

децембар 2014. | број 27

27 тужилачка реч

Гласило Удружења
тужилаца Србије



ТЕМА БРОЈА

**Јачање капацитета Државног
већа тужилаца**

**Зашто нам је потребан ДВТ и
какав нам ДВТ треба**
страна 22

**Састав и избор чланова тужилачких
савета од Триглава до Ђевђелије**
страна 28

**Основне функције Државног већа
тужилаца у правном систему Србије**
страна 34

Страх и правда у судницама Србије и Европе
страна 56

ТУЖИЛАЧКА РЕЧ

Гласило Удружења
тужилаца Србије



Издавач:

Удружење тужилаца и заменика
јавних тужилаца Србије,
Грачаничка 18, Београд

Главни уредник:

Миодраг Плазинић

Заменик главног и одговорног уредника:

Бранко Дукић

Редакција:

др Горан Илић, председник УТС и заменик
Републичког тужиоца, мр Марина Матић,
потпредседник Програмског савета УТС и Радован
Лазивић, председник УО УТС и заменик Апелационог
јавног тужиоца у Новом Саду.

Визуелни концепт и дизајн:

comma | communications design

Техничка припрема:

Драгана Ђурић

Штампа:

Corporate Image, Београд

Тираж:

700

Адреса редакције:

Грачаничка 18, Београд

телефон/факс

011 / 3031 909

e-mail:

udruzenjetuzilacasrbije@gmail.com

ISSN 1452-8843 = ТУЖИЛАЧКА РЕЧ

COBISS.SR-ID 140096012

Уводна реч

4

**Активности
Удружења тужилаца
Србије**

Бранко Дукић

6

**Зашто нам је
потребан ДВТ и какав
ДВТ нам треба**

Радован Лазивић

22

**Састав и избор
чланова тужилачких
савета од Триглава
до Ђевђелије**

Милош Станић

28

**Основне функције
Државног већа
тужилаца у правном
систему Србије**

Др Милан Шкулић

34

**Јавно тужилаштво
кроз призму медија**

Момир Илић

50

**Страх и правда у
судницама Србије и
Европе**

Драгана Бољевић

56

УВОДНА РЕЧ

Двадесет седми број часописа „Тужилачка реч” је тематски и посвећен је јачању капацитета Државног већа тужилаца, како би оно постало гарант независности и чувар интегритета тужилачке функције. Овај број припремљен је у оквиру активности на пројекту „Јачање независности и интегритета тужилаца”, који су подржали Амбасада Краљевине Холандије и мисија ОЕБС-а у Србији. Текстови који се налазе у овом броју часописа углавном приказују изазове који постоје пред Државним већем тужилаца да би оно могло у потпуности да оствари Уставом предвиђену функцију, а расправља се и о свим неопходним изменама уставног и законског оквира који мора да буде истински гарант независности и самосталности тужилаца у вршењу њихове функције. Због тога, кроз опис садашњег

стања и тренутних надлежности Државног већа тужилаца, као и изношењем проблема који су настали за тужиоце и правосуђе у целини увођењем новог Законика о кривичном поступку, покушаћемо да укажемо на најзначајније проблеме који се појављују приликом успостављања и вршења надлежности једног независног тела као што је Државно веће тужилаца и могуће правце да се они превазиђу.

Као и у ранијем периоду, Удружење је између два броја часописа „Тужилачка реч” имало велики број активности. О активностима Удружења можете се информисати у нашој редовној рубрици.

Удружење тужилаца Србије је осим редовних активности на пројектима одржало XXII седницу Управног одбора. Управни одбор Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије одржан је 28. јуна 2014. у Дрвенгра-

ду на Међавнику. Тачка дневног реда о којој се највише расправљало на XXII седници Управног одбора била је измена уставног оквира за нови уставни положај јавног тужилаштва.

С обзиром на елементарне непогоде, поплаве које су задесиле многа подручја у Србији у пролећном периоду, Удружење је из сопствених фондова уплатило новчану помоћ угроженима.

Удружење тужилаца Србије заједно са Друштвом судија и МЕДЕЛ-ом организовало је 4. јула међународну конференцију „Обука судија и јавних тужилаца у функцији квалитета правосудног система”. Циљ конференције био је да представи различите системе почетне и сталне обуке судија и јавних тужилаца, теоријска решења и да изнесе приказ савремених, позитивних и негативних, искустава европских земаља



– оних које имају правосудне академије у својим правосудним системима (Француска, Португалија), оних које их немају (Немачка, Аустрија), као и оних са комбинованим системима (Холандија, Италија). На конференцији је учествовао велики број еминентних правних стручњака, представника МЕДЕЛ-а, амбасада, струковних удружења и државних институција из европских држава, који су се осврнули на изазове у примени различитих решења у својим земљама. 5. јула 2014. одржан је и Управни одбор МЕДЕЛ-а у Сремским Карловцима на коме су присуствовали и представници Удружења тужилаца Србије: др Горан Илић, председник Удружења тужилаца Србије, Радован Лазић, председник Управног одбора Удружења, Милорад Тошић и Биљана Силађи, чланови Удружења, и Борка Јовановић, члан Управног одбора Удружења..

Удружење тужилаца Србије започело је реализацију новог пројекта „Поступање са случајевима породичног насиља”, који представља даље учвршћивање већ изграђене мреже сарадње локалних институција у борби против насиља у породици, односно даљу имплементацију „Зрењанинског модела” сарадње локалних институција. Пројекат се спроводи уз подршку USAID JRGА програма. Партнер Удружења тужилаца Србије у спровођењу пројекта је Саветовалиште против насиља у породици. Пројектом се уводи новина у виду обуке адвоката који су чланови мреже Саветовалишта против насиља у породици, како би применом нових сазнања могли да на најбољи начин учествују у заштити права жртава у сваком појединачном случају породичног насиља.

Удружење тужилаца Србије издало је саопштење које на свео-

бухватан начин анализира стање у правосуђу годину дана од почетка примене новог Законика о кривичном поступку. Саопштење је упућено на адресе медија, сталних партнера Удружења, као и на адресе свих чланова Удружења.

Удружење тужилаца Србије је имало пуно медијских наступа у којима је указало на најзначајније проблеме у вези примене новог Законика о кривичном поступку, као и на проблеме настале у вези примене новог Закона о јавном бележничтву.

Овај број часописа је на свеобухватан начин обрадио теме које се показују све значајнијим у реформи правосуђа.

УРЕДНИШТВО

АКТИВНОСТИ УДРУЖЕЊА ТУЖИЛАЦА

Бранко Дукић

координатор
Удружења тужилаца
Србије

О часопису

Текући број часописа „Тужилачка реч” посвећен је „*Јачању капацитета Државног већа тужилаца*”, како би оно постало гарант независности и чувар интегритета тужилачке функције, и представља део активности у оквиру реализације пројекта „*Јачање независности и интегритета тужилаца*”, који спроводи Удружење тужилаца Србије у сарадњи са ЦЕСИД-ом.

Удружење тужилаца Србије је од краја марта 2014. организовало велики број догађаја: Управни одбор Удружења тужилаца Србије, округле столове, семинаре, ТВ дебате, а у сарадњи са Друштвом судија Србије помогло у организацији Међународне конференције „*Обука судија и јавних тужи-*

лаца у функцији квалитета правосудног система” и Управног одбора МЕДЕЛ-а. Удружење је почетком априла на Копаонику организовало конференцију „*Реформа кривичног права*” на којој је учествовао велики број еминентних правних стручњака. Удружење је наставило са реализацијом активности на пројекту „*За увођење одговорности, ефикасности и транспарентности у тужилаштвима – грађанска подршка у успостављању система финансијског управљања и контроле (ФМЦ)*”, који спроводи у сарадњи са Удружењем овлашћених интерних ревизора у јавном сектору (ОИРС), а уз подршку Делегације Европске Уније у Србији и Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом. Удружење тужилаца Србије је у септембру запо-

чело са спровођењем новог пројекта „*Поступање са случајевима породичног насиља*”, подржаном од стране USAID JRGA пројекта, који представља даљу разраду и примену “Зрењанинског модела” сарадње локалних институција у борби против породичног насиља и заштите жртава ових кривичних дела.

Идеја пројекта „*Јачање независности и интегритета тужилаца*”, коме је посвећен овај број часописа је да допринесе подизању капацитета Државног већа тужилаца како би оно проширило сопствене капацитете и гарантовало самосталност, независност и интегритет тужилаштва у целини. До релевантних података на основу којих се процењују мере које би требало предузети како би се Државно веће тужилаца ојачало као независ-

но тело и уједно подигли његови капацитети, дошло се независним истраживањем (фокус групе, интервјуи са тужиоцима и заменицима у свим тужилаштвима, округли столови на којима се расправљало о резултатима спроведених истраживања). У истраживању су независни експерти ЦЕСИД-а користили комбиновану методологију, интервјуи/фокус групе, како би се омогућила објективност и квалитет података. Пројектне активности омогућиле су стварање и омогућавање прилика за процену мишљења тужилаца и заменика јавних тужилаца у вези са њиховим очекивањима у погледу Државног већа тужилаца.

Постоји потреба да Државно веће тужилаца постане протагониста великих промена у српском правосудном систему и један од предводника у примени нове Националне стратегије реформе правосуђа 2013–2018. У новој Националној стратегији реформе правосуђа јачање независности Државног већа тужилаца, транспарентности, одговорности и унапређење законодавног оквира је-

дан је од главних стратешких циљева. Међутим, постоји потреба да се идентификују активности које ће довести до остваривања утврђених циљева.

КОНФЕРЕНЦИЈА „РЕФОРМА КРИВИЧНОГ ПРАВА“

На Копаонику је од 3. до 6. априла организована конференција „Реформа кривичног права“. Конференција је организована уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији, пројекта „Унапређења доступности правде у Србији“, који спроводи ИМГ, и Немачке фондације за међународну правну сарадњу (ИРЗ).

Конференцију су отворили др Горан Илић, председник Удружења тужилаца Србије и Никола Селаковић, министар правде и државне управе Републике Србије.



Госте су затим поздравили др Данило Николић,

државни секретар у Министарству правде и државне управе Републике Србије; Романа Швајгер, шефица одељења за људска права и владавину права у Мисији ОЕБС у Србији; Јелена Дурбаба, локални заступник Немачке фондације за међународну правну сарадњу (ИРЗ); и професор др Милан Шкулић.

У првом делу конференције, присутнима су се на тему реформе кривичног материјалног права обратили професор др Зоран Стојановић, професор на Правном факултету у Београду; Јанко Лазаревић, судија Врховног касационог суда; др Драгана Коларић, професорка на Полицијско-криминалистичкој академији. У својим излагањима посебно су се осврнули на могуће измене Кривичног законика Србије и реформу Кривичног законика Србије у области сузбијања корупције.

Другог дана конференције говорници су били др Јован Ћирић, директор Института за упоредно право, Зоран Перовић, адвокат, и Бранислава Вучковић, члан Управног одбора Удружења тужилаца Србије. Посебан ак-

цент у излагањима стављен је на стање у правосуђу и притиске јавности, актуелне измене Кривичног законика и Законика о кривичном поступку, као и кривична дела са елементима корупције у Кривичном законнику Републике Србије.

У наставку конференције учесници су се бавили актуелном реформом кривичног поступка. На ову тему говорили су професор др Милан Шкулић и др Горан Илић, а након њих, Радован Ла-



зић, председник Управног одбора Удружења тужилаца Србије и др Данило Николић. З својим излагањима говорници су се посебно осврнули на погрешну концепцију и бројне техничке грешке које доноси Законик о кривичном поступку, измене и допуне Закона о јавном тужилаштву и њихов однос према Законнику о кривичном поступку, као и споразум о признању кривичног дела

у Законику о кривичном поступку.

Трећи дан конференције био је посвећен питањима положаја малолетника у кривичном поступку и извршењу кривичних санкција. Говорници у овом делу конференције били су Ненад Вујић, директор Правосудне академије, др Ивана Стевановић, научни сарадник Института за криминолошка и социолошка истраживања, Драган Обрадовић, судија Вишег суда у Ваљеву, Славак Михајловић, судија Апелационог суда у Београду, Саво Ђурђић, судија Апелационог суда у Новом саду, као и Роџер Мекгарва, руководиоца ЕУ пројекта „Унапређење система алтернативних санкција”.

У наставку конференције говорници су се бавили питањима даљих праваца реформе, као и правним институтима које Законик о кривичном поступку предвиђа. Говорници у овом делу конференције били су професор др Војислав Ђурђић, професор на Правном факултету у Нишу, профе-

сор др Станко Бејатовић, професор на Правном факултету у Крагујевцу, Вељко Делибашић, адвокат, мр Вања Бајовић, са Правног факултета у Београду. У својим излагањима посебно су се осврнули на концепцијске странпутице Законика о кривичном поступку, на неопходност наставка рада на реформи кривичног процесног законодавства Србије, скраћени поступак, споразум о сведочењу окривљеног, положај одбране, могућа унапређења на основу искустава из региона, положај суда и тужилаштва у Законику о кривичном поступку.

У својим излагањима говорници су посебно говорили о правосуђу по мери детета, пре, за време и по окончању судских поступака у Смерницама Савета Европе, изазове у вршењу васпитне мере посебне обавезе, значај зрелости приликом избора васпитне мере, казном малолетничког затвора, васпитним налозима, као и алтернативним санкцијама, њиховом значају

и предностима.

Последњи дан конференције био је посвећен питању реформе прописа у организацији тужилаштва, где су представници Удружења тужилаца Србије разговарали о реформи правосуђа и утицају на тужилаштво.

Конференцији је присуствовало око 150 учесника, представника релевантних домаћих институција, као и страних и међународних организација у Србији, судија и јавних тужилаца. Конференција је привукла значајну медијску пажњу и све дневне новине су у форми чланака испратиле најважнија питања о којима се расправљало на конференцији.

ОКРУГЛИ СТОЛОВИ У ПАНЧЕВУ, ЧАЧКУ, НОВОМ САДУ И ПИРОТУ

Панчево, 10. јун;
Чачак, 17. септембар;
Нови Сад, 22. септембар;
Пирот, 24. септембар 2014.

Округли столови у оквиру пројекта „Јачање независности и интегритета

тужилаца”, организовани су у Панчеву, Чачку, Новом Саду и Пироту. Циљ организовања округлих столова био је да упозна присутне представнике правосуђа са резултатима спроведеног истраживања о независности и интегритету тужилаца,



као и мерама које би требало предузети.

Тим који чине представници Удружења тужилаца и ЦЕСИД-а развио је методологију истраживања путем упитника, са којим су тужиоци били упознати у оквиру раније одржаних фокус група. Упитник је сачињен како би се на најбољи начин остварио увид у стање у тужилаштву у погледу степена независности и интегритета тужилаца.

Учесници округлих столова били су како припадници тужилачке организације, тако и представници невладиног секто-

ра који су активно учествовали у реформама правосуђа у Србији. такође, на округлим столовима у Панчеву и Новом Саду присуствовали су и представници Мисије ОЕБС-а у Србији.

На округлим столовима у Панчеву, Чачку, Новом Саду и Пироту говорили су др Горан Илић, заменик Републичког јавног тужиоца, председник Удружења тужилаца Србије; Радован Лазић, заменик Апелационог јавног тужиоца у Новом Саду, и Ђорђе Вуковић, Програмски директор Центра за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД).



Након што су говорници поздравили учеснике одржаних округлих столова, присутнима су представљени резултати истраживања ЦЕСИД-а и потом је уследила дискусија.

У истраживању је учествовало 521 јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, као и ста-



решине тужилачких јединица. Истраживање је спроведено у 48 градова/општина Републике Србије у којима су смештене тужилачке јединице. У истраживању је учествовао највећи број тужилаца запослених у општинским јавним тужилаштвима, затим тужиоци из Виших јавних тужилаштва, потом тужиоци запослени у Апелационим јавним тужилаштвима, и на крају припадници специјализованих тужилачких установа попут Тужилаштва за организован криминал и ратне злочине. Истраживањем се настоје оценити реформе тужилаштва из 2009. године и оцена промена у тужилаштву у време мандата републичке владе формиране 2012. године.

Упитник се фокусирао на следећа питања у оквиру спроведене реформе: који су критеријуми примењени у поступку реизбора и одлука Уставног суда; шта је највише допринело враћању неизабраних тужилаца; шта је кључно за избор тужилаца; о чему у свом раду ДВТ води рачуна; ко треба да чини чланство ДВТ-



а; каква је улога Удружења тужилаца Србије у заштити струке; какви су ставови тужилаца о тужилачкој истрази; да ли су тужиоци задовољни садашњом мрежом тужилаштва и расподелом предмета по тужилаштвима; какви су ставови тужилаца у погледу вредновања рада тужилаца?

Округлом столу у Панчеву 10. 07. 2014. присуствовало је 23 јавна тужиоца, заменика, тужилачких помоћника и саветника из виших и ос-

новних јавних тужилаштва у Београду, Панчеву и Смедереву.



На округлом столу у Чачку присуствовало је 19 учесника из виших и основних јавних тужилаштва из Пожеге, Чачка, Ивањице, Новог Пазара, Краљева и Прилепоља.

На округлом столу у Новом Саду присуствовало је 24 учесника из основних и јавних тужилаштва из Шапца, Лознице, Бечеја, Новог Сада, Кикинде, Зрењанина, Сомбора, Врбаса и Суботице.

На округлом столу у Пироту присуствовао је 21 учесник из основног и вишег јавног тужилаштва из Ниша, Лесковца, Пирота, Алексинца, Врања и Лебана.

КОНФЕРЕНЦИЈА УДРУЖЕЊА ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ И YUCOM-А „ПРЕДСТАВЉАЊЕ РЕЗУЛТАТА“

У оквиру пројекта „Ефикаснија сарадња правосуђа и грађанског друштва – партнерство за заштиту људских права“, који спроводи Удружење тужилаца Србије у сарадњи са YUCOM-ом, 30.04.2014. године одржана је завршна конференција. Пројекат је спроводен уз подршку Фондације за отворено друштво.

Конференцију су отворили др Јадранка Јелинчић, директорка Фондације за отворено друштво; мр Јасмина Киурски, заменица Апелационог јавног тужиоца и председница Програмског савета Удружења тужилаца Србије; Милан Антонијевић, директор YUCOM-а, и Миодраг Плазинић, виши јавни тужилац у Ваљеву, потпредседник Управног одбора Удружења и главни уредник часописа „Тужилачка реч“.

Након уводних излагања госпођа Киурски упознала је учеснике са активностима предузетим у оквиру пројекта, одржаним округлим столовима које је организовало Удружење у сарадњи са YUCOM-ом, резултатима упитника који су том приликом подељени и подацима који су прикупљени у усменој комуникацији са представницима јавних тужилаштва. Госпођа Киурски говорила је и о тужилачкој истрази и новим овлашћењима јавног тужиоца у заштити људских права и кривичним делима против слободе и права човека и грађанина.

Након госпође Киурски присутним учесницима обратио се Милан Антонијевић, директор YUCOM-а. Господин Антонијевић упознао је учеснике са тренутном ситуацијом у погледу стања људских права у Србији и региону и доприносом цивилног друштва у процесу њихове заштите. Након тога, господин Антонијевић представио је активности спроведене у оквиру

пројекта, Последњи се учесницима обратио Миодраг Плазинић, виши јавни тужилац у Ваљеву. Господин Плазинић упознао је учеснике са доприносом Удружења на плану заштите људских права, активностима које је Удружења спровело и које се тек планирају, као и садржајем последњег броја часописа „Тужилачка реч“ посвећеном улози јавног тужилаштва у заштити људских права. На конференцији је присутним учесницима подељен и последњи 26. број часописа „Тужилачка реч“. Он садржи текстове који се баве најчешћим облицима повреда људских права, видовима њиховог санкционисања и упустима за поступање јавног тужиоца у заштити људских права у поступку.

Након излагања уследила је дискусија. Дискутовало се о повредама људских права у области радног права, оснивању посебних фондова помоћи жртвама насиља, тортуре и трговине људима, питањима мобинга. Такође, дискутовало се о пресумпцији неви-

ности и недовољном поштовању приватности учесника у поступку, нарочито приликом изношења у јавност података о осетљивим групама лица. На конференцији је присуствовало 50 учесника из Републичког, Апелационог, виших тужилаштва и Апелационог суда као и великог броја невладиних организација: Асоцијација потрошача Србије, Покрајински завод за заштиту природе, Центар за европске интеграције, Фонд за хуманитарно право, Магма филм, Жене у црном, Удружење Рома, Удружење за права жена, Удружење омладине, Удружење помоћи деци, Удружења инвалида из Београда, Крагујевца, Ниша, Суботице, Лесковца, Крушевца, Велике Планае, Смедеревске Паланке, Алексинца, Ћуприје, Свилајнца, Сремске Каменице и Горњег Милановца, које се баве заштитом људских права.

КОНФЕРЕНЦИЈА „ГРАЂАНИ И ПРАВОСУЂЕ ЗАЈЕДНО ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ: ЗАШТИТА КОНКУРЕНЦИЈЕ И СУЗБИЈАЊЕ МОНОПОЛА“

У београдском Аероклубу 10. јуна организована је завршна конференција у оквиру пројекта „Грађани и правосудје заједно против корупције: заштита конкуренције и сузбијање монопола“.

Пројекат и конференција организовани су уз подршку Амбасаде Краљевине Норвешке у Републици Србији и Фондације за отворено друштво.

Конференцију су отворили др Горан Илић, председник Удружења тужилаца Србије; његова екселенција Нилс Рагнар Камсваг амбасадор Краљевине Норвешке у Републици Србији, и Јадранка Јелинчић, извршна директорка Фондације за отворено друштво.

У свом поздравном говору уводничари су се осврнули на тренутно

стање политике заштите конкуренције у Србији; надлежности Комисије за заштиту конкуренције и уједно питање проширења њених надлежности; политичку сцену у Србији и сет медијских закона; активности, односно пропуштање деловања Комисије за заштиту конкуренције у области медија; непостојање одговарајућег законски оквира у области медија; декриминализацију клевете и задржавање кривичног дела нарушавања пословног угледа и кредитне способности, које представља врсту клевете за правна лица; значај заштите конкуренције у процесу придруживања Европској унији; као и за развој привреде и искуства Норвешке у овој области.

Председник Удружења тужилаца Србије је указао да је један од резултата истраживања спроведеног на пројекту и поатак да тужилаштво нема ниједан предмет у области злоупотребе монополистичког положаја, а као могуће разлоге навео недовољно познавање материје и непрецизност овог члана Кривичног закони-

ка. Код кривичног дела злоупотребе у јавним набавкама, које је сложено кривично дело, навео је да не постоји тачна евиденција када је ово кривично дело извршено као резултат договора између попућача, што би представљало индикатор за нарушавање конкуренције.

У првом делу конференције присутнима су се на тему заштите конкуренције обратили Драган Пенезић из Комисије за заштиту конкуренције; Мирослав Прокопијевић из Института за европске студије, и Андреј Плахутник, руководилац ЕУ пројекта за јачање капацитета Комисије за заштиту конкуренције.

У својим излагањима говорници су се посебно осврнули на овлашћења и активности Комисије за заштиту конкуренције и сложили да би требало појачати њену видљивост и надлежности. Говорници су на практичним примерима покушали да присутнима прикажу стање у Србији, као и да укажу да није довољно само поставити законски оквир, већ је потребно и променити свест у друштву да би се

заштита конкуренције подигла на виши ниво.

Након првог дела излагања уследила је дискусија. Питања су се односила на стање у погледу заштите конкуренције у Србији у процесу придруживања Европској унији, као и на транспарентност рада Комисије, а посебно објављивање на веб страници информација о поступцима који су у току.

У другом делу присутнима су се обратили Марина Матић Бошковић, потпредседница Програмског савета Удружења тужилаца Србије, Драган Добрашиновић директор Топличког центра за демократију и људска права, и Оливер Радовсављевић, адвокат.

Говорници су учесницима приближили значај и домаћаје пројекта који спроводи Удружење тужилаца Србије заједно са Топличким центром за демократију и људска права и Ужичким центром за људска права и демократију. Затим су указали на методологију спровођења пројекта, анализу институционалних, кадровских и финансијских ресурса Комисије

за заштиту конкуренције, јавног тужилаштва и Управног суда.

Такође, дискутовало се и о степену независности Комисије на основу међународних стандарда независности (правни основ, положај институције, избор руководства, финансијска самосталност, транспарентност рада). Када је у питању Комисија за заштиту конкуренције, закључено је да је потребно ојачати њене кадровске капацитете, медијску слику и представљање у јавности, као и структуру предмета.

Питање конкуренције и њене заштите отворило је низ других питања која се тичу повољног окружења у коме се конкуренција може развијати до законског оквира који би требало да послужи у процесу подизања заштите конкуренције на виши ниво.

Након излагања уследила је завршна дискусија. Током дискусије отворена су многа питања са којима се грађани свакодневно сусрећу, сва у вези са нарушавањем конкуренције и монополем. Као закључак конференције

намеће се утисак да су одређени помаци ипак учињени, пре свега зато што се пре покретања овог пројекта нико није бавио питањем конкуренције на ширем нивоу који укључује и правосуђе и грађане. Такође, учесници су се сложили да је потребно да се организације цивилног друштва укључе у област заштите конкуренције и да када уоче нарушавање конкуренције преузимају одређене мере, као што је нпр. информисање надлежних институција и медија.

Конференцији је присуствовало око 50 учесника и то представника релевантних институција, организација цивилног друштва, медија и представника правосуђа. Неке од организација које су присуствовале на конференцији су Аргумент, Друштво против корупције, Пакт ЛО, ЕУДЕЛ, БУМ, Удружење инвалида, Удружење за права за омладину, Удружење за права рома, Пиргос, Београдски центар за безбедоносну политику, Центар за примењене европске студије, Центар за

развој непрофитног сектора.

ОДРЖАНА XXII СЕДНИЦА УПРАВНОГ ОДБОРА УДРУЖЕЊА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ НА МЕЂАВНИКУ

Међавник, 27–28. јун 2014.

Седница Управног одбора Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, одржана је 28. јуна у Дрвенграду на Међавнику.

Седницу Управног одбора отворио је Радован Лазић, председник Управног одбора Удружења. Након усвајања Записни-



ка са претходне седнице и усвајања Извештаја о раду за период између две седнице Управног одбора, прешло се на дискусију о Предлогу за полазне основе за нови Ус-

тавни положај јавног тужилаштва и о избору кандидата за члана Управног одбора Правосудне академије. „Измена Уставног оквира за нови Уставни положај јавног тужилаштва” је тачка дневног реда о којој се највише расправљало на седници.

На самом крају седнице, Миодраг Плазинић предложио је да се часопис „Тужилачка реч” подигне на ниво научног часописа, са чиме су се сви сложили.

МЕЂУНАРОДНА КОНФЕРЕНЦИЈА „ОБУКА СУДИЈА И ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА У ФУНКЦИЈИ КВАЛИТЕТА ПРАВОСУДНОГ СИСТЕМА” И УПРАВНИ ОДБОР МЕДЕЛ-А,

Београд, 4. јул 2014.

У организацији Друштва судија Србије и Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије одржана је међународна конференцију „Обука судија и јавних тужилаца у функцији квалитета правосудног система”.

Конференција је одржана 4. јула 2014. године у

Београду у свечаној сали Савеза самосталних синдиката.

Одржавање конференције су подржали Амбасада Краљевине Холандије у Београду, амбасада Републике Француске у Београду, Мисија ОЕБС-а у Србији и Фондација за отворено друштво.

Ова конференција представља наставак рада на истој теми започет 3. јуна 2014. године конференцијом „Пут до правосудне професије”, коју је организовала Мисија ОЕБС-а у Србији.



У уводном делу конференције учеснике су поздравили др Горан Илић, заменик Републичког јавног тужиоца и председник Удружења тужилаца Србије, Драгана Бољевић, председница Друштва судија Србије, др Јадранка Јелинчић, извршна директорка Фондације за отворено друштво, Лоран Стоквис,

амбасадор Краљевине холандије, Питер Букхард, амбасадор Мисије ОЕБС-



а у Србији, Франсоа Боне, први саветник Амбасаде Француске. Учеснике су поздравили и Бранко Стаменковић из Републичког јавног тужилаштва и Оскар Бенедикт, заменик шефа Делегације Европске Уније у Србији.

Након уводничара учесницима су се обратили Денис Салас, некадашњи предавач на Правосудној академији у бордоу; Споменка Зарић, судија и чланица Управног одбора Правосудне академије; Јасмина Киурски, заменица Апелационог тужиоца у Београду и председница Програмског савета Удружења тужилаца Србије; Вида Петровић-Шкоро, председница Радне групе за израду смерница за реформисање и развој Правосудне академије; Симон Габорио, некадашња предсе-

дница већа Апелационог суда у Паризу; Вито Монети, Апелациони јавни тужилац у Ђенови; Карло Сабатини, судија у Риму; Тамара Тротман, судија у Ротердаму; Уве Бојсен, некадашњи судија Округног суда у Бремену и Герхард Рајзнер, председник Округног суда у Флоридсдорфу. Говорници су представили присутним учесницима приказ обуке јавних тужилаца и судија и изнели кратак преглед упоредне праксе европских држава.



Говорници су се у излагању посебно осврнули на потребу унапређења институтције за сталну обуку и усавршавање судија и јавних тужилаца, како би судије и тужиоци успешно могли да испрате све промене кроз које пролази и кроз које ће тек проћи правосудје у Србији, као и да обука судија и јавних тужилаца мора бити усагла-

шена са оним што се тренутно изучава на правним факултетима и да је због тога нужно ускладити реформу правосудја са реформом школства. Истакли су да велики проблем представља начин на који ће домаће судије и јавни тужиоци савладати корпус одлука и мишљења Европског суда правде и уједначити примену стандарда пред домаћим правосудним телима и у вези са тим нагласили да би требало успоставити својеврсну обуку која би судијама и јавним тужиоцима олакшала суочавање са оваквим изазовима.

Указали су и на потребу успостављања регионалне сарадње између балканских држава које су још увек у процесу приступања ЕУ ради лакшег савладавања постојећих изазова и похвалили самосталну иницијативу и ангажованост струковних удружења ради побољшања положаја правосудја у Србији. Говорници су напоменули да је у процесу приступања Европској унији, потребно ставити посебан акценат на поглавља

23 и 24, с обзиром да обилују питањима од значаја за правосуђе.

Такође, назначено је да није увек лако разумети поменута поглавља јер се она константно развијају кроз легислативне процедуре. Професионализму као атрибуту судија и јавних тужилаца дат је значај кључног елемента у реформи правосуђа, а тренинзи и даље обуке јавних тужилаца и судија истакнути су као важан сегмент независности, напретка и надзора правосудног система. Један од закључака са конференције је да на нивоу ЕУ постоји велика разлика између законодавства држава чланица, али и довољна блискост која омогућава даљу сарадњу и заједничко решавање свих важнијих питања.

Након конференције одржан је и Управни одбор МЕДЕЛ-а у Сремским Карловцима 5. јула 2014. године.

На Управном одбору у Сремским Карловцима расправљало се о измени Статута МЕДЕЛ-а, анализи о функционисању правосудних савета и подр-

шци успостављању правосудних савета, као и подршци успостављању програма обуке за судије. На крају, иунети су предлози за датум одржавања новог Управног одбора МЕДЕЛ-а.

СЕМИНАРИ У ОКВИРУ ПРОЈЕКТА „ЗА УВОЂЕЊЕ ОДГОВОРНОСТИ, ЕФИКАСНОСТИ И ТРАНСПАРЕНТНОСТИ У ТУЖИЛАШТВИМА – ГРАЂАНСКА ПОДРШКА У УСПОСТАВЉАЊУ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ (ФМЦ)“

У оквиру пројекта „За увођење одговорности, ефикасности и транспарентности у тужилаштвима – грађанска подршка у успостављању система финансијског управљања и контроле (ФМЦ)“, Удружење тужилаца Србије у сарадњи са Удружењем интерних овлашћених ревизора у јавном сектору организовало је четири семинара – на Палићу, Дивчибарима, Сребрном језеру и Крагујевцу.

Циљ семинара био је да се учесници боље упознају са улогом различитих институција у сфери владавине права, поделом надлежности и ЕУ препорукама у овој области. Такође, циљ семина-



ра био је и да се представници невладиног сектора што боље упознају са системом ФМЦ-а, како би даље могли да пренесу своја знања у процесу његовог увођења и примене.

Семинар на Палићу одржан је 6-7. јуна 2014. године. Првог дана семинара учеснике је поздрављивао Мирослав Крклић, виши јавни тужилац из Сомбора. Након њега присутнима се обратио Павле Димитријевић, извршни директор Бироа за друштвена истраживања, представљајући искуства у борби против корупције, институционалне и законске оквире и механизме, искуства уд-

ружења грађана у пракси и успешне примере из праксе.

После предавања уследила је дискусија у којој су учесници у разговору са предавачем изнели сопствено виђење корупције и њених механизма у Србији, тешкоће са којима се сусрећу у пракси и представили своје становиште о новинама које очекују правосуђе.

Другог дана семинара учесницима су се обратили Весна Јањић, Вук Петровић и Жарко Војнић из Удружења овлашћених интерних ревизора у јавном сектору. Говорници су присутнима покушали да приближе како изгледају план и планирање у систему државне управе, систем ФМЦ-а и ре-



гулаторне оквире његове примене и примере добре праксе кроз увођење ФМЦ система. После излагања говорници су да-

вали одговоре на питања учесника која су се углавном тицала начина имплементације ФМЦ система и могућности и временског оквира за који би такав механизам могао заживети у Србији.

На семинару на Палићу присуствовало је 25 учесника из виших и основних јавних тужилаштва, општине, као и представ-



ника невладиних организација БУМ и Удружења грађана Дијалог из Ваљева, Бечеја, Врбаса и Сомбора.

Други од поменутих семинара организован је на Дичибарама од 13-14. јуна 2014. године. Првог дана семинара учеснике је поздравио Ненад Маринковић, основни јавни тужилац у Ваљево. Након њега присутнима се обратио Александар Милијашевић, председник Удружења грађана Дијалог, презентујући искуства у борби против корупције,

законске и институционалне оквире, искуства удружења грађана у пракси и успешне примере из праксе. Потом је уследила дискусија у којој је предавач одговарајући на питања учесника допунио излагање примерима са којима се сусретао у пракси.

Другог дана семинара учесницима су се обратили Весна Јањић, Вук Перовић и Жарко Војнић из Удружења овлашћених интерних ревизора у јавном сектору. Говорници су покушали да присутним учесницима покажу све предности ФМЦ система, представе га као средство да се олакша рад тужилачке организације и као добру меру за увођење реда у рад тужилаштва. Питања учесника углавном су се односила на разјашњење предности и мана ФМЦ система у његовом постепеном увођењу у тужилачку организацију Србије.

На семинару на Дивчибарама присуствовало је 22 учесника из вишег и основног тужилаштва, вишег суда, као и невладиних организација Удружења грађана Дијалог и

Организација потрошача из Ваљева, Шапца, Ужица и Пожеге.

Семинар на Сребрном језеру одржан је 20-21. јуна 2014 године. Првог дана семинара учеснике је поздравио Зоран Антић, виши јавни тужилац у Неготину. Након њега присутнима се обратио Александар Милијашевић, председник Удружења грађана Дијалог, презентујући искуства у борби против корупције, законске и институционалне оквире, искуства удружења грађана у пракси и успешне примере из праксе. После предавања уследила је дискусија у којој је предавач настојао да одговори на питања учесника која су се тицала метода и мера да се правосуђу олакша рад и створе бољи услови за борбу против корупције.

Другог дана семинара учесницима су се обратили Весна Јањић, Жарко Војнић и Јелена Шупут из Удружења овлашћених интерних ревизора у јавном сектору. На семинару на Сребрном језеру присуствовало је 25 учесника из вишег и ос-

новног тужилаштва, као и невладине организације Удружења грађана Дијалог из Бора, Београда, Вршца, Смедерева, Пожаревца, Зајечара, Неготина и Панчева.

Последњи семинар у оквиру пројекта одржан је 27-28. јуна 2014. године у Крагујевцу. Првог дана семинара учеснике је поздравила Виолета Вукмировић, основни јавни тужилац у Трстенику. Након ње присутнима се обратио Александар Милијашевић, председник удружења грађана Дијалог, презентујући



искуства у борби против корупције, законске и институционалне оквире, искуства Удружења грађана у пракси и успешне примере из праксе.

После предавања уследила је дискусија о резултатима и успесима акција против корупције у ваљево и констатовано је да је веома тешко консти-

тисати мере на принципу добровољности уколико желимо да обезбедимо њихову успешну примену, а дискутовало се и о обавезном плану интегритета и уношењу измена у план Агенције за борбу против корупције. Закључци који су уследили након првог дела предавања били су да је веома тешко да се иницијатива препусти локалном тиму који би се на локалном нивоу бавио корупцијом, као и да би локални тимови морали да имају алтернативу лошим обрасцима на нивоу државе.

Другог дана семинара учесницима су се обртали Весна Јањић, Вук Перовић и Жарко Војнић из Удружења овлашћених интерних ревизора у јавном сектору. Говорници су кроз теорију и давањем практичних примера присутнима покушали да појасне како изгледа план и планирање у систему државне управе, систем ФМЦ-а и систем регулаторних оквира његове примене, као и да упуте на примере добре праксе кроз увођење ФМЦ система.

Након излагања говорници су одговорали на питања учесника која су се односила на могућности за тренутну примену ФМЦ система у Србији, узимајући о обзир све тешкоће са којима се суочава правосуђе код нас. Говорници су са присутнима дискутовали о тренутном начину на који је организован рад тужилаштва у Србији, извештајима и пресецима које праве на месечном и годишњем плану, начинима на којима се боре са недостатком средстава.

Присутни су упутили говорнике да је буџет који је некада био предвиђен за тужилаштво умањен за половину и да се сада боре да пронађу начине да успешно функционишу упркос малом броју особља, увођењу тужилачке истраге и другим обавезама. Као један од закључака наведено је да би због новина и измена који систем ФМЦ уноси требало организовати више тренинга и да су након одржаних предавања учесници знатно свеснији колико би овај систем олакшао функционисање

тужилачког система.

На семинару у Крагујевцу присуствовало је 15 учесника из вишег и основног тужилаштва, као и невладиних организација Удружења грађана Дијалог и Организација потрошача из Крагујевца, Јагодине, Бруса, Трстеника, Чачка и Ваљева.

Учесницима на семинарима подељена је и евалуација тренинга. Резултати обрађених евалуација показали су задовољство учесника и високу оцену предавача, организације и целокупног садржаја одржаних семинара.

Након уводних излагања уследила је дискусија.

На округлом столу на Палићу присуствовало је 18 учесника из тужилаштва у Сомбору, Зрењанину, Суботици, Новом Саду и Београду.

ТЕЛЕВИЗИЈСКЕ ДЕБАТЕ У ОКВИРУ ПРОЈЕКТА „ЗА УВОЂЕЊЕ ОДГОВОРНОСТИ, ЕФИКАСНОСТИ И ТРАНСПАРЕНТНОСТИ У ТУЖИЛАШТВИМА – ГРАЂАНСКА ПОДРШКА У УСПОСТАВЉАЊУ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ (ФМЦ)“

Пројектом су предвиђене и телевизијске дебате на локалним телевизијским станицама у циљу подизања свесности заједнице и јавности о значају увођења ФМЦ система у рад тужилаштва. Циљ телевизијских дебата је да се сензибилишу грађани на проблем корупције у јавном сектору, како би и сама заједница одговорила адекватном реакцијом.

Телевизијске дебате ће се емитовати премијерно и репризно на локалним телевизијским станицама у четири града у Србији. До сада су одржане три телевизијске дебате од предвиђене четири.

Телевизијска дебата:

емисија „На трагу”, суботичке ТВ YU ESO одржана је 06.06.2014. У дебати су учествовали Мирослав Кркелић, виши јавни тужилац у Сомбору и представник Удружења овлашћених интерних ревизора у јавном сектору Вук Перовић. Говорници су покушали да приближе ФМЦ систем ширем аудиторијуму и у непосредној дебати продискутују о најважнијим проблемима са којима се јавно тужилаштво сусреће у процесу реформи и значају ФМЦ-а за повећање поверења грађана у правосуђе. Мирослав Кркелић, као представник тужилаштва које је једно од првих у коме су одржане радионице на којима је тужиоцима и рачуноводству представљен ФМЦ систем, рекао је да је Више тужилаштво у Сомбору већ предузело прве кораке ка увођењу овог система.

Телевизијска дебата: емисија „Разговор плус” ТВ Ваљево одржана је 13.06.2014. У дебати су учествовали Ненад Маринковић, основни јавни тужилац у Ваљеви и представник Удружења

овлашћених интерних ревизора у јавном сектору Вук Перовић. Ненад Маринковић упознао је аудиторијум са активностима Удружења тужилаца Србије и напорима Удружења да кроз пројекте подстакне отвореност правосудних институција за грађање. Такође, говорио је и о неопходности увођења ФМЦ система у свакодневни рад тужилаштва. Вук Перовић представио је аудиторијуму значај и предности ФМЦ система.

Телевизијска дебата: емисија „Интервју” ТВ Крагујевац одржана је 27.06.2014. У оквиру одржане дебате говорници су представили настанак и развој ФМЦ система, као и значај и потребу његовог увођења. Сам систем заснован је на концепту управљачке одговорности и претпоставља да су руководиоци корисника јавних средстава одговорни за своје програмске и управљачке надлежности. Заснива се на комбинацији метода интерне контроле и процене ризика који могу да доведу да се циљеви организације остваре или не остваре у

довољној мери. У телевизијској дебати су учествовали представници Удружења овлашћених интерних ревизора у јавном сектору Вук Перовић и Жарко Војнић.

ОКРУГЛИ СТОЛОВИ У ОКВИРУ ПРОЈЕКТА „ЗА УВОЂЕЊЕ ОДГОВОРНОСТИ, ЕФИКАСНОСТИ И ТРАНСПАРЕНТНОСТИ У ТУЖИЛАШТВИМА – ГРАЂАНСКА ПОДРШКА У УСПОСТАВЉАЊУ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ (ФМЦ)”

У оквиру пројекта одржани су округли столови у Суботици, Сребрном језеру, Врњачкој Бањи и Бањи Ковиљачи.

Округли сто у Суботици одржан је 19–20. септембра 2014. Програм округлог стола распоређен је у два дана.



Након што је виши јавни тужилац у Сомбору Мирослав Кркелић поздрављив учеснике, присутнима је Јелена Шупут из Удружења овлашћених интерних ревизора у јавном сектору представила процедуре – алат за боље функционисање тужилаштва у оквиру ФМЦ система..

Такође, присутни учесници су упознати са „Стратегијама управљања ризицима у оквиру ФМЦ система” и том приликом су им подељени приме-



ри стратегије управљана ризицима и писане процедуре.

Присутни учесници из рачуноводства попунили су стратегију управљања ризицима за обрачун плата и зарада.

Учесници су похвалили могућност да на практичним примерима сами вежбају стратегију за управљање ризицима и оценили је као добар при-

мер који се може пренети и искористити и на друге писане процедуре у тужилаштву. Након тога, пре-



давач је додатно упознао учеснике са системом финансијског планирања и подучио учеснике о његовом значају, с обзиром да су индиректни корисници буџетских средстава.

После предавања уследила је дискусија. С обзиром да се још увек ради о релативно новом систему, који би требало да олакша рад и финансијско функционисање тужилаштва, а чије се увођење предвиђа као обавезно у процесу приступања Србије Европској унији, додатна питања учесника су се већим делом фокусирали на предности и погодности ФМЦ система у односу на системе по којима је тужилаштво функционисало до сада.

На округлом столу у Суботици присуствовало је 22 учесника из ви-

ших и основних јавних тужилаштва из Сомбора, Врбаса и суботице, као и невладине организације БУМ из Бечеја.

Округли сто на Сребрном језеру одржан је 26–27. септембра 2014.

Након уводних речи вишег јавног тужиоца у Сомбору Мирослава Кркелића, присутнима је Јелена Шупут из Удружења овлашћених интерних ревизора у јавном сектору представила процедуре – алат за боље функционисање тужилаштва у оквиру ФМЦ система, а затим је Весна Јањић такође из Удружења овлашћених интерних ревизора у јавном сектору присутнима



представила „Стратегије управљања ризицима у оквиру ФМЦ система“.

Присутни учесници су се активно укључили у предавање о стратегији управљања ризицима, а том приликом предста-

вљена им је и процедура исплате судских трошкова адвокатима која се може користити и за поступке вештачења.

Учесницима је уз практичан део, који је похваљен као потенцијално користан у свакодневном раду тужилаштва, достављен и пример писане процедуре, као и стратегије управљања ризицима. Том приликом, виши јавни тужилац у Сомбору Мирослав Кркелић пренео је учесницима да су у Вишем тужилаштву у Сомбору већ почели да уводе систем стратегијског управљања ризицима. Након предавања уследила је дискусија.

На округлом столу на Сребрном језеру присуствовало је 12 учесника из виших и основних јавних тужилаштва из Пожаревца, Зајечара, Неготина и Сомбора.

Округли сто у Бањи Ковиљачи одржан је 10–11. октобра 2014.

Програм округлог стола распоређен је у два дана.

Први дан округлог стола отворио је Ненад Маринковић, основни јавни тужилац у Ваљево. Након

речи добродошлице, присутнима је Весна Јањић из Удружења овлашћених интерних ревизора у јавном сектору представила „процедуре – алат за боље функционисање тужилаштва у оквиру ФМЦ система“. Присутни су овом приликом упознали и са „стратегијом управљања ризицима у оквиру ФМЦ система“.

Наредног дана, Ненад Маринковић је учесницима представио „начине примене у пракси предложених мера“. Као и у оквиру претходних округлих столова, присутним учесницима су подељени примери стратегије управљања ризицима и писане процедуре.

Учесници су искористили могућност да у дискусији са предавачима сазнају што више о могућностима за практичну примену ФМЦ система у тужилаштвима. Такође, као и у оквиру претходних округлих столова на ову тему, предавачи су пружили могућност учесницима да сами учествују у изради стратегије за управљање ризицима. С обзиром на све пред-

ности које стратегија доноси, она је похваљена као средство које би се могло користити и у оквиру других процедура у тужилаштву, а такође и као средство које би могло знатно поједноставити финансијско функционисање самог тужилаштва.

Након предавања уследила је дискусија. Додатна питања учесника су се већим делом фокусирали на погодности ФМЦ система у односу на системе по којима је тужилаштво функционисало до сада, као и на начине да се ФМЦ систем најлакше имплементира у тужилачки систем Србије.

На округлом столу у Бањи Ковиљачи присуствовало је 10 учесника из виших и основних јавних тужилаштава из Лознице, Београда, Шапца и Ваљева.

Округли сто у Врњачкој Бањи одржан је 17-18. октобра 2014.

Први дан округлог стола отворио је Ненад Маринковић, основни јавни тужилац у Ваљеву. Након уводних речи присутнима је Јелена Шупут из Удружења овлашћених интерних ревизора у јав-

ном сектору представила „процедуре – алат за боље функционисање тужилаштва у оквиру ФМЦ система”. Присутни су овом приликом такође упознати са „стратегијом управљања ризицима у оквиру ФМЦ система”.

Другог дана, Ненад Маринковић представио је учесницима „начине примене у пракси предложених мера”.

Присутни учесници су се активно укључили у предавање о стратегији управљања ризицима, а том приликом представљена им је „процедура израде и контроле финансијског плана и контроле и исплате судских трошкова адвокатима”.

Учесницима је уз практичан део, који је похваљен као потенцијално користан у свакодневном раду тужилаштва, уз материјале достављен и пример писане процедуре, као и стратегије управљања ризицима.

Дискусија је протекла уз активно учешће свих присутних који су похвалили нове процедуре као квалитетне и погодне за практично реплицирање у тужилаштвима широм Србије.

На округлом столу у Врњачкој Бањи присуствовало је 20 учесника из апелационих, виших и основних јавних тужилаштава из Ваљева, Краљева, Рашке, Крагујевца, Прилепоља, Пожеге, Трстеника и Бруса.

ПРЕДЛОЗИ УДРУЖЕЊА ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ ЗА ЧЛАНОВЕ РАДНИХ ГРУПА

Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије на деветој седници Комисије за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа предложило је:

1. за Радну групу за израду процене и анализе стања ради решавања имовинскоправних и инфраструктурних питања везаних за судове и јавна тужилаштва а на предлог Удружења

а. *изабрана је Даринка Манић, заменица апелационог јавног тужиоца;*

2. за Радну групу за анализу положаја судијских и јавнотужилачких помоћника а на пред-

лог Удружења изабрани су
а. *Весна Сталетовић, заменица вишег јавног тужиоца;*

б. *Ненад Стефановић, заменик у ИИИ основном јавном тужилаштву.*

УДРУЖЕЊЕ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ ИМЕНОВАЛО ЈЕ ПРЕДСТАВНИКЕ У ПРОГРАМСКОМ САВЕТУ И УПРАВНОМ ОДБОРУ ПРАВОСУДНЕ АКАДЕМИЈЕ

Удружење тужилаца Србије предложило је два представника за чланове Програмског савета Правосудне академије.

Предложени су:

– *мр Јасмина Киурски, заменица Апелационог јавног тужиоца и председница Програмског савета Удружења тужилаца Србије;*

– *Оливера Јовић, заменица Основног јавног тужиоца у Параћину и чланица Управног одбора Удружења.*

Удружење тужилаца Србије предложило је Ра-

дована Лазиха, заменика Апелационог јавног тужиоца и председника Управног одбора Удружења тужилаца Србије за чланство у Управном одбору Правосудне академије.

ОБАВЉЕНА РЕВИЗИЈА УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА У ПРОЈЕКТУ „ЈАЧАЊЕ КАПАЦИТЕТА ПРАВНИХ СТРУКОВНИХ ДРУЖЕЊА У СКЛАДУ СА СТАНДАРДИМА ЕУ“

По налогу Европске Комисије 11.04.2014. године Ревизорска агенција Ernest & Young обавила је детаљну ревизију средстава утрошених у спровођењу пројекта Удружења тужилаца Србије „Јачање капацитета правних струковних удружења у складу са стандардима Европске Уније”, који је спроведен у периоду од јуна 2010 до јуна 2011 године.

Процедуре као ова су уобичајне и спроводе се како би се утврдило да ли се у спровођењу пројекта у нечему одступало од првобитне намене средстава која су пројектом пред-

виђена, како би се олакшале будуће процедуре додељивања средстава и поспешила сарадња између свих релевантних субјеката учесника у спровођењу пројекта. Налази ревизора нису указали на било какве неправилности.

УДРУЖЕЊЕ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ ИМЕНОВАЛО ЈЕ ПРЕДСТАВНИКА У НАДЗОРНОМ ОДБОРУ ПРОЈЕКТА „ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НОВОГ ЗАКОНИКА О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ У СРБИЈИ“

Удружење тужилаца Србије именovalo је као свог представника у Надзорном одбору пројекта „Имплементација новог Законика о кривичном поступку у Србији” Наташу Кривокапић Ћитаковић, чланицу Удружења тужилаца Србије и заменицу јавног тужиоца у Вишем јавном тужилаштву у Београду.

УДРУЖЕЊЕ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ УЧЕСТВОВАЛО ЈЕ У РАДНОЈ ГРУПИ ЗА ПОГЛАВЉЕ 23. У ОКВИРУ НКЕУ

Удружење тужилаца Србије узело је учешће у Радној групи за поглавље 23. у оквиру Националног конвента за ЕУ(НКЕУ).

Национални конвент о Европској унији представља стално тело у оквиру којег се води тематски структурирана дебата представника државне администрације, политичких партија, невладиних организација, стручњака, привреде, синдиката и професионалних организација о приступању Србије Европској унији.

НКЕУ се успоставља пре свега као тело за посебну сарадњу Народне скупштине Републике Србије и цивилног друштва у процесу приступних преговора Републике Србије о чланству у ЕУ, у складу са добром практиком стратешке сарадње цивилног друштва са изабраним представни-

цима грађана, која је успостављена и дефинисана Резолуцијом о придруживању Европској унији из 2004. године и потврђена Резолуцијом о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији из децембра 2013. године .

САОПШТЕЊЕ ЗА ЈАВНОСТ УДРУЖЕЊА ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

Удружење тужилаца Србије издало је саопштење за јавност којим се повлачи пресек стања у правосуђу, укључујући недостатке који су настали у раду правосуђа, годину дана од почетка примене новог Законика о кривичном поступку. Саопштењем се посебно указује на то да је знатан број одредби Законика недовољно јасан, нелогичан и противуречан. Такође, међу проблематичним питањима издваја се број носилаца јавнотужилачке функције и број запослених у јавним тужилаштвима, као и однос између полиције и тужилаштва.



ЗАШТО ПОТРЕБАН ДВТ НАМ

РАДОВАН ЛАЗИЋ

Председник УО Удружења тужилаца
Члан Радне групе за израду анализе измена уставног оквира одредаба о правосуђу

Прво питање које морамо поставити јесте „Шта је, у ствари, Државно веће тужилаца (ДВТ)?“ Када погледамо у Устав и Закон о ДВТ, можемо да видимо да је ДВТ, у суштини, тело јавнотужилачке самоуправе, Уставом одређено као самостално како би могло да гарантује самосталност јавног тужилаштва.

Друго питање које се само по себи намеће јесте „Да ли ДВТ успешно остварује своју уставну улогу гаранције самосталности јавног тужилаштва?“ Одговор на ово питање нам даје актуелно стање јавног тужилаштва: Последнице општег (ре/не) избора судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из 2009. године, у коме је око трећине носилаца правосудних функција разрешено без спровођења поступка за разрешење и без утврђивања постојања разлога за разрешење, и даље се осећају у правосуђу Републике Србије. Утицај извршне власти и врло често

непримерени притисак медија и политике на правосуђе и даље су присутни, носиоци јавнотужилачке функције су застрашени и поред нове мреже судова и јавних тужилаштва и даље су неравномерно оптерећени. Трошкови јавних тужилаштва проузрокони применом новог Законика о кривичном поступку су енормно високи, а право на правично суђење, судећи према одлукама Европског суда за људска права и Уставног суда Србије, озбиљно је угрожено. У јавном тужилаштву су и даље присутни несигурност и страх.

Садашњи сазив Државног већа тужилаца (у даљем тексту: ДВТ) је у поступку преиспитивања одлука донетих у општем (ре/не) избору, имао прилику да објективним и непристрасним поступањем, у фер поступку, отклони негативне последице одлука донетих у спровођењу општег избора. Међутим, уместо да остваре своју уставну и законску обавезу, ДВТ (као и Ви-

НАМ ЈЕ ДВТ И КАКАВ ТРЕБА

соки савет судства, који ипак није тема овог текста) спровео је поступак преиспитивања општег (ре/не) избора на начин који је прекршио многа правила правне државе. Рад ДВТ, у оба сазива, посматрала су и вредновала бројна домаћа и међународна тела која се баве правосуђем, или су у некој вези са њим. Стручна јавност, повереник за информације од јавног значаја, заштитник грађана, Европска комисија, Европски парламент Резолуцијом од 29.3.2012, Парламентарна скупштина Савета Европе Резолуцијом од 25.1.2012 и остале европске институције, угледни европски експерти и међународна судијска и тужилачка удружења, указивали су на вишеструке пропусте и повреде поступка чињене континуирано и у много наврата. Због грубих повреда поступка и права који су учинили у радњама коју су предузели и у одлуци коју су донели приликом реизбора, „оцењујући“ њихов рад, сам законодавац им је

„наредио“ (изменом правосудних закона из децембра 2010) да поново преиспитају сваку одлуку о реизбору, нереизбору и предлагању за први избор. Поступак преиспитивања ових и оваквих одлука спровео је садашњи сазив ДВТ. Заштитник грађана је одлуком из јануара 2012. године његов рад на преиспитивању одлука за нереизабране (разрешене) оценио као нелегалан и нелегитиман, а Уставни суд је поништио све негов одлуке. ЕУ посматрачи, који су 2011. и 2012. године свакодневно посматрали рад ДВТ у поступку ревизије реизбора, у књизи о реформи правосуђа у Србији оценили су чланове овог тела као нестручне, неспособљене и недостојне (Весна Ракић Водинелић, Ана Кнежевић Бојовић, Марио Рељановић, *Реформа правосуђа у Србији 2008-2012*, Београд, 2012). Истини за вољу, ни ВСС није боље прошао. Даље, ДВТ није управљао одобреним ресурсима на начин којим

би ојачао свој, сада веома скроман капацитет, а од почетка свог конституисања је у сталном кашњењу са испуњавањем својих законских обавеза. Тако ДВТ до данас није развио сопствени капацитет у циљу квалитетног и ефикасног управљања повереним системом, није усвојио подзаконске акте о критеријумима за избор и предлагање за избор заменика јавних тужилаца и јавних тужилаца, као и о поступку у коме ће се вредновање спроводити, иако је рок за то давно истекао. Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, Правилник о дисциплинском поступку и Етички кодекс су донети са великим закашњењем. Такође се каснило и са формирањем дисциплинских органа.

Када се све напред наведено узме у обзир, једино се може закључити да овакав ДВТ не треба ни јавном тужилаштву, ни Репуб-

лици Србији, нити њеним грађанима. А да ли нам ДВТ уопште треба? Наравно да нам је потребан. Негативна оцена рада досадашњих састава ДВТ није и не може бити разлог за његово укидање. Какав ДВТ нам треба? Одговор на ово питање зависи и од претходног питања. Какво јавно тужилаштво нам треба? Овде треба подсетити да су актуелна организација и уређење јавног тужилаштва засновани на моделу тзв. „совјетске прокуратуре“, који се, у битном, није мењао од 1945. године. Иако се српско друштво од тога времена значајно променило, те промене нису пратиле и промене начина организовања јавног тужилаштва, што је др Горан Илић, председник Удружења тужилаца Србије, метафорички прокоментарисао да тужилаштво „као да је заробљено у некој временској капсули“. Споменути појам „независност“ у контексту јавног тужилаштва је готово „табу тема“. Чак и кад се говори о независности судства, по правилу се наглашава да је јавно тужилаштво самостално, али не и независно, мада је мало коме јасно шта то значи. Међутим, у Мишљењу Европске комисије за демократију путем права (познате Венецијанске комисије), дате на нацрт последњег Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштво, даје се и препорука да то што Устав Србије не одређује јавно тужилаштво као

независтан орган, само по себи не значи да независност „не може да буде предвиђена Законом“ и да би то било оправдано јер је „општа тенденција увођење независности“ у јавно тужилаштво, премда је Уставом Републике Србије независност дата само судовима. Да ли желимо тужилаштво „заробљено у временској капсули“ или тужилаштво у складу са препорукама Венецијанске комисије? Ако се одредимо за самостално и функционално независно јавно тужилаштво (независно од спољних утицаја на доношење одлука у кривичном поступку), није тешко дати одговор на питање какав ДВТ нам треба. Такав који ће у потпуности обезбедити самосталност јавног тужилаштва и функционалну независност носилаца јавнотужилачке функције, такав од кога носиоци јавнотужилачке функције неће страховати, него ће му веровати, такав који неће бити средство за остваривање утицаја извршне власти на јавно тужилаштво већ чврст бедем од утицаја извршне власти и сваког другог недозвољеног утицаја на јавно тужилаштво. Како добити такав ДВТ и шта све треба урадити да се добије такав ДВТ? На ово питање је јако тешко одговорити. Међутим, није тешко одговорити шта је неопходно (што не значи и довољно) предузети да би се добио такав ДВТ. Неопходно је креирати одговарајући правни ок-

вир, укључујући и промену уставних решења.

Први корак у измени правног оквира је већ учињен јер је започео поступак доношења Закона о изменама и допунама закона о ДВТ. Предложеним изменама се значајно поправља стање, али то није довољно да ДВТ постигне пун капацитет у остваривању своје уставне улоге. Тако се предвиђа да Републички јавни тужилац више не буде по функцији и председник ДВТ, већ да се председник бира из реда изборних чланова. Добро решење је да Републички јавни тужилац не буде, по својој функцији, и председник ДВТ, јер је то нужан предуслов за обезбеђивање самосталности у раду чланова ДВТ из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, имајући у виду да је јавно тужилаштво уређено по строгом хијерархијском принципу. С друге стране, није добро што се оставља могућност да за председника ДВТ може бити изабран и изборни члан који није јавни тужилац или заменик јавног тужиоца, јер је логично и природно да телу јавнотужилачке самоуправе може председавати само носилац јавнотужилачке функције. Велики напредак представља предложено решење да су седнице ДВТ јавне, а да се јавност само изузетно може искључити, у складу са законом.

У погледу поступка избора чланова ДВТ, позитиван помак пред-

ставља увођење само четири бирачка места (у апелационим јавним тужилаштвима), али би још боље решење било, у смислу обезбеђивања тајности гласања и слободног изјашњавања, да је прописано само једно бирачко место, имајући у виду да се ради о веома малом бирачком телу, са тек нешто више од осам стотина бирача. Такође је позитивна новина што се омогућава право гласа и заменицима јавних тужилаца који су први пут изабрани, тако да се више не прави вештачка разлика између заменика јавних тужилаца изабраних на сталну функцију и заменика јавних тужилаца изабраних на период од три године. При томе, заменици јавних тужилаца изабрани на период од три године, по природи ствари су и више заинтересовани за легитиман, правичан и квалитетан састав ДВТ, јер њима тек предстоји избор на сталну функцију у јавном тужилаштву.

Ипак, није се довољно отишло са побољшањем законског оквира поступка за избор и разрешење чланова ДВТ из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, иако је поступак избора од највећег значаја за легитимност састава овог тела. Наиме, предложене промене нису довољне да се изборни поступак учини демократичнијим, слободнијим и лишеним недозвољеног утицаја на бираче (јавне тужиоце и замени-

ка јавних тужилаца) путем јавно-тужилачке хијерархије. Одредба о представљању кандидата суштински ништа неће променити јер објављивање личне и радне биографије на интернет страни ДВТ не може обезбедити потпуно и довољно представљање кандидата. Наиме, кандидатима би се морало обезбедити право на примерену кампању, што би значило да у радно време обилазе јавна тужилаштва у циљу представљања својих ставова и мишљења о питањима из надлежности ДВТ. Заступљеност јавних тужилаштва различитог степена уопште није мењана. Тако је Републичко јавно тужилаштво, чије бирачко тело броји мање од петнаест бирача, заступљено са једним представником, а основна јавна тужилаштва, у чијем бирачком телу је неколико стотина бирача, што је више од половине укупног броја бирача, заступљена су са два представника. Сам начин избора, у коме бирачи гласају само за кандидате из јавног тужилаштва свог ранга, супротан је основном демократском начелу један бирач један глас. Ово решење је и нелогично јер чланови ДВТ из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца не представљају само колеге из тужилаштва свог ранга, већ одлучују о правима свих носилаца јавно-тужилачке функције у Републици Србији. ДВТ је јединствен орган који одлучује већином

гласова свих чланова, па је не само правично него и логично решење да сви бирачи гласају за свих шест изборних чланова из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Тако би се остварило и основно демократско начело – једнако право гласа. Даље, предложене измене не омогућавају директно представљање, односно директно предлагање кандидата од стране струковних удружења. Једноставно, струковна удружења су остављена по страни, без икакве активне улоге у изборном процесу, за шта не постоји ваљано оправдање, поготово имајући у виду досадашњи рад и надлежности Удружења тужилаца Србије у погледу питања из надлежности ДВТ, праксу у другим државама, али и резултате истраживања (ЦЕСИД) према којима већина анкетираних сматра да би струковна удружења морала бити непосредно представљена у ДВТ.

Увођење непосредног изјашњавања о поверењу је најзначајнија промена јер је неопходна за успостављање било какве одговорности чланова ДВТ према бирачима. Према још увек важећем решењу, фактички не постоји никаква могућност утврђивања одговорности чланова ДВТ јер ДВТ само одлучује о одговорности свог члана. Само увођење изјашњавања о поверењу омогућује одговорнији приступ раду чланова ДВТ па са-

мим тим и одговорнији и професионалнији рад овог тела. Међутим, и овај институт у нацрту закона није добро решен јер садржи исте недостатке као и поступак избора чланова ДВТ, с обзиром да се на поступак гласања о поверењу сходно примењују одредбе о поступку избора. Захтев да предлог за разрешење може поднети 20% од укупног броја јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, према врсти и степену јавног тужилаштва из кога је биран изборни члан, превисоко је постављен. Тако би се за разрешење чланова ДВТ из Основних јавних тужилаштва, у којима ради неколико стотина јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, захтевало да предлог поднесе неколико десетина људи, што је практично немогуће спровести, поготово ако се има у виду да су предлагачи познати именом и презименом, а ради се само о иницирању поступка чији је исход неизвестан, а који би се (евентуално) водио против људи који директно одлучују о напредовању, дисциплинском кажњавању и разрешењу тих истих предлагача. Такође, проблематично је и што Народна скупштина нема никакав рок за доношење одлуке о разрешењу, па се може догодити да се спроведе поступак за разрешење, а да одлуку о разрешењу Народна скупштина не донесе до редовног истека мандата разрешеног члана ДВТ.

Као што се види, предложеним законским изменама нису искориштене све могућности које садашњи уставни оквир дозвољава. Међутим, када би се и отишло до максимума у оквиру садашњих уставних решења, то не би било довољно да добијемо ДВТ какав желимо. Због тога је добар знак да је Комисија за спровођење националне стратегије за реформу правосуђа формирала Радну групу за анализу измена уставног оквира. Тек са новим уставним решењима био би остварен први корак ка успостављању ДВТ какав би морао да буде.

Будући устав би морао да утврди положај јавног тужилаштва у систему државне власти (самостални и у вршењу своје надлежности независни...државни орган), да га одреди путем претежне надлежности (правосудни орган). Задатак јавног тужилаштва, поред заштите уставности и законитости и кривичног прогона, морао би да буде и заштита људских права и основних слобода. Неопходно је изричито уставно нормирање независности јавног тужилаштва у односу на извршну и законодавну власт јер је немогуће вршење надлежности јавног тужилаштва уколико би оно било под надзором извршне или законодавне власти. Међутим, самосталност и независност није апсолутна јер поступање и одлуке јавног тужилаш-

тва пролазе судску контролу, тако да се не може говорити о независности јавног тужилаштва у односу на суд. Будући устав би морао и да успостави концепт без монократског уређења јавног тужилаштва. Заменика више не би требало да буде, јавни тужиоци (садашњи заменици) били би изворни носиоци јавнотужилачког овлашћења, а јавним тужилашвом би руководио главни јавни тужилац који би имао и хијерархијска овлашћења, али би начела хијерархије и централизације била знатно сужена. Такав модел би подразумевао да се главни јавни тужилац бира из редова јавних тужилаца, а по истеку мандата настављао би дужност у јавном тужилаштву из којег је изабран. Из поступка избора јавних тужилаца и главних јавних тужилаца, као и чланова ДВТ, извршна (Влада) и законодавна (Народна скупштина) власт били би потпуно искључени. ДВТ би морао да буде одређен као независан правосудни орган који обезбеђује функционалну независност и самосталност јавног тужилаштва, чији је задатак да спречи утицај других државних органа на јавне тужиоце. Из чланства ДВТ би морали бити искључени представник скупштинског одбора и министар надлежан за правосуђе, али и Републички јавни тужилац. Имајући у виду хијерархијско уређење јавног тужилаштва, присуство највишег тужиоца у Репуб-

лици, са врха хијерархјске пирамиде, у пракси потпуно онемогућава самостално деловање и слободно изражавање и гласање изборних чланова из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Треба-ло би преиспитати и назив Државно веће тужилаца. Сам назив „Државно веће” имплицира потчињеност извршној власти, па би назив „Високи савет тужилаштва (тужилаца)” више одговарао његовој уставној улози и правној природи. Било би прихватљиво и решење да постоји само један правосудни са-

вет, који би био надлежан и за судије и за јавне тужиоце, јер би се тиме и формално јасно одредила позиција јавног тужилаштва, као функционално независног и самосталног државног органа у систему судске власти.

Наравно, наведене нормативне претпоставке нису довољне. Међутим, оне су неопходан услов за јачање капацитета Државног већа тужилаца, односно независног правосудног савета надлежног за јавно тужилаштво, као тела јавно-тужилачке самоуправе.



САСТАВ И ИЗБОР ТУЖИЛАЧКИХ ТРИГЛАВА

МИЛОШ СТАНИЋ¹

1. УВОД

Према Уставу Републике Србије из 2006. године јавно тужилаштво је самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости. Оно врши своју функцију на основу Устава, закона, потврђеног међународног уговора и прописа донетог на основу закона.² Такође, Уставом је и предвиђено да је Државно веће тужилаца самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са Уставом.³ Ипак, када се погледају одредбе Устава које се тичу састава и избора Државног већа тужилаца, може лако да се закључи да је Уставом прокламована самосталност Државног већа тужилаца као органа који би морао да обезбеди и гарантује

самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца заправо *nuda ius*. Уставом предвиђени састав и начин избора чланова Државног већа тужилаца омогућавају уплив политике у његов рад, што свакако утиче на степен самосталности тог тела, а посредно и тужилаштва у целини. Кратко ћемо поменути да Државно веће тужилаца има једанаест чланова, од којих су три члана по положају, и то Републички јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине. Републичког јавног тужиоца на предлог Владе по прибављеном мишљењу надлежног одбора Народне скупштине бира Народна скупштина. Изборне чланове, њих осам, бира Народна скупштина у складу са законом. Дакле, јасно је када се и овакве одредбе Устава узму у обзир да од прокламоване самосталности органа који би требало да обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужи-

¹ Аутор је истраживач-приправник Института за упоредно право у Београду, студент докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду, уставноправни смер, електронска пошта: stanicmisa@gmail.com.

² Чл. 156. Устава Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006.

³ Чл. 156. Устава Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006.

ЧЛАНОВА САВЕТА ОД ДО ЂЕВЂЕЛИЈЕ

лаца, остаје веома мало, да не кажемо ништа.

Мора се имати и у виду да је у Републици Србији у Народној скупштини 1. јуна 2013. године усвојена Национална стратегија реформе правосудја за период 2013-2018. године. Акциони план за спровођење Стратегије усвојен је закључком Владе Републике Србије 31. јула 2013. године.⁴ Акционим планом предвиђено је спровођење припремних активности за измену уставног оквира у правцу искључења Народне скупштине из процеса избора чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца, као и промене састава Високог савета судства и Државног већа тужилаца у правцу ис-

4 Национална стратегија реформе правосудја за период 2013-2018. године, <http://www.mpravde.gov.rs/files/Nacionalna%20Strategija%20reformе%20pravосудја%20za%20period%202013.-2018.%20godine.pdf>, 15.08.2014; Акциони план за спровођење Националне стратегије реформе правосудја <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni-plan-za-sprovodjenje-Nacionalne-strategije-reformе-pravосудја.pdf>, 15.08.2014.

кључења представника законодавне и извршне власти из чланства у овим телима.⁵ Дакле, вероватно је да ће у нашој земљи уследити уставна измена, која се тиче и састава и начина избора чланова Државног већа тужилаца.

У многим земљама су оснивани тужилачки савети⁶ да би се пружила додатна гаранција за остваривање уставом дефинисаног положаја јавних тужилаштава. Они су установљени и у земљама проистеклим из СФРЈ. Имајући у виду сличност наших правних система, свакако је корисно да се погледају решења која у овој материји постоје у тим земљама.

5 Вид. Акциони план за спровођење Националне стратегије реформе правосудја <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni-plan-za-sprovodjenje-Nacionalne-strategije-reformе-pravосудја.pdf>, 15.08.2014.

6 Вид. Љубиша Драгашевић et al., Тужилачки и правосудни савети, примери и решења из праксе, састав, избор, мандат и надлежности савета, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2009.

2. ТУЖИЛАЧКИ САВЕТИ У ЗЕМЉАМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

2.1 СЛОВЕНИЈА

У Словенији је Државнотужилачки савет самосталан државни орган који врши послове самоуправе државних тужилаца, као и управне послове који су наведени у Закону о државном тужилаштву, а учествује и на обезбеђивању униформности спровођења закона и заштите самосталности тужилаца.⁷ Државнотужилачки савет се састоји од девет чланова који се именују или бирају на период од шест година и након истека мандата не могу да буду одмах поново бирани или именовани. Четири члана Савета се бирају од стране својих колега тужилаца и то између оних тужилаца који нису на руководећим местима, а то су врховни државни тужилац,

7 Чл. 18. Закона о државном тужилаштву (Zakon o državnem tožilstvu), Службени лист Републике Словеније (Uradni list RS) 58/11.

виши државни тужилац, окружни тужилац и средски (котарски) тужилац. Четири члана бира Државни збор Републике Словеније, што је назив за словеначки парламент, а на предлог председника Словеније и потребно је да та лица буду правни стручњаци. Термин правни стручњак, заправо, представља један правни стандард. Једног члана именује министар надлежан за правосуђе и то из редова шефова окружних државних тужилаштава. Председника и потпредседника Савета бирају његови чланови и то двотрећинском већином гласова, тајним гласањем на две године, а по истеку мандата, не могу бити поново бирани.⁸

Видимо да већину чланова Савета у Словенији чине тужиоци. Међутим, мањину чланова чине тужиоци изабрани од својих колега, јер петог тужиоца који је члан Савета именује министар надлежан за правосуђе. Такође, наведени су челници тужилаштва који не могу бити чланови Савета. Парламент, као представник суверена, бира укупно четири члана између правних стручњака на предлог председника Словеније. Чини се да је словеначки законодавац желео да у поступак формирања савета буде укључено више државних органа и да том приликом начини одговарајућу равнотежу.

⁸ Чл. 97-101. Закона о државном тужилаштву (Zakon o državnem tožilstvu), Службени лист Републике Словеније (Uradni list RS) 58/11.

2.2 ХРВАТСКА

Назив тужилачког савета у Хрватској је Државноодвјетничко вијеће. Веће се састоји од једанаест чланова, а од којих је седам чланова из реда заменика државних тужилаца, два универзитетска професора правних наука и два посланика хрватског парламента, Хрватског сабора, од којих је један из редова опозиције. Чланове Већа из реда заменика државних тужилаца чине два заменика главног тужиоца Републике Хрватске, два заменика жупанијских државних тужилаца, као и три заменика општинских државних тужилаца. Чланови Већа бирају се на време од четири године, с тим да нико не може бити члан већа више од два пута. Чланови Већа бирају председника Већа између себе, с тим што председник мора бити неко из реда заменика државних тужилаца. Челници државних тужилаштва не могу бити бирани за чланове Већа. Чланове из реда заменика државних тужилаца бирају сви државни тужиоци, као и њихови заменици. Чланове Већа из реда универзитетских професора правних наука, на предлог факултетских већа, бирају сви професори правних факултета у Републици Хрватској. Два члана Већа именује Хрватски сабор из редова посланика, од којих један мора да буде опозициони посланик.⁹

⁹ Вид. Чл. 121а Устава Републике Хрватске, Народне новине 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14, доступан преко званичне интернет странице Уставног суда Републике Хрватске, <http://www.usud.hr/uploads/Redakcijski%20>

Дакле, у Хрватској већину чланова Већа чине заменици државних тужилаца изабрани од стране својих колега. Слично као у Словенији, челници тужилаштва не могу да буду изабрани. У односу на земље бивше Југославије необичајено решење је чланство парламентарца, једног из позиције а другог из опозиције. Такође, у Хрватској не постоји категорија истакнутих правних стручњака као чланова Већа, већ су два члана из реда универзитетских професора правних наука, које бирају њихове колеге.

2.3 БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

У Босни и Херцеговини постоји један орган који истовремено врши функције и судског и тужилачког савета са називом Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине. Веће као независан и самосталан орган има задатак да осигура независно, непристрасно и професионално правосуђе.¹⁰ Састоји се од петнаест чланова. У Закону о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине детаљно се предвиђа састав овог органа, који одражава састав народа и попула заступљеност у Босни и Херцеговини.¹¹ Мандат чланови

prociscen%20tekst%20Ustava%20Republike%20Hrvatske,%20Ustavni%20sud%20Republike%20Hrvatske.%2015.%20sijecnja%202014.pdf, 16.08.2014;

¹⁰ Чл. 3. Закона о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ 25/04, 93/05, 15/08.

¹¹ Вид. чл. 4. Закона о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ 25/04, 93/05, 15/08.

ва траје четири године и они могу имати највише два узастопна мандата. Лице које је било члан Већа два узастопна мандата не може да буде поново изабрано за члана Већа пре протекла четири године од краја претходног мандата.¹² Веће има председника који се бира простом већином гласова чланова који су присутни, са мандатом од четири године.¹³ Од петнаест чланова већа једанаест су судије и тужиоци, који се бирају из судова и тужилаштва наведених у Закону од стране њихових колега. Два члана су из адвокатуре, а бирају их Адвокатска комора Републике Српске и Адвокатска комора Федерације Босне и Херцеговине. Два члана нису носиоци правосудних функција и бирају их и то једног, који није из реда посланика Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, док другог, који није члан Већа министара Босне и Херцеговине, бира Веће министара Босне и Херцеговине на предлог министра правде БиХ.¹⁴

Састав овог органа одражава сложено структуру саме Босне и Херцеговине.¹⁵ Специфичност

12 Чл. 5. Закона о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ 25/04, 93/05, 15/08.

13 Чл. 11. Закона о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ 25/04, 93/05, 15/08.

14 Чл. 4. Закона о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ 25/04, 93/05, 15/08.

15 Владан Петров, „Избор судија упоредно

Босне и Херцеговине у односу на друге земље које су предмет анализе јесте постојање једног тела које врши послове и судског и тужилачког савета. У Босни и Херцеговини су у плану и измене Закона о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине. Предлажу се и измене у смислу да се у оквиру већа формирају два одељења, судијско и тужилачко. Слично решење постоји у Француској, Италији, Румунији и Турској.¹⁶

2.4 ЦРНА ГОРА

Тужилачки савет у Црној Гори обезбеђује самосталност државног тужилаштва.¹⁷ Састав начин избора чланова Тужилачког савета у Црној Гори од 2003. године, па до данас је мењан у неколико наврата.¹⁸ Тужилачки савет се састоји од председника и десет чланова. Председник Тужилачког савета је врховни државни тужилац. Чланови Тужилачког савета су пет др-

и у Републици Србији-предлози за промену Устава”, Судије у правном систему (ур. Един Шарчевић, Владан Петров), Центар за јавно право, Сарајево 2013, 52.

16 Вид. Бранко Перић, Тензије између правосуђа и политике: да ли најављене измене Закона о ВСТВ рјешавају проблеме?, Свеске за јавно право 14/2013, Фондација Центар за јавно право, 73-80, доступно и на http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Sveske_za_javno_pravo_broj_14.pdf, 16.08.2014.

17 Вид. Амандман XI на Устав Црне Горе, Службени лист Црне Горе 1/2007, 38/2013.

18 Вид. чл. 84. Закона о државном тужилаштву, Службени лист Републике Црне Горе 69/2003, Службени лист Црне Горе 40/2008, 39/2011, 46/2013; Вид. Амандман XI на Устав Црне Горе, Службени лист Црне Горе 1/2007, 38/2013.

жавних тужилаца који имају сталну функцију и најмање пет година радног искуства у обављању тужилачке функције, од којих четири из врховног државног тужилаштва и виших државних тужилаштва и један из основних државних тужилаштва, а које бира и разрешава Конференција државних тужилаца. Четири члана су угледни правници које бира и разрешава Скупштина, на предлог надлежног радног тела. Један члан је представник Министарства правде, којег именује министар правде из реда запослених у Министарству правде. Састав Тужилачког савета проглашава председник Црне Горе.¹⁹ Конференцију државних тужилаца чине руководиоци државних тужилаштва и сви државни тужиоци. Конференција државних тужилаца бира и разрешава чланове Тужилачког савета из реда државних тужилаца. Конференцију државних тужилаца сазива и руководи њеним радом врховни државни тужилац. Конференција државних тужилаца може се одржати кад је присутно најмање две трећине чланова Конференције. Конференција државних тужилаца одлуке доноси већином гласова присутних руководиоца државних тужилаштва и државних тужилаца.²⁰

У Црној Гори је у односу на остале земље које су предмет анализе специфично решење по којем

19 Чл. 84. Закона о државном тужилаштву, Службени лист Републике Црне Горе 69/2003, Службени лист Црне Горе 40/2008, 39/2011, 46/2013.

20 Вид. Чл. 5. Закона о изменама и допунама Закона о државном тужилаштву Службени лист Црне Горе 46/2013.

је врховни државни тужилац аутоматски и председник Тужилачког савета. Такође, посебно је и решење према којем је члан Савета лице које је из реда запослених у Министарству правде. Примећује се да већину чланова Савета чине лица из тужилаштва, али да основна тужилаштва имају само једног представника. Похвално је, исто као и у Македонији, решење да су чланови Савета четири угледна правника које бира и разрешава Скупштина, јер они савојим присуством и искуством могу да допринесу квалитетнијем раду овог органа.

2.5 МАКЕДОНИЈА

Савет је независан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца у обављању њихових дужности.²¹ Овако је македонски законодавац дефинисао Савет јавних тужилаца Републике Македоније који се састоји од једанаест чланова. Један члан је то по положају – јавни тужилац Републике Македоније. Једног члана Савета Републичког јавног тужилаштва бирају јавни тужиоци Републичког јавног тужилаштва из својих редова. По једног члана Савета бирају јавни тужиоци са подручја виших јавних тужилаштва Битоља, Гостивара, Скопља и Штипа из својих редова. Један члан Савета је припадник националне заједнице која није већина у Републици Македонији и њега

21 Чл. 2. Закон за Советот на јавните обвинители на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, 150/2007, 100/2011.

бирају сви јавни тужиоци у Републици из својих редова. Четири члана Савета бира македонски парламент, Собрање, и то из редова универзитетских професора права, адвоката и других истакнутих правника, од којих су два члана припадници националне заједнице која није већина у Републици Македонији.²² Мандат изабраних чланова Савета траје четири године, са могућношћу још једног избора.²³ Савет има председника, који председава и руководи Саветом. Председника Савета бирају чланови Савета из реда изабраних јавних тужилаца, већином гласова укупног броја чланова, тајним гласањем. Мандат председника Савета траје две године, без права на реизбор.²⁴ У Македонији је до 2011. године министар надлежан за правосудје био члан Савета по положају, али од тада то више није.²⁵

Дакле, у Македонији већину чланова Савета чине јавни тужиоци, укупно њих седам. Такође, може да се примети да Републичко јавно тужилаштво има два члана Савета, док виша тужилаштва имају

22 Чл. 6. Закон за Советот на јавните обвинители на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, 150/2007, 100/2011.

23 Чл. 7. Закон за Советот на јавните обвинители на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, 150/2007, 100/2011.

24 Чл. 8. Закон за Советот на јавните обвинители на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, 150/2007, 100/2011.

25 Вид. Закон за Советот на јавните обвинители на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, 150/2007, 100/2011.

четири члана. Практично, постоји могућност да основна тужилаштва имају само једног представника и то приликом избора припадника националне мањине. Четири члана Савета из редова универзитетских професора права, адвоката и других истакнутих правника. На овај начин оставља се могућност да лица из различитих правних професија допринесу бољем раду Савета и струјању нових идеја. Такође, може да се примети да је законодавац водио рачуна и о сложенем етничком саставу становништва, те је припадницима заједница које нису већина у Македонији гарантовано три представника у Савету.

3. ЗАКЉУЧАК

У свим земљама бивше Југославије постоје тужилачки савети, али без постојања њиховог јединственог модела. У свима постоје тужилачки савети као посебни органи, једино у Босни и Херцеговини постоји орган који истовремено врши функцију и судског и тужилачког савета. Савети у овим земљама су различите величине, од девет чланова у Словенији, до петнаест у Босни и Херцеговини. У три земље они се састоје од једанаест чланова. У већини анализираних земаља већину чланова савета чине представници тужилаштва избрани од стране својих колега. Примећује се и да представници извршне функције државне власти нису чланови тужилачких савета. Специфично је решење у Црној Гори по којем је један члан

Савета представник Министарства правде, којег именује министар правде из редова запослених у Министарству. Што се тиче парламента, његова улога се своди на избор нетужилачких чланова савета, за које се у већини случајева захтева да буду истакнути правни стручњаци. Једино у Босни и Херцеговини посланици бирају само једног члана Савета. Изузетак је и Хрватска, у којој су сами посланици чланови Већа и то један из позиције, а други из опозиције. Такође, у Хрватској су два члана Већа из реда универзитетских професора правних наука. Када је реч о председницима савета, њих углавном бирају сами чланови савета, и то у Хрватској и Македонији између представника самих тужилаштва. Једино је у Црној Гори председник Савета унапред одређен, а то је врховни државни тужилац.

На крају можемо да закључимо да у оквиру земаља које су настале из бивше Југославије постоје различита решења када је реч о саставу и начину избора чланова тужилачких савета. Изгледа да се и у оквиру њих тражила или тражи идеална формула. Србија такође има задатак да ову формулу пронађе. У томе искуство поменутих земаља може да буде само од користи како би се избегло да се приликом исправљања уочених мањкавости не почине нове.

ОСНОВНЕ ДРЖАВНОГ ВЕЋА У ПРАВНОМ

ДР МИЛАН ШКУЛИЋ

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

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 јавнотужилачких функција у Републици Србији, што 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

ФУНКЦИЈЕ ТУЖИЛАШТВА СИСТЕМУ СРБИЈЕ

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.¹Често се расправљало о припадности јавног тужилаштва извршној или судској власти. Као што из самог атрибу-

та „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 Законику о 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,² што и представља разлог да се од јавног

тужиоца када води истрагу очекује непристрасност, те да с једнаком пажњом прикупља како доказе који поткрепљују оптужбу, тако и оне који иду у прилог одбрани. Друга је ствар што у пракси, из психолошких разлога, јавни тужилац у принципу има више склоности ка прикупљању оптужних доказа у истрази, али је проблем јавнотужилачке 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. *Основ-*

1 S.Seiler, Strafprozessrecht, Wien, 2009., s. 80.

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

не функције јавног тужиоца су: 1) функција кривичног гоњења лица у односу на које постоји одређени законски дефинисан степен сумње да су учинила кривично дело; 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; 4) начело супституције.³

Начело монократског уређења или начело једновласти се заснива на правилу да јавно тужилаштво представља једно лице, односно јавни тужилац, 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 тужилаштва различитог ранга постоји одговарајући хијерархијски однос, који се пре свега огледа у могућности давања обавезујућих 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.

³ М.Шкулић, Кривично процесно право, Београд, 2013., с. 37.

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; 8) предузима друге радње када је то одређено Закоником о кривичном поступку.⁴

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 ту-

⁴ М. Шкулић, Основне новине у кривичном процесном праву Србије – нови Законик о кривичном поступку из 2011. године, Београд, 2013., с. 17.

жиоца, у смислу да су му подређени, те имају две 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; 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 налог странци да предложи допунске доказе или изузетно сам одреди 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*.⁵ 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.”⁶ 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 поступку, није и апсолутна истина, која искључује могућност супротног.⁷

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

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

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., с. 93.

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 оквиру странацких функција, као што су 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, 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 фактич-

ки, 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 могућности 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.”⁸

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 су-

дом, 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*.

У конкретнијем смислу, начело правичног вођења кривичног поступка се посебно огледа у дужности државних органа да буду непристрасни и да не прејудуцирају 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

8 В. Ђурђић, Природа и процесна структура новог кривичног поступка Србије, „Правни живот”, број 9, Том I, Београд, 2011., стр. 770.

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 могао 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.⁹

⁹ Посебно је упадљиво да се у новом Законику на другачији начин одређује моменат започињања кривичног поступка, што значи да наш законодавац сада раз-

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 Законику 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

ликује 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? Из овог основног питања, које би неко могао схватити и као чувену дилему која се тиче „старости кокошке и јајета”, произлазе и друга питања, у погледу којих је веома тешко пронаћи разуман одговор тумачењем нејасних, нелогичних, а често и изразито противречних одредби новог Законика о кривичном поступку.

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 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 поново изводити на главном претресу,¹⁰ што је посебно изражено у адверзијално конструисаним кривичним поступцима, какав је и нови тип процедуре уведен Закоником о кривичном поступку из 2011. године. У нашој литератури се констатује да су „у трагању за концепцијом новог модела истра-

¹⁰ У вези са овим, погрешно је што се као циљ истраге у новом Законику 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 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., сс. 67–68, као и: М. Н.Симовић и В.М.Симовић, Кривично процесно право II (Кривично процесно право – посебно дио), Источно Сарајево, 2011., с. 57.

ге, 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.”¹¹

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 Законом 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.

6. ОСНОВНЕ ПРАВНЕ ОДЛИКЕ И ФУНКЦИЈЕ ДРЖАВНОГ ВЕЋА ТУЖИЛАЦА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Положај и функције Државног 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, 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 функ-

цији 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).¹²

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 је Нацртом Закона о изменама и допунама Закона о Државном већу тужилаштва предвиђено да Републички јавни тужилац не мора обавезно да буде и Председник Државног већа тужилаца. Чланом 1 тог Нацрта је предвиђено 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 Држав-

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

12 У даљем тексту „ЗДВТ”.

ног већа. Ради се о великој промени од које се у пракси очекује да пружи допринос већем степену *демократичности* у раду Државног већа тужилаца. Тиме ће се на одговарајући начин релативизирати иначе изузетно висок степен строге хијерархије типичан за садашњу јавнотужилачку организацију, и који није потребан у правосудно-изборном телу као што је Државно веће тужилаца.

Надлежност Државног већа, која је прецизирана законом, а на темељу општег уставноправног решења положаја овог државног органа, прилично је 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;
- одлучивање по приговору на одлуку о удаљењу јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца;
- предлагање обима и структуре буџетских средстава неопходних за рад јавних тужилаштва 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 лекковима 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 правосудја;
- 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;
- обављање и других послова предвиђених законом.

6.1. Како носиоци јавнотужилачке функције у Србији виде Државно веће тужилаца

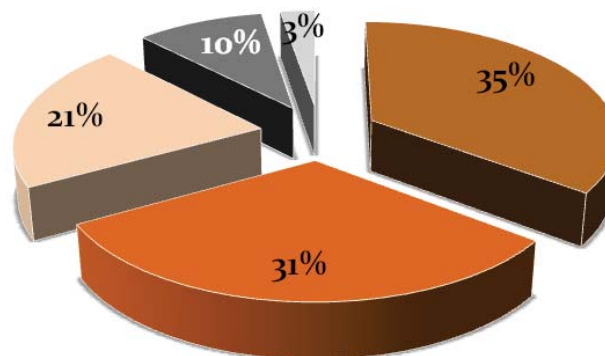
Недавно је спроведено једно изузетно опсежно истраживање, објављено у Публикацији Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, и из којег ћемо навести неколико интересантних проблема од посебне важности за сагледавање „прошлости и будућности” Државног већа тужилаца „у очима” носилаца јавнотужилачке функције у Републици Србији. Истраживање је спровео ЦЕСИД (Центар за слободне изборе и демократију) за потребе Удружења тужилаца Републике Србије. Истраживање је спроведено на узорку од 521 испитаника међу којима су се налазили тужиоци, заменици тужилаца, као и старешине тужилаца.¹³ Просечна старост испитаника/тужиоца укљученог у ово истраживање износи 49 година, просечни правнички стаж 22 године, а тужилачки стаж 15 година.

Испитаници на следећи начин одговарају на питање које се тиче могућих утицаја на рад Државног већа тужилаца:

Табела - О чему је у досадашњем раду ДВТ водио рачуна

Водио рачуна о интересима струке	2,82
Водио рачуна о интересима извршне власти	3,33
Водио рачуна о интересима политичких партија	3,23
Водио рачуна о личним интересима чланова ДВТ	2,85
Водио рачуна о интересима разних интересених група (привредне, криминалне, тајкунске...)	2,27

Графикон - О чему се доминантно водило рачуна у раду ДВТ



- Водио рачуна о интересима струке
- Водио рачуна о интересима извршне власти
- Водио рачуна о интересима политичких партија
- Водио рачуна о личним интересима чланова ДВТ
- Водио рачуна о интересима разних интересених група (привредне, криминалне, тајкунске...)

¹³ Пројекат „Јачање независности и интегритета тужилаца”, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2014.

Интереси извршне власти и политичких странака су доминантни за збирно 52% испитаника, интерес струке у раду ДВТ је био видљив за 35% испитаника, лични интереси чланова ДВТ су доминантни за сваког десетог испитаника, док је тајкунско криминални интерес најмање заступљен са 3%.

Државно веће тужилаца је орган од огромне важности у систему јавног тужилаштва у Србији, па је сходно томе од велике важности да се утврде ставови које испитаници из редова носилаца јавнотужилачке функције имају према овом телу, уз узимање у обзир ставова о његовом раду у различитим релеватним временским периодима:

Оцените рад ДВТ у периоду пре и после реформи

Оцените рад ДВТУ досадашњој пракси – до периода прве реформе из 2009.	2,76
Оцените рад ДВТУ досадашњој пракси – у периоду од реформе 2009. до ревизије 2012.	2,42
Оцените рад ДВТУ досадашњој пракси – после периода ревизије реформе 2012.	2,74

Коначно, веома је интересантан став „струке”, односно носилаца јавнотужилачке функције у Србији у односу на *састав* Државног већа тужилаца, где је, што је посебно интересантно, испољено веће поверење у односу на изборне чланове Државног већа тужилаца који нису носиоци јавнотужилачке функције, па је тако убедљиво најмање приговора било у односу на уставно и законско правило по којем је у саставу Државног већа тужилаца и један професор правног факултета.

Табела – Неопходост појединих чланова ДВТ-а

Из ДВТ је потребно изоставити министра правде, јер је извршна власт показала највећи политички утицај на досадашњи рад ДВТ	68
Из ДВТ је потребно изоставити председника скупштинског одбора, јер је реч о представнику политичке странке у парламенту	81
Из ДВТ је потребно изоставити представника адвокатуре, јер је реч о професији који је у судским споровима увек са супротне стране од тужилаштва	54
Из ДВТ је потребно изоставити члана из реда професора	24
Из ДВТ је потребно изоставити Републичког јавног тужиоца, јер њега бира Скупштина на предлог Владе	30

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 не заснива толико по нормативној конструкцији и правној техници (што се може и пуно разликовати у





правно-техничком смислу), колико у заједничком *ratio legis* 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 доследна заштита 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 прилично 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.¹⁴ 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 усаглашености 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 не-

обично 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 својеврстан „упоредноправни узор” нашој земљи.

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 прилично 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” типа кривичног поступка, већ сваком конкретном правном систему слободно „препушта” да ли ће кривични поступак уредити као тзв. мешовити кривични поступак у којем ће 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,

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

тако што би суд био доказно максимално пасивизиран а извођење доказа било примарно, чак и апсолутно, препуштено самим странкама – тип кривичног поступка ипак може бити од значаја и за оцену колико се у конкретном поступку штите права и слобода.

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 као странка, 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, могућа је и обрнута ситуација, када неки екстремно богати окривљени ангажовањем врхунских адвокатских тимова, па и приватних детектива у истрази и сл., фактички може 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 носе 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

је на такав начин повређено право на правичан поступак, утврђено у члану 6 Европске конвенције о људским правима и основним слободама.

Конечно, како се питање истраге код нас често посматра као „мајка” свих кривичнопроцесних проблема (што, иначе, уопште није тачно) и као суштинска највећа новост новог Законика 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.¹⁵

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 *de facto* 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 непристра-

15 Више о томе: C.Roxin, (bel. 2), ss.. 57–58.

сан, 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 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 јавнотужилачкој истрази. Ни у том процесном стадијуму стога још увек нема типичног *процесног односа*, који подразумева постојање *три основна процесна 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”, го-

вори 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 одбрани. Друга је ствар, наравно, колико су одредбе Законика консеквентне у разради тих начелних правила, а с обзиром на карактер јавнотужилачке истраге у „српској варијанти”,¹⁶ 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.¹⁷

16 Новокомпонована „српска истрага” не личи много на типичне европске тужилачке истраге. Она чак није ни „америчка”, јер у САД истрагу претежно води полиција и она је углавном неформална. Нова истрага у Србији највише подсећа на „хашку истрагу”. Тај тип поступка је веома компликован и скуп, а о његовој ефикасности довољно говори просечна дужина суђења па и критике из самог Хашког трибунала, попут оних које често износи некадашњи немачки судија у Хагу проф. Шомбург. Извор: „Spiegel”, Нр. 3, од 17. јануара 2005, Хамбург, 2005, с. 97.

17 Какве су шансе окривљеног који нема браниоца да буде успешан у доказном „двобоју” са јавним тужиоцем? И када Бразил игра против Конга, оба фудбалска тима чине по 11 играча. Да ли то значи да су им једнаке шансе за победу? У Србији је свега десетак процената становништва факултетски образовано, мада тај проценат захваљујући експанзији неких „инстант” факултета, као да све више расте... Када знамо да је код нас већ деценијама криминална политика „рибарска мрежа којом се хватају

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 неуди, а често и полуписмени окривљени. Зна се каква је образовна структура већине наших грађана, 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

мале рибе, а која пропушта велике”, зна се и какав је образовни ниво просечног окривљеног. Како ствари стоје, ипак ће неке странке бити мало равноправније од других.

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.¹⁸ Странка у кривичном поступку није бранилац, већ окривљени. Стога није немогуће замислити да ће се неки окривљени, односно осуђени, 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.¹⁹

Да би јавни тужилац ефективно остваривао своју улогу у заштити

18 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, Копанник, 2014. с. 58.

19 C. Roxin und B. Schünemann, Strafverfahrensrecht, 26. Auflage, „Verlag C. H. Beck“, München, 2009, s. 78.

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

- Потребно је положај јавног тужиоца фактички, ако то већ формално није могуће,²⁰ приближити положају судије, који је *независтан*, док је јавни тужилац „само” *самосталан*, што

20 То би, у ствари, консеквентно било могуће само ако би се променио Устав, а аутор овог текста не спада у оне који се залажу за редовно и рутинско мењање Устава, нити са становишта интереса правне сигурности, па и елементарне „правне културе” сматра коректним учестало „бацање блатом” на Устав Србије који није само општи правни акт најјаче правне снаге, већ и својеврсни „темељ” правне државе, без обзира што наш важећи Устав у правно-техничком смислу ни у ком случају није савршен.

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 совјетско – поступак амерички*.²¹
- 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.

21 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., с. 97. Адреса за преузимање текста са сајта: <http://www.uts.org.rs/images/stories/061212.novi.zakonik.o.krivicnom.postupku.pdf>.

8. ЗАКЉУЧАК

Положај и улога Државног већа тужилаца у правном систему Републике Србије не могу се анализирати само у стриктно правно-организационом смислу 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 јавнотужилачке функције, тј. јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, максимално приближи положају који имају судије у правном систему.

Иако начелно јавни тужилац не може бити поистовећен са судијом јер се процесне улоге јавног тужиоца и судије битно разликују и јавни тужилац мора да поседује практично истоветни ниво независности, 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 тужилаца из редова носилаца јавнотужилачке 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 проблеми уочени током тзв. општег избора или „реизбора” свих носилаца јавнотужилачке функције током 2009. године али и након тога, када се решавало о приговори-ма на неизбор, утицали су 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 јавнотужилачке организације, што подразумева и озбиљну реформу Државног већа тужилаца, мора да као свој основни *ratio* има враћање поверења у то правосудно тело.

ЈАВНО КРОЗ ПРИЗМУ

МОМИР ИЛИЋ,
новионар Блица

Српски медији не пружају праву, слојевиту, објективну и потпуну слику о јавном тужилаштву. Представа о једном тако важном државном органу која преко штампе, радија и телевизије стиже до читалаца и гледалаца најчешће је једнодимензионална. Она се углавном своди на извештаје о дневним активностима везаним за преткривични поступак, покретање истраге, подизање оптужнице и њено заступање на главном претресу, улагање жалбе на пресуду.

То показује и анализа седамдесетак текстова објављених у јуну ове године у три дневна листа – „Политика”, „Вечерње новости” и „Блиц”.

Као илустрација могу да послуже и поједини наслови:

„Саслушан брат осумњиченог навијача групе „Алкатраз”; „Подигнута оптужница због покушаја силовања”; „Тужилац тражи казну од 40 година затвора”; „Грејање делили бесплатно”; „Тужилаштво одложило Дражину рехабилитацију”; „Тужилаштво тражи прове-

ру Шарићевих навода”; „Оптужница против припадника Жандармерије због тешког убиства”...

Теме које су од огромног значаја за рад, функционисање, положај, дешавања и стање у тужилаштву су ређе. Њима више простора посвећују медији које јавност карактерише као „озбиљне”, али су с времена на време и предмет интересовања таблоида.

Међутим, без обзира да ли су у питању текстови који на тужилаштво гледају кроз призму сензационализма или су они плод аналитичког и истраживачког новинарства, преовлађују тонови који ову институцију не представљају у ружичастом светлу. Она се представља као затворена и зависна од власти, пре свега, извршне.

У извесној мери то је и резултат незнања, површне новинарске обавештености о раду, законским овлашћењима и обавезама тужилаштва, као и утицаја политичко-интересних група на медије. У таквим случајевима ова институција је мета неоправданих и неаргумент-

ТУЖИЛАШТВО МЕДИЈА

тованих напада. Тешко је отети се утиску да иза оваквих написа стоје центри моћи у чије интересе је тужилаштво дирнуло својим поступањем. Понекад је кроз такве текстове видљива и њихова намера да кадрирају у овој организацији.

„Разматрајући динамику развоја комуникације тужилаштва са медијима, а затим и начин на који су се медији, у највећој мери писани, бавили радом тужилаштва, као и више стотина чланака или вести који су у последњих петнаестак година објављени о тужилаштвима, можемо закључити да је основна особина или специфичност деловања органа гоњења била затвореност, а да је суштинска карактеристика или оцена чланака који су писани у овом периоду о тужилаштвима била негативна. Када се помињу јавна тужилаштва, најчешће је то оцена рада неких од њих или критика начина на који је тужилаштво обављало законом предвиђене радње” – износи Бруно Векарић, заменик тужиоца за ратне злочине и портпарол овог спе-

цијализованог органа.

Новинар недељника НИН Слободан Иконић, који дуго прати рад српског правосуђа, каже да медији најчешће наступају кампањски према одређеним случајевима, па тако и према тужилаштву. Све у зависности да ли су они, у неком случају, за или против.

„Тужилаштво се најчешће слика као `зихерашка` институција која прво опслужује политичке интенције преко које се формира нека јавност, па тек онда предузима гоњење и одређује правац којим ће оно ићи. Та слика у медијима формира се и на основу самих медија. Јер и тужиоци сваки дан прво погледају новине и друге медије и то користе као коректив у свом раду. Зато јавност не може да има објективну представу о овом важном органу, већ најчешће `фризирану`, било да је она позитивна или негативна” – истиче Иконић.

И новинарка „Политике” Мирослава Дерикоњић сматра да јавност из медијских написа не може да стекне праву слику о раду ор-

гана гоњења. Новинарска продукција најчешће изоставља начин на који конкретно тужилаштво поступа, која су његова законска овлашћења, шта је дужно да предузме у одређеној ситуацији. Ретки су посленици „седме силе” који слушаоцима или гледаоцима објашњавају шта је претходило оптужници, који су фактори утицали да она буде подигнута у краћем или дужем временском размаку од покретања истраге, шта после тога ради суд.

„Рад тужилаштва медији јавности приказују много боље него што је он заиста. Практично нема критичких текстова заснованих на чињеницама и непристрасној анализи. Извесну кривицу због нереталног и необјективног извештавања јавности о раду тужилаштва у великој мери носе и сами новинари. Због бојазни да ће бити ускраћени за информацију, ретко се одлучују да критички пишу” – сматра Дерикоњић.

Уз духовиту опаску да се из написа домаћих медија тешко може



стећи права слика о било чему, па тако и о тужилаштву, мишљење новинара дели и повереник за информације од јавног значаја Родољуб Шабић.

„Начин `извештавања` у коме је евидентна огромна количина `спинова` за које се веома често наводи да су `из поузданих извора тужилаштва`, а да деманти изостају, пре доприноси стварању криве слике” – наводи Шабић.

На питање како се тужилаштво најчешће представља у штампи, на

радију или телевизији, Шабић одговара:

„Као повереника за информације од јавног значаја мене занима однос органа власти према обавезама из Закона о слободном приступу информацијама, а не генерално ПР државних органа. Зато о присуству тужилаштва у медијима могу да говорим, углавном, као заинтересовани грађанин. У том контексту мислим да би то представљање требало и могло да изгледа другачије и боље и уз максимално уважавање потребе да се обезбеди не-

сметан ток поступка или да се очува презумпција невиности, могуће је јавности обезбедити више објективних, поузданих, документованих информација.

Новинарска перцепција тужилаштва као органа под контролом власти није од јуче и она се није значајно променила ни после демократских промена у Србији.

„Нема самосталности све док органе тужилаштва бира законодавна (односно извршна) власт и док у највишим тужилачким органима, по функцији, седе представни-



ци и извршне и законодавне власти. Зар актуелну политичку кампању борбе против корупције није пратила и активност тужилаштва? Односно, због политичког утицаја била је и слабија тужилачка активност у претходном вишегодишњем периоду. О томе најречитије говоре случајеви `Мишковић`, `Шарић` или најновији `Космајац`. Такво осцилирајуће понашање најбоља је слика политичког утицаја на органе гоњења” – оцењује Иконић.

Он додаје да јавност из новинских текстова може да закључи када тужилаштво повлачи потез пошто претходно чује став и мишљење политичке власти.

„Такви случајеви нису ретки. Један од таквих је када је под притиском подигнута оптужница за убиство француског држављанина Бриса Татона. Суд је учинио компромис тако што је потврдио инкриминацију дела а казну преполовио, уместо да суђење понови и утврди праву квалификацију дела. Или,

случај `напада флашама` када је тужилаштво један малолетнички испад, да би се умилило власти, прогласило тероризмом, да би после ретерирања свих и само ретерирало и променило овако драстичну квалификацију. Или, узмимо, случајеве везане за пролећне поплаве, када су због `вербалних иступа` тражени и одређивани притвори под оправдањем да су осумњичени уносили панику у јавност. Иако је било обрнуто. Панику је, управо, ширила власт” – каже Иконић .

Затвореност тужилаштва је неподељено мишљење новинара и још једна негативна карактеристика органа гоњења пренета преко медија јавности.

Последњих седам-осам година врх републичког тужилаштва инсталирао је један ретроградан систем комуникације са новинарима. Тај модел више приличи режимима који су крајем прошлог века отишли у историју, него друштву опредељеном за демократизацију свих својих сегмената.

Уместо да следи пример судства које настоји да преко својих портпарола прошири контакте са људима из медијских кућа, тужилаштво је кренуло супротним смером. Практично, за све информације које се тичу било ког органа гоњења са целе територије Републике, новинари могу да се обрате једном једином „овлашћеном” портпаролу при Републичком тужилаштву(РТТ).

„Портпарол Републичког тужилаштва, који је како се чини и портпарол свих тужилаштава у Србији, ретко је када доступан за новинаре. При томе не мислим да ли ће се или неће јавити на телефон, већ да се од њега ретко када може добити информација која се одно-

си на неки конкретан предмет. Одговори тужилачког портпарола углавном се свде на реченицу да ће `јавност благовремено бити обавештена`, или да у `овој фази поступка не можемо ништа да саопштимо`. Такође, јасно је да један човек не може да `покрива` сва тужилаштва у држави. Замислите колико времена треба да новинар добије информацију, на пример, из Бујановца? Портпарол мора да позове тамошње тужилаштво, да тужилац из тог места прегледа предмет, издвоји информације које су за јавност, пошаље повратну информацију портпаролу РТТ, да би је овај после консултације са надређенима проследио новинару” – наводи Мирослава Дерикоњић.

Родуљуб Шабић каже да му није познато да српско тужилаштво комуницира на овај начин, али да таква пракса са становишта Закона о слободном приступу информацијама није одржива.

„По закону, подношење захтева за слободан приступ информацијама подразумева комуникацију са органом власти, дакле, са овим или оним конкретним тужилаштом, а не са физичким лицем. Према томе, ако сте се обратили, на пример, Основном јавном тужи-

лаштву у Нишу, оно вас не може и не сме упућивати на портпарола Републичког тужилаштва. Ствар је тужилаштва да ли ће с њим остварити контакт, али оно је у сваком случају дужно да по вашем захтеву поступа у роковима и на начин предвиђен законом” –прецизира Шабић.

Изгледа необично, али је чињеница да се за праксом коју је, када је о реч о извештавању о раду редовних органа гоњења, увео врх републичке организације, нису повила специјализована тужилаштва. Ту се пре свега мисли на Тужилаштво за ратне злочине, затим Тужилаштво за организовани криминал, а сличну тенденцију у последње време показује и Тужилаштво за високотехнолошки криминал.

Ваља рећи и да охрабрује понашање појединих тужилаца у основним и вишим тужилаштвима који полако напуштају тешко схватљиво упутство да јавност мора да буде обавештена само из једног центра и само из уста републичког портпарола.

Према новинарским изворима врх РТТ је недавно одлучио да коначно напусти превазиђени модел комуникације.

Кад је реч о херметичности пре-

ма медијима и јавности, иста оцена важи и за рад и понашање Државног већа тужилаца (ДВТ). Карактеристика овог тела од његовог увођења у живот је да са јавношћу комуницира практично само саопштењима.

„Све што сам рекла за тужилаштво, важи и за ДВТ. Новинари се на разне начине довијају да дођу до информације” – истиче Дерикоњић.

Слободан Иконић такође упозорава да нема праве комуникације између ДВТ-а и медија.

„ДВТ ћути и када му се пошаљу питања из његове надлежности. Комуникација преко саопштења сама по себи говори о статусу самосталности ДВТ-а и његовој независности, коју ни судије немају у потпуности. Саопштења само појачавају дистанцу између јавности и овог тела. У саопштењима су само штуре информације, а најчешће код неких важних питања нема ни тога” – тврди Иконић.

Све што је речено упућује на закључак да је пред српским тужилашвом и ДВТ-ом огромна обавеза и нимало лак задатак унапређења односа са јавношћу. А и тужилаштво и ДВТ су тек на почетку дугог пута.

СТРАХ И У СУДНИЦАМА

ДРАГАНА БОЉЕВИЋ
председница Друштва судија
Србије

Дилема судије да ли ће овладати својим страховима или ће га они савладати јесте луксуз који судија не сме себи да дозволи. Када суди, он мора да остави по страни своје страхове и своје рачунице, јер одлучује о праву другог човека. Оставити или не оставити по страни своје рачунице јесте ствар одлуке, морала и разума сваког судије, али оставити или не оставити по страни своје страхове није само, па ни првенствено, ствар судијске одлуке, морала или разума.

Због тога гаранције судијске независности (сталност мандата, непреместивост, имунитет, плата чији износ мора да буде у складу с достојанством судијске функције и судијском одговорношћу, пензија приближна износу последње плате као гаранција финансијске независности судије и сигурности његове породице) нису само дужност државе, као што нису ни само право судије. Гаранције судијске независности првенствено су гаранције права грађана да им суди независан и непристрастан судија, правично, на основу Устава, потврђеног међународног уговора и закона, на основу своје слобо-

дне судијске процене и без непримерених утицаја. Као право грађана, држава је независност „поверила” судијама. То значи да је дужност и државе и судија да успоставе и одржавају стање у којем ће постојати поверење јавности у правосуђе и уверење у независност судија. Због тога је неопходно да и саме судије схвате и негују своју независност као унутрашње стање сопственог духа.

Наравно, оваква судијска независност би требало да постоји. То је идеал коме треба тежити. Како Иво Андрић каже: „*Све су Дрине овог света криве; никад се неће оне моћи свеколике ни потпуно исправити; никад не смемо престати да их исправљамо.*”¹ Да је могуће достићи потпуну независност, да је могуће постићи систем у коме су све судије непристрасне, не би се и у правно најразвијенијим земљама повремено разматрало стање у правосуђу, нити би постојали механизми утврђивања и одстрањивања судијске пристрасности.

¹ Иво Андрић, Знакови поред пута, Београд, Просвета, 1978, стр. 45.

ПРАВДА СРБИЈЕ И ЕВРОПЕ

СРБИЈА ПРЕ РЕИЗБОРА

Србија је до пре две деценије имала систем јединства власти у коме су међу технички одељеним властима законодавна, извршна и судска биле сједињене у Скупштини, и то у једнопартијском политичком систему. У западном свету се такво стање квалификује као стање диктатуре. Парадоксално, и у таквом стању је судијска професија – поред лекарске и официрске – увек била једна од три најцењеније. То су у оно време показивала релевантна, поуздана истраживања јавног мњења,² а то је и данас став испитаника који су онда живели и радили. Живело се у вишедеценијском миру и стабилности, закони су били квалитетни, примењиви и међусобно усаглашени, а пажња политике усмерена на одређене, малобројне кривичне предмете у којима се судило онима за које се сматрало да доводе у питање уставни поредак земље.

Током деведесетих година XX века, у време оружаних сукоба на

подручју бивше СФРЈ, у време кад се политика и даље уплитала у све друштвене области, када се урушавао претходни а још се није створио нови систем вредности, у време енормне инфлације и свеопште пауперизације, судство је напустило скоро 800 судија, трећина укупног судијског кадра. Напуштена судијска места никада доцније нису била у потпуности попуњена. Чак ни у периоду коалиционе владе Социјалистичке партије Србије и Српске радикалне странке, која је трајала од 24.3.1998. до прелазне владе после 5. октобра 2000, укупно је изабрано тек 526 судија, од којих 483 судија за судове у Србији без оних у Аутономној покрајини Косово и Метохија. Празнина која је настала деведесетих година била је попуњавана неисквсеним и недовољно обученим судијама, а знатан број судија који је остао био је деморалисан, оптрећен на разне начине, забринут и застрашен. Због тога се и могло десити да неке судије ставе послушност испред струке и донесу спорне одлуке о прекрајању резултата локалних избора 1996. године. Друштво судија Србије је управо

и настало због неслагања с оваквим и сличним понашањима, као и због непристајања на недолучну улогу захтевану од судија тим поводом. О томе ће бити речи у наставку.

ПРАВОСУЂЕ У СРБИЈИ ПРЕ РЕИЗБОРА

Од краја 2000. до октобра 2005. године у Србији је изабрано више од две трећине судија: или тако што су бирани по први пут, или тако што су бирани у судове више инстанце, а састав Врховног суда измењен је за скоро 4/5 или 80%.³ Пошто у Србији не постоји систем напредовања судија, судије које конкуришу у судове више инстанце пријављују се за избор као да се бирају први пут. Дакле, и судије и тужиоци прошли су многе „провере” након 2000. године, а изабрани су и многи нови. Једино се правосудни систем није мењао и имао је стално исте, у понеким аспектима и продубљеније проблеме (при-

2 В. Угљеша Звечић, Професија судија, Београд, Институт за социолошка и криминолошка истраживања, 1985.

3 После тога, пуне четири године, од октобра 2005. до краја 2009, иако су многа судијска места остајала неупражњена, у Србији није изабран ниједан судија.

тисци на судије, праћени перцепцијом одсуства независности, дуго трајање поступака, број предмета који се повећавао упркос појачаним напорима у решавању свевећег број предмета⁴). Ако је нешто требало мењати, а требало је, онда је пре свега требало мењати правосудни систем, а појединце у њему – судије и тужиоце који су се огрешили о правила професије – увек, али само на основу правила прихваћених у цивилизованом свету.

Упркос томе што су нове власти на овај или онај начин „провериле” скоро комплетан судијски кадар, политичари су годинама после октобра 2000. водили планску и упорну кампању против правосуђа, оптужујући га за све проблеме у систему, јавно изражавајући потребу и намеру да „замене” судије било лустрацијом⁵ било реизбором – начин им није био посебно битан.

4 У периоду 2002/2008. број судија остао је исти (или мањи), а укупан број предмета у судовима повећан је са око 1.552.000 на око 2.396.000 (за око 54%). Иако су у том периоду судије радиле повећаним напором, решивши 46% више предмета, неажурност судова се знатно повећала.

5 Лустрација је код старих Римљана значила религиозно, ритуално чишћење од греха (Иван Клајн и Милан Шипка: „Велики речник страних речи и израза”, издавач Прометеј, Београд 2006). У савремено доба овај израз уведен је после пада Берлинског зида и означава управни или судски поступак који омогућава да се отпусти државни службеник за којег је током поступка утврђено да је обављајући своју јавну функцију у старом режиму кршио основна људска права.

ПРИСТУП ПОЛИТИЧАРА РЕФОРМИ ПРАВОСУЂА

Иако се често позивају на њих, политичари занемарују да међународни стандарди нису ништа друго него искристалисана правила логичног и рационалног понашања, настала дуготрајним демократском праксом, примењива у свакој од држава које унапређују своје судске системе. Такође се занемарује да ти стандарди нису чудотворни, да није довољно да се препишу на наш законски папир и да се аутоматски добије правна држава. Свака од држава која их примењује мора да води рачуна о својој правној и друштвеној традицији и својим могућностима те да, имајући све ово у виду, тумачи и креира своја правила „доброг понашања”, да тако „ставља у погон” међународне стандарде и чини их примењивим и делотворним у својој средини. Поред тога, стандарди се морају примењивати свеукупно и синхронизовано, а све потребне и могуће измене морају се размотрити истовремено и на целовит начин. Због значаја и свеобухватности системских промена, сва планирана решења захтевају пажљиво разматрање како њихове примењивости тако и њихових последица, а стога и прецизну, усаглашену и транспарентну разраду. На тај начин се омогућава да се закони примене у предвиђеном року, без каснијих измена и одлагања и да новоустановљена решења заиста почну да дају жељене резултате.

Реформа је успешна када се, дакле, омогући такав правосудни систем у коме судство има реалне услове за независно судовање (вршење судске власти), које је претпоставка непристрасности и правичног суђења. Такви услови се обезбеђују не само када се отклоне спољни политички утицаји извршне и законодавне власти већ и када правосудне власти обављају свој посао тако да не буду трансмисија осталих спољних друштвених утицаја на судство, већ брана од таквих утицаја. Свака „пречица” у овом поступку може да обесмисли реформу, представља њен привид, фасаду, и кад-тад доведе до „кварења” добрих намера и изостанка жељених циљева. Погрешна и брзоплета решења лако и брзо праве штету која се касније деценијама отклања.

Уместо да се реформи правосудног система приступило онако како упућују инструменти Савета Европе и здрава логика, за све системске проблеме у судству и у правосуђу уопште оптужене су првенствено судије. Министарство правде, коме су здушно помагали политичари, медији, чак и одређени добро позиционирани тужиоци, водило је стратешки припреману вишегодишњу кампању којом се међу грађанима ширила перцепција о корумпираности правосуђа. Министарства правде су своје аргументе за „припрему” општег реизбора судија и тужилаца прилагођавала онима којима су се обраћала (међународним ин-

ституцијама, званичницима с којима су имала индивидуалне контакте, домаћој јавности), затим, типу комуникације (формална или неформална) или, просто, тренутку. Поједине од ових аргумената домаћа јавност, укључујући и судије, сазнала је знатно касније, често тек после неколико година. Као разлоге за сопствено „требљење жита од кукоља” министарства су наводила све чега су се досетила само да би извршна власт ставила правосудје под своју пуну контролу, на пример, да је правовремена лустрација изостала због потребе дисконтинуитета с претходним „тоталитарним” режимом у коме је избор судија „кулминирао” партијским квотама за време коалиционе владе 1998–2000, да је јавност уверена у раширену корупцираност судија и тужилаца, да судски поступци дуго трају, да бројни кривични поступци застаревају, да је казнена политика блага,⁶ да су напори судства за сузбијање корупције слаби, да је број судова велики, да је потребно рационализовати правосудни систем смањењем броја судија, судова и успостављањем нове мреже судова и ту-

6 Снежана Маловић, тадашња министарка правде, често је поткрепљивала тезу да је реизбор био потребан примером да је Врховни суд Србије ублажио на 6 година казну Љуби Вучковићу, некадашњем судији Врховног суда Србије, осуђеном на 8 година затвора због примања мита. Министарка је очигледно заборавила, или није знала више ствари: не само то да је судија Врховног суда који је био известилац у том предмету и који је урадио ту одлуку, реизабран у Врховни касациони суд, већ и то да судија не може бити разрешен због мишљења датог у пресуди.

жилаштава уз равномерније оптерећење судова и судија и олакшани приступ грађана правди. Тако је створена атмосфера која је политичарима дала одрешене руке за реизбор свих судија без обзира на непостојање правног основа за то.

УСТАВ ИЗ 1990 – УСТАВ ДИСКОНТИНУИТЕТА

Доношењем Устава⁷ 1990. године Србија је раскинула са социјалистичким уређењем, што је било очигледно и из новог имена државе – уместо Социјалистичка Република Србија, од 1990. званично име државе је Република Србија. Устав је изједначио све облике својине, увео страначки плурализам, систем поделе власти и трајност судијске функције до завршетка радног века – уместо дотадашњег осмогодишњег судијског мандата. Сагласно Уставу, све судије је 1992. или касније Републичка скупштина изабрала на сталну судијску дужност. Устав из 1990. био је, дакле, класичан устав дисконтинуитета. У то време су све дотадашње судије изабране на сталну судијску дужност готово без икакве значајније друштвене тензије поводом избора, а квалитет дељења правде био је на далеко вишем нивоу него данас. Тек од пре неколико година почео се износити став да је тадашњи председник Слободан Милошевић тим реизбором „обезбедио” да „њего-

7 Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, број 1/90.

ве” судије постану „доживотно” судије. О нетачности, односно неоснованости тог става сведочи настанак Друштва судија Србије.

ИНТЕГРИТЕТ СУДИЈА И НАСТАНАК ДРУШТВА СУДИЈА СРБИЈЕ

Струковно удружење судија – Друштво судија Србије – које сада има нешто више од 1.000 чланова, настало је као израз непристајања дела судија на очекивања режима владајућег у последњој деценији XX века да судије у Србији буду извршиоци режимске воље приликом доношења судских одлука којима су легализоване изборне крађе на локалним изборима 1996. Одређени број судија пак био је пристао на то. Судије које су одлучиле да не пристану на недоличну режимску инструментализацију у споровима поводом прекрајања резултата локалних избора из 1996. године, показале су да у Србији има судија које су свесне своје одговорности, које поштују своју струку и намерне су да очувају њен углед. Под слоганом „не пристајем”, око 600 судија, четвртина укупног судијског кадра, основало је своје удружење 26. априла 1997. године.

Супротно схватању политичара, код судија ни тада, као ни сада, није постојала намера политичког деловања. Намера је била и остала да се јавно осуди и прекине свако мешање политике у доношење судских одлука и да се истраје у за-

хтеву за судску независност и поштовање принципа поделе власти. Истовремено, постојала је и потреба да судије у Србији добију струковно удружење које није синдикалног типа, већ удружење у коме би се чланови борили за остварење несиндикалних интереса у својој струци, који су истовремено и стратешки интереси сваког модерног демократског друштва. Одатле су произашли и циљеви Друштва: изградња правне државе и владавине права, успостављање независног и самосталног судства, афирмација права као струке и науке, подизање угледа и материјалног положаја судија и унапређење прописи о организацији и раду судова.

Због залагања за ове циљеве, Друштво судија, а посебно његови најистакнутији чланови, нашли су се на мети тадашње власти, па је период од оснивања до 2000. године представљао заправо борбу за остварење уставног права судија као грађана на струковно удруживање. Друштву судија је ускраћивано право да се формално региструје, а његови чланови били су изложени притисцима и прогону који је кулминирао 1999. године, када је незаконито разрешено троје судија – Зоран Ивошевић, Слободан Вучетић и Божо Прелевић, као и 2000. године, када је незаконито разрешено више десетина најугледнијих судија само зато што су били чланови Друштва судија. Управни одбор Друштва судија остао је без већине својих чланова, а рад Друштва је замро.

Друштво судија обновило је рад 7. априла 2001, а формални статус добило је тек у јулу 2001. године.

Настанак Друштва судија Србије јасан је показатељ да је у судству Србије постојало здраво језгро професионалних судија са интегритетом. Овакав пример „борбе” судија за своје струковно удружење јединствен је међу друштвима „у транзицији”, јер су у осталим источно-европским државама организовање судија омогућиле нове власти након демократских промена.⁸

8 Уочивши проблеме у правосудном систему, а делујући проактивно, Друштво судија је 2001. иницирало оснивање центра за обуку судија и тужилаца и заједно с Владом Србије саосновало Правосудни центар, и то с равноправним деловима оснивачких улога. Друштво судија је годину дана пре Владе, 2005, израдило и приказало јавности своје виђење стратегије реформе судства, а учествовало је у раду Комисије за реформу правосуђа (у бројним радним групама, између осталих и оним за израду смерница за правосудне законе, Закон о Високом савету судства и Закон о Правосудној академији) организујући упоредо бројне стручне скупове ради јавног расправљања о уставним и законским решењима, и пре и након њиховог доношења. Етички кодекс, усвојен приликом оснивања Друштва судија, замењен је 2003. Стандардима судијске етике, након чега је основан и Етички савет Друштва. Поред интезивног разматрања етичких питања, Друштво судија залагало се за увођење поузданог система вредновања рада судија и за систем дисциплинске одговорности, као механизме управљања правосудним системом, уз дужно поштовање гаранција судијске независности. Ти системи су потом унети у Закон о судијама из 2008 (иако нису разрађени подзаконским актима, нити су до сада постали функционални, а иначе се погрешно и упрошћено схватају као системи за „кажњавање” судија). Друштво судија је члан Европског удру-

УСТАВ ИЗ 2006 – УСТАВ КONTИНУИТЕТА

Устав⁹ из 2006. је устав *континуитета*. Донет је у процедури коју за промену устава захтева Устав из 1990. године (да акт о промени Устава буде усвојен двотрећинском већином у Скупштини и потврђен на референдуму натполовичном већином укупног броја бирача), дакле, у складу с претходним Уставом.¹⁰ Континуитет се посебно односи на правосуђе. И по новом Уставу мандат судија остао је неограничен до пензионисања. Тело правосудне управе заједничко судијама и јавним тужиоцима, Високи савет правосуђа, које је било уставновљено Законом о Високом савету правосуђа из 2001, „подигнуто” је на уставни ниво, иако раздвојено у два тела: Високи савет судства – за судије (чланови 153–155) и Државно веће тужилаца (чланови 164 и 165 Устава) – за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца (у даљем тексту: тужиоци).

жења судија за демократију и слободе (МЕДЕЛ) од 2008. и Међународног удружења судија (ИАЈ) од 2009. и промотер је европских вредности и међународних правосудних стандарда у Србији. Зато и признања дата ОЕБС-а председници Друштва судија: признање ОЕБС-а за личност године 2007. у области владавине права, као и признање Прве европске куће у Србији за Најевропљанина у 2011, те њен избор за генералног секретара МЕДЕЛ-а у новембру 2011. треба узети као признања Друштву судија као удружењу у целини.

9 Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр.98/2006.

10 Начин промене Устава прописан је одредбама чланова од 132 до 134 Устава РС из 1990.

ВИСОКИ САВЕТ СУДСТВА – ОРГАН ПРАВОСУДНЕ УПРАВЕ

Високи савет судства (у даљем тексту: ВСС) дефинисан је Уставом из 2006. као независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија. Он има 11 чланова и у његов састав улазе: председник Врховног касационог суда, 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. Изборне чланове чине шест судија са сталном судијском функцијом, од којих је један с територије аутономних покрајина, и два угледна и истакнута правника с најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета. Државно веће тужилаца (у даљем тексту: ДВТ) има исти број чланова и сличну структуру и улогу. Осим министра надлежног за правосуђе и председника надлежног одбора Народне скупштине, члан по положају је Републички тужилац, а од осам изборних чланова, осим адвоката и професора, шест су заменици јавних тужилаца. У веома широку надлежност Високог савета судства спада, између осталог, да бира и разрешава судије на сталну судијску функцију, предлаже Народној скупштини кандидате за избор судија на први трогодишњи мандат, кандидате за избор

председника Врховног касационог суда и председнике судова, учествује у поступку за престанак функције председника Врховног касационог суда и председнике судова и врши и друге бројне послове одређене чланом 13 Закона о Високом савету судства.

Судски савети, као тела судске самоуправе, нису неопходност која се захтева општеприхваћеним правилима међународног права, нити постоје у оним европским државама у којима су дубоко укоренећи принципи поделе власти и независности судства, односно правне државе. Самим својим постојањем судски савети не могу да осигурају суштинску независност судства. Ипак, њихово постојање је корисно за приближавање принципу правне државе, посебно у државама које су се донедавно налазиле или се још увек налазе у стању великих друштвених превирања.¹¹

11 Мишљење број 1 Консултативног већа европских судија:

„45. Чак у правним системима у којима се добри стандарди поштују снагом традиције и неформалне самодисциплине шири се последњих година све више, као резултат истраживачког рада слободних медија, свест о постојању потребе објективнијих и формалнијих облика заштите. У другим државама, нарочито оним које су некада биле комунистичке, та потреба је ургентна. Консултативно веће сматра да Европска повеља – у делу у коме препоручује интервенцију (у смислу довољно широком да укључује мишљење, препоруку, предлог, као и саму одлуку) независног тела у коме постоји велика заступљеност судија које су на демократски начин изабрале друге судије – показује општи правац с којим се Консултативно веће слаже. Ово је важно нарочито за државе које немају увржене и демократски потврђене системе.”

У правним системима европских држава које су до деведесетих година XX века имале комунистичке друштвене системе, судски савети су правило, с ретким изузецима (Чешка). Правно институционализовање судског савета временски скраћује „пут” ка правној држави, јер чини правно видљивим и оправданим постојање конкретних механизма којима се омогућава спречавање утицања законодавне и извршне гране власти на судску и развија неопходна друштвена свест о потреби поделе власти и независности судства, свест која је друштвена потпора и стварна, фактичка, гаранција независности судства. Искуства држава у којима судски савети постоје више деценија (Француска, Италија, Шпанија, Португал) искристалисала су добра решења, која су преточена у европске стандарде, примењиве у свакој од држава које установљавају или унапређују судске савете у складу са својом традицијом и могућностима.¹² Нажалост, судски савети у државама у којима су одскора успостављени нису успели да испуне своју функцију заш-

Међународни стандарди о независном телу судске управе садржани су, између осталог, у Препоруци бр.Р(2010) 12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о независности, ефикасности и улози судија, Европској повељи о закону за судије, Магни карти судија и Мишљењима Консултативног већа европских судија Савета Европе број 1 о независности правосуђа и непреместивости судија и, посебно, број 10 о судским саветима.

12 В. више о томе Драгана Бољевић, О Високом савету судства, „Параграф нет”, 2009.

тите судијске независности и до-
брог управљања правосудним сис-
темом.

ПРИПРЕМА РЕИЗБОРА

Сам Устав из 2006. године не
прописује ни поновни избор дота-
дашњих судија и тужилаца чија је
функција стална (а не реизборна
још од Устава из 1990), нити про-
писује лустрацију судија и тужи-
лаца, па је Друштво судија Србије
поднело иницијативу Уставном
суду Србије да оцени уставност
„реизбора”.¹³

Уставни закон за спровођење Ус-
тава РС¹⁴ говори о *избору* члано-
ва ВСС, судија и председника су-
дова (члан 7) и чланова ДВТ, јав-
них тужилаца и заменика јавних
тужилаца (члан 8), али су ти избо-
ри судија и тужилаца могли да се
исправно протумаче и схвате једи-
но као избори ради попуњавања
упражњених судијских и тужилач-
ких места и као избори судија на
пробни трогодишњи период, што
се посебно односило на избор око
шест стотина судија дотадашњих

13 Иницијативу Друштва судија од 2. мар-
та 2009. за оцену уставности „реизбора”
Уставни суд је одбацио решењем од 9.
јула 2009. Предлоге с истом садржином
које су крајем 2009. поднели Окружни
судови из Прокупља, Лесковца и Шапца,
Општински суд у Куршумлији и група
од 30 посланика у Народној скупштини,
а који су садржали и предлог за оцену
уставности Уставног закона, Уставни суд
је одбио и одбацио одлуком од 14. јула
2011 (Одлука УС I Уз број 357/2009 од
14. 7. 2011, „Службени гласник РС”, бр.
80/2011 од 28. 10. 2011).

14 Уставни закон за спровођење Устава РС,
„Службени гласник РС”, бр. 98/2006.

судија за прекршаје у новоуста-
новљене прекршајне судове који
постају део судског система.¹⁵

*„Стална судијска функција не
може се прекидати после промене
Устава, а поновни избор правдати
аналогјом са изборима за орга-
не законодавне и извршне власти,
односно са потребом за провером
изборне воље грађана, из које за-
конодавна и извршна власт црпе
свој легитимитет. Носиоцима ове
две гране власти, за разлику од су-
дија, Устав не гарантује стал-
ност функције и те се две власти
конституишу по политичким ме-
рилима, без посебних захтева да
њени представници имају одређе-
на својства, осим истоветност
политичких уверења са грађани-
ма. За разлику од те две гране вла-
сти, судска власт заснива се на*

15 Приликом ратификовања Европске кон-
венције, једна од пет резерви које је ста-
вила Државна заједница Србија и Црна
Гора односила се на судије за прекршаје.
Иако су били део државне управе, судије
за прекршаје биле су овлашћене да из-
ричу казне затвора у трајању до 60 дана.
Пошто нису биле биране као судије,
нити су имале статус судија и гаранције
судске независности, поступак пред су-
дијама за прекршаје није задовољавао
гаранције правичног поступка у смислу
одребе члана 6 Европске конвенције.
Ово питање могло се решити или тако
што би се прекршаји за које је било мо-
гуће изрећи затворску казну „пребаци-
ли” у надлежност кривичног судства,
или тако што би се судије за прекршаје
интегрисале у судски систем. Србија се
определила за друго решење.

Судије за прекршаје биле су они који су
заиста у тзв. општем избору биле изаб-
ране за судије, и то на Уставом из 2006
установљен пробни, трогодишњи ман-
дат. Само за њих, и за оне који су изабра-
ни за судије, а да претходно нису били
судије, то је заиста био избор.

*строгим професионалним крите-
ријумима, првенствено на струч-
ности, коју су власна да процењују
само законом одређена стручна
тела, на основу законом прописан-
их разлога, у законом прописаним
поступцима, за сваког судију поје-
диначно – а не ни грађани, ни њи-
хови политички представници, по-
што они за то немају стручна
знања”.*¹⁶

И обичан здрав разум (а камо-
ли право стручно правно знање)
упућивао је на то да се реизбор у
Србији 2009. не може оправдава-
ти правећи паралеле с реизбором
у социјалистичким државама по-
сле пада Берлинског зида, када је у
тим државама дошло до друштве-
ног и уставног дисконтинуите-
та и установљавања другачијег
друштвено-политичког система
(у Пољској, Чешкој, Словачкој,
Мађарској, Румунији, Бугарској,
Источној Немачкој). У тим држа-
вама судије су до тада имале вре-
менски ограничени мандат, а реиз-
бором после пада Берлинског зида
добиле су стални, временски нео-
граничен судијски мандат до пен-
зије, при чему је број нереизабра-
них судија у тим државама био за-
немарљив. Чак у Источној Немач-
кој, која је једина спровела праву
лустрацију а не реизбор, број су-
дија које нису прошле лустрацију
био је тек нешто виши од 200, а

16 Ратко Марковић, Реч у дискусији за ок-
руглим столом „Правосудни закони”
одржаној 8. новембра 2008. у организа-
цији Друштва судија Србије, „Информа-
тор Друштва судија Србије”, ванредни
број 2, 2009, стр. 5–7. .



сам поступак лустрације – иначе брижљиво осмишљен и потпомогнут искуством и ангажманом судија из некадашње Западне Немачке и добро разрађеним процедурама – трајао је годинама и омогућио да две трећине судија од оних које су се пријавиле да прођу кроз тај поступак – остану у судству.

Насупрот томе, судије су у Србији добиле сталност функције 1992, након усвајања Устава из 1990, којим је, уз претходно започет поступак приватизације, Србија напустила социјалистички друштвени систем, изједначила све облике својине и увела партијски плурализам. Дакле, друштвени и уставни дисконтинуитет у Србији почетком деведесетих година XX века учинио је реизбор судија уставно и друштвено оправданим. Уставни закон за спровођење тог Устава реизбор је пак учинио уставним, јасним и изричитим, прописивањем да судијама које не буду реизабране функција престаје избором других судија.

Због тога није било никаквих оправдања да се такав поступак понавља након доношења Устава из 2006. године. Правосудни закони из 2008. „увели” су први пут у правни систем неколико важних механизма: редовно вредновање рада судија и тужилаца и с њим повезан систем њихове континуиране обуке, као и разрађен систем дисциплинске одговорности судија и тужилаца. Такви системи, правилно разрађени и примењени, сами по себи представљају сред-

ства која су подобна да се откловне евентуални недостаци сталног судијског мандата (до пензионисања), да се управља правосудним системом и да се побољша квалитет судско-тужилачког кадра како у погледу стручности и оспособљености, тако и у погледу савесног обављања правосудне функције. Управо на тај начин развијени су правосудни системи Португала и Шпаније. Након ауторитарних режима ове државе су без персоналних промена у правосудју изградиле и учиниле функционалним и респектабилним своје правосудне системе, што *непосредно* показује да се реформа правосудја спроводи променом система а не људи.

РЕИЗБОР

Такозвани „општи избор” судија и тужилаца изричито је прописан тек правосудним законима од 22. децембра 2008.¹⁷ Иако је овај поступак правдан различитим разлозима у различитим приликама с различитим саговорницима, па је у иностранству најчешће представљан као лустрација, „општи избор” није био лустрација.

„Општи избор” значио је прекид сталности судијског мандата приликовањем свих дотадашњих судија да се пријаве на конкурс за

„општи избор” јер би им у супротном стални мандат престао на основу закона, почевши од 1. јануара 2010. године (одредба члана 101 Закона о судијама). „Општи избор” за оне дотадашње судије које нису биле поново изабране био је, заправо, разрешење, док је за оне који су били поновно изабрани био – реизбор. То коначно произлази и из става Уставног суда од 25. марта 2010. и одлука које је Уставни суд донео у јулу 2012. поводом жалби нереизабраних судија и тужилаца против одлука ВСС и ДВТ у поступку ревизије њихових одлука и којима је поништио све те одлуке ВСС и ДВТ.

Реизбор судија и тужилаца спровели су Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Оба тела конституисана су 6. априла 2009. на споран начин¹⁸ и у непотпуном саставу.

18 Одредбе чл. 52 Закона о ВСС и 51 Закона о ДВТ установиле су другачији поступак избора само за први састав ВСС и ДВТ, по коме је раније постојећи Високи савет правосудја предложио Народној скупштини по једног кандидата за сваког изборног члана Савета односно Већа из реда судија односно тужилаца, имајући у виду предлоге седница свих судова односно колегијума јавних тужилаштава. Тај другачији поступак, у коме није било судијских односно тужилачких избора за кандидате за чланове ВСС и ДВТ чијим би резултатима Високи савет правосудја био „везан” приликом достављања предлога кандидата за чланове ВСС и ДВТ Народној скупштини, био је супротан међународном стандарду да поступак избора за правосудни савет буде такав да колеге на демократски начин бирају своје представнике у ово тело, и то у поступку који утврди сам Савет, а не извршна и законодавна власт у процедури предлагања и усвајања закона.

17 Сви правосудни закони – Закон о судијама, Закон о уређењу судова, Закон о Високом савету судства, Закон о јавном тужилаштву, Закон о Државном већу тужилаца, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава – објављени су у Службеном гласнику РС, број 116/2008.

И прве одлуке које су донели ВСС и ДВТ биле су спорне: смањење броја судија *без* правног основа¹⁹ и доношење Пословника²⁰ којим је установљен *нејаван* рад ових тела, који је потом на основу тих Пословника и практикован током реизбора као одлучивање без икакве јавности. Била је искључена како општа, тако и страначка јавност. У јуну 2009. било је

19 Одлука о броју судија у судовима, Службени гласник РС, бр. 43/2009 од 5. 6. 2009, међана је већ током поступка тзв. општег избора у новембру 2009 (Службени гласник РС, бр.91/2009) и неколико месеци после успостављања нове судске мреже, почетком маја 2010 (Службени гласник РС, бр. 35/2010). Одлука о броју заменика у јавним тужилаштвима, Службени гласник РС, бр. 43/2009 од 5. 6. 2009, међана је 14. 4. 2010 (Службени гласник РС, бр. 24/2010). Мењање је у сваком од ових случајева значило повећавање броја судија и заменика јавних тужилаца.

Према важећим Оквирним мерилима за одређивање потребног броја судија („Службени гласник РС” број 61/2006), потребан број судија одређује се према затеченом заостатку предмета у последњој години, просечном приливу предмета у последње две године и оквирном броју решених предмета, зависно од материје у којој судија ради (месечна „норма”). ВСС није уопште узео у обзир заостали број предмета. Уместо „норме” (очекиваног броја предмета које, зависно од материје, судије треба да реше месечно), ВСС имао је у виду просечан број месечно решених предмета, који је, иначе, био знатно виши од месечне „норме”, пошто су у периоду од 2002–2008. судије решавале више предмета него што је била норма. Тако је број судија смањен без узимања у обзир, то јест поштовања два од три прописана критеријума по којима се одређује потребан број судија.

20 Пословник ВСС, Службени гласник РС, бр. 43/2009 од 5. 6. 2009. и Пословник о раду ДВТ, Службени гласник РС, бр. 55/2009 од 21. 7. 2009.

фактички нешто мање од 2.380 судија са сталном судијском функцијом и око 800 јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Број судија смањен је за скоро трећину. Каснијим изменама тај број је повећан.

РЕЗУЛТАТИ РЕИЗБОРА

Одлука од 16. децембра 2009. о „општем избору” јесте заправо само пуки *стисак* од 1.531 имена *изабраних* судија. Тих дана ВСС предложио је Народној скупштини за први избор 875 кандидата за судије, а Скупштина је 29. децембра 2009. тај предлог усвојила и избрала предложене кандидате.

Скоро 2.500 одлука ВСС (1.531 о избору и 837 о престанку судијске дужности) – супротно члану 52 став 4 Закона о судијама – донето је *без образложења*. Од дотадашњих судија са сталним судијским мандатом 35%, то јест више од трећине укупног судијског корпуса, *није* изабрано, и то без образложења.

Што се тиче струковног удружења судија – Друштва судија Србије, трећина чланова Управног одбора није изабрана, поједини истакнути чланови изабрани су у судове нижег ранга, а није изабрана ни председница Друштва судија. Дан пре објављивања одлуке о избору судија, Управни одбор Друштва судија донео је одлуку да ће својим члановима сматрати и судије које не буду изабране, док питање њиховог статуса не буде

решено пред надлежним органима. То је струковном удружењу омогућило да настави са својим активностима у веома тешким условима.

Четвртина судија у Србији изабрана у децембру 2009. претходно није имала никакве везе са судским системом. Остало је још непопуњених места (55 судијских и 44 тужилачких). Управо због преосталих непопуњених места, а одмах затим и повећања броја судијских и тужилачких места, од почетка су сасвим неуверљива била објашњења оба тела правосудне самоуправе да поједине судије и тужиоци који су испуњавали све критеријуме за избор нису били реизабрани због недовољно места у судовима и тужилаштвима за које су конкурисали.

Скоро 840 судија сазнало је да нису изабрани тако што нису нашли своја имена на списку изабраних судија објављеном 17. децембра 2009. У почетку је јавно говорено да они право на одлуку и немају, па да је неће ни добити. Тек крајем јануара 2010. достављена је *нереизабраним судијама тзв. јединствена одлука* ВСС од 25. децембра 2009, која осим констатације о престанку судијске дужности 31. децембра 2009. за 837 дотадашњих судија чија су имена пописана на 15 страна изреке, садржи само *уопштено* образложење, *истоветно за све* дотадашње а *нереизабране* судије. Дакле, најпре разрешене судије нису добиле *никакву* одлуку, а онда су добиле одлуку која је била иден-

тична за све, заправо одлуку *без образложења*. Током 2010. нешто мање од 500 судија добило је и тзв. појединачне одлуке, које су у образложењу садржале накнадно прибављане и измишљене податке. *Свих тих 500* „појединачних” одлука носе *исти* датум – 14. јун 2010, па је све аспекте обављања судијског посла у дугогодишњим радним вековима сваког од тих 500 судија ВСС тог 10. јуна 2010. разматрао и о њима одлучивао *по два-десетак секунди*.

Поступак (ре)избора спроведен је у *неразумно кратком* року, за нешто више од три месеца, односно за 5 минута по кандидату. Реизабран је мртав судија, десетак судија реизабрано је на судијске функције у по два суда, а један судија нашао се и на списку изабраних и на списку неизабраних. Реизабрано је неколико судија чије је разрешење раније било предложено Народној скупштини. Претежан број судија чији су супружници адвокати није био изабран. ВСС је неовлашћено користио податке о личности судија, између осталог о брачном статусу кандидата и занимању супружника и податке БИА и МУП. Јавна усмена и писмена објашњења министарке правде да је реизбор био нужен пошто је наводно велики број судија био изабран за време Владе СПС и СРС јесу још један показатељ да су коришћени тајни критеријуми у раду ВСС. Судија никако не може бити разрешен зато што је изабран у политичким околности-

ма које део јавности сматра спорним.²¹ Ниједном судији није дато право учешћа у поступку избора, нити је иједан судија обавештен о постојању било какве сумње у његову стручност, достојност и способност.

За разлику од реизбора ранијих судија, у поступку избора судија из реда кандидата који претходно нису били судије, ВСС је имао

21 Основна гаранција судске независности јесте сталност судијске функције која се остварује трајним мандатом (временски неограниченим до пензије). Управо зато међународни стандарди препоручују да разлози за престанак судијске функције буду рестриктивни и прописани највишим правним актом државе. Нажалост, за разлику од Устава РС из 1990. који је изричито прописивао разлоге за разрешење судије, важећи Устав РС препустио је законодавцу да пропише разлоге за разрешење. Судија се разрешава само у три случаја који су прописани одредбом члана 62 Закона о судијама: кад је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним судијске функције, кад нестручно врши функцију или пак због учињеног тешког дисциплинског прекршаја. Не постоји, дакле, правни основ за разрешење судије због тога што је изабран у неко одређено време од одређене политичке власти. Иначе, показало се да је наведено објашњење министарке правде о неопходности реизбора због великог броја судија изабраних за време коалиционе владе СПС и СРС само изговор за реизбор, јер је министарка заједно с осталима у ВСС који су сматрали да имају морално право – па и волшебно способност да процене „правоверност” судија – реизабрала 2009. апсолутну већину (52%) од 483 судија које су биле изабране у Србији (без КиМ) у периоду 1998-2000. Штавише, у априлу 2011. Народна скупштина изабрала је за стални састав ВСС 6 чланова ВСС из реда судија од којих је њих троје било изабрано на судијску функцију (први пут, или у виши суд) управо у наведеном периоду.

обавезу да их рангира према већ утврђеним критеријумима и мерилима и да међу њима, држећи се ранг листе, изабере најбоље. Међутим, показало се да ВСС уопште није поштовао ранг листе које је сачинио јер је за први избор предлагао Скупштини кандидате који се нису налазили међу првима на ранг листи и Скупштина је те кандидате изабрала.²² Штавише,

22 Од 192 судије Првог основног суда у Београду, с ранг листе од 246 места, од 25 изабраних, само је један (осамнаести) био међу првих 25. Од осталих 24 изабраних, чак њих 21 налазили су се после 50. места на ранг листи, укључујући и оне на 130, 132, 144, 168, 184 и 236 месту. За Други основни суд у Београду, који има 28 судијских места, са ранг листе од 194 кандидата изабрано је 4, али ниједан с прва 4 места (већ с 88, 97 и 100. места). Слична је ситуација била и у осталим основним судовима. Примера ради, у Сремској Митровици, с ранг листе од 41 места, од 10 изабраних судија, само је двоје с првих 10 (с другог и 10.) места, а изабрани су кандидати с 26, 29, 33. и последњег места. У Врању је била посебно необична ситуација. Постојала је ранг листа са само 13 места, а изабрано је 17 судија (и при томе је остало још 5 непопуњених места), од којих је 7 изабраних ван ранг листе, а нису изабрани другорангирани и трећерангирани с листе. У Зрењанину с ранг листе од 26 места није изабран ниједан судија, али је изабран један једини судија ван ранг листе. У Ваљеву је с ранг листе од 29 места изабрано 4 судије, али ниједан од првих четворо, а изабрани су чак двадесетдруги, претпоследњи и последњи. Од 43 новоизабраних судија у Новом Саду само је њих 17 било међу првих 43 на ранг листи, док је њих чак 16 било рангирано испод 50. места. У Основном суду у Панчеву од четворо изабраних двоје је није било рангирано, двоје је било на 23. и 27. месту ранг листе од 54 кандидата. Слично је било и с избором кандидата за први трогодишњи мандат у апелационим судовима. Најупечатљиви пример је из Београда, где је за први трогодишњи

знатан број новоизабраних судија није ни био рангиран. Осим у оба основна суда у Београду, практично нема основног суда у Србији у коме није изабран понеки судија или чак сви који нису били на ранг листи.²³

ИЗМЕНЕ ПРАВОСУДНИХ ЗАКОНА ИЗ 2010 – КРШЕЊЕ ПРИНЦИПА ПРАВНЕ ДРЖАВЕ

Због свих грубих повреда поступка и права који су учинили у свакој радњи коју су предузели и у одлуци коју су донели приликом реизбора, „оцењујући” рад ВСС и ДВТ, сам законодавац је изменом правосудних закона из децембра 2010. „наредио” ВСС и ДВТ да поново преиспитају сваку од више од 6.000 одлука из 2009: о реизбору, нереизбору и првом избору судија

мандат изабрано двоје кандидата с ранг листе од 79: први кандидат и 75. кандидат. Коначно, у Управни суд, који је суд републичког ранга, од 36 судија, из реда кандидата који никада нису били судије, изабрано је 12 на пробни период од 3 године. С ранг листе судијских помоћника од 31 кандидата, изабрани су кандидати с 15, 18, 19. и 21. места (први није изабран), а с ранг листе осталих кандидата од 120 места, изабрани су кандидати с 4, 11, 22, 46, 61, 73, 92. и 98. места.

23 Примера ради, ван ранг листа кандидата изабраних је било: у Параћину двоје од 5, у Прокупљу 4 од 10, у Нишу 10 од 25 (40% у сваком од тих судова), у Крагујевцу 10 од 24 (42%), у Новом Пазару 3 од 7 (43%). У неким судовима ниједан изабрани кандидат није био рангиран (у Зрењанину и Суботици изабрани по један, у Бору два, у Крушевцу, ниједан од 6 изабраних није био на ранг листи).

и судијских помоћника.²⁴

Ови закони²⁵ потпуно излазе из оквира сваког разумевања

24 Занимљиво је да су и ти правосудни закони из 2010, као и остале стратешке правосудне мере, били донети у време божићних празника, по трећи пут заредом у периоду од три године, рачунајући на смањену присутност представника ЕУ у то време (крајем децембра) и на ефекат „свршеног чина” (по Новој години, када се они врате). Тако је сет правосудних закона усвојен је 22. децембра 2008, резултати реизбора судија објављени су 17. децембра 2009, а измене правосудних закона су по хитном поступку поднете Скупштини 21. децембра 2010. поподне и уврштене у скупштинску расправу сутрадан, 22. децембра 2010, а усвојене 29. децембра 2010.

Министарство правде, као предлагач закона, јавно се позвало, и то и написало у образложењу измена, да су закони „у потпуности рађени у сарадњи са представницима Европске комисије и Венецијанске комисије Савета Европе, који су о њима дали позитивно мишљење”. Иако ниједна од ових међународних организација није дала никакво формално, а посебно не „позитивно” мишљење о законима, испоставило се касније да су оне заиста фактички за њих упалиле „зелено светло”.

25 Изменама закона из децембра 2010. консолидовани су резултати спроведеног реизбора због којих је и уведено преиспитавање свих одлука првог састава ВСС и ДВТ (ревизија).

Пошто је Уставни суд у јулу 2012. поништио све одлуке ВСС и ДВТ којима су та тела одбила „приговоре” против одлука првог састава ВСС и ДВТ о престанку судијске дужности судијама, пошто је констатовао да им сталност судијске функције није прекинута и наложио њихову реинтеграцију у судски систем, постало је јасно да је тим судијама неуставно онемогућено да се кандидују или да бирају своје представнике на судским изборима 2011. и да је статус тада изабраних чланова ВСС и ДВТ из реда судија нелегалан. Уставни суд је, међутим, 25. децембра 2012. одбацио уставне жалбе раније нереизабраних судија које су они поднели због повреде свог судијског бирачког права пошто су добили одлуке Уставног суда из јула те године.

правне државе.

Законом о изменама и допунама Закона о судијама²⁶ уставна жалба и жалба Уставном суду ретроактивно су „проглашени” новоустановљеним правним леком „приговором”, а окончани су *ex lege*, по самом закону, већ започети поступци пред Уставним судом по раније изјављеним правним лековима гарантованим Уставом и списи су из Уставног суда достављени Високом савету судства и Државном већу тужилаца на даљу надлежност.

Прописано је да ће се одлуке ВСС и ДВТ о престанку судијске функције сматрати правоснажним пре судске контроле чим се донесу као одлуке ВСС и ДВТ о „приговору”. Тиме је Уставом прописани правни лек – жалба – „претворен” у ванредни правни лек и повређење је право на ефективан правни лек. Ступање на снагу Закона о изменама и допунама Закона о судијама прописано је – супротно Уставу – већ за наредни дан по објављивању уз неутемељено објашњење да је за убрзавање европских интеграција неопходно да се тај рок скрати за седам дана.

Овим законским решењима онемогућено је и право гласа (активно и пасивно) нереизабраним судијама (њих преко 800) и тужиоцима (око 200) о чијем статусу још није била донета правоснажна одлука на изборима за нови стални састав ВСС и ДВТ који су одржани у мар-

26 Закон о судијама, „Службени гласник РС”, број 101/2010.



ту 2011. и предложен је начин избора који не може дати легитимитет из темеља пољуљаном угледу ових тела.

У вези с изменама правосудних закона од 29. децембра 2010. године, педесетак еминентних правних стручњака потписало је Апел стручне политичкој и општој јавности.²⁷ Међу потписницима, поред угледних правних стручњака, адвоката, професора права, значајан је број професора уставног права и теоретичара државе и права. Занимљиво је да су се око овог апела окупили стручњаци различитих животних доби, школовања и политичке оријентације, којима је заједнички именитељ – правна струка. А у погледу стручних закључака су ти тако различити људи сви били сагласни у констатацијама о лоше спроведеним реформским мерама у правосуђу и

27 Апел су потписали: Данило Баста, Ратко Марковић, Момчило Грубач, Слободан Бељански, Вида Чок, Коста Чавошки, Маријана Пајванчић, Лидија Баста Флајнер, Ђуро Ковачевић, Мирко Васиљевић, Владимир Водинелић, Јован Ђирић, Весна Ракић-Водинелић, Светислав Табороши, Јовица Тркуља, Оливер Антић, Марко Павловић, Зоран Поњавић, Душица Палачковић, Бранислав Симоновић, Радован Вукадиновић, Зоран Ивошевић, Радмила Васић, Драгица Вујадиновић, Јасминка Хасанбеговић, Мирјана Стефановски, Александра Јовановић, Љиљана Радловић, Владимир Чоловић, Ирена Пејић, Миодраг Јовановић, Небојша Шаркић, Саша Бован, Дејан Ђурђевић, Владан Петров, Виолета Беширевић, Марко Ђурђевић, Моника Милошевић, Дејан Шупут, Марија Караникић – Мирић, Танасије Маринковић, Ђорђе Сибиновић, Александар Симић, Светлана Мирчов, Драган Павић, Милена Ђорђевић, Горан Петровић, Ана Кнежевић – Бојовић, Урош Новаковић.

још лошије зацртаном путу њихових поправки.

Чак је Врховни касациони суд јавно изразио озбиљну забринутост изменама сета правосудних закона, које је Народна скупштина донела без претходног упознавања и изјашњавања стручне јавности, будући да се њима уводи ретроактивност и нарушава уставно начело сталности судијске функције.

Коначно, указујући на неуставност новоусвојених правосудних закона, Друштво судија Србије обратило се Уставном суду 6. јануара 2010. с првенственим предлогом да Уставни суд мериторно одлучи о уставности прекида сталности судијске функције. Иначе, о раније поменутих предлозима из децембра 2009. више судова и групе посланика који су сви били овлашћени предлагачи за испитивање неуставности прекида сталности судијске функције Уставни суд је одлучио тек 14. јула 2011, и то тако што их је одбацио.²⁸ За случај да Уставни суд и даље није спреман да одлучи о предлозима из децембра 2009, Друштво судија је предложило да Уставни суд настави с одлучивањем по уставним жалбама и жалбама нереизабраних судија по којима је поступак већ започео и да сам покрене поступак за оцену уставности спорних одредаба новоусвојених правосудних закона, на основу члана 168 Устава Републике Србије. Убрзо затим Друштво судија и неколико поједи-

28 Одлука УС I Уз 357/2011 од 14. 7. 2011, „Службени гласник РС”, бр. 80 од 28. 10. 2011.

начних судија поднело је иницијативу за оцену уставности новоусвојених закона, које је Уставни суд или одбацио или по њима обуставио поступак.²⁹

Јединствени став стручне јавности у оцени да је новоусвојеним законима грубо и вишеструко повређен Устав Републике Србије није „убедио” ни Уставни суд ни европске институције, који су тиме подржале тадашње власти у тако конципираном спровођењу поступка преиспитивања одлука првог састава ВСС и ДВТ (тј. у тако конципираној ревизији реизбора). Накнадно се показало да је и сам поступак ревизије спроведен на начин потпуно супротан сваком аспекту правичног суђења, па је одлукама Уставног суда почевши од јула 2012. читав поступак поништен, то јест поништене су све одлуке ВСС и ДВТ донете током поступка ревизије.

29 Решење УС I Уз број 1634/2010 од 10. 3. 2011, „Службени гласник РС”, бр. 26/2011 од 15. 4. 2011 и I Уз 3/2011 од 10. 2. 2011, „Службени гласник РС”, бр. 12/2011 од 25. 2. 2011.

ПРЕИСПИТИВАЊЕ ОДЛУКА ПРВОГ САСТАВА ВСС И ДВТ

Поступак преиспитивања одлука донетих у реизбору спровели су садашњи састави ВСС и ДВТ, изабрани су у марту 2011. на изборима у којима је трећини судија и тужилаца било забрањено да гласа за своје представнике у ВСС и ДВТ, а такође им је било онемогућено и да се сами кандидују. Поступак преиспитивања одлука донетих у реизбору спроведен је од јуна 2011. до 30. маја 2012. и вођен је тако да се оправдају одлуке донете у децембру 2009. којима је за 837 судија престала судијска дужност. Само је 17% одлука о нереизбору поништено.

О застрашивању чланова ВСС у обављању њихове уставне функције и незаконитостима у њиховом раду сведоче следећа два примера. Благоје Јакшић, члан ВСС из реда судија, који је од 20. до 22. јула 2011, на првој седници ВСС одржаној у поступку ревизије, усвојио 55% „приговора” нереизбраних судија, „кажњен” је следећег радног дана након те седнице премештајем супруге, иначе заменика Вишег јавног тужиоца у Београду, у Више јавно тужилаштво у Сремској Митровици, а затим је ухапшен 23. септембра 2011. због кривичног дела које је наводно учиinio пре тринаест година да би омогућио стицање имовинске користи седам година након тога. У притвору је провео скоро пола године, до 8. марта 2012, да би тек

16. маја 2013. била донета првостепена пресуда којом је ослобођен, а још увек је под суспензијом. Судија Милимир Лукић поднео је 23. новембра 2011. оставку на чланство у ВСС због начина рада ВСС који, између осталог, није израдио нити усвојио ниједан записник са својих седница, због недостатка елементарне одговорности чланова ВСС који на седницама ВСС гласају супротно сопственим одлукама на седницама комисије ВСС а при неизмењеном чињеничном стању, те због начина на који Министарство правде игнорише и заобилази надлежности ВСС. Његова оставка, као и изјава коју је неколико дана касније дао за дневни лист *Политика*, јасно описује незаконит и произвољан рад и одлучивање ВСС:

„Верујем да ће доћи дан када ће постојати потпуно јасна и прецизна правила и процедуре за избор и напредовање, али и разрешење носилаца судских функција, на основу којих ће најчеститији и најобразованији кадрови моћи да буду бирани у судове, а потом само на основу остварених резултата, досегнуте достојности и ауторитета моћи да напредују у судској хијерархији.

Такође, желим да верујем у дан када ће ВСС све напред речено обезбеђивати као свој најважнији принцип и када ће помно бдеати да се ни на који начин и од било кога не утиче на независност и самосталност судија и судова. Тиме би засигурно били стечени ауто-

ритет, поштовање и поверење грађана у судове и судије и обезбеђена непристрасна примена закона.”

Заштитник грађана је одлуком из јануара 2012. рад ВСС на преиспитивању одлука за нереизабране (разрешене) оценио као нелегалан и нелегитиман,³⁰ а Уставни суд је поништио све одлуке ВСС и ДВТ донете у том поступку.³¹ Посматрачи које је ангажовала Европска комисија да свакодневно током 2011. и 2012. посматрају рад ВСС и ДВТ у поступку ревизије реизбора су у недавно објављеној књизи о реформи правосуђа у Србији оценили чланове ових тела као нестручне, неспособљене и недостојне.³² Ханс-Ернст Бочер (Hans-Ernst Böttcher), почасни председник Ландгерихта у Либеку (Lübeck Landgericht), Савезна Република Немачка, Симон Габорио (Simone Gaboriau), почасна председница већа Апелационог суда у Паризу, Француска, (antérieurement présidente de chambre de la cour d'appel de Paris, France) и Герхард Рајзнер (Gerhard Reissner), председ-

30 <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/2104-2012-01-12-10-56-39>

31 http://www.ustavni.sud.rs/page/view/0-101661/ustavni-sud-usvojio-vise-o-d-120-zalbi-neizabranih-sudija?_qs=%D0%B2%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA%D0%B8%20%D1%81%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D1%82%20%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0

32 Весна Ракић-Водинелић, Ана Кнежевић Бојовић и Марио Рељановић, *Реформа правосуђа у Србији 2008-2012*, едиција Монографије, књига 17, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд 2012.

ник Бецирксгерихта у Флоридсдорфу (Bezirksgericht de Floridsdorf) у Бечу, Аустрија, председник Светског удружења судија и Консултативног већа европских судија Савета Европе – [европски експерти](#) – доставили су децембра 2012. министру правде препоруке за реформске мере, од којих је прва управо избор чланова ВСС и ДВТ.³³

Уместо да буде гарант судијске независности, што му је уставна функција, ВСС је својим поступањем створио утисак зависности, пристрасности, произвољности и рада по вансудском, посебно политичком. утицају и застрашио судије својим незаконитим и арбитрним поступањем.

ЕВРОПСКА УНИЈА И РЕИЗБОР

Европска унија је преко својих разних органа помно проматрала процес правосудне реформе и пре реизбора.³⁴ У том поступку њена улога се мењала у разним периодима: од улоге наоко пасивног посматрача, преко субјекта који је активно утицао на дешавања, до фактора спремног да прихвати настале последице уз услов да се реши питање изручења хашких оп-

33 <http://sudije.rs/files/file/preporuke%20ekspertata%20sa%20radionice%20Kvalitet%20pravosudja%20u%20Srbiji%202012%20i%202004.pdf>

34 О улози и поступцима међународних институција и организација, посебно Европске уније, више Драгана Бољевић, „Преглед дешавања у правосудју Србије”, Херетикус, тематски број: Правосуђе у замци корупције и партијске државе, том X (2012), бр.1-2, стр. 32-41 и 53-57.

туженика и „косовско питање”.

„Одмах након што су почетком октобра 2008. светлост дана угледали формални нацрти правосудних закона и након што је постало јасно да ће бити спроведен реизбор судија, Друштво судија упозорило је на то и Венецијанску комисију која коначне верзије закона никада није ни видела, а камоли дала своју експертизу о њима.³⁵ Штавише, о том планираном председану, неуставном, несагласном међународним стандардима и за Србију не само непотребном него веома штетном, Друштво судија је обавестило и Олија Рена, тадашњег комесара за придруживање.³⁶

35 У електронскј преписци с Драганом Бољевић, председником Друштва судија, Томас Маркерт (Thomas Markert), секретар Венецијанске комисије, навео је (22. октобра 2008) да Комисија даје експертизе о правним актима само на захтев државе чланице Савета Европе, какав захтев Србија није ставила, али да се, након што ју је Друштво судија обавестило 16. октобра 2008. о дешавањима везаним за правосуђе, Комисија обратила Влади Србије у другој половини октобра 2008, нудећи да у кратком року достави експертизу о коначним нацртима правосудних закона, на шта Влада није одговорила. И заиста, о правосудним законима усвојеним у децембру 2008, Венецијанска комисија никада није дала своје мишљење. Секретар Венецијанске комисије је 5. децембра 2008. такође у електронском писму председници Друштва судија демантовао тврдње српских званичника о наводној сагласности Венецијанске комисије с Министарством правде у вези с одлуком да се спроведе реизбор судија.

36 У писму Друштва судија Олију Рену од 16. 12. 2008. наведено је: „Схватајући да је хитност доношења правосудних закона у Србији мотивисана потребом што бржег прикључења Европској унији, поред других разлога, уверени смо да делимо став да је, истовремено и у истом циљу, неопходно и да ти закони буду

Иако је с тим у вези Европска комисија реаговала, о чему сведочи преписка комесара за придруживање с министарком правде с почетка 2009,³⁷ реизбор се ипак десио. Ако и није дала „зелено светло” за тако нешто, Европска унија свакако није укључила „црвено”.

Тек када је судијско, а потом и тужилачко удружење одлучно реаговало после објављивања резултата реизбора, чему се придружио и део домаће и иностране струч-

квалитетни, примењиви и усаглашени са међународним стандардима, који јесу и треба да буду део стварности Србије – и животне и правне.

...Није спорно да судство треба да се поправи. То се међутим може учинити само на уставни начин, у складу са европским принципима и вредностима који су саставни део уставног система Србије, јер је само то поуздан темељ правне државе. Иначе, који би то виши циљ оправдавао непоштовање Устава, европских стандарда у придруживању Европи?” Цело писмо доступно је на адреси: <http://sudije.rs/sr/aktuelnosti/vesti/pismo-g-olijurenu-komesaru-za-prosirenje-evropske-unije>

37 У писму (2009)30 од 5.2.2009, достављеном тадашњој министарки правде Снежани Маловић, комесар ЕУ за придруживање наводи да са Друштвом судија, са којим је у контакту, дели извесне забринутости, посебно у погледу одредаба који се тичу реизбора свих судија и процедуре избора чланова првог састава ВСС. У писму је наглашено да је сталност судијског мандата основна претпоставка судијске независности и да је заштићена Уставом Србије и да новим Законом о ВСС није обезбеђена одговарајућа заступљеност судства иако је то од посебног значаја с обзиром да тај ВСС треба да спроведе реизбор. Он наглашава да уочава ризик од политичког утицаја који може да угрози независност и непристрасост српских судија, о чему је указивано у Мишљењу Венецијанске комисије и у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2008.

не јавности,³⁸ реаговала је Европска унија. Она је целе 2010. веома пажљиво проматрала догађања у правосуђу Србије, како из Брисела тако и у Београду, одржавајући бројне састанке са српским званичницима, остављајући писане трагове с критичким запажањима, захтевајући да се недостаци отклоне и упозоравајући српске власти да је на њима одговорност за све што се дешава с правосуђем.

Став Европске уније у погледу „реформе правосуђа” почео је да се мења од средине децембра 2010. Предлози измена и допуна правосудних закона стављени су у скупштинску процедуру 21. децембра 2010, мање од 24 сата пре отпочињања расправе, по хитном поступку и уз образложење предлагача да су закони „у потпуности рађени у сарадњи са представницима Европске и Венецијанске комисије, који су о њима дали позитивно мишљење.”

Струковна удружења судија и тужилаца обратила су се након измена правосудних закона у два наврата председнику Европске комисије. Писмом од 29. децембра 2010. указала су на сву проблема-

тичну уставност, па и нелегитимност измена правосудних закона. Након што је целокупна стручна јавност Србије, укључујући и Врховни касациони суд, осудила као неуставне законске измене, у писму од 19. јануара 2011. струковна удружења су указала да насупрот владиним званичницима апсолутно цела стручна јавност у Србији тврди да су новоусвојени закони супротни праву, модерној државности и владавини права и замолила су га за разјашњење о томе да ли је могуће да Европска комисија заиста подржава овакве законске захвате.

Свега месец и по дана након писма председника Европске комисије од 7. децембра 2010, у коме је наглашено да „[д]ок ревизија не буде потпуно завршена, потребно је избећи свако консолидовање ситуације која је резултат спроведеног реизбора”, председници струковних удружења обавештени су писмом од 27. јануара 2011. да Европска комисија сматра да су изменама закона власти „*направила компромисно решење и важан корак ка исправљању ситуације, имајући у виду недостатке процеса реизбора и протекло време које је до одређене мере већ консолидовало ситуацију.*”³⁹

О свим недостацима поменутих закона на које јој је указано, Европска комисија је изразила како очекивање да они неће негативно

утицати на отклањање недостатака поступка реизбора, тако и наду да ће се након избора сталног састава ВСС поступак преиспитивања одлука првог састава ВСС обавити у складу с европским стандардима уз дужну пажњу и у доброј намери, изражавајући очекивање да ће струковна удружења судија и тужилаца у потпуности учествовати у поступку преиспитивања како би се дошло до најбољих могућих резултата.

И на последњем састанку на коме се расправљало о правилима за ревизију реизбора испољен је промењени став Европске уније у погледу суштинског исправљања недостатака реизбора. Састанку одржаном 20. маја 2011. присуствовали су представници ВСС, укључујући и министарку правде и председника скупштинског одбора за правосуђе, представници Друштва судија, представници Европске комисије, судија експерт ЕУ, амбасадор ЕУ у Србији, представници ОЕБС-а и представници Савета Европе. Састанак је трајао 15 сати, од девет ујутру до пола један после поноћи. Радило се на деловима нацрта акта ВСС-а на енглеском језику. Према претходном договору, требало је разматрати и нацрт Смерница за ревизију које су заједнички сачинили Друштво судија и ОЕБС. Све суштинске примедбе Друштва судија, као и запажања представника ОЕБС, били су категорички и паушално одбијани од стране представника ВСС. Зато су представни-

38 Већ почетком фебруара 2010. у Београд је дошла мониторинг мисија MEDEL-а (удружења Европских судија и тужилаца за демократију и слободе) и холандског удружења судија да испита шта се у ствари десило у правосуђу Србије. Свега неколико дана затим дошла је и петочлана стручна мисија Европске уније на основу чијег извештаја су вицепремијерка ЕУ Вивијен Рединг и комесар за придруживање Штефан Филе послали српским властима драматично упозоравајуће писмо од 16. марта 2010.

39 Одговор DG ELARG C D(2011) 89934/997370 од 27. 1. 2011. на писма струковних удружења судија и тужилаца од 29. 12. 2010. и 19. 1. 2011.

ци Друштва судија недвосмислено и више пута ставили до знања присутнима да ће се о тексту Правила коначно изјаснити тек када буду добили интегрални текст на српском језику. То се, међутим, није десило. Друштво судија је јавно демантовало да се сагласило с Правилима и предложило Европској комисији да њен експерт, како је и планирано, да коначну експертизу Правила, али ни до тога није дошло упркос више пута исказаној спремности експерта да то учини. У свом јавном саопштењу Друштво судија је предочило да ће у таквим околностима одговорност пасти и на Европску комисију због примене Правила у којима су произвољност и необјективност још повећани и који су противни ставовима Венецијанске комисије и европским стандардима.⁴⁰

Измењени став Европске уније с краја 2010. најјасније је био одсликан у некритичком Извештају о напретку у 2011, који је сва питања, па и питање стања у правосуђу, подредио косовском питању и „поклонио” политичарима оцену да су реформу правосуђа спровели на задовољавајући начин. У децембру 2011. избила је на видело драстична разлика у оценама ревизије реизбора у Извештају Европске комисије о напретку у 2011. и у Извештајима посматрача ЕУ.⁴¹ Примедбе из пр-

40 Драгана Бољевић, *op. cit. supra* у напомени бр. 34, стр. 38–40.

41 После извештаја посматрача из августа 2011. следила су још два: у априлу 2012, након окончања свих рочишта у пос-

вог извештаја постале су доступне јавности након што су крајем децембра 2011. посланице групе „Зелених” (Verts/ALE) у Европском парламенту Марије Корнелисен (Marije Cornelissen) из Холандије и Франциска Катарина Брантнер (Franziska Katharina Brantner) из Немачке затражиле од Европске комисије да објасни разлике између Извештаја Европске комисије о напретку Србије у 2011. из октобра месеца и Извештаја посматрача ЕУ из августа исте године о забринутостима у вези с поступком ревизије и такође затражиле да се Комисија изјасни да ли су, с обзиром на изложено, информације у Извештају о напретку биле „непотпуне и зававајуће”.⁴²

тупку ревизије, и у августу 2012, након анализе одлука ВСС. Да се ВСС у поступку ревизије не придржава чак ни сопствених Правила, указало је и Друштво судија у писмима које је доставило Савету већ 3. јуна и 4. јула 2011, али су се ти недостаци задржали током целог поступка ревизије.

42 Посланичко питање које је формално постављено 11. јануара 2012. године под и заведено под бројем Е-000006/2012 доступно је у интегралној верзији на интернет адреси: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2012-000006+0+DOC+XML+V0//EN>

О томе су, иначе, још крајем децембра 2011. објављени и запажени члаци у бриселском ЕУ Обсерверу и у немачком листу Зидојче цајтунг. Дневник Зидојче цајтунг наводи иронично да „Европска комисија не контролише превише помно развој правне државе у Србији да би омогућила брже приближавање Србије ЕУ.” У поверљивом извештају на који се позива немачки лист реч је о „изругивању праву” у Србији, као и о „недопустивом утицају политике на правосуђе. [...] У сваком случају, постоји јасно несугласје између поверљивог извештаја правних

АТМОСФЕРА У ПРАВОСУЂУ ПОСЛЕ РЕИЗБОРА

Искуства иностраних судија у другим државама који се суочавају са знатно мањим изазовима указује да независност судства не би „преживела” ни код њих да су прошли кроз трауму реизбора. Јасно је да оваква дешавања остављају дубоке ожиљке у друштву, а посебно међу судијама и тужиоцима који сада, упркос уставној гаранцији сталности мандата, знају да је њихов мандат несталан и несигуран и да преко ноћи свако од њих може да буде разрешен.

Упркос повратку нелегално решених судија, систем се није променио. Оптерећеност, недовољна стручност и страх основни су фактор одсуства независности судија.

Судије и даље немају времена да прате компликована транзициона дешавања у друштву, да се упознају са садржином бројних измењених закона и све мање се удубљују у њихово системско тумачење ради њихове правилне и правичне примене, што узрокује неуједначену праксу и неједнаку правну заштиту. Приоритет се ставља на решавање што већег броја предмета у што краћем времену, а не на суштинско, правич-

стручњака Комисије и службеног става да је Србија у правосуђу начинила ‘огроман’ напредак, како је недавно рекао комесар за проширење Штефан Филе”, писао је Зидојче цајтунг.

О свему томе детаљније с прецизним упућивањима на изворе в. Драгана Бољевић, *op. cit. supra* у напомени бр. 34, стр. 50.

но и квалитетно решавање спорних односа. Прекомерно и континуирано вишегодишње оптерећење судија довело је и до тога да оне занемарују сопствену обуку, али и да не стижу да се посвете раду са судијским помоћницима и приправницима. Такво ангажовање у дужем временском периоду неприхватљиво је и неиздрживо за судије, а истовремено доводи и до незадовољства грађана правосуђем. Неравномерна оптерећеност предметима, која се после 2010. само повећала, извор је осећања опасности и страха међу судијама. Они који имају недовољно предмета у раду у страху су да ће бити разрешени или „оптужени” за лењост. Они који су прекомерно оптерећени присиљени су да решавају предмете на брзину и без удубљивања у спорни однос. Такав рад рађа грешке које увек могу довести до разрешења или дисциплинског кажњавања. У оба случаја, у немогућности да се утиче на поправљање постојећег стања, ствара се утисак да је судијама најбоље ћутати и „не таласати”. Штавише, они који су систематски, брутално и упорно повређивали принципе правне државе – чланови ВСС и ДВТ – „награђени” су остајањем на тим функцијама без помена о покретању било каквог поступка одговорности (у односу на њих). Све то шаље опасну поруку и правосуђу и грађанима – ћутањем се може „покрыти” свака грешка као да и није учињена, то јест као да и не постоји, а послушношћу према

надређенима се „исправља” и добија опрост за свако непочинство према свима осталима.

(НЕ)МОГУЋНОСТ ПРОМЕНА

Ипак, највећи допринос судија правној држави десио се управо њиховим ангажманом у периоду од 2006, а посебно од 2008, закључно са 2012. годином. Уставни поредак у Србији сачуван је првенствено захваљујући активности струковних удружења судија и тужилаца, чији су поједини чланови, стицајем околности, посебно они који су били незаконито разрешени, били у могућности да посвете целокупно своје време многобројним, разноврсним и захтевним активностима у земљи и иностранству. Управо активности струковног удружења судија, којима се придружило и струковно удружење тужилаца, уз помоћ њихових колега из иностранства, првенствено удружења Европских судија и тужилаца за демократију и слободу (MEDEL), холандског удружења Судије за судије и Светског удружења судија (IAJ), помогле су да се идентификују проблеми настали током неуспелог спровођења реформе правосуђа, да се креирају мере и активности за њихово отклањање и убедљиво аргументује потреба да се оне спроведу, што је, после три године, резултирало поништавањем последица неуставног и међународним стандардима супротног прекида сталности судијске функције.

Та ситуација у којој се показало

да струковна удружења као делови грађанског друштва постају важни „контролори” и коректори недемократских активности државних институција учинила је очигледним да је за суштинско остварење судијске независности неопходно да постоје реални услови за функционисање струковног удружења судија и тужилаца и да Уставом гарантована слобода удруживања остаје гола прокламација уколико се судијама и тужиоцима – члановима струковног удружења – не обезбеде реалне могућности да се баве струковним активностима.

„Прошло је годину дана од када је преминуо један од оснивача и дугогодишњи члан Удружења тужилаца Србије и Апелациони јавни тужилац у Београду, Ненад Укропина.

Ненад Укропина је био човек који је цео свој радни век и живот посветио јавнотужилачкој организацији, остаће упамћен као тужилац строгог лица, испод кога се крио јадан топао и драг човек који је у датом моменту увек био спреман да помогне својим колегама и сарадницима. Припадао је генерацији тужилаца који су оставили траг својим начином живота и рада“.



