина избора чланова Државног већа тужилаца. Саставу се приговора чланство активних политичари што доводи у питање политичку неутралност Државног већа тужилаца. Уставом је предвиђено да композицију ДВТа-а чине изборни чланови из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, чланови по положају, као и екстерни чланови ДВТ-а. У погледу састава правосудних савета, нема сумње, да би значајан део или већину чланова<sup>21</sup> требало да бира само

21 У спроведеном истраживању УТС и ЦеСИДА, свега 11% испитаника је позитивно оценило уставне одредбе о саставу Већа. На конкретно питање кога би требало изоставити из састава Државног већа тужилаца 81% сматра да би из састава ДВТ морао да буде изостављен председник скупштинског одбора, јер је реч о представнику политичке странке у парламенту. Из ДВТ-а би требало изоставити министра правде сматра 68% испитаника, јер је извршна власт у претходном периоду остваривала највећи утицај на рад Већа. На трећем месту је схватање да у Већу не би требало да буде представник адвокатуре, јер је адвокатура у поступку супротна страна тужилаштво. За изостављање ад-

правосуђе, како би се обезбедило са савет има демократску легитимацију. Преостале чланове, изван правосуђа, требало би да „бира Парламент из редова лица са одговарајућом струком, водећи рачуна о могућим конфликтима интереса”.<sup>22</sup> Разлог против присуства високих политичких личности, такође, може да угрози политичку неутралност тог тела и да је зато прихватљивије решење које препоручује Венецијанска комисија и нека упоредна законодавства да екстерне чланове бира парламент из реда истакнутих правника, а не из реда истакнутих политичких личности. Избор чланова би требало да буде обављен квалификованом већином што подразумева „компромисно изналагање кандидата између већине и опозиције”.<sup>23</sup>

---

вокатуре изјаснило се 54% анкетираних. Нешто мање од трећине испитаника (30%) сматра да би из састава требало изоставити Републичког јавног тужиоца, јер га бира Народна скупштина на предлог Владе. Најмање испитаника је било против присуства професора у Већу и то свега 24%. Нема сумње да су резултати истраживања у корелацији са документом Венецијанске комисије који говори о именованима у правосуђу. Анкетирани јавни тужиоци и заменици на првом месту су против присуства председника надлежног скупштинског одбора, јер се његово чланство поистовећују са присуством политике у Већу. Наглашено негативном ставу према чланству председника одговарајућег одбора Народне скупштине, међутим, допринела је још једна чињеница. У време спровођења тзв. општег избора у судству и јавном тужилаштву 2009. године дужност председника надлежног одбора Народне скупштине је обављао адвокат чија је адвокатска концеларија све време била активна. Услед тога, код знатног броја судија и тужилаца формирао се утисак да чланство председника надлежног одбора, не само да носи ризик од политичког упливисања у рад Већа, јер је председник скупштинског одбора, по правилу, истакнута политичка личност, већ и бојазан од могућег конфликта интереса, будући да је логично очекивати да одбором надлежним за послове правосуђа председава адвокат. Припадници јавнотужилачке професије су се недвосмислено изјаснили и против чланства министра надлежног за правосуђе у Већу и тиме потврдили становиште да чланство активних политичара угрожава објективност и нестраначку природу Већа.

22 EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU KROZ ZAKON, (VENECIJANSKA KOMISIJA), *IMENOVANJE SUDIJA*, Usvojeno na Potkomisiji za pravosudje (Venecija, 14. mart 2007.god.), CDL-JD(2007)001rev, Venecija, 2007, str. 7. dostupno na internet adresi [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

23 В. Петров, Предлози за реформу Устава у делу који се односи на правосуђе, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 68. година LIII Ниш, 2014, стр. 104.

Са друге стране, у прилог закључку да начин избора чланова Већа у Народној скупштини није одговарајући и да је препрека да Веће оствари уставну улогу у заштити самосталност јавног тужилаштва, говори и експертиза чланова Венецијанске комисије о нацрту правосудних организационих закона у којој стоји да би Високи савет правосуђа требало да буде „независни орган правосуђа, који демократски бирају сви чланови правосуђа без икакве разлике”.<sup>24</sup> Венецијанска комисија, у мишљењу о Уставу Републике Србије из 2006. године, није се стриктно изјашњавала о саставу и начину избора Државног већа тужилаца.<sup>25</sup> Међутим, Комисија се исцрпно изјашњавала о Високом савету судства, а будући да је избор и састав оба тела устројен по истом моделу, коментари о Високом савету судства примењиви су и на Државно веће тужилаца. Експерти Венецијанске комисије закључују да је састав „мањкав” и да је само „привидно плуралистички”, јер све чланове Савета непосредно или посредно бира Народна скупштина. Судије не бирају њихове колеге већ, Народна скупштина. Представника адвокатуре и професуре не бирају одговарајућа стручна или струковна тела или организације, већ, такође, Скупштина. У погледу Високог савета судства експерти закључују да је поступак избора у судству (исто важи и за тужилаштво), под двоструком контролом Народне скупштине. Предлоге даје Савет које је изабрала Скупштина, потом Скупштина одлучује о тим предлозима, што је „рецепт за политизацију” правосуђа, закључују експерти.<sup>26</sup>

---

24 OBERTO G., *Mišljenja eksperta o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu pravosuđa, Zakona o sudijama i Zakona o uređenju sudova Republike Srbije*, str. 14-15.

25 EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU PUTEV PRAVA, (VENECIJANSKA KOMISIJA), *MIŠLJENJE O USTAVU SRBIJE*, usvojeno od strane Komisije na 70. plenarnoj sednici, (Venecija, 17-18. mart 2007.), br. 405/2006. na osnovu komentara C. GRABENWARTER (član, Austrija), J. JOWELL (član, Ujedinjeno Kraljevstvo), H. SUCHOCKA (član, Poljska), K. TUORI (član, Finska), J. VELAERS (član, Belgija), Strazbur, 2007, str. 18. dostupno na internet adresi [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

26 Ibidem, strp. 17-18.



Декларација о принципима јавних тужилаца (тзв. Напуљска декларација) Европског удружења судија и тужилаца за слободу и демократију „Медел” једини је документ који прецизније говори о композицији и начину избора тужилачких савета. Постављење, организација и дисциплинске санкције требале би да буду у надлежности савета, који може да буде заједнички са судијама или посебан тужилачки савет. Тужиоци бирају од самих тужилаца на одређени временски период требало би да сачињавају савет, наводи се у Декларацији.<sup>27</sup>

С обзиром на то, да међународни стандарди и међународни документи не дају једнозначан и потпун одговор на питање састава и начина избора чланова тужилачких односно мешовитих правосудних савета, одговор на то питање потражићемо и у компаративном аргументу, кроз анализу састава тужилачких или мешовитих савета у правним системима у којима савети постоје у дужем периоду. У Италији, у којој Виши савет магистрата „*Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)* има дугу традицију (1948. година) и бројне надлежности, две трећине чланова Савета су судије и тужиоци, док преостале изборне чланове чине професори права и адвокати са професионалним стажом дужим од 15 година, које бира Парламент. Чланови Савета по положају су Председник Републике, председник Врховног касационог суда и Врховни касациони тужилац. Чланови Савета из реда судија и тужилаца бирају колеге пропорционалном већином тајним и директним гласањем.<sup>28</sup> Португал има Високи савет тужилаштва 19 чланова. Пет су тужиоци по положају (Државни тужилац и четири окружна тужиоца), затим у састав савета улази седам тужилаца које бирају колеге, два члана из реда угледних

---

27 MEDEL DECLARATION OF PRINCIPLES CONCERNING THE PUBLIC PROSECUTOR, dostupno na internet adresi, <http://medelnet.eu/images/stories/docs/naples%20eng%20rev.pdf>.(2,12,2015)

28 М. Вујовић, Виши савет магистратуре Италије, у монографији *Правосудни савети*, Београд, 2003, стр. 58, 59.



правника именује Министар правде и пет чланова бира Парламент из реда посланика.<sup>29</sup>

Из упоредних решења и мишљења експерата Савета Европе проиходи да начин избора чланова Већа не одговара начину избора чланова органа **тужилачке самоуправе**, будући да би састав таквог органа у претеженом или знатном делу требало да се састоји од тужилаца које бирају њихове колеге. Чињеница, да тужиоци према слову Устава немају утицај на избор чланова Државног већа тужилаца, као и да изборне чланове Већа бира Народна скупштина указује на то да би модел избора „изборних” чланова у Парламенту требало заменити решењем према коме би већину чланова Већа бирали сами јавни тужиоци.

## **7. Избор кандидата за чланове ДВТ-а из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца**

Избор кандидата за изборне чланове Државног већа тужилаца из реда јавних тужилаца или заменика јавних тужилаца је детаљно нормиран у Закону. Премда се ради о „избору кандидата”, јер је избор чланова у надлежности Народне скупштине потребно је изнети примедбе на изборна правила са становишта међународних докумената, упоредне праксе и захтева демократске процедуре.

Члан 24. ст. 1. одређује да „јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца бирају кандидате за Државно веће на основу слободног, општег, једнаког и непосредног изборног права, тајним гласањем”. Премда, Закон прописује слободно изјашњавање у поступку избора кандидата, поједина правила изборне

---

<sup>29</sup> Извор Завршни извештај конференције „Високи савет правосуђа - Упоредна анализа модела у Европи и региону”, Београд, август 2006, организоване од стране ОСЦЕ Мисије у Србији и Високог савета правосуђа Републике Србије, реферат Dr Jorge Costa, јавни тужилац, саветник у тужилаштву Уставног суда Републике Португалије - Високи савет јавног тужилаштва Републике Португала.

процедуре могла би да доведу у питање слободу изјашњавања. Ризик по слободу изборног права проистиче из околности да се у поступку избора јавним тужиоцима додељује нарочита улога,<sup>30</sup> у предузимању поједних изборних радњи, што би с обзиром на хијерархијско устројство тужилаштва могло да послужи као начин да се утиче на изборну вољу гласача.

Премда, нормира једнако изборно право, Закон, у исти мах, у чл. 24. ст. 4. предвиђа да „јавни тужилац и заменик јавног тужиоца гласа само за кандидата са листе кандидата врсте, односно степена јавног тужилаштва у којем врши своју функцију”. С обзиром на то, да је број носилаца јавнотужилачке функције различит на различитим нивоима јавног тужилаштва, одредба чл. 24. ст. 4. суштински нарушава једнакост бирачког права и уводи различиту вредност гласова. Примера ради, у овом тренутку у Републичком јавном тужилаштву има 12 гласача који бирају једног кандидата, док у основним јавним тужилаштвима има неколико стотина гласача, који бирају два кандидата. Осим што, успоставља неједнакост бирачког права чл. 24. ст. 4. Закона нарушава и репрезентативност састава Већа. Јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца, наиме, као чланови Већа са једнаким овлашћењима одлучују о јавним тужиоцима и заменицима тужилаца свих степена, тако да они нису представници носилаца јавнотужилачке функције нивоа тужилаштва коме припадају, већ су представници свих јавних тужилаца и заменика који имају активно бирачко право. Модел по коме сви тужиоци који имају активно бирачко право гласају за све кандидате, без обзира на врсту и ниво тужилаштва коме припадају кандидати, познат је у упоредним законодавствима. Приликом избора чланова Високог савета правосуђа Белгије сваки бирач бира кандидате из реда судија и реда јавног тужилаштва, а изабрани су кандидати који добију

---

<sup>30</sup> Чл. 27. ст. 3, чл. 31. ст. 2. Закон о Државном већу тужилаца.

највише гласова<sup>31</sup>, сагласно степену и врсти суда или јавног тужилаштва коме припадају.<sup>32</sup>

Закон детаљно нормира поступак избора кандидата из реда јавних тужилаца и начин утврђивања резултата избора. Укратко, предвиђа се да утврђена листа кандидата на дан гласања мора бити видно истакнута на свим бирачким местима и у свим јавним тужилаштвима према степену и врсти јавних тужилаштва, односно јавног тужилаштва са територије аутономне покрајине који бирају кандидата на тој листи кандидата. Датум и време спровођења избора одређује Изборна комисија и о томе обавештава све јавне тужиоце десет дана пре избора. Јавни тужиоци су дужни да седам дана пре дана одржавања избора обавесте заменике јавних тужилаца о дану и времену одржавања избора. Гласање за кандидате за изборне чланове из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца се обавља на бирачким местима у јавним тужилаштвима одређеним од стране Изборне комисије (чл. 31.). Сваки јавни тужилац и заменик јавног тужиоца гласа лично и тајно. Бирачки одбор спроводи гласање у просторији јавног тужилаштва коју благовремено одреди јавни тужилац.

Овлашћење Изборне комисије да без икаквог ограничења одреди број бирачких места, може да резултира одлуком Комисије да скоро свако тужилаштво буде бирачко место, што би компромитовало тајност поступка, јер би се гласање спроводило по бирачким местима од свега неколико бирача.

---

31 Драгашевић Љ. и др, *Тужилачки и правосудни савети*, Београд, 2009, стр. 83, 84.

32 У спроведеном истраживању УТС и Цесида јавни тужиоци уочавају недостатак у начину на који је уређено бирачко право тако да је 63% јавних тужилаца и заменика делимично или потпуно гледишта да би требало омогућити да сви тужиоци и заменици јавних тужилаца гласају за кандидате са свих нивоа, док се само 15% делимично или потпуно противи том моделу гласања.

## 8. Јавно тужилаштво у будућем Уставу Републике Србије

Нема сумње, да би нови Устав РС морао, да на посве другачији начин дефинише јавно тужилаштво. За разлику од Устава од 2006. године, будући Устав РС требало би да садржи тзв. „функционалну дефиницију” јавног тужилаштва, путем које би се утврђивао положај јавног тужилаштва у систему државне власти (и у вршењу своје надлежности независни државни орган) и да истовремено одреди правну природу јавног тужилаштва на основу његове претежне надлежности (правосудни државни орган).

Надлежностима јавног тужилаштва ваљало би изричито придодати заштиту слободе и права грађана. Поред заштите уставности и законитости, прогона учинилаца кажњивих дела, јавно тужилаштво би имало обавезу да штити људска права и грађанске слободе. Изричито уставно нормирање обавезе јавног тужилаштва да се стара о заштити људских права и грађанских слобода је неопходно, полазећи од историјског искуства кршења права и слобода грађана у Србији

Према важећем Закону јавно тужилаштво је орган са монократским уређењем. Суштина монократског принципа је да тужилац носилац-титулар свих послова, док су заменици тужиоца носиоци неке врсте „генералног тужилачког пуномоћја” дакле, они су заступници јавног тужиоца са делегираним процесним и другим овлашћењима. Будући Устав би могао да наговести, а Закон да детаљно уреди сасвим другачији концепт унутрашњег уређења јавног тужилаштва. Према новом моделу, функцију јавног тужилаштва поседовали би равноправно сви носиоци јавнотужилачке функције (јавни тужилац и заменици јавног тужиоца). Модел би подразумевао и нове називе носилаца јавнотужилачких овлашћења. Уместо назива заменик јавног тужиоца нови назив би био јавни тужилац или само тужилац, док би садашњи јавни тужилац би био преименован у главни јавни тужилац или главни

тужилац. У тако организованом тужилаштву јавни тужилац (или главни тужилац) би руководио радом, представљао тужилаштво и имао хијерархијска овлашћења, али не би био једини поседник тужилачке надлежности. Промена уређења, из монократског органа у колективни орган са израженом хијерархијом, подразумевала би и промене у начину избора старешина јавног тужилаштва. Из реда јавних тужилаца бирао би се главни јавни тужилац, који би по истеку мандата на који је именован или изабран настављао би да врши дужност као јавни тужилац у тужилаштву из кога је изабран.

Прекомерна хијерархија и централизација из садашњег Закона о јавном тужилаштву, није последица потребе да се обезбеди да тужилаштво ефикасно врши функцију кривичног гоњења као и друге надлежности. У много већој мери, субординација у јавном тужилаштву је резултат упорне примене организационог модела преузетог из совјетске прокуратуре. Строга хијерархија и централизам имају бројне негативне ефекте за систем јавног тужилаштва. Превасходно, зато јер централизам и хијерархија у други план стављају индивидуалне могућности, претварајући јавне тужиоце и заменике у *suī generis* чиновнике. Због тога би, новим Устава требало редуковати принцип хијерархије и централизације и афирмисати начело сарадње и кординације у остваривању надлежности јавног тужилаштва.

Изричито уставно нормирање независности јавног тужилаштва у односу на извршну и законодавну власт, такође, би било неопходно. Са друге стране, јавно тужилаштво претежно своју процесну активност остварује пред судовима, једино судови могу да врше утицај на акте јавног тужилаштва што „профилише” јавно тужилаштво као део правосудног система.

Високи савет правосуђа (Високи савет тужилаца) могао би да буде дефинисан као независан правосудни орган, чији је задатак да спречи сваки утицај, посебно утцај других државних

органа на јавно тужилаштво. Дакле, овај орган би обезбеђивао функционалну независност и самосталност јавног тужилаштва у Србији. Већину чланова Савета бирали би тужиоци на општим, непосредним и тајним изборима, на основу једнаког бирачког права са листе кандидата за сваки ниво посебно.

Препоруке Р (2000) 19 Савета Европе не говори о томе да ли би тужилац требало буде биран или постављен на неограничено време. Међутим, доста је раширено стручно становиште да је сталност позива најважнији услов самосталности јавног тужилаштва, што је разлог да одредба о сталности дужности јавног тужиоца нађе своје место у тексту будућег Устава РС.

Уставно прописивање услова за приступ у тужилачкој служби или за разрешење тужилаца од дужности, као нека врсте „заштитне уставне клузуле” којом би Устав обавезивао законодавца да речене услове унесе у Закон о јавном тужилаштву, такође би било неопходно.

У коначном, нови уставни концепт одређивао би јавно тужилаштво као независан и самосталан правосудни орган чија је дужност да ради на „расејавању правде” у оквиру своје надлежности, ограничен надлежношћу судова. Таква позиција би морала да има одраза на статус припадника тужилачке професије. Уставом би било прописано да главни јавни тужиоци и јавни тужиоци, као правосудни званичници имају исти материјални положај и, уопште, статус као и судије одговарајућег ранга.

## 9. Закључци

Упркос, уопштениости међународних документа и различитим упоредним законодавним решењима о тужилачким саветима, нема сумње да и међународни документи и напредна законодавства упућују на закључак да су изборне надлежности и начин избора Државног већа тужилаца неодговарајући. Изборне надлежности ДВТ су ограничене, чак и у поређењу са тужилачким саветима у региону. Државно веће тужилаца, са друге стране, има широк опсег нормативних и финансијских овлашћења сличан знатном броју тужилачких савета у Европи

У погледу избора чланова самоуправних тела тужилаца уобличен је став да чланове савета из јавног тужилаштва бирају сами тужиоци и заменици, на демократским изборима, као и да чланови из реда тужилаца чине већину у савету.

Поглед на надлежности и положај ДВТ упућује на несумњив закључак да би очекивана уставна реформа морала да преобликује јавно тужилаштво у правосудни орган који је независан у вршењу дужности и да истовремено знатно прошири изборне надлежности тела које ће наследити Државног већа тужилаца.

**СВЕТЛАНА НЕНАДИЋ**

чланица УО Удружења тужилаца и

чланица Државног већа тужилаца

# **ДРЖАВНО ВЕЋЕ ТУЖИЛАЦА, ПРАВНА ПРИРОДА И НАЧЕЛА ПОСТУПАЊА**

## **1. Увод**

Јавно тужилаштво је орган који је настао еволуцијом судског система, из потребе раздвајања функције кривичног гоњења од функције суђења. Тужилаштво своју функцију остварује у вези са остваривањем судске власти и пред судском влашћу. Јавно тужилаштво је у том смислу, ништа друго него носилац овлашћења пред судом и то специфичне врсте овлашћења која се примарно одликују обавезом предузимања одређених радњи и, скоро никаквим, или врло малим дискреционим овлашћењима. По природи ствари, држава остварује сувереност на најочигледнији начин правом кривичног гоњења и кажњавања. Право кривичног гоњења и кажњавања су у тесној корелацији и међусобно су условљени – нема права кривичног гоњења ако нема права кажњавања за одређену радњу (начело законитости), и обрнуто, нема права кажњавања уколико нема права кривичног гоњења. Дакле, држава своју сувереност и моћ која из ње извире, на најочигледнији начин презентује радом тужилаштва, а посредно и судова у кривичној материји. Све ово говори о нераскидивој узрочно последичној вези која постоји између судова и јавних тужилаштава.

Јавно тужилаштво је према Уставу самосталан, али не и независан државни орган. Независност је и последњим ус-



тавним изменама остала резервисана само за судове. Иако извори права, од Устава, па ниже, јасно праве термилошкоку разлику између независности и самосталности, морамо признати да у пракси линија раздвајања између независности (independency) и самосталности (authonomy) није баш јасна. Појмови независности и самосталности су сложени и апстрактни појмови. Њихово разумевање, а самим тим и правилно поступање, захтева више од самог понављања текста Устава, захтева висок ниво апстрактног размишљања и добро познавање науке уставног права. Насупрот томе, најчешће се у разумевању овлашћења и права носилаца самосталности, полази само од тога да „самостални“ имају више овлашћења и права од оних који „нису самостални“. Супротно томе, у односу на разумевање самосталности тужилаштва увек се полази од компарације са судском независносношћу, односно од тога да тужилаштво има мање права и овлашћења од независних судова. Стога је неретка појава да се уставни положај тужилаштва разуме као „мање од независности“, а не као „више од зависности“. Иако делује да је свеједно да ли у логици разумевања појма самосталности полазимо „од вишег ка мањем“, или „од мањег ка вишем“, чини се ипак да исход ове две логике није исти. Разумевање појма самосталности као „мање од“ нечег, па макар то била и независност, сигурно нас води ка закључку у коме су елементи самосталности окрњени. Овакво погрешно разумевање, типично је за нашу општу, али и нажалост стручну јавност.

Иако већина држава не познаје независност јавног тужилаштва у уставима, можемо рећи да се уочава јасан тренд разумевања тужилаштва као независног органа. Тако се у мишљењу Венецијанске комисије<sup>1</sup> дате на нацрт измена и допуна Закона о Државном већу тужилаца констатује да то што Устав

---

<sup>1</sup> European Commission for democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft amendments to the Law on the State Prosecutorial Council of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session ([www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)).

Србије не одређује јавно тужилаштво као независан орган, само по себи, не значи да независност „не може да буде предвиђена законом“ и да би то било оправдано јер постоји „општа тенденција увођења независности“. Није згорега да поменемо да Бразил тужилаштву даје посебан статус који има обележја четврте гране власти, јер тужилац има права која имају обележја политичке моћи – право активног учешћа у политичким дебатама са законодавном и извршном влашћу, али и са цивилним сектором. Образложење за установење новог сисема је било: потреба да бразилско друштво осети да неће бити игнорисани злочини почињени од стране „моћних“<sup>2</sup>. Неспорно је да су државе у којима постоји одлучност обрачуна са израженом системском корупцијом или организованим криминалом више заинтересоване да тужилаштво буде независно од оних држава које се не суочавају са тим проблемом, односно код којих не постоји одлучност за решавање тог проблема.

## 2. Правни положај Државног већа тужилаца

Државно веће тужилаца је следствено самосталан орган, али не и независан. Дакле, правни положај Већа опредељен је правним положајем тужилаштва. Са друге стране Високи савет судства је пратио правни положај судства и у том смислу је независно и самостално тело. **Уколико имамо у виду већ поменуто нераскидиву везу између суда и тужилаштва, можемо поставити питање да ли је најбоље уставно решење прављење овакве разлике између два савета који суштински имају исте надлежности.** Бројне земље имају правосудне савете који имају надлежност за правосуђе у целости – судове и тужилаштва. Један заједнички савет за судове и тужилаштва даје посебан квалитет креирању једин-

---

2 Democratic Accountability in Latin America, ed. Scott Mainwaring and Cristopher Werna, pg. 208.

ствене политике правосуђа и логици разумевања самосталности тужилаштва, односно заједнички савет чини да тужилаштво буде ближе независном судству. Међутим, ово представља добар модел за државе у којима постоје магистрати, као појам који обухвата и судије и јаве тужиоце, а постоји и несметано кретање између судијске и тужилачке функције.

Устав дефинише Државно веће као орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са Уставом. Све примедбе које смо изнели на појам и разумевање самосталности јавних тужилаца важе и за самосталност Већа.

Приликом детаљнијег анализирања уставног положаја Већа, полазимо од уставног положаја Високог савета судства као најближег органа. Из Устава произилази да Савет обезбеђује и гарантује независност и самосталност, а Веће само самосталност. Са друге стране, за разлику од Савета прописано је да Веће обезбеђује и гарантује самосталност „у складу са Уставом“. Није јасно из ког разлога се уставотворац определио да дефинише надлежност Већа ограничавајући је Уставом. Неспорно је да Веће своју надлежност ни на који начин не може да обавља ван уставних граница надлежности. Такође, Савет обезбеђује и гарантује независност и самосталност како судија, тако и институција – судова, док Веће обезбеђује и гарантује самосталност само носилаца јавнотужилачке функције, али не и институција – јавних тужилаштва, иако је према Уставу јавно тужилаштво самосталан државни орган. Оправдано се може поставити питање, ко обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаштва као институција, ако то није надлежност Већа.

У даљој анализи уставног одређења Савета и Већа можемо да закључимо да је уставотворац пратио исту идеју. Структура чланова Савета и Већа је иста – 11 чланова, од којих је три по положају и 8 изабраних, а од изабраних је 6 судија, односно

носилаца јавнотужилачке функције и два истакнута правника – један професор, а други адвокат. Такође, гарантује се улазак у Савет, односно Веће једном судији, односно носиоцу јавнотужилачке функције из аутономне покрајине. За оба савета је прописан исти мандат чланова – 5 година, осим за оне по положају, где дужина трајања положаја опредељује дужину трајања мандата. Чланови Савета уживају имунитет као судије, а чланови Већа имунитет као јавни тужиоци.

Надлежности Савета и Већа дефинисане су одредбама које се тичу избора судија, председника Врховног касационог суда, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, као и први избор носиоца правосудне функције. У надлежност оба тела спада и престанак функције носиоца правосудних функција. Устав прописује да оба тела врше и друге послове одређене законом. Дакле, у погледу уставног дефинисања надлежности, можемо да закључимо да су надлежности дефинисане базично и да се даља разрада надлежности препушта законодавцу. Међутим, упада у очи и одредба којом је изричито прописано да се против одлуке Савета може уложити жалба Уставном суду, док за Веће таква одредба није прописана. Додуше, Закон о Уставном суду такво право изричито предвиђа. Међутим, када се буде приступило изменама Устава неопходно је проширити одредбе која се односи на Државно веће и предвидети могућност улагања жалбе и против одлука Већа.

### **3. Значајни европски стандарди**

Након анализе уставом дефинисане надлежности Савета и Већа, оправдано се може поставити питање, које још надлежности, поред наведених, ова тела имају ради остваривања своје уставне улоге. Имајући у виду скромна искуства Републике Србије по питању правосудних савета, није згорага да се осврнемо на искуства земаља са дужом традицијом у овој области. Правосудни савети земаља чланица Европске

Уније су организовани у Европску мрежу правосудних савета (European Network of Councils for the Judiciary). Ова организација је 2008. године усвојила Резолуцију из Будампеште – под називом „Самостално управљање правосуђем: баланс независности и одговорности“<sup>3</sup>. Иако се наведена резоуција тиче само судских савета, основни принципи су примењиви и на тужилачке савете, тим пре што велики број земаља чланица ЕУ има заједнички савет за судије и тужиоце.

Резолуција, полазећи од тога да савети имају слична искуства, изазове и заједничке принципе, успоставља основна обележја правосудних савета, а то су:

- независна или аутономна институција одвојена од законодавне и извршне власти и одговорна само независном правосуђу;
- надлежност и одговорност за административни менаџмент судова, укључујући и финансијски менаџмент, људске ресурсе, организацију и информационе технологије;
- савети гарантују и доприносе јачању независности правосуђа и правосудне администрације.

Резолуција наводи и надлежности савета:

- именовање носилаца правосудних функција, континуирана едукација, вођење дисциплинских поступака, административно организовање судова, финансирање правосуђа, менаџмент, процесуирање жалби, заштита угледа правосуђа, формулација мишљења и прављење стратегије правосуђа, успостављање система вредновања, нацрти закона или критике важећих закона.

У погледу састава савета, резолуција наводи да су савети састављени или само од судија или судија и осталих. У случају када у састав не улазе само судије, тада судија мора бити више

---

<sup>3</sup> [www.encj.eu](http://www.encj.eu)

од пола. У сваком случају све судије у савету, без обзира на ранг, треба да делују као представници правосуђа у целини.

У погледу начина обављања надлежности прописано је да савет мора да има буџет којим независно управља, као и да самостално управљање правосуђем треба да буде реално, модерно и партиципаторно. Сваки савет треба да промовише ефикасност и квалитет правде, а одговорно је за своје активности подносећи периодичне извештаје.

О надлежности савета говори и Декларација о принципима јавних тужилаца (тзв. Напуљска декларација) Европског удружења судија и тужилаца за слободу и демократију МЕДЕЛ у којој је наведено да би постављење, организација и дисциплинске санкције требале би да буду у надлежности савета који може да буде заједнички са судијама<sup>4</sup> или посебан тужилачки савет.

#### **4. Правна природа Државног већа тужилаца и њен утицај на уређење рада тела**

Из изнетог произилази да је надлежност савета широка и обухвата бројна овлашћења. И на први поглед долазимо до закључка да је правна природа овлашћења различита. Стога је и правна природа правосудног савета вишеслојна. Ова тела поступају и као **представничка** тела која креирају политике правосуђа и доносе опште правне акте, потом као **извршна тела** која спроводе надлежности и политике, и коначно, као **трибунали** у ситуацији када доносе одлуке у дисциплинском поступку и одлуке о престанку функције.

Државно веће тужилаца, формирано према стандардима правосудних савета такође има тројну правну природу. Веће поступа као представничко тело, орган управе и трибунал. Надлежности обавља у пленуму, односно на седницама или ван

---

<sup>4</sup> Белгија, Бугарске, Француска, Румунија и Италија имају заједнички савет за судије и тужиоце.

седница. У зависности од тога које надлежности врши, да ли поступа у пленуму или ван њега, Веће примењује различите правне прописе, али самим тим и различита правна начела.

**Веће има правну природу представничког из два разлога.**

Прво, Веће има обележја представничког тела по самом саставу, будући да у Веће улази 8 изборних чланова. Друго, чланови Већа и по положају и по избору представљају одређену грану власти, струку и професију коју у Већу представљају. Тако, у Већу имамо представнике свих заинтересованих субјеката: председника одбора за правосуђе – као представика законодавне власти, министра правде – као представника извршне власти, носиоце јавнотужилачке функције – као представнике самосталног јавног тужилаштва, професора – као представника струке и правне науке и адвоката – као представника правне и адвокатске професије.

Поступајући као представничко тело, Веће поштује начела која одликују демократске поступке одлучивања и која извиру из активног и пасивног бирачког права и самосталности тужиоца. Веће треба да поступа у складу са начелом интереса демократског друштва. Ово начело је типично за демократска друштва и подразумева да све одлуке треба да буду у складу са циљевима плуралистичког и отвореног друштва и да својим одлукама Веће треба да креира и подржава креирање демократске атмосфере у областима које се тичу његове надлежности. Начело једнакости подразумева да су сви чланови Већа једнаки, без обзира да ли су чланови по положају или изборни чланови. Ово начело је нарочито важно и треба да спречи уплив начела хијерархије у начин уређења и начин функционисања Већа. Сви носиоци јавнотужилачке функције који су чланови Већа – избори чланови, или Републички тужилац као члан по положају, треба да поступају као јединствени представници тужилаштва, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Начело хијерархије, као уставно начело организације јавног тужилаштва, не важи у Већу.



Представничка природа Већа подразумева поштовање начела плурализма мишљења, начела расправности уз које се везује начело *audiatur et altera pars*, слободе изражавања и слободе мишљења и савести. Начин непосредне примене ових начела претпоставља да начела буду прописана и разрађена кроз одребе нижег степена апстрактности а које се тичу начина заказивања седнице Већа, начина предлагања и одлучивања о дневном реду, отварања седнице, начина извештавања, одлучивања и гласања, затварања седнице, одлагања и прекида седнице, као питање изузећа.

Рад Већа мора бити у складу са начелима јавности и транспарентности. Дакле, Веће доноси одлуке у јавном интересу и интересу самосталности тужилаштва, а за своје одлуке је одговорно. У том смислу рад Већа мора бити јаван, односно свако лице има право да зна какве одлуке је Веће донело и да присуствује доношењу одлука. Веће стога има и обавезу образлагања сопствених одлука. Образлагање одлука произилази из начела одговорности Већа. Поред тога што је рад Већа јаван, он мора да буде и транспарентан што значи да Веће треба да уложи труд да свој рад учини не само јавним, него и јасним и предвидљивим, како би заинтересована јавност могла да га прати на адекватан начин и самим тим, посредно контролише његов рад. Увек када постоји начело јавности, постоје и изузеци од тог начела. Изузеци се примењују када за то постоји оправдан основ. То на пример може бити приватни живот појединца, заштита права малолетника и сл. У тим, ограниченим случајевима, Веће може да одступи од начела јавности, штитећи неко друго претежније право.

Постојеће законско решење према коме се изборни чланови из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца бирају према нивоима тужилаштва није у складу са начелом једнакости. Наиме, према постојећем законском решењу неколико стотина заменика јавног тужиоца са основног нивоа бира једног члана, а десетак заменика Републичког јавног тужи-



оца такође бира једног члана. Може се закључити да глас заменика јавног тужиоца у Републиком јавном тужилаштву вреди десет пута више од гласа заменика јавног тужиоца на основном нивоу. На овај начин, према постојећем законском решењу, на мала врата се уводи хијерархија у Веће, јер је угрожена репрезентативност, а самим тим и једнакост. Сматрамо да је најбоље решење према коме би сви носиоци јавнотужилачке функције, без обзира у ком су статусу и нивоу, требало да гласају за све кандидате. Такође, законско решење према коме је Републички јавни тужилац председник Већа је лоше решење и њиме се може довести у питање једнакост чланова Већа. **Чињеница да личност која представља сам врх хијерархијске структуре јесте уједно и председник Већа, сама по себи, међу изборним члановима из реда носилаца јавнотужилачке функције може да створи осећај преношења хијерархијских начела.** Наиме, изборни члан Већа из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, док обавља тужилачку функцију мора бити хијерархијски подређен Републичком јавном тужиоцу, а када обавља функцију члана Већа он ни на који начин не сме бити подређен ниједном члану, макар тај члан био и Републички јавни тужилац. Мишљења смо да Републички јавни тужилац не би требало да буде председник Већа, већ да то треба да буде неко од изборних чланова из реда носилаца јавнотужилачке функције.

Када делује као представничко тело, Веће тада поступа и као креатор политика и стратегија тужилаштва – буџетске политике и кадровске политике, али и политике самосталности кроз питања интегритета и етике јавних службеника и функционера. Ову надлежност Веће реализује доношењем општих правних аката – правилника и пословника.

**Веће има и природу органа управе** у оним надлежностима у којима спроводи правила и процедуре утврђене општим правим актима, било да су они прописани законом или подзаконским актима. Када поступа као орган управе, Веће

поступа у складу са прописима којима је регулисан управни поступак. Управни поступак подразумева примену карактеристичних начела. Веће је у обавези да примењује ова начела у свим ситуацијама када поступа у управном поступку, било да поступа у првом или другом степену. Начело законитости подразумева начело материјалноправне законитости и формалноправне законитости, односно представља обавезу за Веће да правилно примењује материјално право и да правилно спроводи поступак. Начело контроле управе подразумева да је Веће у обавези да успостави процедуре које омогућавају управну контролу управе, у смислу обезбеђења двостепености одлучивања (на пример у дисциплинском поступку), као и процедуре које омогућавају судску контролу (право на правно средство – тужбу управном суду или жалбу Уставном суду). Иако је основна надлежност Већа гаранција самосталности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, Веће мора да има шире схватање надлежности и да поступа у складу са начелом заштите права грађана и заштите јавног интереса. Веће штити самосталност, али то не значи да нема обавезу да штити јавни интерес, као и интерес грађана. Веће то чини некада индиректно – креирањем и спровођењем политика и стратегија којима се унапређује рад и квалитет рада јавног тужилаштва, а некада и директно (када, на пример, прима дисциплинске пријаве). Веће је дужно да у свом раду примењује начело ефикасности које подразумева организацију рада која води ка успешном и квалитетном остваривању надлежности, као и начело економичности које подразумева поступање без одуговлачења и са што мање трошкова.

Такође, Веће је у обавези и да примењује начело истине које подразумева правилно и потпуно утврђивање чињеница, а повреда начела истине може бити основ за управну контролу или за судску заштиту. Истину управни орган утврђује применом начела слободне оцене доказа, као и начела саслушања странке, јер се странци мора дозволити да се изјасни о чиње-

ницама и околностима које су од значаја за доношење одлуке. Такође, Веће је у обавези и да примењује начело пружања помоћи странци које подразумева да је у обавези да упозори на права у поступку и да укаже на правне последице предузимања или пропуштања радњи, као и даје поуке о правном леку или правном средству.

Иако је Уставом прописано да је Веће самосталан орган, независно од тога, Веће начело самосталности примењује и кроз начела управног поступка. Начело самосталности у управном поступку заснива се на начелу законитости које органу даје та овлашћења и директно се супротставља начелу хијерархијске субординације. И коначно, Веће примењује начело правноснажности које подразумева материјалну правноснажност, односно немогућност измене одлуке ни у корист ни на штету лица о коме је одлучивао, као и формалну правноснажност што значи да се против неких одлука не могу више користити правна средства, нити покренути управни спор.

**Када поступа као трибунал** Веће је у обавези да примењује начела фер поступка које примарно обухвата једнакост оружја, јавност и поступање у разумном року. Поступајући у дисциплинском поступку Веће је у обавези да примењује претпоставку невиности која подразумева да је терет доказивања на дисциплинском тужиоцу, као и начело истине. Када одлучује у својству трибунала Веће је дужно да обезбеди гаранције независности и непристрасности. Дакле, у надлежностима у којима поступа као трибунал Веће мора бити независно чак и од сопствених политика (буџетских, кадровских и сл.).

Поред наведених начела која произилазе из различитих правних природа Већа, постоје и начела којих је Веће дужно да се придржава, без обзира у каквом поступку одлучује. **То су начела законитости, самосталности, непристрасности, јавности и поштовања личног и професионалног интегритета.**

Начело законитости подразумева да Веће поступа и одлучује на основу и у оквиру Устава, општеприхваћених правила међународног права, потврђених међународних уговора, закона и општих правних аката. Међутим, имајући у виду специфичност надлежности, Веће такође треба да поступа и одлучује у складу са праксом и мишљењима релевантних међународних тела која надзиру поштовање људских права, као и међународним стандардима релевантних међународних организација које се баве питањима правосуђа и владавине права.

Начело самосталности подразумева да је Веће дужно да своју надлежност остварује самостално тако да обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Члан Већа дужан је, следствено томе, да одбије сваку тадњу која представља утицај на самосталност Већа или самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.

Начело непристрасности подразумева да је Веће дужно да своју надлежност остварује непристрасно и то примарно тако што је члан Већа дужан да поступа у циљу очувања субјективне и објективне непристрасности, односно да избегава свако поступање које би могло да доведе до сумње у њихову личну непристрасност или непристрасност Већа.

Такође, Веће је у обавези да поштује лични и професионални интегритет сваког носиоца јавнотужилачке функције и да предузима радње усмерене ка јачању интегритета, како личног, тако и институционалног.

Можемо да закључимо да су правосудни савети, па самим тим и Државно веће тужилаца, веома специфична тела која имају бројне надлежности различите правне природе. У том смислу, Веће се, у оквиру својих надлежности, одликује обележјима законодавне, извршне и судске власти са израженим представничким и управним начелима. Камелеонска природа правосудних савета прави је изазов за творце устава и законодавце. Савети треба да буду дефинисани тако да ниједан аспект њихове правне природе не буде окрњен. При томе није захвално преписивање решења из других правних система из разлога што положај правосудних савета у многоме зависи од правне културе и традиције једног друштва, а највише од положаја и уређења положаја судова и јавних тужилаштава (односно од тога да ли су јавни тужиоци независни или самостални). Свакако, камен темељац у будућем уставном дефинисању правосудних савета, треба да буду стандарди савета усвојени на нивоу Европске мреже правосудних савета.

**ДР МИЛАН ШКУЛИЋ**  
редовни професор Правног факултета  
Универзитета у Београду

# **ДРЖАВНО ВЕЋЕ ТУЖИЛАЦА И ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО У СРБИЈИ У СВЕТЛУ ВАЖЕЋИХ ЗАКОНСКИХ И УСТАВНИХ РЕШЕЊА И МОГУЋИХ/ПОЖЕЉНИХ ПРОМЕНА**

## **1. Увод**

Државно веће тужилаца представља друго „правосудно“ тело, поред Високог савета судства у правном систему Србије, којем је поверена кључна улога у односу на избор, али и разрешење, те низ других суштинских питања која се тичу положаја носилаца правосудних функција у Србији.

Због пропалог тзв. општег избора или „реизбора“ свих носилаца правосудних функција у Србији, који је обављен током 2009. године и чије правне али и фактичке консеквенце још увек трају, те због чињенице да се новом Националном стратегијом реформе правосуђа предвиђају и битне промене у улози и функционисању Државног већа тужилаца, није једноставно, али ни целисходно писати само у *de lege lata* смислу, већ је неопходно испољити и *de lege ferenda* приступ.

Није могуће објаснити улогу Државног већа тужилаца, а да се не обрати пажња како на природу јавног тужилаштва у правном систему Републике Србије, тако и на основне функције јавног тужиоца као субјекта кривичног поступка. Коначно, Државно веће тужилаца, као орган који има кључну улогу у

избору носилаца јавнотужилачких функција у Србији и који одговарајућим правним механизмима контролише рад јавних тужилаштва, по логици ствари, сноси и одговарајућу одговорност за деловање носилаца јавно-тужилачких функција у Републици Србији, које је наравно, од посебног значаја када је реч о кривичној процедури. У Србији је ово питање посебно актуелно с обзиром на радикалне промене кривичног процесног амбијента настале релативно скорим усвајањем и ступањем на снагу новог Законика о кривичном поступку Србије, који на драстичан начин мења улогу јавног тужиоца у кривичном поступку.

Према скоро једнодушном мишљењу кривичнопроцесне теорије, али и значајних представника праксе, то је учињено на суштински погрешан начин, како уз примену лоше и мањкаве концепције, тако и уз бројне грубе правно-техничке грешке. Ово представља и суштински разлог да се приликом разматрања улоге Државног већа тужилаца у правном систему Србије, мора обратити велика пажња и на тектонске промене концепције српског кривичног поступка.

## **2. Природа јавног тужилаштва и основне функције јавног тужиоца у правном систему Републике Србије**

Јавно тужилаштво се у континенталној Европи углавном сматра органом правосуђа.<sup>1</sup> Често се расправљало о припадности јавног тужилаштва извршној или судској власти. Као што из самог атрибута „судска“ произлази, јавно тужилаштво, које ипак није суд, не може формално бити део судске власти, али свакако не треба да буде ни сегмент извршне власти и у нашим условима је начелно адекватно да се оно сматра делом правосуђа, који је наравно, функционално одвојен од кривичних судова, али има функцију која превазилази улогу странке, нарочито када је реч о истрази које је према новом Законнику о

---

<sup>1</sup> S.Seiler, Strafprozessecht, Wien, 2009., стр. 80.

кривичном поступку Србије поверена јавном тужиоцу и предистражном поступку којим јавни тужилац руководи и врши контролну функцију у односу на полицију.

У ствари, јавни тужилац, све док не започне кривични поступак у којем се појављује и супротна странка и који би начелно морао да се одвија пред независним и непристрасним судом, суштински и нема функцију странке,<sup>2</sup> што и представља разлог да се од јавног тужиоца када води истрагу очекује непристрасно, те да с једнаком пажњом прикупља како доказе који поткрепљују оптужбу, тако и оне доказе који иду у прилог одбрани. Друга је ствар, што у пракси, али и из логичних психолошких разлога, јавни тужилац у принципу има више склоности ка прикупљању оптужних доказа у истрази, али је проблем јавно-тужилачке непристрасности у истрази донекле повезан и са уставно-правним положајем јавног тужиоца, којем се за разлику од судије, гарантује *самосталност*, али не и *независност*.

Јавни тужилац је кривичнопроцесни субјект који примарно обавља функцију кривичног гоњења за дела за која се по закону гони по службеној дужности (примарни овлашћени тужилац за *официјелна кривична дела*). Јавни тужилац делује у оквиру јавно-тужилачке организације, која подразумева постојање јавног тужилаштва као посебног државног органа. *Основне функције јавног тужиоца* су: 1) функција кривичног гоњења лица у односу на које постоји одређени законски дефинисан степен сумње да су учинила кривично дело и 2) заштитна функција у односу на уставност и законитост. За организацију јавног тужилаштва су карактеристична одређена *начела*: 1) начело монократског уређења (начело једновласти), 2) начело хијерархијског односа између тужилаштва различитог ранга, 3) начело деволуције и 4) начело супституције.<sup>3</sup>

---

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

3 М.Шкулић, *Кривично процесно право*, Београд, 2013., стр. 37.



Начело монократског уређења или начело једновласти се заснива на правилу да јавно тужилаштво представља једно лице односно јавни тужилац, који је одговоран за рад јавног тужилаштва. Функцију сваког основног, односно вишег, као и апелационог јавног тужилаштва обављају одговарајући основни, виши, односно апелациони јавни тужилац, а функцију Републичког тужилаштва врши Републички тужилац.

Између тужилаштава различитог ранга постоји одговарајући хијерархијски однос, који се пре свега, огледа у могућности давања обавезних упутстава вишег јавног тужиоца нижем јавном тужиоцу. Непосредно виши јавни тужилац може издати нижем јавном тужиоцу обавезно упутство за поступање у појединим предметима када постоји сумња у ефикасност и законитост његовог поступања, а Републички јавни тужилац сваком јавном тужиоцу.

Према начелима деволуције и супституције уместо одређеног стварно и месно надлежног тужиоца може наступати други јавни тужилац, што представља или један облик делегације надлежности (супституција), или облик преузимања надлежности нижег јавног тужиоца (деволуција). До деволуције долази када виши јавни тужилац преузме спровођење радњи за које је иначе надлежан нижи јавни тужилац, док супституција постоји када виши јавни тужилац овласти неког нижег јавног тужиоца да врши одређене радње за које је иначе, надлежан други нижи јавни тужилац.

### **3. Основни елементи положаја јавног тужиоца кривичном поступку (члан 43 ЗКП)**

Иако је јавни тужилац странка која је у функцији оптужбе и мада је основни задатак полиције да открива кривична дела, сузбија криминалитет итд., ови државни органи су и формално дужни да поступају непристрасно, те да обрате једнаку

пажњу како на доказе који терете одређено лице да је учинило кривично дело, тако и на оне које том лицу иду у прилог.

Јавни тужилац и полиција дужни су да непристрасно разјасне сумњу о кривичном делу за које спроводе службене радње, и да са једнаком пажњом испитују чињенице које терете окривљеног и чињенице које му иду у корист.

Основно право и основна дужност јавног тужиоца је гоњење „учинилаца” кривичних дела. У ствари, овде се с обзиром на дејство претпоставке невиности, те друга кривичнопроцесна правила, ради о кривичном гоњењу лица у погледу којих постоји одговарајући процесно релевантан степен сумње, да је учинило кривично дело.

За кривична дела за која се гони по службеној дужности, јавни тужилац је надлежан да: 1) руководи предистражним поступком; 2) одлучује о непредузимању или одлагању кривичног гоњења (поступање према начелу опортунитета кривичног гоњења); 3) спроводи истрагу; 4) закључи споразум о признању кривичног дела и споразум о сведочењу; 5) подиже и заступа оптужбу пред надлежним судом; 6) одустане од оптужбе, што може учинити од потврђивања оптужнице, па до завршетка главног претреса, а на претресу пред другостепеним судом само ако се са тим сагласи оптужени; 7) изјављује жалбе против неправноснажних судских одлука и да подноси ванредне правне лекове против правноснажних судских одлука; те 8) предузима друге радње када је то одређено Законом о кривичном поступку.<sup>4</sup>

Јавни тужилац руководи предистражним поступком, а полиција и други државни органи који поступају у том процесном стадијуму, представљају по потреби и неку врсту „сервиса” јавног тужиоца, у смислу да су му подређени, те имају две

---

<sup>4</sup> М.Шкулић, *Основне новине у кривичном процесном праву Србије – нови Законик о кривичном поступку из 2011. године*, Београд, 2013., стр. 17.

дужности: 1) дужност официјелног информисања о релевантним активностима, сходно којој су сви органи који учествују у предистражном поступку дужни да о свакој радњи предузетој у циљу откривања кривичног дела или проналажења осумњиченог обавесте надлежног јавног тужиоца, те 2) дужност реализације захтева тужиоца, сходно чему су полиција и други државни органи надлежни за откривање кривичних дела, дужни да поступе по сваком захтеву надлежног јавног тужиоца.

Ако полиција или други државни орган не поступи по захтеву јавног тужиоца, јавни тужилац ће одмах обавестити старешину који руководи органом, а по потреби може обавестити надлежног министра, Владу или надлежно радно тело Народне скупштине. Ако у року од 24 часа од када је примљено такво обавештење, полиција и други државни орган не поступи по захтеву јавног тужиоца, јавни тужилац може затражити покретање дисциплинског поступка против лица за које сматра да је одговорно за непоступање по његовом захтеву.

Јавни тужилац предузима радње у поступку непосредно или преко свог заменика, а у поступку за кривично дело за које је прописана казна затвора до пет година и преко тужилачког сарадника, односно у поступку за кривично дело за које је прописана казна затвора до осам година и преко вишег тужилачког сарадника.

#### **4. Положај јавног тужиоца у светлу лимитираног начела истине и начела правичног вођења кривичног поступка**

Начело истине више није формално утврђено у одредбама који *више не утврђује дужност* суда и других државних органа да истинито и потпуно утврђују чињенице које су од важности за доношење законите одлуке. Према члану 15 ст. 3 – 4 Законика терет доказивања оптужбе је на тужиоцу, а суд изводи доказе на предлог странака, при чему суд може дати на-

лог странци да предложи допунске доказе или изузетно сам одредити да се такви докази изведу, ако оцени да су изведени докази противречни или нејасни и да је то неопходно да би се предмет доказивања свестрано расправио. Питање је да ли суд уопште може извести било који доказ, ако то не предложи странка, а такође је питање и зашто би странка предлагала да суд изведе неки доказ, уместо да сама то учини. Такође није јасно ни да ли је суд у сваком случају дужан да изведе доказ који предложи странка. Чини се да суд ипак нема такву дужност, јер није прописана никаква консеквенца за одбијање таквог предлога, нити постоји процесни механизам којим би се суд „принудио“ да поступи у складу са страначком доказном иницијативом. Коначно, доказни предлог странке може бити и априорно сасвим бесмислен или чак немогућ, па није логично да се сматра да суд свакако мора извести сваки доказ који је странка предложила. Ове дилеме ће морати да решава судска пракса.

Иначе, чак и кривични поступци у нашем окружењу који су битно модификовани последњих година и где је главни претрес у великој мери адверзијалног карактера, ипак још увек познају начело истине, схваћено и као *начело утврђивања материјалне истине*.<sup>5</sup> Тако се у литератури констатује за ово начело констатује да „није само једно од најважнијих кривичнопроцесних начела, већ је истовремено и један од друштвено прихватљивих циљева кривичног поступка“, јер „на истинито утврђено чињенично стање треба правилно применити позитивно право.“<sup>6</sup> Такође се констатује и да „истина до које се долази у кривичном поступку треба да представља веран одраз кривичног догађаја у свести судије, преко којег држава оживотворује своје право на кажњавање“, те да наравно, таква истина која се утврђује у кривичном

5 Н. Матовски, Г.Лажетић-Бужаровска и Г.Калајдијев, *Казнено процесно право*, 2, измењено и допуњено издање, Скопље, 2011. стр. 50.

6 Х. Сијерчић-Чолић., *Кривично процесно право – књига 1 – Кривичнопроцесни субјекти и кривичнопроцесне радње*, Сарајево, 2012., стр. 105.

поступку, није и апсолутна истина, која искључује могућност супротног.<sup>7</sup>

Нормативно лимитирање доказне улоге суда ипак није у новом Законику о кривичном поступку консеквентно спроведено, па тако на пример, суд има могућност да активно учествује у испитивању сведока на главном претресу, те својим питањима може да се „умеша”, било у основно, било у унакрсно или допунско испитивање сведока, без обзира што те видове испитивања примарно спроводе странке, односно друга лица која поступају у оквирима страначких функција, као што су то, бранилац у оквиру функције одбране, односно пуномоћник оштећеног као тужиоца или приватног тужиоца. Може се претпоставити да ће у пракси кривични суд ипак тежити да колико је могуће, па можда и мимо стриктних законских правила, тежи истини или чак покуша да утврди истину у кривичном поступку, јер се као и раније, и у одредбама новог Законика омогућава подношење жалбе и због *погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања*, а шта је друго – погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање, него неистина, односно *неистинито утврђено чињенично стање*. Како суд „одговара” за своју пресуду, он је начелно заинтересован да она опстане у евентуалном жалбеном поступку, те ће и због тога, по логици ствари, тежити да се у кривичном поступку утврди потпуно и тачно чињенично стање, односно да се другим речима казано – утврди истина. Стога ће, ако не формално, онда макар фактички, у нашем кривичном поступку и даље у пракси деловати начело истине, али сада на битно лимитиран начин.

Иначе постоје и друге контрадикције у вези формалног непостојања начела истине, попут постојања као и раније мо-

---

7 С. Бејатовић, *Неколико разлога неопходности наставка рада на реформи кривичног процесног законодавства Србије*, Зборник Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије – Реформа кривичног права, Копаоник, 2014., стр. 93.

гућности да се пресуда жалбом побија и због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, што у ствари, значи због *неистине*, У нашој теорији се ово објашњава на следећи начин: „Ако суд нема одговорност за прибирање и извођење доказа и није у обавези да утврђује истину у кривичном поступку, концепцијски је сасвим неспојиво да се жалбом побија чињенично стање.”<sup>8</sup>

Начело правичног вођења кривичног поступка аутори многих старијих уџбеника кривичног процесног права нису посебно издвајали, али се оно и поред тога, у савременој науци кривичног процесног права неспорно сматра најважнијим, односно практично *суштинским начелом кривичне процедуре*. *Право на правично суђење* је изричито прописано одредбама чл. 6 Европске конвенције о људским правима и основним слободама, сходно којима свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правично и јавно суђење у разумном року, пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона, а потом се посебно утврђује дејство начела јавности, уз остављање могућности за одступање од њега из оправданих разлога, те претпоставка невиности и одређени минимум права које мора поседовати свако лице против кога се води кривични поступак, а која представљају основне елементе права на одбрану у кривичном поступку. Поред тога, већ у члану 1 став 1 Законика се и формално прописује правично вођење кривичног поступка, као један од декларисаних циљева, тако што се утврђује да тај законик садржи правила чији је циљ да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које прописује кривични закон, а на основу законито и правично спроведеног поступка. Реч је о норми која има изразито *декларативан значај*.

---

<sup>8</sup> В. Ђурђић, *Природа и процесна структура новог кривичног поступка Србије*, „Правни живот” број 9, Том 1, Београд, 2011., стр. 770.

У конкретнијем смислу, начело правичног вођења кривичног поступка се посебно огледа у дужности државних органа да буду непристрасни и да не прејудицирају кривицу окривљеног, као и да странке у кривичном поступку начелно располажу једнаким процесним средствима и могућностима (начело једнакости „оружја“). Иако је јавни тужилац странка која је у функцији оптужбе и мада је основни задатак полиције да открива кривична дела, сузбија криминалитет итд., ови државни органи су и формално дужни да поступају непристрасно, те да обрате једнаку пажњу како на доказе који терете одређено лице да је учинило кривично дело, тако и на оне које том лицу иду у прилог. Јавни тужилац и полиција дужни су да непристрасно разјасне сумњу о кривичном делу за које спроводе службене радње, и да са једнаком пажњом испитују чињенице које терете окривљеног и чињенице које му иду у корист (члан 6 став 4).

## **5. Како да јавни тужилац реално буде непристрасан у својој истрази**

Истрага је сада јавно-тужилачка, те се покреће наредбом, али без могућности да суд у одређеном функционалном облику (то би у контексту новог ЗКП-а, мога бити судија за претходни поступак), одлучи о *основаности сумње* која је била разлог за покретање кривичног поступка, а одредбом члана 32 став 1 Устава Републике Србије, се између осталог *сваком* гарантује да суд *расправи* и о *основаности сумње која је била разлог за покретање поступка*. Ово је посебно упадљиво у контексту нове законске регулативе која се односи на формално одређивање тренутка како започињања кривичног поступка, тако и отпочињања кривичног гоњења, што не само да се утврђује на погрешан начин, већ се што је веома чудно и тешко се може логички објаснити, разликују моменат када започиње кривичног гоњење, од тренутка када почиње кривични поступак.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Посебно је упадљиво да се у новом Законику на другачији начин одређује моменат започињања кривичног поступка, што значи да наш законодавац сада



Нови Законик о кривичном поступку Србије није никаква „американизована“ кривична процедура, већ он представља веома лошу мешавину акузаторских елемената кривичног поступка са неким изразито недемократским инквизиторским елементима. Он у ствари, највише личи на „хашки“ кривични поступак, односно правила поступка која се примењују у Хашком трибуналу.

Слично као што је то уређено и у још увек позитивном Законнику о кривичном поступку, тј. у ЗКП-у из 2001. године и у новом ЗКП-у из 2011. године се прописује неколико ситуација када се на главном претресу могу читати записници о раније датим исказима (члан 406). Међутим, сада је то веома проблематично, јер се више по правилу, не ради о судским доказима, већ о доказима које је у истрази прикупио јавни тужилац. Донекле је оправдано да се читају записници када се ради о објективној немогућности да се већ испитана лица поново испитају, јер су умрла или душевно оболела, али је потпуно погрешно да се остави могућност читања записника и онда када *сведок или вештак без законског разлога неће да исказује на главном претресу.*

Тужилачка истрага има *низ предности у односу на судску, али она има и одређене потенцијално озбиљне мане*, а основна мана је да се веома рестриктивно докази из истраге могу користити на главном претресу, већ је њихова основна функција да послуже као *утемељење оптужнице*, а онда се касније, сви докази по правилу, морају понови изводити на главном претресу,<sup>10</sup> што је посебно изражено у адверзијално

---

разликује почетак кривичног гоњења, од почетка кривичног поступка, што истовремено значи да је могуће да постоји кривично гоњење, а да се не води кривични поступак. Основно је питање; како може започети кривично гоњење, а да самим почетком кривичног гоњења, није започео кривични поступак?

10 У вези са овим, погрешно је што се као циљ истраге у новом Законнику о кривичном поступку (члан 295 став 2), одређује не само прикупљање доказа и података који су потребни за одлучивање о томе да ли ће се подићи оптужница или обуставити поступак итд., већ и доказа за које постоји опасност да се неће



конструисаним кривичним поступцима, какав је и нови тип процедуре уведен Закоником о кривичном поступку из 2011. године. У нашој се литератури констатује да су „у трагању за концепцијом новог модела истраге, законописци пошли од идеје да суду у истрази нема места, осим као заштитнику људских права окривљеног, мада искуства из упоредног права европских земаља показују супротно.<sup>11</sup>

Када се уведе неки нови законски механизам и уопште ново законско решење (попут тужилачке истраге), онда се истовремено морају, како искористити све предности новине, тако и поднети, („истрпети“) неке мане новог решења. Међутим, новим Закоником се сада покушава остварење „немогуће мисије“, тако да истрага буде тужилачка, али да истовремено, сви докази које је јавни тужилац као несудски државни органи прикупио, могу да се путем читања записника о датим изјавама, користе на главном претресу, исто или слично као што је то чињено и са исказима који се дају истражном судији, када он у судској истрази испитује сведоке или вештаке. Тако нешто начелно није могуће, односно није оправдано, а потенцијално би се могло сматрати и кршењем права на правично суђење утврђеном у члану 6 ЕКЉП.

---

моћи поновити на главном претресу или би њихово извођење било отежано... Овакав циљ истрага може имати једино када је води истражни судија, или макар, онда када се ради о тужилачкој истрази, али уз могућност да се у погледу одређених доказних радњи (тзв. хитне судске радње), ангажује судија (било судија за истрагу, као што је то случај у Црној Гори, односно у Немачкој, било судија за претходни поступак као у БиХ и Републици Српској што није случај са одредбама новог ЗКП-а. Више о томе: З.Јекић и М.Шкулић, *Кривично процесно право*, Источно Сарајево, 2005., стр. 37 – 38 и М.Шкулић, *Кривично процесно право*, Подгорица, 2012., стр. 67 – 68.

11 В.Ђурђић, *Концепцијске странпутице у новом кривичном поступку Србије*, Зборник Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије – Реформа кривичног права, Копаоник, 2014., стр. 67.

## **6. Основне правне одлике и функције Државног већа тужилаца у правном систему Републике Србије**

Положај и функције Државно већа тужилаца су регулисани како Уставом Републике Србије, тако и одговарајућим законима. Према члану 164 став 1 Устава Србије, Државно веће тужилаца је самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са Уставом. Устав још прописује да Државно веће тужилаца има 11 чланова, а да у његов састав улазе Републички јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине, као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина, у складу са законом, за које је предвиђено да их чине шест јавних тужилаца или заменика јавних тужилаца са сталном функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина, и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета.

Чланом 165 Устава Србије утврђена је основна надлежност Државног већа тужилаца, које предлаже Народној скупштини кандидате за први избор за заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца који су на сталној функцији за заменике јавног тужиоца у другом јавном тужилаштву, одлучује у поступку за престанак функције заменика јавних тужилаца, на начин предвиђен Уставом и законом, врши и друге послове одређене законом.

Државно веће је самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, а у оквиру своје надлежности Државно веће остварује сарадњу са Високим саветом судства, државним и другим органима и организацијама, тужилачким саветима других држава и

међународним организацијама (члан 2 Закона о Државном већу тужилаца).<sup>12</sup>

Републички јавни тужилац је *по положају* председник Државног већа (члан 6 став 1 ЗДВТ). Председник Државног већа представља Државно веће, руководи његовим радом и врши друге послове у складу са законом (члан 6 став 2 ЗДВТ). У пракси је већ уочено да је ово решење у великој мери проблематично, па ће одређена алтернатива том решењу бити изложена у закључном делу овог текста.

Надлежност Државног већа, која је прецизирана законом, а на темељу општег уставно-правног решења положаја овог државног органа, је прилично широка и у њу спадају следеће дужности (члан 13 ЗДВТ):

- утврђивање листе кандидата за избор Републичког јавног тужиоца и јавних тужилаца коју доставља Влади;
- предлагање Народној скупштини кандидата за први избор за заменика јавног тужиоца;
- бирање заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције заменика јавног тужиоца;
- бирање заменике јавних тужилаца који су на сталној функцији за заменике јавног тужиоца у вишем јавном тужилаштву;
- одлучивање о престанку функције заменика јавних тужилаца;
- утврђивање разлоге за разрешење јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца;
- одређивање јавног тужилаштва у којем ће јавни тужилац и заменици јавног тужиоца наставити да врше функцију заменика јавног тужиоца у случају укидања јавног тужилаштва;
- одлучивање о удаљењу Републичког јавног тужиоца;

---

<sup>12</sup> У даљем тексту „ЗДВТ“.

- одлучивање по приговору на одлуку о удаљењу јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца;
- предлагање обима и структуре буџетских средстава неопходних за рад јавних тужилаштава за текуће расходе и вршење надзора над њиховим трошењем, у складу са законом;
- утврђивање које су друге функције, послови или приватни интереси у супротности са достојанством и самосталношћу јавног тужилаштва;
- постављање вршиоца дужности Републичког јавног тужиоца;
- одлучивање по приговору на одлуку Републичког јавног тужиоца о томе када се сматра да није било избора јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца;
- давање мишљење о изменама постојећих или доношењу нових закона који уређују положај и поступање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, организацију јавног тужилаштва, као и других закона које јавна тужилаштва примењују;
- доношење Етичког кодекса;
- вођење личног листа за сваког јавног тужиоца, заменика јавног тужиоца и запосленог у јавном тужилаштву;
- именовање и разрешавање Дисциплинског тужиоца и његових заменика и чланова Дисциплинске комисије и њихових заменика;
- доношење одлуке о правним лековима у дисциплинском поступку;
- доношење Правилника о мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца;
- доношење одлуке о правном леку против одлуке о вредновању рада јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца;
- одлучивање о приговорима у поступку избора за чланове

Државног већа из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца;

- обављање послова у вези са спровођењем Националне стратегије реформе правосуђа;
- утврђивање садржине програма обуке за заменике јавних тужилаца који се први пут бирају на функцију и тужилачке помоћнике у складу са законом;
- предлагање програма обуке за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца који трајно обављају функцију; те
- обављање и других послова предвиђених законом.

## **7. Утицај уставног и законског положаја јавног тужилаштва на правичност кривичног поступка**

Кривично процесно право је од екстремно велике важности за заштиту људских права и слобода. Законик о кривичном поступку као основни извор те гране права и позитивног законодавства је самим тим, један од „камена темељаца”, заштите основних права и слобода, пре свега, окривљеног против којег се поступак води, али и других лица која се у одређеним процесним својствима појављују у кривичном поступку, што је на пример, посебно карактеристично за оштећеног.

Стандарди који произлазе претежно из Европске конвенције о људским правима и основним слободама и пракси Европског суда за људска права усмереној на примену и интерпретирање одредби те Конвенције, а у извесној мери и из неких других тзв. меких извора права на нивоу ЕУ, али и шире, на простору држава чланица Савета Европе, начелно имају за циљ да кривични поступци различитих европских демократских држава, без обзира на конкретна нормативна решења, па и понекад веома велике концепцијске разлике, ипак имају једно заједничко „језгро”, које се састоји у корпусу норми које су на одговарајући начин „сличне”. Та сличност се заснива не

толико по нормативној конструкцији и правној техници (што се може и пуно разликовати у правно-техничком смислу), колико у заједничком *ратио легису-у* и дејству које је усмерено како на стварање услова за ефикасан кривични поступак, тако и много више, услова којима се омогућава правичан кривични поступак и доследну заштиту људских права и слобода у кривичној процедури.

Србија је последњих година доживела да када је реч о кривичном процесном законодавству буде – „једна земља са два система”, јер су паралелно важила два поприлично различита Законика о кривичном поступку, што ни у ком случају није добро, ни за кохерентност правног система и правну сигурност, као ни за једнакост грађана пред законом.<sup>13</sup> Већ ово указује на потребу појачаног „опреза” када је реч о оцени садашњег стања нашег кривичног процесног законодавства уопште, па и у односу на степен усаглашеност те гране позитивног законодавства Србије са „европским стандардима” Нови Законик о кривичном поступку Србије из 2011. године, се концепцијски радикално разликује како од још увек позитивног ЗКП-а из 2001. године, тако и од наше вишедеценијске кривичнопроцесне традиције, па и од нормативних решења која традиционално (некада чак и више векова), постоје у континентално-европским државама Европске Уније. Ово је већ само по себи, веома необично када се зна да Србија тежи да буде чланица ЕУ у којој сада, уз мање изузетке, доминирају потпуно другачија концепцијска решења у односу на основне изворе кривичног процесног права, а нарочито када се ради о државама које спадају у тзв. стару Европу, а чији су правни системи уопште, па и када је реч о кривичном поступку (као на пример, Аустрија, Немачка и Француска) традиционално служили као својеврсан „упоредноправни узор” нашој земљи.

---

13 М.Шкулић и Г.Илић, *Нови Законик о кривичном поступку Србије – како је пропала реформа и шта да се ради*, Београд, 2012., стр. 19.

Међутим, осим овога, што представља значајан „атак” на правну сигурност и стварање извесног „нереда” у нашем кривичном процесном систему, чини се да и низ конкретних норми новог Законика о кривичном поступку из 2011. године поприлично одступа и од неких уобичајених „европских стандарда”, а нарочито када је реч о неким непотребним ограничењима права и слобода у кривичном поступку, што је објашњено у претходном тексту.

Иако се Европска конвенција о људским правима и основним слободама, начелно не упушта у „наметање” државама типа кривичног поступка, већ сваком конкретном правном систему слободно „препушта” да ли ће кривични поступак уредити као тзв. мешовити кривични поступак у којем у доказном смислу на главном претресу, тј. суђењу у ужем смислу, доминирати суд (што је типично за већину континентално-европских држава), или ће суђење бити конструисано као потпуно адверзијално, тако што би суд био доказно максимално пасивизиран, а извођење доказа било примарно или чак апсолутно, препуштено самим странкама, тип кривичног поступка ипак може бити од значаја и за оцену колико се у конкретном поступку штите права и слободе.

Наиме, када се у некој држави на пречац потпуно промени тип кривичног поступка, који „одједном” постаје потпуно адверзијалан, онда се тиме начелно, потенцијално веома може погоршати положај окривљеног, који се као странка, а нарочито када нема браниоца (а стручна одбрана није обавезна за велики број кривичних дела), може бити у инфериорном положају у односу на јавног тужиоца који је државни орган и као такав може рачунати на помоћ полиције у прикупљању доказа, лакше остваривати контакт са другим државним органима, али и уопште, брже и једноставније долазити до доказа. Наравно, могуће је понекад и обрнута ситуација, када неки екстремно богати окривљени, може путем ангажовања врхунских адвокатских тимова, па и приватних детектива у

истрази и сл., фактички бити супериорнији у односу на оптужбу, али је то у са становишта заштите људских права и слобода, мање проблематично, изузимајући да и тако нешто представља пример потенцијалног огрешења о начело једнакости грађана пред законом.

Конкретно, сада када странке сnose основни доказни терет на главном претресу и када надлежни државни органи већ последњих неколико година истичу да су уложена велика средства у обуку судија, јавних тужилаца, полиције и једног дела адвоката за примену новог Законика о кривичном поступку, може се поставити и питање *једнакости странака*, односно тзв. једнакости оружја странака у кривичном поступку. Наиме, странке су тужилац и окривљени, дакле не и бранилац, што значи да када држава официјелно спроводи обуку тужилаца, она би практично морала обучавати и окривљене. Тако нешто наравно, није могуће, јер би било тешко замислити да конкретни окривљени пре започињања главног претреса треба да похађа „курс из кривичног процесног права“, нити би било могуће, исто као што би било апсурдно да се „потенцијални“ окривљени „превентивно“ и „унапред“ обучавају за страначко извођење доказа..., ако би их „снашло“ да постану „равноправна странка“ у неком будућем кривичном поступку. То значи да би конкретни окривљени који у кривичном поступку уопште није имао браниоца или је имао неадекватног, нестручног, неактивног и сл., а ради се о браниоцу који му је био постављен по службеној дужности, а при том је тај окривљени, као странка био дужан да равноправно са другом странком, а то је јавни тужилац, изводи „своје“ доказе, може са пуно аргумената тврдити да му је на такав начин повређено право на правичан поступак, утврђено у члану 6 Европске конвенције о људским правима и основним слободама.

Коначно, како се питање истраге, код нас често посматра као „мајка“ свих кривичнопроцесних проблема (што иначе, уопште није тачно) и као суштинска највећа новост новог За-



коника о кривичном поступку, не треба заборавити да **иако је истрага јавно-тужилачка, а јавни тужилац по дефиницији – странка у кривичном поступку, истрага не сме да буде страначка, или боље речено – једностраначка. Ово није ни у најмањој мери контрадикторно, јер је тако широм Европе у државама које већ деценијама имају јавно-тужилачку, односно државно-тужилачку истрагу.**<sup>14</sup>

Иако мере које јавни тужилац одређује у оквиру свог поступања према начелу условљеног опортунитета кривичног гоњења нису кривичне санкције, оне, а посебно неке од њих у великој мери, имају сличности са неким релативно благим кривичним санкцијама. Скоро да би се могле сматрати својеврсним „парасанкцијама“. Одређујући такве мере, јавни тужилац *де факто* на извештан начин „одлучује“ слично као што то, када изриче кривичне санкције, чини суд, што такође нужно захтева да јавни тужилац буде не само функционално независан и непристрасан, већ и да у пракси развија свој „ментални склоп“ у правцу једног више „судског“ резоновања.

Када води истрагу против непознатог осумњиченог или када поступа у предистражном поступку док се још увек не зна ко је осумњичени, јавни тужилац ни формално није странка, јер једна странка може постојати само ако у исто време постоји друга супротстављена странка, односно странка која начелно има супротан процесни интерес.

Чак и када се истрага води против познатог осумњиченог, ни тада јавни тужилац не сме да буде типична странка, јер иако постоји осумњичени који има начелно супротстављени процесни интерес у том процесном стадијуму је улога суда минимална, јер судија за претходни поступак има врло лимитирану надлежност у јавно-тужилачкој истрази. Ни у том процесном стадијуму стога још увек нема типичног *процесног односа*, који подразумева постојање *три основна процесна*

---

14 Више о томе: C.Roxin, (bel. 2), стр.. 57 – 58.

*субјекта* – овлашћеног тужиоца у функцији оптужбе и кривичног гоњења, окривљеног у функцији одбране и кривичног суда у функцији вођења кривичног поступка и одлучивања о његовом предмету, већ мора да поступа непристрасно и не испољава „страначко слепило“. Осим овог у основи формално-теоријског аргумента у прилог ставу да јавни тужилац у истрази ни у ком случају не сме да буде „страначки слеп и глув“, говори и начело правичног вођења кривичног поступка, а као што је претходно већ објашњено и нови ЗКП обавезује јавног тужиоца да с једнаком пажњом испитује како чињенице и доказе који иду у прилог оптужби, односно кривичном гоњењу, тако и оне које користе одбране. Друга је ствар наравно, колико су одредбе Законика консеквентне у разради тих начелних правила, а с обзиром на карактер јавно-тужилачке истраге у „српској варијанти“, те нарочито с обзиром на доминантно адверзијалну конструкцију главног претреса, није тешко закључити да окривљени без браниоца нема велике шансе у „доказном двобоју“ са јавним тужиоцем.

Суђење је сада у Србији конципирано потпуно страначки. Доказе изводи прво једна странка, а онда њима опонира супротна странка и обрнуто. То је и лаицима познато из америчких филмова, када вешти адвокати настоје да импресионирају пороту. Али у Србији нити има пороте, нити ће сваки окривљени имати помоћ адвоката. Одбрана по службеној дужности је резервисана само за тежа кривична дела. И тако ће равноправни „такмац“ јавном тужиоцу као правнику са положеним правосудним испитом, бити најчешће неки неуки, а често и полуписмени окривљени. Зна се каква је образовна структура већине наших грађана, а нарочито типичних окривљених. И онда ће такав окривљени имати на располагању формално иста правна „оружја“, као и јавни тужилац. Прав(н)ично зар не ?

Држава улаже велика средства у обуку судија и јавних тужилаца, понекад се обучавају и адвокати, али наравно, никоме не

пада на памет да „едукује“ окривљене. Може звучати на први поглед комично да би сада требало „тренирати окривљене. Не можемо „коцком“ бирати грађане који су потенцијални окривљени, мада и то можда може пасти на памет неком ентузијастичком реформатору. Тешко је и актуелном окривљеном, организовати „курс“ пре почетка суђења. Међутим, ако су странке равноправне и саме изводе „своје“ доказе, онда све што има једна странка, мора имати и друга, па то важи и за обуку.<sup>15</sup> Странка у кривичном поступку није бранилац, већ окривљени. Стога није немогуће замислити да се неки окривљени, односно осуђени чак обратити Европском суду за људска права, тврдећи да је његов неуспех у доказној утакмици, резултат начелно инфериорног положаја у односу на јавног тужиоца. У континенталној Европи, суд је, по правилу, суверени и неприкосновени „господар“ доказног поступка, без обзира на то што странке располажу одговарајућом доказном иницијативом, те у одређеној мери могу учествовати и у извођењу доказа. То је најтипичније у Немачкој и у другим државама чији су нам правни системи традиционално служили као узор.<sup>16</sup>

Да би јавни тужилац ефективно остваривао своју улогу у заштити људских права у кривичном поступку, неопходно је да се поправе бројни тешки, како концепцијски, тако и правно-технички недостаци новог Законика о кривичном поступку, што је могуће било његовим радикалним изменама (које надамо се, неће бити сведене на импровизовано „крпарење“), било доношењем потпуно новог Законика о кривичном поступку Србије, који ће испољавати све модерне тенденције у правцу стварања услова за ефикасан и правичан кривични

---

15 М.Шкулић, *Погрешна концепција и бројне правно-техничке грешке новог Законика о кривичном поступку – шта даље и како реформисати реформу српског кривичног поступка*, Зборник Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије – Реформа кривичног права, Копаоник, 2014. стр. 58.

16 С. Roxin und В. Schünemann, *Strafverfahrensrecht*, 26. Auflage, „Verlag С. Н. Beck“, München, 2009, стр. 78.

поступак, али који ће поред тога, уважавати у битној мери и нашу кривичнопроцесну традицију. Осим овог **кључног услова**, потребно је да се испуне и још две *основне претпоставке* које се односе на јавно-тужилачку организацију:

- Потребно је положај јавног тужиоца фактички, ако то већ формално није могуће без претходне промене Устава, приближити положају судије, који је *независтан*, док је јавни тужилац, „само“ *самосталан*, што у ствари фактички ни не представља превелику разлику, уколико самосталност јавног тужиоца, схватимо као његову *функционалну независност*.
- Неопходно је значајно променити организацију јавног тужилаштва, које је сада организовано скоро на „војни“ начин, уз претерану и сувише строгу хијерархију, што је једног носиоца јавно-тужилачке функције (др Горан Илић, заменик Републичког јавног тужиоца), и навело да о нашем новом кривичнопроцесном систему, а у контексту задржане „старе“ организације јавног тужилаштва, духовито пише као о својеврсној и „бизарној“ фигури типа: ***тужилаштво со-вјетско – поступак амерички***.<sup>17</sup>
- Потребно је да Државно веће тужилаца заиста буде гарант јавнотужилачке самосталности или функционалне независности, а не само још једна „последња“ карика у веома строгом „ланцу“ јавнотужилачке хијерахије.

---

17 Више о томе: М.Шкулић и Г.Илић, *Нови Законик о кривичном поступку Србије – један корак напред, два корака назад*, Удружење јавних тужилаца Србије, Правни факултет у Београду и Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012., стр. 97. Адреса за преузимање текста са сајта: <http://www.uts.org.rs/images/stories/061212.novi.zakonik.o.krivicnom.postupku.pdf>.

## 8. Положај Државног већа тужилаца у правном систему Србије у светлу редефинисане улоге јавног тужилаштва у српском кривичнопроцесном систему

Положај и улога Државног већа тужилаца у правном систему Републике Србије, се не могу анализирати само у стриктно правно-организационом смислу, а без обраћања пажње и на битно промењену улогу јавног тужилаштва у кривичнопроцесном систему Србије. Сада када је јавни тужилац добио *истражну надлежност* и то још уз омогућавање да се мање више сви докази које је он прикупио у сопственој истрази, могу релативно лако (скоро исто као што је раније било могуће са доказима потеклим из судске истраге), користити на главном претресу, као изузетак у односу на начело непосредности, неопходно је да се правни, како у законском, тако и у уставном смислу, положај носилаца јавно-тужилачке функције, тј. јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, максимално приближи положај који имају судије у правном систему.

Иако начелно јавни тужилац не може бити поистовећен са судијом, јер процесне улоге јавног тужиоца и судије се битно разликују и јавни тужилац морао да поседује практично истоветни ниво независности, а мање је важно да ли ће он и формално, тј. у смислу уставних и законских прописа бити независан или „само“ самосталан, што би се практично, морало свести на *функционалну независност*. Гарант такве независности би морало да буде Државно веће тужилаца, али да би се то реално могло остварити, потребно је да предузму суштинске и опсежне промене у односу на положај и улогу тог органа у правном систему.

Досадашње искуство показује да строго хијерархијски организовано јавно тужилаштво, на чијем је челу Републички јавни тужилац, који је истовремено по функцији и председник Државног већа тужилаца, у ствари, донекле само „симулира“ слободно одлучивање изборних чланова Државног већа ту-

жилаца из редова носилаца јавно-тужилачке функције. Наиме, лако се може утврдити да су у више од 99,99 % случајева, ти чланови Државног већа тужилаца **увек гласали исто као и њихов „шеф“ – Републички јавни тужилац**, који је истовремено и Председник Државног већа тужилаца. Ово, као и озбиљни проблеми уочени током тзв. општег избора или „реизбора“ свих носилаца јавно-тужилачке функције, током 2009. године али и након тога, када се решавало о приговорима на неизбор, су утицали на то да сами јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца испољавају висок степен неповерења у Државно веће тужилаца, од којег би се формално, што је парадоксално, требало очекивати да буде гарант њихове самосталности, односно функционалне независности.

Свака нова реформа, наставак реформе или „реформа реформе“ српског правосуђа уопште, као и када је у питању реформисање јавно-тужилачке организације, што подразумева и озбиљну реформу Државног већа тужилаца, мора да као свој основни *ратио* има враћање поверења у то правосудно тело.

## **9. Основне могуће/пожељне промене уставних решења која се односе на носиоце јавно-тужилачке функције и јавно-тужилачку организацију и Државно веће тужилаца**

Ако се, а што је суштински неопходно и са становишта промењене концепције кривичног поступка, битно редефинисање органа којем је поверено вођење истраге у кривичном поступку, потребно је у Уставу другачије регулисати питања која се односе на:

1. Положај носилаца јавно-тужилачке функције;
2. Основне елементе јавно-тужилачке организације;
3. Државно веће тужилаца.

## 9.1 Положај носилаца јавно-тужилачке функције

**Носиоци јавно-тужилачке функције** би у Уставу требало да буду дефинисани на битно другачији начин, не као јавни тужиоци и њихови заменици, већ искључиво као јавни тужиоци, при чему би конкретним јавним тужилаштво руководио један *главни јавни тужилац*, а у њему било више других јавних тужилаца. Ово је адекватније, јер је однос „јавни тужилац – заменик јавног тужиоца“ сувише крут и он је по логици ствари, више „ослоњен“ на превазиђен систем строге хијерархије, типичне и за чак другу историјску епоху.

Није логично да се формално сматра да све што ради једно јавно тужилаштво, односно конкретни заменици, у ствари потиче од конкретно јавног тужиоца, којег његови заменици само процесно супституишу. Овакав нови систем би положај јавних тужилаца суштински приближио положају судија у правосудном систему, тако да би слично као што у било којем суду постоје судије, од којих је један председник суда и у јавним тужилаштвима постојали јавни тужиоци од којих би један (на одређени мандат), вршио дужност главног јавног тужиоца.

Потребно је превазићи сада (а нарочито с обзиром на важећи модел кривичног поступка и јавно-тужилачки систем кривичне истраге), застарели концепт дефинисања судија као независних, а носилаца јавно-тужилачке функције „само“ као *самосталних*, што се исто односи и на разлику у уставном и законском положају Државног већа тужилаца у односу на Високи савет судства.

Дакле, носиоци јавно-тужилачке функције треба да се дефинишу као независни у остваривању своје основне уставне и законске дужности, а то је заштита уставности и законитости и кривично гоњење учинилаца кривичних дела, односно лица у погледу који постоји одговарајући процесно релевантни степен сумње да су учинила кривично дело.



## **9.2 Основни елементи јавно-тужилачке организације**

*Јавно-тужилачка организација* не сме више бити у таквом степену хијерархијски организована као до сада, јер то није спојиво са новом природом јавно-тужилачке функције у нашем кривичнопроцесном систему, а пре свега, са новом концепцијом истраге.

Републички јавни тужилац, као и јавни тужиоци, односно будући „главни тужиоци“ (ако се прихвати промена система који се сада своди на „јавне тужиоце и њихове заменике“), би и у модификованом уставном и законском концепту имали одговарајући ниво права и дужности у хијерархијском смислу, али би то било на далеко мањем нивоу него сада, те се суштински сводило на односи „првог међу једнакима“, слично као што то иначе, када се ради о судској власти, важи за однос судија и председника суда.

## **9.3 Државно веће тужилаца**

Неколико је основних нормативних проблема који су када је реч о уставном и законском уређењу Државног већа тужилаца, од посебног значаја. Ту спадају следећа питања:

- 1. Систем избора јавно-тужилачких представника стриктно према нивоима јавних тужилаштава;*
- 2. Проблем састава Државног већа тужилаца;*
- 3. Републички јавни тужилац као „априорни руководилац Државног већа тужилаца“, тј. његов председник по положају.*



### 9.3.1 Систем избора

Сада важеће законско решење према коме се изборни чланови из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца *бирају према нивоима тужилаштва*, се може оправдано критиковати. Из овог решења произлази да неколико стотина носилаца јавно-тужилачке функције (нај)нижег, односно „почетног“ ранга, тј. на нивоу основних јавних тужилаштава, бира једног члана, а око од десет пута мање носилаца јавно-тужилачке функције највишег ранга, тј. заменика Републичког јавног тужиоца, такође бира једног члана. Из анализе оваквог сада важећег изборног система би могао проистећи реалан закључак да „изборни глас“ заменика јавног тужиоца у Републиком јавном тужилаштву вреди чак око десет пута више од гласа заменика јавног тужиоца на основном нивоу.

Садашњим системом избора чланова ДВТ-а из реда носилаца јавно-тужилачке функције се такође, још само додатно појачава и иначе, изузетно изражен хијерархијски однос у јавно-тужилачкој организацији, што као што је претходно објашњено, није у складу ни са потребама које произлазе из новог концепта истраге у српском кривичнопроцесном систему. Стога би било далеко боље и свакако више у елементарном демократском духу, да сви носиоци јавно-тужилачке функције, без обзира ранг јавног тужилаштва којем припадају учествују у избору свих кандидата за изборне чланове Државног већа тужилаца из реда носилаца јавно-тужилачке функције.

### 9.3.2 Проблем састава

Потребно је размислити о *саставу Државног већа тужилаца*, те размотрити могућност (што је коначно, у основи дефинисано и Националном стратегијом), да представници извршне власти, тј. министар надлежан за правосуђе, као и законодавне власти (председник Одбора за правосуђе Народне скупштине), не буду априорно и по уставно-законском

аутоматизму/механизму у саставу Државног већа тужилаца, тј. чланови по положају Државног већа тужилаца.

С друге стране, свакако не треба гајити илузије да ће се тако аутоматски и само по себи, апсолутно ефикасно спречити сваки могући (недозвољени) утицај политике на избор и напредовање носилаца јавно-тужилачке функције, тј. уопште на јавно-тужилачку организацију, јер ако су носиоци политичке моћи и утицаја склони таквим злоупотребама, они би и у таквом систему нашли начина да остваре недозвољени утицај, а што би тада чак било и мање очигледно, па и доказиво, јер формално представници политике, односно других грана власти, не би били у саставу Државног већа тужилаца.

### *9.3.3 Републички јавни тужилац као председник по положају*

Када је реч о уставном и законском (на темељу Устава), регулисању Државног већа тужилаца, чини се да би било адекватно да Републички јавни тужилац не мора обавезно да буде и Председник Државног већа тужилаца. Дакле, Устав би само прописао да је Републички јавни тужилац члан по положају Државног већа тужилаца, али да није аутоматски и председник тог тела.

Затим би се у Закону о Државном већу тужилаца разрадила неопходна процедура избора Председника ДВТ-а, што би на пример, било могуће учинити нормама које би предвиђале да Председника и заменика председника Државног већа бира и разрешава Државно веће из реда изборних чланова Државног већа, тајним гласањем, већином гласова свих чланова, на начин прописан Пословником о раду Државног већа.

Ради се о великој промени од које се у пракси основано може очекивати да пружи допринос већем степену *демократичности* у раду Државног већа тужилаца. Тиме би се на одговарајући начин релативизирати иначе, изузетно висок

степен строге хијерархије који је типичан за садашњу јавно-тужилачку организацију, а који није потребан у правосудно-изборном телу, као што је Државно веће тужилаца.

**ДР МАРИНА МАТИЋ БОШКОВИЋ**  
потпредседница Програмског савета  
Удружења тужилаца

# **УЛОГА ДРЖАВНОГ ВЕЋА ТУЖИЛАЦА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА И РЕФОРМЕ ПРЕДВИЂЕНЕ У АКЦИОНОМ ПЛАНУ ЗА ПОГЛАВЉЕ 23**

## **1. Значај Поглавља 23 у процесу европских интеграција**

Иако се будућност Европске уније налази на раскршћу након објављивања резултата референдума у Уједињеном краљевству у јуну 2016. године на којем су се њени грађани изјаснили да не желе више да буду део европске заједнице народа, придруживање Европској унији и даље остаје пожељна перспектива и будућност за државе Западног Балкана.

Проширење Европске уније представља више од територијалног проширења, оно подстиче стварање нових политика, институтционалне организације Уније и утиче на корпус правних прописа, како у Унији тако и у будућим државама чланицама.<sup>1</sup> Процес придруживања Европској унији карактерише јака улога Европске уније као институције која преноси право Уније трећим државама.<sup>2</sup> Државе које теже да постану чланице Европске уније у обавези су да усвоје и примене њене правне тековине. Условљавање је методологија која се кори-

---

1 C. Hillion, „EU Enlargement“, у: P. Craig, G de Burca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 2011, стр. 187–217.

2 M. Cremona, „The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity“, *Common Market Law Review*, Vol. 41, 2004, стр. 555–573.

сти током придруживања, како би се обезбедило да нове државе чланице могу да апсорбују захтеве предвиђене правним тековинама ЕУ и испуне обавезе које произлазе из чланства.<sup>3</sup>

У процесу проширења Европске уније на исток, Унија се суочила са ситуацијом да државе које су у транзицији, с другачијом економском, социјалном и политичком ситуацијом, желе да постану чланице Уније. Како би одговорила на овај изазов, Европска унија је развила приступ, који је био знатно шири од захтева да се само национално законодавство усагласи с прописима ЕУ. Европски савет је усвојио 1993. године тзв. критеријуме из Копенхагена, који су, између осталог, предвиђали институционалну стабилност која гарантује демократију, владавину права, људска права и заштиту мањина, као и постојање функционалне тржишне привреде. Услови усвојени у Копенхагену постепено су допуњавани и развијани. Тако је на Европском савету у Мадриду, одржаном 1995, у закључцима јасно наведено да није довољна само политичка посвећеност да се прихвате правне тековине ЕУ, већ државе кандидати морају да прилагоде своје управне структуре како би гарантовале делотворну примену прописа ЕУ.

Критеријуми за приступање постојали су паралелно с посебним захтевима да се током придруживања усагласе домаћи прописи с правним тековинама ЕУ. Овакви захтеви правдани су потребом да се оствари интеграција унутрашњег тржишта.<sup>4</sup>

Државе кандидати које су приступиле Европској унији 2004. суочиле су се током 90-их година XX века с многим изазовима, од којих је највећи био карактер права ЕУ, односно као

---

3 К. Е. Smith, „The Evolution and Application of the EU Membership Conditionality“, у: М. Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2003, стр. 105–140.

4 European Commission, White Paper – Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union, COM (95) 163 final.

су га називали „покретна мета“. Међутим, главни недостаци који су постојали у новим државама чланицама, пре свега неповерење да могу да примене у пракси нове прописе, утицали су на одлуку да нове државе не могу аутоматски да приступе систему Шенгена, већ је задржан стари међувладин механизам одлучивања о давању пуноправног чланства у овај систем, што значи једногласно одлучивање свих држава чланица да су нове државе испуниле услове за чланство.<sup>5</sup>

И приликом следећег проширења Европске уније 2007, када су Бугарска и Румунија постале њене чланице, пажљиво се пратио напредак у области правосуђа и унутрашњих послова.<sup>6</sup> У извештајима о напретку Европска комисија је стално истицала недостатак напретка у области правосуђа и унутрашњих послова, укључујући и недостатак институционалних капацитета, доводећи у питање да ли ће државе постати чланице 2007. године, како је било планирано.<sup>7</sup>

Европска комисија је као недостатке у извештајима о Бугарској и Румунији навела проблеме у области правосуђа и борбе против корупције, а у случају Бугарске и недостатак одговарајућих мера у борби против организованог криминала и прања новца. Како би се омогућило да ове две државе постану чланице ЕУ, Комисија је предложила, поред увођења заштитне клаузуле у Акт о приступању<sup>8</sup>, и успостављање

---

5 J. Monar, *Enlargement-Related Diversity in EU Justice and Home Affairs: Challenges, Dimension and Management Instruments*, Dutch Scientific Council for Government Policy, Working Document W 112, The Hague, 2000, [www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/DVD\\_WRR\\_publicaties\\_1972-2004/W112\\_Enlargement-related\\_diversity\\_in\\_EU\\_justice.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/DVD_WRR_publicaties_1972-2004/W112_Enlargement-related_diversity_in_EU_justice.pdf).

6 D. Bozhilova, „Measuring Success and Failure of EU: Europeanization in the Eastern Enlargement: Judicial Reform in Bulgaria“, *European Journal of Law Reform*, Vol. 9, 2007, стр. 285–319.

7 European Commission, *Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania*, COM (2006) 549 final, Brussels, 26. септембар 2006.

8 Акт о приступању садржао је, у члану 39, тзв. заштитну клаузулу како би се покрили потенцијални недостаци у примени инструмената ЕУ у области

посебног механизма којим ће се верификовати напредак нових чланица након приступања Унији. Донете су две одлуке о успостављању механизма сарадње и верификације напретка (ОЈ Л 354, од 14. децембра 2006), којима су утврђени репери у области реформе правосуђа и борбе против корупције, када су у питању Румунија и Бугарска, и репери за област организованог криминала, за Бугарску.

Анализирајући постављене репере за Бугарску и Румунију, може се видети и начин на који Европска унија утиче на измену законског и институционалног оквира у овим државама, али и организације правосуђа.<sup>9</sup> Од Румуније је тражено да обезбеди транспарентан и ефикасан судски поступак, да у области борбе против корупције оснује агенцију која би била надлежна за интегритет, да спроводи професионалне истраге у случајевима сумње на високу корупцију и да предузме мере неопходне за превенцију и борбу против корупције на нивоу локалне самоуправе. Листа репера за Бугарску знатно је дужа и укључује обезбеђивање гаранција независности

---

међусобног признања у кривичним стварима у новим државама чланицама. Она је предвиђала могућност да Комисија у случају тешких недостатака или ризика може, након консултација с државом чланицом, да привремено суспендује одредбе о правосудној сарадњи у кривичним стварима. Период важења заштитне клаузуле био је три године и ниједном није коришћена.

9 Од Румуније је тражено да обезбеди транспарентан и ефикасан судски поступак, да у области борбе против корупције оснује агенцију која би била надлежна за интегритет, да спроводи професионалне истраге у случајевима сумње на високу корупцију и да предузме мере неопходне за превенцију и борбу против корупције на нивоу локалне самоуправе. Листа репера за Бугарску знатно је дужа и укључује обезбеђивање гаранција независности правосуђа усвајањем амандмана на Устав којима ће се уклонити двосмисленост у погледу независности и одговорности правосудног система, као и усвојање стратегије за борбу против организованог криминала, с фокусом на прање новца и одузимање имовинске користи стечене кривичним делом. Из наведеног се може видети да ЕУ од држава захтева не само измене законског већ и институционалног окрива, али и промену праксе и поступања органа власти. Више у F. Trauner, *Post-accession compliance with EU law in Bulgaria and Romania - a comparative perspective*, European Integration online Papers (EIoP), 2009, Special Issue 2, Vol. 13, чланак 21, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-021a.htm>

правосуђа усвајањем амандмана на Устав којима ће се укло-нити двосмисленост у погледу независности и одговорности правосудног система, као и усвојање стратегије за борбу про-тив организованог криминала, с фокусом на прање новца и одузимање имовинске користи стечене кривичним делом.<sup>10</sup> Из наведеног се може видети да ЕУ од држава захтева не само измене законског већ и институционалног окрива, али и промену праксе и поступања органа власти.

Бугарска и Румунија су на основу члана 1. садржаног у обе одлуке о успостављању механизма координације и верифи-кације дужне да једном годишње извештавају Комисију о напретку оствареном у испуњавању постављених репера. Уколико не остваре постављене циљеве, тачком 7. Преамбуле предвиђена је могућност Комисије да примени заштитну клаузулу, укључујући и суспендовање обавезе држава члани-ца да признају и извршавају судске одлуке Бугарске и Руму-није, као што је европски налог за хапшење.

Међутим, Комисија је као механизам контроле и заштите у случају Бугарске користила суспензију одређених ЕУ фон-дова, док власти у Бугарској не покажу да су успоставиле солидну структуру за управљање фондовима.<sup>11</sup>

Успостављање механизма верификације, као *ex post* контроле након чланства државе у ЕУ, представља изузетак и захтева обимно ангажовање Комисије. Искуство с Бугарском и Руму-нијом, у којима су значајни недостаци опстали дуго након чланства у Унији, утицало је на промену стратегије Коми-сије и увођење праксе да се преговори о поглављима 23 и 24 отварају први и затварају последњи с државама кандидати-ма. Таква ситуације је била у случају Хрватске која је постала

---

10 F. Trauner, *Post-accession compliance with EU law in Bulgaria and Romania - a comparative perspective*, European Integration online Papers (EIoP), 2009, Special Issue 2, Vol. 13, чланак 21, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-021a.htm>

11 Commission report on the Management of EU Funds in Bulgaria, COM (2008) 496 final, Brussels, 23. јул 2008.



чланица ЕУ 2013, иста пракса је примењена и у случају Црне Горе, а примењује се и у случају наше земље.

## **2. Надлежности Државног већа у спровођењу Акционог плана за поглавље 23**

На самиту Европског савета 28. јуна 2013. донета је одлука о отварању преговора о чланству Србије у Европској унији. Процес преговора захтеваће да Србија испуни највише стандарде у области правосуђа и основних права, слободе, безбедности и правде.

Правне тековине Европске уније подељене су у 35 поглавља, а преговори о чланству су процес током којег ће Србија ускладити свој правни и институционални оквир у наведеним сегментима. Тема правосуђа покривена је у преговарачком поглављу: 23 – „Правосуђе и основна права“. Према новом приступу преговорима о чланству, након искустава које је Европска унија имала у процесу придруживања с Румунијом и Бугарском, Поглавље 23 и Поглавље 24 – „Правда, слобода и безбедност“, прва се отварају и последња затварају, како би се могла пратити примена реформи у пракси.<sup>12</sup>

У јулу 2014. године, достављањем Извештаја о скринингу Србији, завршен је процес скрининга за Поглавље 23, као прва фаза преговарачког процеса, која обухвата процену стања у Србији у односу на стандарде Европске уније.

Извештај о скринингу је документ који је припремила Европска комисија на основу експланаторног и билатералног скрининг састанка са представницима Србије задуженим за поглавље 23.<sup>13</sup>

---

12 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, COM(2012) 600 final: „Нови приступ у преговорима у области владавине права уводи потребу за праћење резултата спроведених реформи током процеса преговора.“

13 Извештај о скринингу се састоји од четири дела: у првом делу се утврђује садржај поглавља, други је посвећен постојећем стању усклађености и импле-

У Извештају о скринингу област правосуђа је подељена у четири тематске целине: независност правосуђа; непристрасност и одговорност; професионалност, компетентност и ефикасност и област ратних злочина. За сваку од тих области Извештај даје преглед важећег правног и институционалног оквира, његову оцену у односу на најбоље европске стандарде и препоруке за унапређење постојећег стања.

Анализом Извештаја о скринингу за поглавље 23<sup>14</sup>, као и Акционог плана за поглавље 23 који је усвојен на седници Влади 27. априла 2016. године, јасно је да би Државно веће тужилаца требало да припреми сопствену листу приоритета и програм рада до 2018. године како би припремило своје предлоге или смернице за остваривање одређених активности предвиђених Акционим планом за поглавље 23.

Иако се очекивало да ће се преговори за Поглавље 23 отворити до 30. јуна 2016. године, то се није догодило јер се нису све чланице ЕУ сложиле око овог питања.<sup>15</sup>

Државно веће тужилаца, као Уставом уређен гарант самосталности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, има значајну улогу у управљању тужилачким системом, посебно у погледу управљања људским ресурсима, али и управљања финансијама. За остваривање наведених надлежности, Државно веће тужилаца морало би да има развијене аналитичке капацитете и јаку Административну канцеларију, која може да подржи процес доношења одлука припремом квалитетних анализа.

---

ментационом капацитету државе, трећи даје процену степена усклађености, а последњи садржи закључке и препоруке.

14 Извештај о скринингу за Србију – поглавље 23, Правосуђе и основна права. ЕУ MD 45/14 од 15. маја 2014.

15 Хрватска је искористила могућност да захтева додатне активности од Србије.

Поред изазова са којима се сусреће Државно веће тужилаца у преузимању пуне надлежности и унапређењу капацитета, потребно је и да активно учествује у процесу придруживања Европској унији. Државно веће тужилаца би требало да омогући да јавно тужилаштво има један глас и да предлози за спровођење реформи које имају утицаја на рад јавног тужилаштва буду консултовани са Државним већем тужилаца.

Први сет мера из Акционог плана за поглавље 23 односи се на независност правосуђа. Препорука из Извештаја о скринингу односи се на припрему анализе постојећег Устава и припрему амандмана који ће узети у обзир препоруке Венецијанске комисије и европске стандарде у погледу независности и одговорности правосуђа.

Државно веће тужилаца би већ требало да ради на припреми свог документа који би обухватио предлоге за уређење јавног тужилаштва и Државног већа тужилаца у новом Уставу, на начин да се обезбеђује пуна независност правосуђа од политичких утицаја, као и да се ограничи утицај извршне и законодавне власти у поступку избора, напредовања и престанка функције јавног тужиоца, односно заменика јавних тужилаца, а да се сам процес заснива на јасним, објективним и мерљивим критеријума, а да је процедура правична и транспарентна. Предлог Државног већа тужилаца би требало да се посебно осврне на уређење самог Државног већа, и то у погледу састава Већа и начина и процеса избора самих чланова Већа.

Када је у питању састав правосудног савета Мишљење број 10 даје две значајне сугестије, које још нису примењене у садашњем уређењу састава Државног већа тужилаца. Прва је учешће стручњака, односно професионалаца у дискусијама о конкретним питањима, али без права гласа.<sup>16</sup> Друга је предложени избор несудијских чланова који би донели додатне спо-

---

<sup>16</sup> Тачка 40. Мишљења бр. 10.

способности, знања и гледишта, као што су то нпр. представници цивилног друштва.<sup>17</sup> Вероватно би Већу знања и гледишта ових нетужилачких чланова користила у раду, а допринели би и проширењу перспективе приликом одлучивања.

Значајна улога Државног вежа тужилаца која је предвиђена Акционим планом за поглавље 23 односи се и на успостављање правичног и транспарентног система напредовања јавних тужилаца, укључујући периодично професионално вредновање рада јавних тужилаца. Препоруком из Извештаја о скринингу предвиђено је да Државно веће тужилаца треба да сноси одговорност за доношење одлука о напредовањау, распоређивању на ниже радно место или предстанку функције.

Из наведене препоруке произлази да би Државно веће тужилаца требало да прати примену до сада усвојених подзаконских аката којима се уређују избор, напредовање и дисциплински поступак и да их унапређује како би остварили своју сврху.

У Извештају о скринингу препоручује се да је потребно обезбедити одговарајуће административне капацитете за Државно веће тужилаца, што у пракси значи да је неопходно спровести одговарајућу анализу потребних људских ресурса за Административну канцеларију Државног већа тужилаца и на основу анализе, донети нови Правилник о систематизацији радних места у Административној канцеларији.

Један од стандарда за обезбеђење независног функционисања неке институције је и постојање независно буџета. Акционим планом за поглавље 23 предвиђено је да Државно веће тужилаца преузме преостала буџетска овлашћења од Министарства правде, како би ефективно извршавало своје надлежности.

Рад Већа одвија се у складу са начелима транспарентности и одговорности, сви релевантни акти Већа су на једноставан

<sup>17</sup> Тачка 40. Мишљења бр. 10.

начин доступни јавности (преко нове интернет презентације Државног већа тужилаца, која је прилагођена потребама корисника).

Државно веће тужилаца, као и Високи савет судства, још увек према перцепцији тужилаца, односно судија, нису остварили основну улогу због које су основани, а то је заштита самосталности јавних тужилаца. Ова улога Државног већа је посебно значајна када постоји политички утицај на рад тужилаштва и када би Државно веће требало јавно да реагује како би заштитило тужиоце. Овај проблем препознат је и у Извештају о скринингу у којем се наводи да је неопходно установити јасну процедуру јавног реаговања Државног већа у случајевима политичког утицаја на рад тужилаштва.

Поред заштите самосталности тужилаца, Државно веће би требало да обезбеди и заштити интегритет и одговорност самих тужилаца и то кроз строгу примену свих законских и дисциплинских средстава, као што су одредбе о сукобу интереса, верификација имовинских карата, ефективно праћење поштовања етичког кодекса и спровођење додатних активности везано за евалуацију и обуку јавних тужилаца у области етике, и правила о дисциплинској одговорности. Такође, потребно је да Државно веће поступа како по службеној дужности, тако и по пријави грађана, државних органа и других институција, у питањима интегритета и нестручног рада.

У припреми обуке јавних тужилаца у области етике, Државно веће тужилаца би требало да предложи Правосудној академији да се организују обуке за јавне тужиоце, заменике и особље са фокусом на осетиљиве области, процесе и понашања која ће бити неопходна да би се одржала предострожност у тим областима.

Поред тога, Државно веће би требало да дефинише мере којима би се промовисала култура одбијања поклона. Детаљнији протоколи о давању поклона би требало да се уврсте у

унутрашње акте тужилаштва. Ово је област у којој би Веће могло да заузме проактивну улогу у будућности када је у питању надгледање тужилачког особља и подизање свести о правилима међу запосленима и грађанима.

Државно веће тужилаца би требало да се укључи у припрему средњорочне стратегије људских ресурса за правосуђе, и то тако што ће припремити анализу потреба и обима посла, укључујући постојећи број заменика јавних тужилаца, тужилачких сарадника, као и других запослених у јавним тужилаштвима који доприносе раду на предметима. Анализа би требало да разликује број систематизованих и број попуњених радних места. Поред података о људским ресурсима који постоје у тужилачком систему, анализа би требало да обухвати број предмета по јавном тужилаштву, и то број новопримљених предмета, број предмета пренетог из претходног периода и то у периоду у протекле три године како би могли да се прате трендови (да ли долази до повећања прилива предмета, да ли долази до повећања старих предмета, у ком обиму се савладава прилив, итд). Анализа би требало да помогне Државном већу тужилаца у планирању потребног броја заменика, али и запослених у јавним тужилаштвима. Такође, указала би где постоји највише проблема у систему и како се они могу превазићи (нпр. неједнака оптерећеност заменика јавних тужилаца по тужилаштвима у Србији, неодговарајућа структура других запослених у јавним тужилаштвима, итд).

Међутим, капацитети Аминистративне канцеларије Државног већа тужилаца за кадровске послове се односе пре свега на интерне и рутинске кадровске потребе Већа, док самоиницијативно управљање људским ресурсима обухвата већ наведену процену потреба за људским ресурсима за јавна тужилаштва у целини на основу промењиве природе тужилачког посла (проширење обима посла због тужилачке истраге, нове технологије и нове процедуре).

Законик о кривичном поступку из 2011. године<sup>18</sup> увео је тужилачку истрагу у Србији. Према Функционалној анализи правосуђа у Србији, коју је припремила Светска банка 2014. године, увођење тужилачке истраге представља највећу промену у правосудном систему и неопходно је испратити последице те промене. Јавно тужилаштво се није адекватно припремило за увођење нове улоге јавних тужилаца. Недостајала је процена потребних људских и финансијских ресурса, како би јавно тужилаштво било спремно да примени нову улогу у складу са Закономом. Извештајем о скринингу предвиђено је да Државно веће тужилаца спроводи надзор над применом новог Законика о кривичном поступку и предузимање конкретних мера где и када је потребно.

### 3. Закључак

Анализа Акционог плана за поглавље 23, као и активности за чију примену је надлежно Државно веће тужилаца, самостално или у сарадњи са другим органима, намеће закључак да је неопходно да Веће самоиницијативно започне са припремним радњама, израдом анализа и докумената који ће изражавати став и мишљење Већа, као и предлог како би одређене активности требало да се реализују у пракси. Многе активности су у Акционом плану за поглавље 23 дефинисане широко или је утврђен само правац деловања, што оставља Државном већу тужилаца довољно простора да изнесе своје предлоге.

Уколико Државно веће не заузме проактивну улогу, остале институције које су задужење за примену Акционог плана за поглавље 23 ће преузети улогу Већа и доносити одлуке у складу са својим схватањима. У том случају Веће неће имати основа да искаже неслагање са донетим одлукама и предузе-

---

<sup>18</sup> Службени гласник РС, број 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

тим активностима, јер се Акциони план мора спроводити у задатим роковима, како би се омогућило отварање преговора о Поглављу 23 у догледно време.







**NORWEGIAN EMBASSY**

This project is financially supported by  
The Royal Norwegian Embassy in Belgrade  
[www.norveska.org.rs](http://www.norveska.org.rs)

Realizaciju projekta finansijski je podržala  
ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu  
[www.norveska.org.rs](http://www.norveska.org.rs)