

јун 2018. | број

33 тужилачка реч

Гласило Удружења
тужилаца Србије



**Тема броја:
У сусрет изменама Устава**

ТУЖИЛАЧКА РЕЧ

Гласило Удружења
тужилаца Србије



Издавач:

Удружење тужилаца и заменика
јавних тужилаца Србије,
Ресавска 16а, Београд

Главни уредник:

Никола Пантелић,
заменик јавног тужиоца у Трећем основном
тужилаштву у Београду

Редакција:

др Горан Илић,
председник УТС и заменик Републичког тужиоца;
др Марина Матић Бошковић
потпредседник Програмског савета УТС;
Радован Лазић,
председник УО УТС и заменик Апелационог
јавног тужиоца у Новом Саду

Техничка припрема:

Јелена Цолић

Штампа:

Цштампа, Београд

Тираж:

600

Адреса редакције:

Ресавска 16, Београд

телефон/факс:

011 / 3031 909

e-mail:

udruzenjetuzilacasrbije@gmail.com
www.uts.org.rs

ISSN 1452-8843 = ТУЖИЛАЧКА РЕЧ
COBISS.SR-ID 140096012

Израду ове публикације је финансијски подржала
Фондација за отворено друштво. Садржај ове
публикације је искључива одговорност Удружења
јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца
Србије и ни на који начин не одражава нужно
ставове Фондације за отворено друштво.

Уводна реч

Светлана Ненадић

2

Активности Удружења

Удружење јавних
тужилаца и заменика
јавних тужилаца Србије

5

Како се калио нови Устав

Мирослава Дерикоњић

14

Ка независности јавног тужилаштва? Интервју са професором Петров Владаном

Гордана Крсић

19

“Од радног текста до нацрта уставних амандмана: корак напред или корак уназад?”

Проф. др Богољуб
Милосављевић

26

Измене Устава после окончања дебате о амандманима Министарства правде - поглед из правосуђа

Саво Ђурђић

31

Ставови адвокатуре поводом уставних промена

Југослав Тинтор

38

Јавно тужилаштво и борба против корупције

Сандра Кулезић

44

Организација јавног тужилаштва у функцији сузбијања корупције

др Горан Илић

50

Коментар поводом почетка примене новог Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције

Предраг Ђетковић

58

Борба против корупције - мит или стварност

Ненад Стефановић

Александар

Радосављевић

67

Положај јавног тужиоца према новом закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције

Гордана Крстић

70

Јавна потрошња у Србији грађани и правосудне иституције у вртлогу политичке корупције

Међавник – Мокра гора

Округли сто

Петко Пуцаревић

79



УВОДНА

СВЕТЛАНА НЕНАДИЋ
члан УО Удружења
тужилаца и члан
Државног већа
тужилаца

Промена Устава у једној земљи представља највећи правни изазов. Међутим, промена Устава неретко има и политички димензију. Увек динамичан сусрет права и политике, у време измене Устава, постаје очигледан и још динамичнији. Професионалци – судије, тужиоци и адвокати, који разумеју текст предлога измена, а умеју и да читају „између редова“, виде оно што грађани, који нису правници, тешко могу да виде. Политичари, са друге стране, под плаштом демократског легитимитета који су добили на изборима, неретко представљају партикуларни политички интерес као интерес демократског друштва. Грађани су засигурно збуњени супротстављеним порукама које им стижу, са једне стране од представника извршне и законодавне власти, а са друге стране од струковних и професионалних удружења правника. У друштву у коме постоји развијена култура владавине права, грађанима није јасно зашто мењамо Устав и шта треба да напишемо у новом Уставу како би имали

боље правосуђе у интересу свих. У таквом друштву лако је манипулисати паролама и флоскулама у којима је правосуђе неретко *the bad guy*.

Иако смо на промене Устава навикли, будући да је свако од нас у каријери доживео најмање једну промену највишег правног акта, ипак се и ми морамо запитати - зашто Република Србија поново мења Устав? У преговарачком процесу приступања ЕУ питање владавине права и независног правосуђа је круцијално. Имајући у виду примедбе Венецијанске комисије у односу на Устав Републике Србије из 2006. године, у Акционом плану за Поглавље 23 јасно су наведени разлози због којих је потребно мењати највиши правни акт, али су истовремено уцртане и смернице за будући текст Устава у делу који се односи на правосуђе. Сходно прихваћеном задатку, можемо се запитати да ли је на задатак одговорено адекватно. Одговор можемо дати у две димензије. Прва се тиче уставног

РЕЧ



положаја судова и тужилаштва што обухвата питања гаранција независности и аутономије од законодавне и извршне власти, начин организовања правосудног система, надлежности органа исл., односно, потребно је да одговоримо да ли је текст нацрта Устава у сагласности са стандардима владавине права и независног правосуђа који постоје у земљама ЕУ. Друга димензија се тиче испуњавања строго дефинисаних активности из Поглавља 23.

Иако су стандарди држава чланица ЕУпо питању полагаја и организације тужилаштва, у поређењу са стандардима који се односе на судове, помало дифузни и неретко различити, ипак, можемо да закључимо да је изражен тренд независности тужилаштва, по угледу на суд. Тај тренд се реализује на различите начине. У неким земљама, иако извршна власт има механизме контроле и утицаја на одлуке тужилаштва, она ту своју моћ не користи, јер би то могло да их доведе у политичку

неприлику. Са друге стране, у државама чланицама у којима не постоји традиција владавине права и где се механизми политичке контроле тужилаштва доживљавају као легитимни, неопходно је највишим правним актом јасно онемогућити такве утицаје, што се чини давањем највиших гаранција независности или самосталности правосудних органа.

Професионална и струковна удружења, као и удружења која се баве унапређењем владавине праваи заштитом људских права су мишљења да је Србији потребан модел у ком се правосудним органима дају највише гаранције заштите од извршне власти. На жалост, овај предложени концепт није наишао на разумевање. Насупрот томе, нацрт текста Устава иде у правцу умањења достигнутих гаранција независности правосуђа.

Иако неретко делује да полемишемо сами са собом, јер одговор на наше аргументе упорно недостаје, уз ризик

да ћемо опет чути само ехо, поновићемо пар основних примедби.

- Тужилаштво је дефинисано на традиционалан начин који не одражава правну природу овог органа. Јавно тужилаштво и даље остаје само самосталан орган, без гаранција независности у односу на законодавну и извршну власт, односно политички утицај. Самосталност, сама по себи, без гаранција функционалне независности, тј. независности у вршењу своје надлежности од законодавне и извршне власти, није довољна брана од политичког утицаја, нарочито у друштвима недовољно дуге традиције владавине права и независног правосуђа. Стога, независност, сходно европским стандардима, не само да није опречна природи и функцији јавног тужилаштва, него је и неопходна за развој владавине права у демократском друштву.

- Избор тужилаца у Народној скупштини простом већином на мандат једва нешто дужи од мандата Владе, уз чињеницу да је потпуно очувана монократска и строго хијерархијска структура тужилаштва, отвара могућност потпуног управљања тужилашвом од стране парламентарне већине, што је недопустиво у демократским друштвима.
- Очување совјетског модела јавног тужилаштва који подразумева јавне тужиоце, као једине оригинерне носиоце јавнотужилачке функције и заменике јавних тужилаца, који своју функцију изводе из функције јавног тужилаштва, уз чињеницу да јавне тужиоце бира Скупштина, а заменике Тужилачки савет, води ка креирању система у ком је јавни тужилац заправо носилац политичког мандата, а заменик јавног тужиоца, ништа више до јавни службеник.
- Број чланова тужилачког већа из реда јавних тужилаца/заменика

изабраних од стране колега се смањује са садашњих 6 на 4. Иако су до сада тужиоци/ заменици изабрани од стране колега имали већину, изменама Устава се предлаже да се таква већина укине. Такође, из нацрта предлога брише се професор правног факултета и адвокат, као и представник парламента, а уместо њих се уводе истакнути правници које бира Народна скупштина, по конкурсима који сама спроводи.

Све примедбе које је Удружење тужилаца изнело на нацрт текста измена Устава су поткрепљене мишљењима Венецијанске комисије. Детаљне примедбе, уз навођење ставова Венецијанске комисије можете да пронађете на сајту Удружења (www.uts.org.rs).

У погледу друге димензије која се тичеиспуњавања строго дефинисаних активности из Поглавља 23, нажалост, морамо да констатујемо да је нацрт текста измена Устава у директној супротности са тачком 1.1.1 којом је предвиђено да би састав савета требало да буде мешовит,

без учешћа Народне скупштине (изузев искључиво деклараторне улоге) и са најмање 50% чланова из правосуђа који представљају различите нивое јурисдикције, а изабрани су од стране колега. Такође, у супротности је и са истом тачком која предвиђа да системодабира, предлагања, избора, премештаја и престанка функције јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца требало би да буде независан од политичког утицаја.

Преостаје нам да чекамо одговор Венецијанске комисије. Ипак, будући да дипломатски речник Венецијанске комисије оставља простор за различита тумачења, можемо да претпоставимо да ће се бити потребно да политичари са једне стране, а струковна и професионала удружења са друге стране, поново сретну да о тексту поразговарају. Нама само остаје нада да ће наше аргументе неко чути и да се неће претворити у ехо, као до сада.

АКТИВНОСТИ

УДРУЖЕЊА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије

Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије у протеклом периоду било је ангажовано у области јавних расправа, консултација и заговарања на тему измена уставног положаја јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, као и политичких притисака на рад јавног тужилаштва, и других тема релевантних за унапређење владавине права у Србији. Управни одбор Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије одржао је један састанак 27.октобра 2017. године у Врњачкој бањи. На састанку УО се поред редовног подношења извештаја о раду Удружења, говорило о досадашњем току расправа на тему уставних промена. Члан УО Светлана Ненадић

је укратко обавестила све присутне о активностима које су се све одвијале од дана када је Министарство правде РС са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом објавило јавни позив поводом консултативног процеса у вези са изменама Устава РС у делу који се односи на правосуђе. Да је Удружење заједно са Београдским центаром за људска права и Комитетом правника за људска права крајем јуна доставили заједничке предлоге о којима је требало да се коментарише на округлим столовима које је организовало Министарство правде РС. На јавним дебатама Влада и Министарство правде ни тада, а ни касније нису јавности представили своја решења за промену Устава. Министарство правде само одлучује о темама, до сада је то било

питање Правосудне академије, питање стручности, саставу Већа, уједначавању праксе али се не расправља о кључним темама. Предочено да се због целе ситуације размишља да се не учествује на консултацијама које организује Министарство правде. Усвојена су три предлога:

- да се формира радна група за координацију активности које се баве уставним променама, коју сачињавају следећи чланови: Горан Илић, Лидија Комлен Николић, Светлана Ненадић, Ненад Стефановић, Лазар Лазовић и Радован Лазић.
- да радна група одржава телефонске седнице у вези развоја ситуације везано за уставне промене.
- да се чланови УО који се налазе у срединама где се одржавају јавне дебате везано за уставне промене активно

укључе у дебате, пошто чланови радне групе због обавеза не могу да покрију сва дешавања и да позову све чланове УТС-а да се укључе у јавне дебате.

Чланови УО и Државног већа тужилацка, Светлана Ненадић и Сандра Кулезић су информисали остале чланове УО да је Државно веће тужилаца (ДВТ) донело је нови Правилник о избору тужилаца којим је измењена процедура за рангирање и предлагање кандидата за избор, након што је Уставни суд средином јула суспендовао примену претходног Правилника. Нови правилник је усвојен и објављен, тако да ће се будући избори вршити у складу са критеријумима и мерилима које је он прописао. У Правилнику се не налазе више оспорене одредбе које се тичу поступка додатног рангирања

кандидата који полажу тест и кандидата Правосудне академије. Започета је процедура за 57 места за заменике јавних тужиоца.

У периоду између два броја „Тужилачке речи“, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије издало је неколико саопштења а такође, представници Удружења јавних тужилаца давали су у више наврата изјаве за медије. Саопштења и изјаве доступни су у целисти на веб страници Удружења.

Учешће у консултацијама око измене Устава

У октобру 2017. године упућено је писмо Министарству правде у коме се обавештава да се УТС и остала струковна удружења (Друштво судија

Србије, Удружење судијских и тужилачких помоћника, Комитет правника за људска права – ЈУКОМ, Центар за правосудна истраживања, Београдски центар за људска права) повлаче се из тзв. јавне расправе док министарство на транспарентан начин не представи текст нацрта уставних промена. У јануар 2018. године издато је саопштење поводом радног текста измена Устава објављеног од стране Министарства правде у коме се поздравља објављивање радног текста измена Устава од стране Министарства правде, у нади да ће објављивање овог текста покренути стварну и суштинску јавну расправу између представника власти, струке и невладиног сектора али уједно је изражена забринутост у погледу уставних решења која произилазе из представљеног

радног текста. Предложена уставна решења су корак уназад у односу на постојеће уставне гаранције. У односу на очекивања, која произилазе из захтева Поглавља 23 за деполитизацијом правосуђа, представљају зачуђујуће кретање уназад. Изнета уставна решења не само да не гарантују процес деполитизације, већ напротив, врше релокацију, концентрацију и умножавање политичког утицаја на јавно тужилаштво. Ова бојазан произилази из чињенице да предложена решења не пружају ниједну гаранцију независности ове институције од законодавне или извршне власти. Такође, забрињавајући су предлози према којима се, у знатној мери, нарушавају постојеће гаранције непремисивости јавних тужилаца, као

и постојеће гаранције имунитета јавних тужилаца. Гарантована самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца се гаси и, по овом предлогу, самостална постаје институција, а не и лица која ту функцију врше.

Удружење тужилаца послало Венецијанској комисији примедбе на нацрт Устава

Удружење тужилаца Србије послало је Венецијанској комисији примедбе на нацрт Устава у области правосуђа. Удружење тужилаца у тексту достављеном Венецијанској комисији објашњава да ради правилног разумевања тренутног стања у српском правосуђу је потребно имати у виду и извештај Европске комисије о напретку Србије из

2018. године у коме је на пар места наведено да обим политичког утицаја на правосуђе остаје забрињавајући. У примедбама које су достављене Венецијанској комисији критикује се предлог да Народна скупштина бира и разрешава Врховног јавног тужиоца и јавне тужиоце простом већином. Решења предложена нацртом амандмана не отварају могућност за деполитизацију правосудног система. Више о Мишљењу на нацрт амандмана на Устав РС можете погледати на нашем сајту www.uts.org.rs

Повећање плата у јавном сектору

У новембру 2017. године Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије и Друштво судија

Србије упутили су Влади Републике Србије, Министарству финансија и Министарству правде РС заједничко писмо везано за повећање плате носилаца правосудних функција. Претходно је било издато саопштење у вези са најавом Владе РС о повећању зарада у јавном сектору у коме се истиче да су зараде јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у Србији од 2014. године и номиналано и реално најниже у последњих 15 година тако да је неопходно да се повећање зарада односи и на носиоце правосудних функција. Након што су реаговала струковна удружења, као и највиши судијски и тужилачки органи Државно веће тужилаца и Високи савет судства, Влада Србије је донела одлуку на да се судијама и тужиоцима повећају плате за пет одсто у 2018. години.

Повереник за самосталност

Повереник за самосталност тужилаца Горан Илић утврдио је да је градоначелник Ваљева покушао да изврши политички притисак на тужиоца Основног тужилаштва у том граду и затражио је од Државног већа тужилаца због тога да предузме мере како би осигурао самосталност носиоца јавнотужилачке функције.

Саопштење УТС и Повереника за самосталност тужилаца

Повереник за самосталност тужилаца и председник Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Горан Илић, поводом извештаја Европске комисије

о напретку Србије, изјавио је да власт у Србији мора да ради на јачању независности судства и тужилаштва и да извештај показује да мора да се ради и на побољшању ефикасности правосуђа. Према објављеном нацрту, политички утицај би се релоцирао из Народне скупштине и Владе у Високи савет тужилаца, а смањењем броја људи који одлучују о избору, разрешењу и положају јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца извршила би се јача концентрација политичке моћи. Умножавање политичког утицаја вршило би се увођењем обавезног кадровског филтера – институције за обуку судија и тужилаца.

ЈАВНО СЛУШАЊЕ ПРОФЕСОРА



Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и Друштво судија Србије, у сарадњи са Комитетом правника за људска права и уз подршку Амбасаде Савезне Републике Немачке у Србији, организовали су Јавно слушање професора 20. фебруара 2018. у Београду. Јавно слушање организовано је како би се допринело квалитету и садржајности јавне дебате о Радном тексту амандмана на Устав Републике Србије, а сматрајући да није пружена прилика да учествују у јавној расправи онима који

се професионално баве уставним правом, теоријом државе и права и судско-организационим правом. Сматрајући да је за јавну дебату и будућа уставна решења од пресудног значаја мишљење струке, на Јавном слушању професора говорило је 15 еминентних доктора правних наука, који су дали своје мишљење о предложеним амандманима на Устав Републике Србије.

Српски тужиоци подржали главну тужитељку Румуније за корупцију

Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије подржало је данас главну тужитељку Државног антикорупцијског директората Румуније Лауру Кодруте Ковеси,

чију је смену тражио министар правде те земље.



У саопштењу Удружење је навело да поводом актуелних дешавања у Румунији и захтева министра правде за смену главне тужитељке “изражава снажну професионалну подршку раду Лауре Кодруте Ковеси и њеној истрајној и ефикасној борби против корупције на највишем нивоу, као и њеном залагању за стварање институционалног и законодавног оквира за независно деловање тужилаштва, посебно у области борбе против корупције”.

МЕДЕЛ

Представници Удружења су присуствовали конференцији на тему "Управљање Судовима и приступ правосудном систему" и састанку Управног одбора МЕДЕЛ-а који је одржан 8-9. децембра у Кракову. Расправљало се о тренутним ситуацијама у Пољској, Шпанији, Турској. На састанку Управног савета изабран је нови председник УО МЕДЕЛ-а Филипе Маркез. Изражена је забринутост због текућих реформи пољских власти у правосуђу и дата је подршка пољским судијама и члановима удружења Јустита.



Од 16-17.марта у Берлину МЕДЕЛ је организовао конференцију на тему: „Независно судство у Пољској и Европи? Анализа у светлу недавне пољске реформе правосуђа“. Циљ конференције био је да се разговара о утицају пољске реформе правосуђа на пољске судије и осталог дела Европе. Такође, говорило се и о тренутним стањима у правосуђу у Турској, Пољској и Србији, као и о недавној одлуци Високог суда Ирске о недостатку гаранција независности пољског правосудног система. У Бриселу 25-26.маја одржао се следећи састанак МЕДЕЛ-а на тему „Независност правосуђа у Европи; адвокати/тужиоци/ дуо/дуел. Говорило се о односу адвоката и тужиоца, тренутним стањима у правосуђу у Турској, Пољској.

САСТАНАК СА ПРЕДСТАВНИЦИМА Венецијанске комисије

Делегација Венецијанске комисије је у Србију дошла како би сагледала предлоге уставних амандмана и постојеће примедбе ради припреме годишњег извештаја који ће бити представљен у јуну. Представници Високог савета судства, Државног већа тужилаца, Друштва судија Србије, Удружења тужилаца и заменика тужилаца и Удружења судијских и тужилачких помоћника састали су се 11. Маја са информацијама Венецијанске комисије поводом усаглашеног текста нацрта измена Устава у области правосуђа који је прослеђен овом саветодавном телу. Они су нагласили да остају при ставу да послати

текст има велике мане. Управо са циљем елиминисања политичког утицаја и борбе против корупције струка је предложила да се из поступка избора судија и тужилаца од стране Влада и Парламент. Нажалост, указују, амандманима је предвиђено да Скупштина остане у поступку избора, а број тужилаца у Савету је знатно смањен. Удружење се нада да ће чланови Венецијанске комисије интервенисати, након чега ће се сви релевантни чиниоци усагласити.

Све актуелне теме које се тичу рада Удружења и ставова које Удружење тужилаца Србије има, могу се пратити на нашој интернет страници www.uts.org.rs, која се редовно ажурира.

ПРОЈКТНЕ АКТИВНОСТИ

Тужилачка истрага на Западном Балкану – како да постанемо ефикаснији

Од 20 до 22. октобра 2017. године у Будви одржана је дводневна конференција, “Тужилачке истраге на Западном Балкану – изазови и решења” у организацији Института алтернатива (ИА) и Удружења јавних тужилаца и заменика тужилаца Србије, у склопу пројекта подржаног од стране Амбасаде Краљевине Холандије. Полазећи од заједничких изазова у спровођењу новог концепта, државни тужиоци и полицијски службеници из Србије и Црне Горе су на конференцији разменили своја

искуства, размотрили резултате увођења тужилачке истраге, као и правце за даље унапређење њиховог заједничког рада.



На конференцији је учествовало 45 тужилаца и полицијских службеника из Србије и Црне Горе и са њом се завршава двогодишњи пројекат који је реализован уз подршку Амбасаде Краљевине Холандије, а крајњи резултати су представљени публикацијом “Јавно тужилаштво и полиција-Изазови тужилачке истраге”.

Завршна конференција за медије пројекта “Тужилачка истрага

на Западном Балкану- како да постанемо ефикаснији” одржана је 20.децембра 2017. године у Медија центру у Београду. Том приликом су представљени добијени резултати истраживања током двогодишњег трајања пројекта као и публикација “Јавно тужилаштво и полиција-Изазови тужилачке истраге”.



Овај пројекат, спроведен је у директној кооперацији Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије и истраживачке агенције ЦеСИД, а планиран у првој половини 2016. година, док је теренски рад трајао у периоду између 20.

јула и 10. августа 2016. године и спроведен је на узорку од 260 тужилаца распоређених у 50 градова/општина из целе Србије и 52 припадника полиције из 14 од 26 постојећих полицијских управа.

„Грађанско друштво и правосуђе: ка више транспарентности и борбе против корупције у јавној потрошњи”

Топлички центар за демократију и људска права заједно са Удружењем тужилаца Србије и Ужичким центром за људска права и демократију реализовали су пројекат „Грађанско друштво и правосуђе: ка више транспарентности и борбе против корупције у јавној потрошњи”, чију је реализацију подржала Делегација Европске

уније у Србији кроз програм Европска иницијатива за демократију и људска права. Завршни округли сто „Јавна потрошња: Србија у вртлогу политичке корупције“ одржан је 25. априла 2018. године у Медија центру на коме су представљени резултати истраживања и публикација „Јавно тужилаштво и јавни интерес“ која је обухватила све четири теме и на такав начин их боље приближи јавним тужиоцима. Основни циљ пројекта био је унапређење стања у систему јавне потрошње конципирањем и заговарањем квалитетних решења до којих се долази путем отворене дебате и разменом ставова о стању у овој важној области.

Промовисање улоге повереника за самосталност и стварање повољног окружења за успешно деловање



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Носилац пројекта:
Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије
Донатор пројекта:
Фондација за отворено друштво
Место спровођења активности пројекта:
Србија
Трајање: **9 месеци, почетак април 2018.**

Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије започело је пројекат чији је општи циљ **јачање самосталности јавних тужилаца и смањење недозвољених притисака на рад јавних тужилаца, кроз промовисање**

постојећих механизма реаговања у случају непримерених утицаја. Посебни циљ пројекта је **унапређење разумевања улоге Повереника за самосталност и подизање свести јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца о раду Повереника.**

На основу одредби измењеног пословника, Државно веће тужилаца донело је у априлу 2017. године одлуку о именовану повереника за самосталност. Повреник је овлашћен да предузима радње на јачању свести о садржини и значају самосталности и институционалног и професионалног интегритета, указује на поступке којима се угрожава самосталност и интегритет, предлаже Државном већу превентивне мере у циљу јачања самосталности и интегритета. УТС ће у сарадњи

са Државним већем тужилаца припремити анкету која је ће бити послата јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца да попуне. Анкета би требало да буде кратка и да одговор на питање да ли су јавни тужиоци и заменици јавних тужиоца упознати са постојањем Повереника за самосталност у оквиру Државног већа тужилаца; да ли знају која му је надлежност, односно у којим случајевима се могу обратити поверенику; као и да ли би се обратили Поверенику уколико се нађу у ситуацији да неко врши непримерен утицај на њих. Анкета ће бити послата у тридесет јавних тужилаштва. Резултати анкете биће достављени и Државном већу тужилаца, како би се упознали са резултатима и евентуално преузели одговарајуће мере.

Биће организовани округли столови у градовима у Србији. Округли столови ће представљати прилику да се јавни тужиоци и заменици јавних тужиоца боље информишу о томе да се у случајевима политичког и непримереног утицаја могу обратити Поверенику за самосталност, које мере Повереник може предузети, и у којим роковима. Циљ окулних столова је да се подстакну јавни тужиоци да се одупру непримереним утицајима, да су они неприхватљиви, а у случајевима у којима нису у могућности да се самостално одупру да постоји механизам у оквиру Државног већа тужилаца, преко којег могу очекивати реакцију и заштиту. Промоција улоге Повереника биће организована у писаној форми, штампаним

материјалима и у електронској форми. Главна циљна група су јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца, али и стручни сарадници, као будући носиоци јавнотужилачке функције. У оквиру ове компоненте биће припремљени лифлети, а садржину лифлета ће одреди резултати анкете, која је спроведена у тужилаштвима. Такође, биће припремљено и упутство за обраћање поверенику који ће се поделити у свим јавним тужилаштвима. С обзиром на значај теме интегритета и самосталности јавних тужилаца, а посебно у светлу измена Устава Србије, неопходно је да се у дискусије укључе и релевантна међународна удружења (ИАП и МЕДЕЛ, ЦЦЕП). Удружење тужилаца ће организовати размену искустава са колегама из европских држава, а у оквиру

Европског удружења судија и тужилаца за слободу и демократију (МЕДЕЛ) не тему јачања независности тужилаштва кроз уставне гаранције. Пројектом ће управљати канцеларија Удружења тужилаца у Београду, али ће се анкета и кампања, односно округли столови спроводити у градовима у Србији, тако да се покрије подручје све четири апелације (Нови Сад, Београд, Крагујевац и Ниш). Пројекат ће допринети да успостављани механизам Повереника за самосталност у оквиру Државног већа тужилаца постане делотворно средство за спречавање непримерених утицаја, као и за упознавање јавности са покушајима непримерених утицаја. Делотворан рад Повереника, доприноси јачању интегритета јавних тужилаца и заменика јавних

тужилаца, а тиме и унапређењу владавине права и поверења грађана у правосудни систем.

Писање препорука на Закон о тужилаштву и Закон о Државном већу тужилаца



Носилац пројекта:
Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије
 Донатор пројекта:
Мисија ОЕБС-Организација за европску безбедност и сарадњу
 Место спровођења активности пројекта:
Србија
 Период реализације: **7 месеци, 14. мај 2017. - 13. децембар 2017. године**

Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а, започело је пројекат чији је општи циљ да се повећа аутономија и положај тужилаца како би се осигурала њихова ефикасна улога у кривичном поступку у складу са европским стандардима.

Специфични циљ пројекта је боље разумевање међународних стандарда и мишљења Венецијанске комисије о уставном положају и регулисање надлежности тужилаца, нарочито у погледу аутономије тужилаца, гаранција да независно врше овлашћења, независност од извршне власти, регулисању организације тужилаца (хијерархијска структура и надлежности тужилаца над заменицима тужиоца; могућност издавања

упутства, самосталност у свакодневном раду, итд). УТС ће користити две методе прикупљања података: истраживање праксе тужилаца и фокус групе са тужиоцима. Истраживање ће помоћи у бољем разумевању положаја тужилаца у другим земљама и како је то регулисано, посебно Уставом.

Након процеса прикупљања података, радна група Удружења ће припремити препоруке за промене које су предвиђене изменом Устава. Циљ препорука је да се обезбеди боље разумевање мишљења Венецијанске комисије и компаративних примера. Препоруке ће бити објављене у часопису Тужилачка реч и на сајту Удружења тужилаца.

In memoriam: Слободан Јанковић



Наш Слободан Јанковић био је Републички јавни тужилац у ни мало лаким и једноставним временима, бурних друштвених превирања. Баш зато били су упадљиви његова питомост и смиреност, тако неопходни, а тако ретки у нашем свету повишених тензија и конфликтности.

Слободан је прошао кроз све нивое тужилачког посла, да би своју цасну каријеру заврсио у функцији Републичког јавног тужиоца. Остаће у сећању колега као

кооперативан тужилац на професионалном плану, у свом тужилачком окружењу, а ништа мање значајно, као добар човек, право оличење традиционалне српске народне доброте и ширине, за коју желимо да верујемо да је наш генетски код, опасно угрожен ветровима модерних антагонизама, искључивости и нетолеранције. Без коначног успеха, надајмо се.

Управо, стога такви људи и професионалци, онај су цемент који држи јавнотужилачку грађевину стабилном.

Др Љубомир Прелић

УСТАВНИ КАКО СЕ КАЛИО

Мирослава Дерикоњић
новинар

У први мах, чинило се да је слање текста Венецијанској комисији, допринео сплашњавању сукоба између представника Министарства правде и представника струковних удружења и цивилног сектора у вези са решењима у „измењеном“ Уставу. Све је, међутим, чини се био само привид.

Министарство правде проследило је 13. априла ове године Венецијанској комисији нови и измењени Нацрт измене Устава Србије у области правосуђа. Заједно са поменутиим Нацртом, прослеђен је и текст Уставног закона за спровођење уставних амандмана. Дан пре упућивања текстова Венецијанској комисији, текстове је усвојила Влада Србије, која је и одлучила да их пошаље европским екпертима. У први мах, чинило се да је слање текста Венецијанској комисији, допринео сплашњавању сукоба између представника Министарства правде и представника струковних удружења и цивилног сектора у вези са решењима у „измењеном“

Уставу. Све је, међутим, чини се био само привид. У дану када је Министарство на својој интернет страници објавило Нацрт амандмана и Уставни закон, његови представници изашли су у јавност саопштењем у којем се, поред осталог, тврдило да је нови текст усаглашен „са одређеним коментарима другог круга јавне расправе и да су њега унета сасвим нова решења“.

„Дефинисање заштитног механизма који треба да омогући избор свих чланова Високог савета судства и Високог савета тужилаца и да спречи блокаду њиховог избора представља ново решење у нацрту измена. Такође, прецизније је дефинисан појам „истакнути правник“ што је био један од захтева стручне јавности током јавне расправе. Детаљно су наведени и разлози за разрешење судија и заменика јавног тужиоца, а измењене су и одредбе о премештају судија, као и неспојивости функција судија, јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца. У делу који се односи на рад ВСС, изостављен је „златни глас“ председника овог тела приликом гласања чланова

АМАНДМАНИ НОВИ УСТАВ

ВСС. Такође, изостављена је одредба којом дисциплински поступак и поступак разрешења судија и председника судова може покренути и министар за правосуђе”, саопштило је Министарство правде.

У допису ресорног министарства, наведено је и да радни текст уставног закона дефинише рокове у којима ће се Закон о судијама, Закон о уређењу судова и Закон о јавном тужилаштву, као и Закон о ВСС, Закон о ДВТ и Закон о Правосудној академији ускладити са уставним амандманима.

Уставни закон, наводило се у саопштењу Министарства правде, прописује и да судије Врховног касационог суда настављају своју функцију у Врховном суду Србије, а да заменици републичког јавног тужиоца настављају да обављају функцију у Врховном јавном тужилаштву Србије. Краткотрајно јавно „ћутање” представника струковних удружења и цивилног друштва после слања текста Венецијанској комисији, који су до тада најоштрије и аргументовано критиковали

решења измена Устава, као да је био повод да министарка правде Нела Кубуровић у етар изустри реченицу да су се критичари ућутали. Лавина је покренута. Удружење тужилаца и заменика тужилаца Србије било је прво које је демантовало министарку. Њени представници јавно су изнели тврдње да коначна верзија Нацрта Устава, ипак, не доноси суштинске разлике у односу на иницијални текст на које је струка раније упозоравала. „Велика већина примедби струке, а које се односе на тужилаштво – није прихваћена. Поглавље 23 има, између осталог, две целине: ону која се тиче реформе правосуђа и она у вези са антикорупционом политиком. Основни захтев ЕУ код реформе правосуђа је искључење политике из поступака избора судија и тужилаца. Предложени амандмани доводе до спринта уназад са циљем остваривања потпуне контроле тужилаштва. Смањен је број тужилаца које непосредно бира струка у тужилачком савету на четири, док ће седам чланова бирати директно политичка већина

и Народној скупштини (пет истакнутих правника, министра правде и врховног јавног тужиоца). На овај начин извршена је релокација политичког избора са скупштине на нови тужилачки савет у коме мањину чине тужиоци. Такав савет постаје радно тело скупштине и није нам јасно која је онда функција таквог савета који ће већином гласова оних који нису тужиоци, одлучивати о избору сефова тужилаштва и њихових заменика, дисциплинској одговорности...”, став је Удружења тужилаца и заменика јавних тужилаца. УТС демантовало је и тврдње министарке да је предлог амандмана из јануара био либералан и да је давао већи степен независности него што постоји у много развијенијим веропским земљама, као и да критике на тај предлог нису основане.

„Када говоримо о саставу тужилачког савета у региону, односно Хрватској, Македонији, Црној Гори, Босни и Херцеговини већину чине тужиоци, једино ће у Србији они чинити

мањину. На овај начин ствара се систем потпуне контроле рада тужилаштва од политичке елите. Такође, постоји опасност да овакво решење након неких избора и формирања нове парламентарне већине доведе до политичког прогона бивше власти. Уколико нема независности и самосталности органа који је задужен за кривични прогон, најважнији и најосетљивији случајеви неће никада доћи на суд. Или ће, такво тужилаштво, користећи све процесне могућности, инсистирати на неком кривичном поступку и ако за

то нема никаквог оправдања. Без искључења политичког утицаја нема ни спровођења антикорупцијске политике, а управо овим амандманима идемо у том правцу”.

Овакав састав ДВТ, у коме има четири тужиоца, пет истакнутих правника, министар надлежан за правосуђе и врховни јавни тужилац, тврде у УТС, у супротности је са одлуком Европског суда за људска права. Овај суд је, наиме, закључио да о дисциплинским поступцима носиоца правосудних функција треба да одлучују управо носиоци правосудних функција.

Ни у ком случају не сме се пренбрегнути чињеница да су, од почетка процеса рада на изменама највишег правног акта, представници тужилаштва гласно критиковали решења које је израдило Министарство правде. Своје дијаметрално различите ставове од оних које је заузело Министарство правде, тужиоци су износили на округлим столовима које је министарство организовало. Све време заузимали су се за деполитизацију тужилаштва. Истовремено, тужиоци нису желели да трпе ни малициозне коментаре помоћника министра правде Чедомира Бацковића. Управо из овог разлога, представници струковних удружења, међу којима је било и оних из УТС, напустило је трећи округли сто који се одржавао у Новом Саду. Јавну расправу о нацрту Устава о правосуђу због иступа помоћника министра правде напустило је више тужилачких и судијских удружења. Расправу су напустили чланови Конвента, Удружења тужилаца, Друштва судија Србије, Удружења тужилачких



и судијских помоћника и Адвокатске коморе Војводине. Милан Антонијевић, директор Комитета правника за људска права казао је да је Чедомир Бацковић изнео мноштво увреда и изјава које су судије окарактерисале као претње. „Због тога смо одлучили да напустимо овакав скуп, јер он не представља ни покушај јавне расправе и у супротности је са оним што је стајало у обавезама у акционом плану за Поглавље 23. Сви одговори које смо чули на постављена питања показали су непоштовање и струке и цивилног друштва”, казао је Антонијевић.

Расправа је прекинута, након што је Бацковић Конвент назвао „неком врстом Централног комитета” и након што нису добили одговоре о његовом последњем иступу на Телевизији Н1 и другим ставовима. „Ово данас показује ниподаштавање и покушај да се једноумље из Министарства правде наметне струци, да се закљони иза грађана и да се заиста не уђе ни у какву расправу о предложеним решењима”,

рекао је Милан Антонијевић. Ипак, како је додао, то више личи на лични обрачун помоћника министра са судијама и тужиоцима, него на став нечега што је Министарство правде. Струковна удружења затражила су и повлачење првобитних амандмана на Устав. Навели су да због „бројних и битних недостатака који се не могу отклонити „поправкама” понуђеног текста, сматрају да амандмане треба повући и приступити изради сасвим новог текста, уз поштовање уставне процедуре и принципа модерне конституционалне демократске

државе”. Повлачење предложених амандмана, категорички је тврдила министарка Кубуровић, не долазило у обзир. Она је навела да мишљење струке битно када је реч о изменама Устава, али да оно није једино, јер је Устав највиши правни акт за који су заинтересовани сви грађани. Тужиоци нису стали. Због неслагања са амандманима на Устав који су послати Венецијанској комисији, УТС је послало је Венецијанској комисији примедбе на нацрт Устава у области правосуђа. (<http://uts.org.rs/images/stories/>



banners/utslogoborder.jpg)

Према речима Ненада Стефановића из УТС, ово Удружење у тексту достављеном Венецијанској комисији, објашњава да је ради правилног разумевања тренутног стања у српском правосуђу потребно имати у виду и извештај Европске комисије о напретку Србије из 2018. године у коме је на пар места наведено да обим политичког утицаја на правосуђе остаје забрињавајући. Према Стефановићевим речима, у примедбама које су доставили Венецијанској комисији критикује се предлог да Народна скупштина бира и разрешава Врховног јавног тужиоца и јавне тужиоце простом већином. „Избор генералног тужиоца од стране парламента није непознато решење у бројним упоредним системима. Ово решење има предности које се огледају у стицању јасног демократског легитимитета генералног тужиоца. Оно што забрињава јесте потенцијални политички утицај на такав избор, посебно уколико се има у виду

да је према нацрту амандмана за избор генералног тужиоца довољна проста већина. Из истог разлог забрињавајуће је решење према ком парламент бира и остале ниже јавне тужиоце (шефове тужилаштава), такође простом већином”, рекао је Стефановић.

„Тамо стоји и да широка дискрециона овлашћења јавних тужилаца (шефова тужилаштава) у односу на рад заменика јавних тужилаца могу да утичу на тужилачку самосталност. Стога, сматрамо да је за достизање стандарда неопходних за пријем у Европску унију потребно улагање значајнијег напора у циљу деполитизације правосудног система Републике Србије. Решења предложена нацртом амандмана не отварају могућност за деполитизацију правосудног система, додао је Стефановић.

Он каже и да нацрт изричито прописује да нико не може утицати на јавно тужилаштво у појединачном предмету кривичног гоњења.

„Заштита од недозвољеног утицаја на рад јавног тужилаштва

подигнута је на уставни ниво. Ипак, сматрамо да се ради о једној, суштински, празној норми, која, сама по себи, без додатних гаранција, не представља ништа више него просту прокламацију. Такође, критика је упућена и на састав тужилачког савета у коме је предложено да тужиоци буду у мањини (5:6) док су свуда у региону у већини”, објаснио је Стефановић.

Венецијанска комисија би о предложеним изменама требала да да своје мишљење на заседању у јуну. Без њеног позитивног мишљења, тврди министарка, неће се ићи у даљу процедуру. Или, можда хоће?

КА НЕЗАВИСНОСТИ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА?

ИНТЕРВЈУ СА ПРОФЕСОРОМ ПЕТРОВ ВЛАДАНОМ

**Интервју водила
Гордана Крстић,
заменик јавног тужиоца
у другом основном
јавном тужилаштву у
Београду**

1. Како оцењујете актуелни уставни положај јавног тужилаштва у Републици Србији?

Адекватно уставно позиционирање сваког државног органа у правном систему је кључно за остваривање владавине права. Јавно тужилаштво је у појединим сегментима статуса и надлежности ближе извршној, а у другим ближе судској власти. С једне стране, посматрајући уставну систематизацију, јавно тужилаштво је уређено у глави „Уређење власти“ после судске власти, али, с друге, тиме што је избор јавних тужилаца и одлучивање о престанку њихове функције поверио политичким органима, Устав је одвојио тужилаштво од судства. Јавно тужилаштво треба да поступа као орган поступка, дакле у појединим стварима као суд. Јавни тужилац није приватни прогонитељ, већ је у обавези да прибави материјал објективно. Иако није суд, он мора да се понаша непристрасно. Међутим, с обзиром на то да се води рачуна о оперативности поступања и

гоњењу учинилаца кривичних дела, а не о пресуђењу, ближи је извршној власти. Дакле, према важећем уставном решењу постоји доста недоследности и нејасноћа, што не може бити решено искључиво уставном формулацијом о независности и самосталности јавног тужилаштва. Извесна аналогија кад је о независности реч, може се успоставити са положајем Уставног суда, за који је такође спорно да ли је део судске власти или је посебна, четврта власт.

2. Ви сте заменик члана Републике Србије у Венецијанској комисији, те бих Вас замолила да кажете која су мишљења и предлози у сегменту гарантовања демократије путем права и правосудног система најзначајнији за унапређење положаја, организације и рада јавног тужилаштва? На шта би требало посебно обратити пажњу?!

Анализирајући компилацију Венецијанске комисије која се односи на тужиоце из

јуна 2015. године, може се закључити да постоји тенденција успостављања независности јавног тужилаштва. У државама које су стабилне демократије није проблем везати тужилаштво за егzekутиву, а кад су младе демократије у питању примењују се строжи захтеви, који донекле потиру основни став изражен још 1995. године да је за организацију јавног тужилаштва довољно Уставом предвидети начин именовања носилаца јавнотужилачке функције и начин престанка функције, а да остало треба да буде законска материја. Независност јавног тужилаштва треба да подразумева одсуство интервенисања приликом одлучивања у појединачним случајевима, а што се носилаца јавнотужилачке функције тиче, парламент треба да бира једино врховног јавног тужиоца, који би подносио генералне и опште извештаје, ради оцене ефикасности рада јавног тужилаштва и даљег законодавчевог креирања криминалне политике. Тиме не би била доведена у питање независност јавнотужилачке функције.

Кад је реч о промени дефиниције јавног тужилаштва у делу који се тиче заштите људских права у нацрту амандмана на Устав послатим Венецијанској комисији, тиме се шири надлежност јавног тужилаштва, што може бити мач са две оштрице. Јавно тужилаштво треба да се везује за кривично гоњење и то је његова основна функција, а са додатним функцијама стварају се две опасности. Прво, може да се посвети другим пословима уместо оном изворном. Друго, постоје и други органи за заштиту уставности и законитости, као и људских права, што може довести до сукоба надлежности. Све то има потенцијалне неповољне ефекте на остваривање независности јавног тужилаштва. Можда је намера била да се увођењем функције заштите људских права, јавно тужилаштво чвршће веже за судску власт. Венецијанска комисија не захтева овакво редефинисање надлежности јавног тужилаштва. Напротив, она потенцира искључиво улогу кривичног гоњења.



3. Шта мислите о „пробном трогодишњем мандату“ заменика јавних тужилаца који се први пут бирају на јавнотужилачку функцију?

Независност је неодвојиво повезана са сталношћу, а пробни мандат је у колизији са тим начелима и позитивно је што није предвиђен ни у усаглашеном тексту Нацрта амандмана на Устав. Имам мале резерве у погледу решења које искључује могућност реизбора јавног тужиоца. С друге стране, ако се већ одустало од сталности јавнотужилачке функције, како је било у старом уставу, онда је у реду да врховни јавни тужилац

буде биран само једанпут, без могућности реизбора. Он је функционер на челу јавнотужилачке хијерархије и неминовно трпи утицај политике, јер одговора за свој рад Народној скупштини.

4. У погледу спровођења поступка избора јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца можете ли рећи да ли је систем у ком је одлучивање о избору на јавнотужилачку функцију подељено између Народне скупштине и Државног већа тужилаца у сагласности са европским уставним идентитетом и које кораке би требало предузети на плану пуног остварења начела о подели власти?

Државно веће тужилаца треба да бира све носиоце јавнотужилачке функције, осим врховног јавног тужиоца, који одговара за свој рад и рад целокупне тужилачке организације Народној скупштини. Стога, подржавам решење из текста нацрта амандмана које се тиче избора врховног тужиоца. Остале јавне тужиоце треба да бира

Државно веће тужилаца. Што се тиче решења да лице које се први пут бира за заменика јавног тужиоца у најнижем јавном тужилаштву може бити изабрано само ако је окончало један од видова законом предвиђене обуке у институцији за обуку у правосуђу, то није начин избора. То у вези са обуком је требало оставити да закон уреди. Ја мислим да је то уникатно уставно решење и стога треба бити посебно обазрив. Мислим да је и спомињање тужилачких помоћника сувишно и да је то требало бити предмет законске регулативе с обзиром на то да је реч о организационим питањима од значаја за функционисање јавног тужилаштва.

5. Какво је ваше виђење функционисања Државног већа тужилаца и да ли у том контексту постоји потреба за изменама надлежности или састава овог тела и који би били модуси јачања његовог капацитета?!

У важећем уставу Државно веће тужилаца нема никакве изборне надлежности према јавним тужиоцима, већ само према

заменицима који се бирају по други пут, на сталну функцију. Позитивно је што се у нацрту амандмана проширује изборна надлежност Државног већа и на јавне тужиоце, макар и у фази предлагања. Већ сам рекао да то по мени није довољно. Венецијанска комисија тражи уравнотежен састав ДВТ-а, што не значи да постоји једна формула која одређује колико мора бити јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца, а колико других, у нашем случају, истакнутих правника. То је у великој мери питање политичког и правног оквира. Можда би било и добро да састав буде паритетан и да се одлуке доносе консензусом, без предвиђања механизма за случај блокаде. Можда би се на тај начин, бар протеклом времена, створио један институционални дух који евидентно недостаје актуелном Државном већу тужилаца, као и Високом савету судства. Државно веће треба да буде државни орган суи генерис. Његов састав и консесуално деловање можда би допринели да то и постане. Мада, тешко ће то код нас ићи још задуго...

6. Истакнути правник је термин који се користи за члана Државног већа тужилаца и тенденција је да буде имплементиран у састав овог органа који штити самосталност јавног тужилаштва и носилаца јавнотужилачке функције. Како ви то разумете?

Што се тиче појма истакнути правник, о ком се доста полемише, моје је мишљење да би истакнути правници требало да остану и њих би могли да чине и професори права, а можда и неки други правни експерти. Искусство и године су такође важне. Можда би њихово присуство у већем броју потпомогло да се колико толико изгради тај институционални дух ДВТ-а који недостаје, али не треба прецењивати њихову улогу. Истакнути правник је правни стандард и можда тако треба да остане или да се, попут решења за судије уставног суда у неким земљама, изричито пропише из којих редова се бира истакнути правник, чиме се институционално прецизира који правник би могао бити носилац тог својства. Дефиниција

из усаглашеног текста очигледно је унета под утицајем критика дела стручне јавности, али, ја сам се доста бавио стандардом истакнути правник и тврдим да ти критичари нису баш најбоље разумели суштину овог концепта. Његова истакнутост није само библиографија и биографија. Она је његов интегритет, углед коју ужива у друштву, препознатљивост у јавности по стручности и професионализму. У том смислу, не може истакнутог правника да бира „културно-уметничко друштво” или удружење самопрокламованих експерата, већ носиоци највишег политичког и правосудног, односно државног ауторитета. Номинација путем јавног конкурса делује објективизирајуће, али Народној скупштини истакнуте правнике треба да предлажу колегијуми декана правних факултета, као и највиших судова и тужилаштва у земљи – и то више кандидата од којих Скупштина мора да изабере бар једног. Дакле, не бих напуштао концепт истакнутог правника, али подвлачим да струка мора имати опредељући утицај на процедуре избора

носилаца јавних функција до мере да њене номинације обавезују политичке органе, остављајући им ипак коначну одлуку о избору. Додао бих још и то да услед неразумевања, али и неповерења у концепт истакнутог правника, постоји уверење да истакнути правник кога бира парламент не може бити истакнут друкчије него по политичкој линији. То је сасвим погрешно.

7. Акционим планом за Поглавље 23 у Преговорима о приступању Европској унији Србија се обавезала да промени Устав у делу који се односи управо на правосуђе. У јеку јавне расправе о изменама уставног оквира, које промене Устава РС су кључне за правосуђе? У ком смеру би измене највишег правног аката требало да иду? Какво је ваше мишљење с тим у вези о парцијалним изменама Устава?

Теоријски, парцијалне промене устава су пожељне, јер омогућавају да се устав мења уз поштовање уставне стабилности.

Ипак, права је вештина одредити обим парцијалних промена. На пример, да ли се може спровести квалитетна ревизија Устава у делу о правосуђу, а да се не такне у део о уставном судству или, можда, о начелима устава (подела власти)? Дакле, у теорији, све иде у прилог парцијалних промена, док у пракси, ствари нису тако једноставне. Парцијалне промене Устава могу изазвати „штету“ у другим деловима Устава, нове противречности и сл. Прилично атипичне скупштинске већине за избор чланова Врховног већа тужилаштва могу довести у питање „уставну архитектонику“, па испада да је за истакнутог правника у Врховном већу тужилаца најпре потребна јача већина од оне која се тражи за избор судије Уставног суда или за министра.

Иако се чини да је лакше спровести парцијалне промене због бојазни да је рано за тоталну промену Устава, морамо бити свесни опасности да такве промене могу да изазову штету у неком другом делу Устава, односно да произведу нове неусаглашености. Остајем при томе да са променама Устава

не треба журити, али нисам више толико уверен у то да ће се бољи резултати постићи парцијалним променама. Кад се стекну адекватни политички услови и јасно дефинише политичка воља, можда је боље ићи у тоталну ревизију Устава, односно донети сасвим нов устав. Парцијалним променама не само да се можда неће отклонити недоследно позиционирање највиших државних органа, него се оно може и продубити. У садашњем Уставу, не знамо чак ни који државни органи улазе у уређење власти, а који не, ни да ли постоји суштинска разлика између независности различитих уставом прокламованих независних државних органа. Чини се да је боље поставити темељ испочетка да не направимо, како некад рече Слободан Јовановић, „устав крпеж“.

8. Која квалификација јавног тужилаштва је по вашем мишљењу оправдана, односно да ли је за ефикасно обављање послова из надлежности јавног тужилаштва довољна конституционална

гаранција самосталности или би требало кориговати уставни положај јавног тужилаштва и обезбедити независност, која је до сада била искључиво резервисана за суд?

Венецијанска комисија у бројним мишљењима које даје од 1995. године спомиње независност јавног тужилаштва, али чини се да није разрадила концепт тако да се тачно може рећи које елементе он обухвата. Сама чињеница да је одређени државни орган по Уставу независан и самосталан није гаранција да ће обављати функцију на такав начин, нити да ће имати значај који јавно тужилаштво мора да има у једној демократској правној



држави. При том, независност тужилаштва за Венецијанску комисију није општи, европски стандард (цоммон стандард). Више се схвата као обележје или тенденција коју треба развијати да би тужилаштво радило на објективан и непристрасан начин, као судије („in judicial manner“). Остаје нејасно у чему је та независност такве природе да јавно тужилаштво не учини посебном влашћу. Не треба никад заборавити да се независност судства изводи из класичне, трипартитне поделе власти. Без сумње, независност у функционалном смислу од одлучујућих политичких притисака у индивидуалним



предметима и забрана за вишег тужиоца да без јасног правног основа интервенише у предмету нижег тужиоца јесу главне компоненте овог концепта. Не треба изједначавати независност јавног тужилаштва и независност судства. Ако пођемо од класичног одређења да власт одлучује, у том смислу да законодавна власт одлучује о томе шта је право, извршна одлучује о његовом спровођењу или неспровођењу, судска одлучује о споровима о праву, јавно тужилаштво није посебна државна власт. Стога, ни независност јавног тужилаштва није исто што и независност судства. Имам извесне резерве према том термину, јер учесталом и неодмереном употребом може довести у опасност остваривање независности државних органа који су такав статус одавно стекли, мислим на судове, али и на тужилаштво и његову самосталност у правом смислу те речи. Иначе, ја сматрам да положај јавног тужилаштва мора бити само начелно уређен у Уставу. Независност и самосталност јавног тужилаштва остварује се квалитетном

законском регулативом, а не пуком уставном прокламацијом. Код судства је нешто друкчије и нешто више елемената мора бити уређено Уставом.

9. Како сагледавате уређење власти, као инхерентни део уставне материје, и шта би оно требало да обухвата?

Будући уставотворац би морао много обазривије да дефинише израз уређење власти. Ако се оно изједначава са системом власти, говоримо о односу између две политичке власти, законодавне и извршне. Ако уређење власти дефинишемо као уставно уређење, што је далеко шире, онда посматрамо и положај правосуђа, а нарочито судске власти која мора бити независна. Независност, међутим, није апсолутна, јер би у супротном судска власт постала систем за себе. Наш уставотворац је направио озбиљну појмовну и структуралну збрку. Тако су судови уређени у глави седмој, Високи савет судства у глави осмој, јавно тужилаштво у глави деветој, а Државно веће тужилаца је у оквиру јавног тужилаштва. Додатну збрку ствара издвајање

Уставног суда из дела о уређењу власти, па се поставља питање, да ли је то посебна власт или је само у питању лоше структурално решење Устава. Дакле, тешко је овде са ослонцем на важећи устав рећи шта је тачно уређење власти, а шта није, односно где почиње и где се завршава судска власт. Нови устав мора ту институционалну конфузију да отклони. Управо је то оно што сам већ рекао. Парцијалне промене Устава тешко могу поставити ствари на право место.

10. Да ли бисте за крај интервјуа желели још нешто посебно да истакнете?

Указао бих на још неколико ствари. Прво, Венецијанска комисија је саветодавно тело Савета Европе за уставна питања. Састављена од чланова од којих су многи из академских редова и који имају слободне мандате, а нису делегати својих држава, она није склона да предлаже готова решења, нити да инсистира на само једном могућем. Рекао бих да је основни принцип који произлази из њених мишљења и извештаја, принцип „јединства у различитостима“ уз снажно

залагање за поштовање тековина класичне европске уставности. Тачније, она се залаже да, где год је то могуће, помири национални и европски уставни идентитет. Друго, уочљиво је да она наглашава разлику између старих или стабилних демократија, с једне, и нових или младих демократија, с друге стране. За ове две групе држава постоје различити критеријуми. У стабилним демократијама, Комисија је склонија да подржи решења која су традиционална, али функционална, иако таква решења не предвиђају потпуну деполитизацију. Она једноставно верује у правну и политичку културу ових држава, која ће искључити или бар умерити утицај политике на правосудни систем. У младим демократијама, попут Србије, она тражи „чистија“ решења, инсистира на правосудним саветима као органима који морају имати кључну улогу у гарантовању објективног и непристрасног рада судова и јавних тужилаштава. Треће, још једном желим да истакнем. Независност јавног тужилаштва која се само прокламује, а није довољно јасно

одређено шта представља, не само да може довести у питање класичну трипартитну поделу власти, што се у пракси може претворити у испразну флоскулу без реалне тежине и вредности. Дакле, није самосталност јавног тужилаштва мало, јер је и то нешто до чега је у пракси тешко доћи. И последње, изражавам наду да ће у формулисању коначног предлога за промену Устава у делу о правосуђу, кад се добије и мишљење Венецијанске комисије, радити сви релевантни субјекти заједно и усаглашено, а то су за мене: министарство правде, представници највише судске власти и јавног тужилаштва. Остали, а ту мислим на професоре уставног права и компетентан део цивилног сектора, треба да се консултују, али њихова реч не може бити кључна при утврђивању коначних решења.

„ОД РАДНОГ НАЦРТА УСТАВНИХ КОРАК НАПРЕД ИЛИ

**Проф. др Богољуб
Милосављевић,
редовни професор
Правног факултета
Универзитета Унион у
Београду**

1. Радни текст амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије, којим треба да буде замењен сет уставних одредаба о правосућу, предочен је јавности 22. јануара 2018. године.¹ У јавној расправи која је уследила, Радни текст је био изложен бројним критикама, које су посебно снажно наглашавале да понуђена решења нису подобна да отклоне политичке утицаје на састав и функционисање судова и јавних тужилаштава као главни или један од главних проблема од којих зависи квалитет правде. Министарство је, међутим, утврдило да је јавна расправа уродила малим бројем званично упућених конкретних примедба, као и да је део јавности подржао Радни текст амандмана. Било како било, исто министарство је 12. априла 2018. године објавило ревидирани Радни текст у облику Нацрта амандмана на Устав Републике Србије, који је усвојила Влада.² Како

¹ Видети: <https://www.mpravde.gov.rs/files/amandmani%20za%objavljivanje.pdf>

² Видети: <https://www.mpravde.gov.rs/Nacrta-mandmananaUstavRepublikeSrbijeublastipravosuda.docx>

је тим поводом саопштено, Нацрт се упућује на мишљење Венецијанској комисији од које се очекује да буде стручни судија у питању ваљаности понуђених решења. У овом осврту се указује на промене које доноси Нацрт амандмана у поређењу са Радним текстом у погледу решења која се тичу јавних тужилаштава, а у вези с тим и на одређена решења која су могла бити другачија од решења Устава из 2006. године.

2. Два решења која су у јавној расправи означена као будући кључни механизми утицаја политике (тј. извршне и законодавне власти) на судове и тужилаштва задржана су и у Нацрту амандмана. Народна скупштина би и према Нацрту амандмана бирала истакнуте правнике у састав Високог савета судства и Високог савета тужилаца, а задржан је и услов у погледу завршене „законом предвиђене обуке у институцији за обуку у правосућу“ за први избор судија у судовима првостепене надлежности и за први избор заменика јавних тужилаца у најнижем јавном

ТЕКСТА ДО АМАНДМАНА: КОРАК УНАЗАД?“

тужилаштву. Једина промена је у дефинисању појма „истакнути правник“, под којим се сматра дипломирани правник са положеним правосудним испитом и најмање 10 година радног искуства у правној области из надлежности Високог савета тужилаца (односно Високог савета судства) и који се „доказао стручним радом и ужива лични углед“.³ Основна идеја овог решења се тиме не мења, јер ће то и даље бити лица која кандидује надлежни одбор Народне скупштине, а не нека институција изван света политике. Ни критике на рачун филтрирања кандидата

³ Везивање радног искуства за „правну област из надлежности Високог савета тужилаца“ (као и у случају Високог савета судства), чини се крајње неприкладним условом. Не ради се о правној области која би била у надлежности тог органа, јер он одлучује о одређеним питањима положаја јавних тужилаца и њихових заменика, што се не може сматрати правном облашћу. Чак и кад би се уместо „правне области“ тражило искуство у вези са пословима тог тела, онда би, стриктно гледано, незнатан број правника могао имати у томе 10 година радног искуства. Упоредно посматрано, у овакве органе се бирају углавном истакнути адвокати и професори права, на предлог адвокатских удружења и факултета.

за судије и заменике јавних тужилаца путем одлучивања о упису на обуке које спроводи Правосудна академија, као потенцијалноснажном средству утицаја на састав судова и јавних тужилаштава, нису очигледно имале дејства на ауторе Нацрта амандмана.

3. Док је Радни текст предвиђао да јавне тужиоце бира Врховни савет тужилаца, Нацрт амандмана се враћа решењу по коме право избора јавних тужилаца припада Народној скупштини. Избор би се обављало већином гласова свих народних посланика, на предлог Врховног савета тужилаца, на пет година (амандмани II и XXI). У поступку избора Врховног јавног тужиоца Србије постојао би јавни конкурс, који за остале јавне тужиоце није предвиђен. Између текста амандмана I и II Нацрта постоји ова неусклађеност: према првом Народна скупштина „бира и разрешава“ јавне тужиоце, а према другом бира их и „одлучује о престанку њихове функције“. Иначе, Нацрт амандмана не уређује начине престанка функције јавних тужилаца, па ни

разлоге за њихово разрешење,⁴ док то у случају заменика јавних тужилаца чини. С тим у вези, напомиње се да је у Радном тексту стајало да Врховни јавни тужилац Србије и јавни тужиоци који буду разрешени остају на функцији заменика јавног тужиоца (што је правно неодрживо), апрема ставу 4. Амандмана XXI Нацрта, они остају на функцији заменика јавног тужиоца по престанку свог мандата, што је начелно исправно, осим ако им мандат није престао разрешењем.

4. Амандман XVIII Нацрта, којим се уређује положај јавног тужилаштва би захтевао детаљнији осврт барем из два разлога. Први се тиче описа функције јавног тужилаштва, која је иста као и у Радном тексту, али према којој овај орган постаје, за разлику од члана 156. став 1. Устава, надлежан и за заштиту „људских права и грађанских слобода“. Поводом овога се може констатовати

⁴ Устав Републике Србије то питање уређује, с тим што закону препушта да предвиди разлоге за разрешење (члан 158. став 4 и члан 161. став 1).

да појам „грађанске слободе“ представља иновацију у уставном тексту, који тај појам нигде не користи и право је питање како би тај појам требало схватити. Други разлог за осврт пружа став 3, кога није било у Радном тексту, а према коме „нико не може утицати на јавно тужилаштво у појединачном предмету кривичног гоњења“. Мада је идеја добра, она отвара следеће питање: због чега јавно тужилаштво не би било заштићено од утицаја и када гони учиниоце других кажњивих дела и штити уставност и законитост, људска права и грађанске слободе, односно у обављању целине своје функције?

5. Текст Амандмана XX Нацрта обогаћен је са два нова става, од којих се првим предвиђа да заменику јавног тужиоца стоји на располагању правно средство против упутства јавног тужиоца, а другим да тужилачки помоћници могу обављати поједине законом одређене радње из надлежности јавног тужиоца. Прво решење је пре законска него уставна категорија, па је отворено питање да ли се његовим

уношењем у уставни текст нешто квалитативно добија. Што се тиче друге иновације, њу би требало да вреднује тужилачка струка, а оно што из ње следи јесте да се њоме ствара уставни основ за другачије схватање тужилачке функције.

6. Сталност функције заменика јавног тужиоца је у Нацрту (Амандман XXIII) нешто боље формулисана него што је то био случај у Радном тексту. Унапређење се односи на изостављање идеје из Радног текста према којој би заменик јавног тужиоца могао бити премештен или против своје воље привремено упућен у друго јавно тужилаштво одлуком Врховног јавног тужиоца Србије, донетом у складу са законом. Међу разлозима за разрешење учињена је промена утолико што је уместо формулације „ако му буде изречена дисциплинска мера престанка функције заменика јавног тужиоца“, у Нацрт унета формулација „ако учини тежак дисциплински прекршај“. Ова друга формулација је свакако шира, па се чини да је прва била боља.

Није поправљена ни језички и логички мањкава формулација у ставу 1, која гласи: „Функција заменика јавног тужиоца је стална и траје од избора за заменика јавног тужиоца док заменик јавног тужиоца не наврши радни век“ (по смислу иста формулација је употребљена и за опис сталности судске функције). Могла је, на пример, да гласи: „функција заменика јавног тужиоца је трајна, а може престати пре навршетка радног века...“.

7. Одредбе о имунитету и неспојивости функција (Амандман XXIV Нацрта) претрпеле су две промене, од којих је једна од мањег а друга од крупнијег значаја. У првом случају, промењен је део одредбе о обиму имунитетске заштите, тако што је уместо формулације „изузев ако учини кривично дело“ у Радном тексту, унето „изузев ако не учини кривично дело кршења закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика.“ С тим у вези може се приметити да је уношење негације („ако не учини“) погрешно, али и да јавни

тужилац и његов заменик никада не могу учинити кривично дело кршења закона од стране судије, па је у том делу боља постојећа формулација у члану 162. став 1. Устава.⁵ Крупнију новину представља трећи став Амандмана XXV, којим се забрањује политичко деловање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и законодавац овлашћује да уреди које су функције, послови или приватни интереси неспојиви са функцијом јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца. По смислу идентична формулација употребљена је и за судије и председнике судова у трећем ставу Амандмана IX. Устав иначе садржи забрану чланства у политичким странкама за судије и јавне тужиоце (члан 55. став 5), али не и за заменике јавних тужилаца. Пропуштено је, дакле, да се пропише забрана чланства у политичким странкама за заменика јавних тужилаца, а уместо тога је њима, као и

⁵ Руководећи се истом логиком (да треба навести читав назив кривичног дела), аутори Нацрта амандмана су и код одредбе о имунитету судија употребили исту формулацију, па је судија могући починилац кривичног дела кршења закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика

јавним тужиоцима, забрањено политичко деловање. Шта се, међутим, сматра политичким деловањем није у Нацрту одређено, нити је законодавцу делегирано овлашћење да то питање уреди. Стога се у пракси, уколико Амандман XXV буде усвојен, може догодити да се разичите ствари сматрају политичким деловањем, па и да под тај појам буде подведено деловање стручних удружења тужилаца (и, на исти начин, удружења судија).

8. Пет последњих амандмана о јавном тужилаштву (амандмани XXV до XXIX) односе се на уређење Високог савета тужилаца. Најпре се може приметити да би назив овог органа могао бити другачији, тј. да се зове Високи савет тужилаштва (а не тужилаца). То би био адекватан назив и у поређењу са Високим саветом судства, који се не назива саветом судија. У Врховном савету тужилаца иначе не могу бити јавни тужиоци, већ само њихови заменици. Опредељени назив (Високи савет тужилаца) следи логику Устава (Државно веће тужилаца), а изгледа да

стоји у вези са дилемом аутора амандмана (и важећег Устава) о томе ко је титулар тужилачке функције – јавна тужилаштва, Врховни јавни тужилац Србије или јавни тужиоци. На постојање ове дилеме указује и први став Амандмана XXV, према коме Високи савет тужилаца јемчи самосталност јавних тужилаштва, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (у Радном тексту је формулација била ограничена на јемство самосталности јавних тужилаштва). Друго претходно запажање се односи на одређење статуса Високог савета тужилаца, који је дефинисан као „самосталан државни орган“, а не и као независан (и ова формулација одговара постојећем решењу Устава). Различито од тога, Високи савет судства је дефинисан као „самосталан и независан државни орган.“ До ове конфузије је очигледно дошло због разлика у положају судова (независни и самостални органи државе) и јавних тужилаштва (самостални органи државе). Међутим, та разлика није никакав посебан повод да би се прелила и на

разлике у положају Високог савета судства и Високог савета тужилаца – оба ова органа би требало да буду независни и самостални органи.

9. Поред поменутог покушаја дефинисања појма „истакнути правник“, Нацрт амандмана је иновиран резервним решењем за избор пет истакнутих правника, које би се применило ако Народна скупштина не успе да их изабере предвиђеном већином гласова народних посланика. Тада би избор извршила комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда Србије, Врховни јавни тужилац Србије и Заштитник грађана, већином гласова. Друга иновација се састоји у обавезивању надлежног одбора Народне скупштине да предложи двоструко више кандидата од броја чланова који се бирају (пет). По садржини иста решења су предвиђена и за избор чланова Високог савета судства. Трећа промена се односи на обавезни кворум за одлучивање, који је у Нацрту утврђен на девет чланова Високог савета тужилаца (у Радном тексту је било осам), као и

да се одлуке доносе већином од најмање шест гласова. Коначно, изостављена је и спорна одредба из Радног текста према којој су министар надлежан за правосуђе и Врховни јавни тужилац могли да покрену поступак разрешења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, тако да они према Нацрту амандмана могу само да покрену дисциплински поступак против јавних тужилаца и њихових заменика.

10. Као закључак, могло би се констатовати да Нацрт амандмана не доноси потребан ниво промена које би обезбедиле жељени циљ, а који се у Стратегији реформе правосуђа исказује као адекватан уставни оквир за ослобађање судова и јавних тужилаштава од утицаја политике. Мада доноси промене у неким од несолидних решења Радног текста, Нацрт амандмана не представља корак унапред, јер не отклања два најкрупнија механизма за продуковање утицаја извршне и законодавне власти на судове и тужилаштва. Шта више, тврдо инсистирање на тим механизмима може се узети као својеврсно сведочанство о спремности политичке власти да

очува путеве утицаја на судове и тужилаштва. У поређењу са судовима, јавна тужилаштва су лошије прошла у Нацрту амандмана, најпре због тога што је избор јавних тужилаца враћен Народној скупштини (према Радном тексту био је у надлежности Високог савета тужилаца). У том смислу је Нацрт амандмана корак уназад. Изостало је и уставно регулисање разлога за разрешење јавних тужилаца, што је додатни крупни повод за незадовољство Нацртом амандмана. И низ других решења, од којих је на нека указано, могло је бити боље формулисано, а нарочито решење о забрани политичког деловања које је остало недовољно одређено и стога подложно широким тумачењима.

ИЗМЕНЕ УСТАВА ПОСЛЕ ОКОНЧАЊА ДЕБАТЕ О АМАНДМАНИМА МИНИСТАРСТВА ПРАВДЕ – ПОГЛЕД ИЗ ПРАВОСУЂА

**Саво Ђурђић, изборни
члан Високог савета
судства из реда судија**

Да ли ће наше правосуђе после уставних промена постати заиста боље и независније, гарант владавине права и савременог демократског развоја Србије или је реч о „камуфлажи механизма којима ће политика (политичке странке, без обзира које идеологије) и даље држати судије на кратком повоцу.“ (Проф. Р. Марковић у „Политици“ 27.2., чланак „Амандманска мајсторија“)?

На ово питања судије и тужиоци Србије, за разлику од званичника Министарства правде, немају одговор, али имају зебњу и бригу да се може поновити „реформска“ 2009-та! Иако је протекло више од месеца дана након што је 5. марта ове године објављено да је завршена јавна расправа (тзв. други круг) о Радном тексту Амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије и да ће се Министарство правде огласити по протеклу три седмице, нема саопштења за јавност. Министарка правде Нела Кубуровић је тада истакла да нема речи о повлачењу текста јер Министарство чврсто

стоји иза њега, с тим што ће бити ревидиран у складу са мишљењима која су достављена. Венецијанска комисија ће упутити свог експерта у Србију, који ће узети у обзир сва мишљења и онда ће бити утврђен коначни текст. Након тога ће предлог измена Устава ући у процедуру доношења у Народну скупштину и, на крају, на потврђивање референдумом.

Још једном о Радном тексту Амандмана Министарства правде на Устав – где и зашто почињу проблеми и „неспоразуми“?

Радни текст Амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије (скраћено: Радни текст) је објављен на сајту Министарства правде 22. јануара ове године и према Образложењу овог документа које се у загради назива: „референце Венецијанске комисије“ представља „полазну основу јавне расправе о изменама Устава Републике Србије, планирану за фебруар и март 2018. године, а након чега ће текст амандмана бити упућен на мишљење Венецијанској комисији.“

У уводном делу образложења Радног текста се истиче да је исти настао у складу са обавезама које је Република Србија преузела усвајањем Акционог плана за Поглавље 23, те да се Министарство правде приликом његове израде руководило **првенствено** (болдовао С.Ђ., па ваљда се Устав првенствено мења из разлога елиминисања превазиђених решења и постизања развоја друштва и правосуђа у коме се и за кога се доноси!?) стандардима које је у својој богатој пракси дефинисала Венецијанска комисија, рађен је у сарадњи са експертом Савета Европе г-дином Џејмсом Хамилтоном, као и писаним прилозима пристиглим током консултативног процеса са цивилним друштвом који је спроведен у периоду јул-носембар 2017. године.

И већ ту настају проблеми и неспоразуми. Ваљда би свакоме ко се и мало разуме у принципе и организацију правосуђа и у Устав, требало бити јасно да се опсежне уставне промене у области правосуђа као окоснице правне државе у савременом

политичком систему владавине права и поделе власти, не могу успешно осмислити и спровести без значајне подршке и сагласности струке и науке. Ово тим пре, ако се ради о једној релативно малој и прилично економски девастираној земљи продужене транзиције која, поред остале, проблематике из „деведесетих година“, има и нерешен проблем фактичке власти на територији Космета.

Могло би се рећи, да није поменутог контекста и посебно свега онога што је наведено у 24 Амандмана који се односе на све чланове Устава РС који се тичу судова, тужилаштва и судске и тужилачке власти, да структуре Министарства правде једноставно „журе“ и „одрађују“ нешто што је наша „обавеза“ из Акционог плана за Поглавље 23 и да можда „не стижу“ да у резултат рада укључе све оно што је, протеком времена израсла домаћа наука и струка, имала да каже на ову тему, а можда поједина предложена решења која треба суштински да мењају уставни и правосудни систем – и не разумеју.

Ово би се могло рећи, да се већ у консултативном процесу припрема за измене Устава, који је вођен у току друге половине 2017. године са представницима цивилног друштва, уочила намера и тенденција иницијатора измене Устава, која се у описаним условима, најбоље може описати као двоструки циљ и метод спровођења дебате припреме уставних промена. На једној страни, отклањање системских недостатака и слабости у уставном оквиру за правосуђе које су уочили експерти Европске уније и шта је усаглашено са националним стратешким и оперативним актима, а, са друге стране, кроз измену многих других „питања“ и системских „тачака“ отварање различитих „креативних“ могућности за задржавање могућности другачијег, али конкретног и ефективног системског утицаја на судове и тужилаштва, односно њихову независност, самосталност и непристрасност.

На Округле столове о уставним променама организатор је редовно позивао и омогућавао дискусију организацијама и

појединцима који имају велико незадовољство одлукама судова и тужилаштава или априорно ригидан став према изградњи системске независности судова и самосталности тужилаштава. Најрелевантнија стручна удружања, тужилаца и њихових помоћника су била принуђена да напусте овај процес, што се поновило и у фебруара када је кроз четири истоветна Округла стола вођена тзв. јавна расправа, у којој се повремено били вређани и ниподништавани судије и тужиоци. Како сам учествовао највећем делу Округлог стола који је са темом разговора о Радном тексту Министарство правде организовало у Новом Саду 19.2.2018. године, а и већем броју консултативних састанака 2017. године, своје сведочење о току рада тог скупа сам објавио у електронском издању листа „Данас“ од 26.2.2018. године.

Ставови Високог савета судства (идентични ставовима Државног већа тужилаца, Врховног касационог суда и свих судова и удружења судија који су се изјашњавали

о овом питању): Радни тексту треба повући из расправе због бројних слабости и пропуста!

Поводом објављивања Радног текста Амандмана Министарства правде на Устав РС Високи савет судства (ВСС) је, као орган који на основу Устава гарантује и обезбеђује самосталност и независност судова и судија, већ крајем јануара донео Саопштење, а 13.2.2018.г. документ Мишљење и сугестије. Одмах је речено да су предложена позитивна решења (као нпр. искључива надлежност ВСС за избор и разрешење свих судија и председника судова, укидање првог избора судија на ограничени мандат од три године и избор чланова ВСС из реда судија искључиво на основу тајног гласања судија), потпуно поништена и обесмишљена другим предлозима амандмана на Устав, а посебно оним која се односе на састав и начин одлучивања ВСС.

У ВСС би, према предлогу Министарства правде из Амандмана IX било 10 уместо садашњих 11 чланова. Од тога

би судија била половина – 5, уместо садашњих 7 (6 изборних чланова и председник Врховног касационог суда који је и председник ВСС), а осталих 5 чланова би као истакнуте правнике бирала Народна скупштина. Председник ВСС не би био из реда судија, него из реда истакнутих правника. Тај будући ВСС имао би и тзв. златни глас (који одлучује ако је однос гласова 5 наспрам 5), тако да би често постојале ситуације да истакнути правници имају више гласова него што их у стварности има. Одлуке ВСС би могле да се доносе само гласовима „истакнутих правника“ који нису судије, а не зна се и шта тај појам треба да значи, почев од тога да ли се истакнути правник постаје тако што конкуришеш, па те скупштински одбор предложи и Народна скупштина изабере и да ли су судије и тужиоци „обични“ правници у односу на „истакнуте“?

Проф. Р. Марковић у наведеном тексту истиче да је предлогом оваквог решења Министарство правде утицај Народне скупштине на судство

„преобразило уместо да га укине или смањи“. Такође, овај аутор разобличава и тезу којом се постојање једнаког броја „истакнутих“ правника у Савету са бројем судија образлаже потребом обезбеђења његове демократске легитимности („инклузије“), како се савет не би састојао само од судија и тако постао цеховско друштво. Довођење у везу тела чији су чланови „судије који су међусобно равноправни и разликују се само по функцијама које имају“ (дефиниција једног од основа судијске независности Венецијанске комисије) са корпорацијом неосновано је и нетачно, тврди професор.

Актуелни састав ВСС сматра да овај орган треба и даље да има 11 чланова од којих 7 судија, јер је реч о највишем телу судова и судија, а и непаран број чланова је заступљен у већини држава које имају ове органе. Неприхватљиво је и нелогично тумачење које износе поједине асоцијације да се позивање на став из једног од бројних мишљења Венецијанске комисије

да судије броје најмање 50% тумачи да је то пола – пола посебно када се зна да према иницијативи Министарства правде функција председника и „златни глас“ припада истакнутим правницима.

Предлог да се као нови услов за избор на судијску функцију у Устав уведе обавеза да сви који желе да буду изабрани на судијску или тужилачку функцију морају претходно да окончају посебну обуку у институцији за обуку у правосуђу (Правосудну академију), ВСС оцењује као нејасно и недоследно решење јер се тако у уставу одређује само један од услова за избор и само за одређену групу судова. Истиче се да Министарство правде кратко и непотпуно образлаже разлоге за предлагање одређених амандмана уз селективно позивање на поједина мишљења Венецијанске комисије. ВСС истиче да начела судства нису прецизно и систематски дефинисана, као и надлежности ВСС, посебно у погледу финансирања правосуђа, па произлази да су

у значајном делу предложена решања испод квалитета сада важећих одредаба Устава.

У Амандманима IV до XIV, наводе се чланови важећег Устава РС чији наслов и садржина уопште не одговарају наслову и садржини амандмана који их мењају, што је недопустиво за било коју судску одлуку, а камоли највиши правни акт. Како судије и тужиоци имају изузетно лоша искуства са тумачењем и спровођењем претходног уставног закона, на основу кога је спроведен реизбор 2009., ВСС налази да је извршна власт требала да се изјасни да ли предстојеће измене Устава, с обзиром да се предлаже измена назива највишег суда, подразумева скраћење мандата и /или реизбор носилаца правосудних функција.

Уместо да се јасно изјасни за владавину права и уставни принцип поделе власти који укључује независност судства и приступи исправљањеу пропусти који су у том погледу учињени у Уставу из 2006.г., између осталог, да је судство Републике

Србије данас под двоструком контролом Народне скупштине (предлоге за први избор судија и председнике судова даје ВСС кога је изабрала Народна скупштина, а одлуке по предлогу опет доноси Народна скупштина) што је утврдила Венецијанска комисија у мишљењу ЦДЛ-АД (2007)004 70. и што треба суштински мењати, иницијатор уставних промена и његови подржаваоци, дезавуишу и превазилазе дата овлашћења за измене Устава.

Дакле, према мишљењу ВСС Министарство правде или још боље уставом овлашћени предлагач (а то је најмање 1/3 народних посланика, председник Републике, Влада или најмање 150.000 бирача) треба да понуди документ за промену уставног оквира за правосуђе који представља разраду смерница садржаних у Националној стратегији реформе правосуђа за период 2013-18. године (који је 1.7.2013.г. усвојила Народна скупштина), уз уважавање мишљења универзитетских професора уставног права садржаних у документу „Правна анализа

уставног оквира о правосуђу Републике Србије“ из 2014.г., те резултата расправе која је вођена крајем 2016. у правосуђу Србије, па највиши орган судске власти оцењује да многа од предложених решења указују на намеру политичко-извршне власти да умањи постојећи ниво гаранција независности судова и самосталности тужилаштва.

Од иницијатора измена Устава је наметнута „теза“ да је наше правосуђе лоше, корумпирано и неодговорно, да загорчава живот грађанима. Ми знамо да правосуђе има слабости, да их треба исправљати, да мора да постоји још ригорознија контрола и одговорност, али би заступници тог става, посебно из Министарства правде, морали знати да суд и судије раде на основу многих процесних и материјалних закона, да ВСС више него иједан сличан орган у уставном систему РС спроводи одговорност судија због дисциплинских прекршаја и да се од ступања на снагу Правилника о вредновању половином 2015. вреднује рад сваког судије, али и да је независност судова

и судија у свим савременим земљама уважена и изузетно респектабилна материја Устава.

На овај начин они који, углавном без адекватних аргумената и (упоредноправно) успешних примера, заговарају тезе да правосуђе већ сада има превелика права и превелику заштиту, а малу или никакву одговорност (резултате) и да улогу и надлежности највиших органа правосудне власти треба свести на ниво регулаторних тела, заслужују јавни и лични одговор и оцену. Ти појединци, уколико су и државни функционери, одступају од званично утврђене политике наше државе садржане у Уставу и у Националној стратегији реформе правосуђа и у суштини заступају и спроводе своју или туђу, а са становишта јавног интереса волунтаристички (приватно) конципирану политику. Када се та политика, као нова системска решења за правосуђе, агресивно укључује на тако осетљивом месту као што је систем владавине права и поделе власти и уставни оквир за правосуђе, то све заједно може

утицати и на претежни карактер постојећег политичког система и устројства државе.

Дакле, уколико неко појединачно сматра данпр. Национална стратегија реформе правосуђа или Акциони план за Поглавље 23. неоправдано унапређује уставни положај правосуђа – он/ они се за такав превлађујући став треба изборити у институцијама система да би та политика добила снагу и третман званичне. У супротном, преостаје да се покушај Министарства правде да изврши свеобухватно „амандманисање“ у сектору правосуђа, тумачи као покушај да се „одговори“ ономе на шта су „приморани“, односно да се „преко ноћи и на мала врата“ промовишу за уставна решења у овом домену све оно за шта осећају да угрожава њихов утицај и положаје, на другим тачкама уставне материје судство и тужилаштво кажњавају, деградирају. При томе ни мало не критикују законодавну или извршну власт, државну управу, јавна предузећа или Уставни суд. То су углавном појединци добро ситуирани у власти,

институцијама система или лично погођени појединим одлукама суда или тужилаштва, па се залажу или подржавају настојања да се извршној и законодавној власти када су у питању судство и тужилаштво на неким новим тачкама надокнаде утицај који објективно губе, јавно се обрачунавају и блате правосуђе, огрешују се о усаглашене ставове струке, науке, али и дезавуишу Акциони план за Поглавље 23.

До чега ће довести рад на радном тексту Амандмана на Устав, уколико Министарство правде и формални предлагач не прихвате свеобухватан, специјалистички и интерактиван приступ?

Указујем будућим предлагачима измене Устава да ако некритички прихвате било који од поменутих Амандмана Министарства правде – била би то озбиљна деградација у односу на постојећа решења или решења у било којој земљи ЕУ. Ако би се прихватио предложени Радни текст у целини, износим лични став да је готово сигурно да

би то довело до још већег експеримента са правосуђем Србије од онога што се догодило 2009., пар година пре и пар година после, а што су грађани и правосуђе Србије прескупо платили, али и добро запамтили. Многи садашњи проблеми вуку корене из тог периода. Ето због чега су посленици правосуђа забринути и незадовољни, али и сигурни у себе и зашто су се покренуле њихове институције...

Постоји сагласан предлог Високог савета судства, Врховног касационог суда, Државног већа тужилаца, али и колегијума многих судова у Републици Србији, те бројних струковних и других удружења, у коме су струка и наука у у битном јединствени: наведени Радни текст је препун слабости и пропуста, поједина предложена решења за измену Устава су неприхватљива, друга треба исправити, прецизирати или допунити, па Министарство правде треба да га повуче из расправе. ВСС истиче да је потребно да се уз ангажовање науке изради нови Радни текст Амандмана на Устав Републике

Србије који ће се размотрити на Комисији за спровођење Националне стратегије за реформу правосуђа и о коме ће се водити јавна расправа, за коју треба предвидети више времена него што је сада предвиђено.

Уверен сам да би у општем интересу Републике Србије и свих њених грађана било да се највиши функционери законодавне извршне и судске власти састану, разговарају и усагласе у погледу најоспораванијих питања, а пре него се иницијатор уставних измена састане са представником Венецијанске комисије. У овом послу би учествовали и домаћи експерти за ову област у вези чијих оцена о уставном оквиру за правосуђе из 2014. године су сагласни готово сви у правосуђу Србије, што је редак тренутак и изузетно позитивна појава.

У супротном, досадашње значајне разлике у погледима на Радни текст амандмана на Устав РС, као и различите оцене да ли је била обезбеђена или не адекватна јавна расправа, би могле довести до ризика значајне поделе у

друштву и у струци. Затим, да се уставне промене доживљавају као произвољне или наметнуте. Чак и до ситуације да се грађани Србије, струка и наука о ономе о чему имају шта да кажу или им је то ускраћено на јавном месту, први пут равноправно, али са редукованим избором: „Да“ или „Не“, изјасне на референдуму за потврђивање измена Устава. Крајње је време да најодговорнији функционери наше државе обрате дужну пажњу на правосуђе као окосницу правне државе, на изузетан значај уставних промена у овој области, али не као играчку власти и моћи, него као феномен који да би био успешан и користан за грађане подразумева највећи квалитет правног акта (оригиналност, храброст, једноставност, модерност, пројекцију будућности), али и најшири консензус у друштву. Једини начин на који у овом тренутку можемо да утичемо да се у наш Устав не уграде многа решења која не подржава домаћа струка и наука или ће (уколико не буду превладали политички критеријуми) доживети озбиљну

критику Венецијанске комисије, је да апелујемо да одмах Министарство правде и будући формални предлагач измена Устава прихвате свеобухватан, специјалистички и интерактивни приступ овом изузетно значајном друштвеном послу.



СТАВОВИ ПОВОДОМ

**Југослав Тинтор,
председник Адвокатске
коморе Београда**

У протеклом периоду сведоци смо отвореног сукоба поводом уставних промена који се води између Министарства правде као предлагача амандмана на једној страни и Друштва судија, Удружења тужилаца, Београдског центра за људска права и ЈУКОМ-а на другој страни. Овај сукоб додатно је продубљен када су се струковним удружењима и невладиним организацијама придружили Врховни касациони суд и Високи савет судства. У таквој ситуацији стиче се утисак да је целокупна стручна јавност поларизирана, као и да је адвокатура доведена у референдумску позицију да се мора определити за једну страну.

Међутим, није тачно да су понуђене опције за и против амандмана једине могуће. Оно што је заједничко сукобљеним странама јесте да желе да успоставе систем у којем ће све судије и тужиоце бирати и разрешавати једно тело од десетак људи. Када се томе дода чињеница да у Србији није била довољна ни деценија да се дефинишу јасни и упоредиви критеријуми за

избор и каријерно напредовање носилаца правосудних функција, као и да се у оквиру ових тела одлучује у поступку који није транспарентан, не треба бити видовит да би се предвидела неслућена моћ ових десет људи, од којих ће у правосуђу све почињати и са којима ће се у правосуђу све завршавати. Ако се прихвати овај систем, остаје још само да се види ко ће чинити тих десет људи. Управо то је „камен спотицања“ две стране које покушавају да остваре или одрже пресудан утицај на одлуке које ова тела буду доносила.

За разлику од учесника овог сукоба, адвокатура је као самостална и независна професија једина у позицији да приватни интерес грађана претпостави јавном интересу државе, као и да аргументације обе стране сагледа са критичке дистанце - из перспективе остваривања права и слобода грађана и заштите интереса професије. Из те перспективе намеће се закључак да не треба прихватити «систем десет свемогућих» јер је за правну сигурност грађана погубно да

АДВОКАТУРЕ УСТАВНИХ ПРОМЕНА

десет људи у оквиру правосуђа имају толику моћ. Како је у природи човековој да моћ злоупотребљава за остварење приватних интереса, реално је очекивати да би се њихов утицај рефлектовао и на исходе судских поступака који ће опет зависити од приватних контаката са оним који суди, који тужи или који заступа.

Адвокатура сматра да је предложеним амандманима обезбеђена сталност судијске функције и да би први избор судија и тужилаца требало да остане у надлежности Народне скупштине, а да би након тога њихово даље каријерно напредовања и разрешење требало да зависи искључиво од одлука ВСС и ДВТ, у којем већину треба да имају представници судијске и тужилачке професије који су изабрани од својих колега.

За разлику од Владе Републике Србије, струковних удружења судија и тужилаца и невладиних организација, адвокатура нема обавезу да приликом заузимању свог става полази од ставова Венецијанске комисије који

би требало да представљају само путоказ код дефисања нормативних решења. Нажалост, ове препоруке су схваћене као обавеза тако да смо доведени у ситуацију да пресликавамо туђе ставове уместо да заузмемо своје. Вероватно је мало коме познато да је адвокатска комора у време протеста адвоката повукла представнике адвокатури из свих државних тела, као и да је по окончању протеста званично заузела став да представници адвокатури у ВСС и ДВТ не могу бити бирани од стране Народне скупштине, јер се оваквим начином њиховог избора доводи у питање принцип да представнике адвокатури у државним телима могу бирати искључиво адвокати. Истрајавајући у свом ставу, адвокатска комора је током 2015, 2016, 2017 и 2018 године одбијала да одреди своје представнике у ВСС и ДВТ, очекујући да ће на овај начин апострофирати једно важно питање које се односи на начин избора чланова ових тела.

На другој страни, струковна удружења судија и тужилаца су протеклих година апострофирали

само питање политичког утицаја на правосуђе, ослањајући се искључиво на ставова Венецијанске комисије. Проблем је настао оног момента када су представници Министарства правде нашли заједнички језик са представницима Венецијанске комисије и од њих затражили и добили прелиминарно мишљење у погледу конципираних решења за које се унапред зна да ће добити зелено светло. Верујем да је управо то разлог оволике самоуверености Министарства правде и оволике забринутости струковних удружења и невладиног сектора, јер је и једнима и другима унапред познато да предложена решења испуњавају минималне стандарде, али и да су далеко од најбољих могућих решења.

Због тога је адвокатура заузела став поводом предложених уставних промена који је у много чему специфичан. Полазећи од Платформе Управног одбора АК Србије поводом започетог процеса измена Устава РС од 30.10.2017. године, адвокатура је дефинисала следеће ставове поводом амандмана

Министарства правде на Устав Републике Србије:

1. Као прво, за адвокатуру је од највећег значаја питање њеног уставног положаја. Иако су многи најављивали брисање адвокатуру из Устава, са задовољством можемо да констатујемо да смо успели да одбранимо адвокатуру као уставну категорију. Због тога сматрамо да је позитивно што се предложеним амандманима не дира у члан 67. став 2. Устава РС који треба да остане непромењен. Ова одредба не гарантује само право грађана на правну помоћ, већ гарантује право грађана на правну помоћ коју пружа адвокатура. Код оцене достигнутог нивоа грађанских права од суштинског је значаја начин на који се неко право остварује. Једном речју, грађанима је важно ко им пружа правну помоћ, јер им Устав гарантује право на правну помоћ одређеног квалитета. Тај квалитет се огледа у стручности пружалаца правне помоћи и одговорности за последице неодговарајуће правне помоћи, било да је реч о адвокатима чија одговорност подразумева

њихову приватну имовину или о службама правне помоћи при општинама чија одговорност подразумева државну имовину. Свако проширење круга пружалаца правне помоћи умањило би достигнути ниво људских права и представљало би повреду чл.20.ст.2.Устава.

2. Као друго, владавину права, као идеал коме се тежи, није могуће остварити без учешћа адвокатуру која штити права грађана и чини им права доступним. У поступку преиспитивања законитости судских одлука и поступака мора постојати адвокатура као контролни елемент у служби остваривања и заштите права грађана. Због тога сматрамо да у постојећем правном поретку адвокатура у функционалном смислу представља део правосуђа и да би Устав требало да предвиди одредбу која би дефинисала адвокатуру на следећи начин: „Адвокатура као део правосуђа је самостална и независна служба пружања правне помоћи која се уређује законом“. Оваква одредба подвукла би суштинску разлику између адвокатуру и

услуга на тржишту, након чега би у преговорима о приступању ЕУ адвокатура као професија *sui generis* морала бити сврстана у поглавље 23 где и припада.

3. Као треће, искључивање представника адвокатуру из ВСС-а и ДВТ-а представља погрешан корак. У саставу ВСС-а и ДВТ-а треба да буду представници адвокатуру које неће бирати Народна скупштина, јер адвокатура као самостална и независна професија треба сама да одреди представнике адвокатуру у свим државним телима. Имајући у виду да се предложеним амандманима предвиђа учешће пет истакнутих правника у саставу ВСС-а и ДВТ-а, нема разлога да један од тих правника не буде и представник адвокатуру. Полазећи од надлежности ВСС-а и ДВТ-а и чињенице да је адвокатура у функционалном смислу део правосуђа, уверени смо да би предложено решење унапредило квалитет рада и одлука ових тела.

4. Као четврто, позитивно је што се предложеним амандманима укида именовање судија на

„пробни период“ од три године, које је представљало изузетак од сталности судијске функције и објективну препреку судској независности. Уосталом, за овакво решење се адвокатура и залагала.

5. Као пето, за разлику од Министарства правде, струковиних удружења судија и тужилаца и невладиних организација, сматрамо да први избор судија треба да остане у надлежности Народне скупштине, која представља израз суверенитета народа у чије име се судске пресуде и изричу. Уверени смо да би овакво решење допринело јачању судијске функције и унапређењу угледа судијске професије, под условом да су испуњене све претпоставке сталности судијске функције.

6. Као шесто, за разлику од Министарства правде, струковиних удружења судија и тужилаца и невладиних организација, сматрамо да након избора у Народној скупштини, даље каријерно напредовања и разрешење

судија и тужилаца треба да зависи искључиво од одлука ВСС и ДВТ, као и да буде уређено јасним правилима и засновано на упоредивим критеријумима, како би се успоставио систем у којем носиоцима правосудних функција каријерно напредовање зависи искључиво од резултата њиховог рада, али и систем професионалне одговорности носилаца правосудних функција за резултате њиховог рада.

7. Као седмо, позитивно је што су предложеним амандманима из састава ВСС-а искључени представници законодавне и извршне власти, а из састава ДВТ-а представник законодавне власти, чиме се унапређује самосталност и независност у раду ових тела

8. Као осмо, адвокатура сматра да већину у ВСС и ДВТ треба да имају представници судијске и тужилачке професије који су изабрани од својих колега

9. Као девето, посебна обука на инсититуцији за обуку у правосуђу не треба да буде обавезан услов за први избор на судијску или тужилачку функцију,

јер се тиме отежава приступ правосудним функцијама из адвокатуре. Очекујемо да ће овакво решење додатно ојачати баријере између правосудних професија и допринети непотизму и интерном протекционизму у поступку избора носилаца правосудних функција.

10. Као десето, сматрамо да је питање уједначавања судске праксе од суштинског значаја за обезбеђење правне сигурности и начела једнакости грађана пред законом. Ово питање је „рак рана српског правосуђа“ за које није нашла решење ниједна реформа, тако да је опште незадовољство грађана Србије неједнаким поступањем судова и тужилаштва. Имајући у виду да адвокатура није мешетарење и трговина утицајем већ примена права, знања и вештина којима располажемо у циљу заштите права и интереса наших клијената, сматрамо да у правном поретку морају бити успостављени јасни и делотворни механизми који ће обезбедити да судови у једнаким случајевима доносе једнаке одлуке.



САОПШТЕЊЕ АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ БЕОГРАДА

у вези коначног предлога уставних амадмана

**Владимир М.Гајић,
Председник Адвокатске
коморе Београда**

Адвокатска комора Београда придружује се критикама које су јавно изнела струковна удружења судија и тужилаца у вези коначног предлога уставних амадмана упућених од стране Министра правде на оцену Венецијанске комисије.

Адвокатска комора Београда има велику наду да ће Венецијанска комисија лако уочити, да се уставним амадманима који се односе на правосуђе фактички бетонира одлучујућа улога за политичаре у односу на покушаје успостављања владавине права и независне судске власти у Републици Србији.

Начин избора чланова Високог савета судства, критеријуми за „истакнуте правнике“ од којих би један био председник ВСС уместо да то буде судија, двотрећинска мањина тужилаца у саставу Високог савета тужилаца, обавеза да нове судије могу бити само она лица која су завршила стручну обуку на Правосудној академији, уставна претња да ће бити аутоматски разрешени чланови ВСС уколико не донесу било коју одлуку у најкраћем року, успостављање броја гласова

који је потребан за пуноважну одлуку Скупштине у јединицама мере које приличе кастастру и једна правна неписменост која доминира предложеним амадманима указују да су судије, тужиоци, адвокати и правна наука били у праву када су на време упозорили да се правосуђу спрема можда и најгора реформа од свих којима се до сада експериментисало у правосуђу од стране политичких партија. Адвокатура је професионално и животно заинтересована за успостављање владавине права, независан суд и независно тужилаштво, као би и сама могла да буде независна професија у слободном друштву која је ослонац грађана у остваривању њихових права.

Јавно тужилаштво и Стратешки и оквир за борбу

**Сандра Кулезић, члан
Управног одбора
Удружења тужилаца
Србије и члан Државног
већа тужилаца**

Појам и конститутивни елементи корупције нису дефинисани на јединствен начин. До сада је у Републици Србији коришћена дефиниција коју прописује Закон о Агенији за борбу проти корупције који одређује корупцију као *однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другог*.

У упоредној пракси, корупција се најчешће дефинише као *злоупотреба овлашћења ради личне користи*. Овај концепт се користи у Глобалном програму Уједињених нација против корупције који је прихваћен и у пракси Еропске уније.

Народна Скупштина републике Србије ратификовала је Конвенцију УН против корупције (2005), која се примењује у циљу спречавања, истраге и кривичног гоњења корупције, те замрзавања, заплене, конфискације и повраћаја средстава стечених извршењем кривичних дела предвиђених конвенцијом. Ратификацијом Конвенције, Србија је преузела

и обавезу успостављања тела за спречавање корупције, предвиђених чланом 6. Конвенције, као и обавезу обезбеђивања потребне независности, у складу са основним начелима свог правног система, како би то тело или тела могла вршити своје функције ефикасно и неометано од било каквог неоправданог утицаја.

Поред Конвенције УН, Србија је ратификовала и конвенције Савета Европе: Кривичноправна конвенција о корупцији (2005), Грађанскоправна конвенција о корупцији (2007), Додатни протокол уз кривичноправну конвенцију о корупцији (2007).

Као део активности на испуњавању обавеза преузетих потписаним међународним документима, Народна Скупштина Републике Србије усвојила је Националну стратегију за борбу против корупције 2005. године и Акциони план (2006) који је обухватао период од 2005-2010 године, када је уведен значајан број антикорупцијских и институционалних механизма и правних инструмената за спровођење Стратегије.

борба против корупције

законодавни против корупције

Према оцени изнетој у Аналитичком извештају Европске Комисије (2011), Србија је успоставила правни и институционални оквир за борбу против корупције у складу са европским стандардима, али корупција је и даље распрострањена у многим областима и представља озбиљан проблем. Поред политичке воље, потребно је ојачати капацитете и надлежности за борбу против корупције уз усвајање проактивног приступа у истрази и кривичном гоњењу корупције и успостављање система праћења остварених резултата о правоснажним пресудама укључујући и предмете „високе корупције“.

У циљу испуњавања препорука Европске Комисије, Народна Скупштина Републике Србије, 2013 године донела је **Националну стратегију за борбу против корупције за период од 2013 до 2018 године** („Службени гласник РС”, број 57/13. Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције ревидиран је у погледу планираних мера, активности и рокова реализације.

Као општи циљ Стратегије за период 2013-2018 утврђено је да се корупција, као препрека економском, социјалном и демократском развоју Републике Србије, у највећој могућој мери отклони.

Као општа начела Стратегије дефинисана су: начело владавине права; начело „нулте толеранције“ на корупцију; начело одговорности; начело свеобухватности примене мера и сарадње субјеката; начело ефикасности и транспарентности.

У области правосуђа, као кључни циљеви Стратегије, дефинисани су:

Пуна независност и транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима; процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција заснован на објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима; Развијено ефикасно и проактивно поступање у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела; унапређено материјално кривично законодавство усклађено са међународним стандардима; Успостављање

ефикасне хоризонталне и вертикалне сарадње и размене информација полиције, јавног тужилаштва, суда и других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела, као и европских и међународних институција и организација; Успостављање јединствене евиденције – електронског уписника за кривична дела са коруптивним елементом; Јачање механизма за превенцију сукоба интереса у правосудним професијама; Јачање капацитета јавног тужилаштва и судова кроз обезбеђивање адекватних ресурса; доношење дугорочне стратегије која на свеобухватан начин унапређује финансијске истраге.

Ревидираним Акционим планом за спровођење Стратегије, за реализацију циља обезбеђивања адекватних ресурса јавног тужилаштва и судова за поступање у случајевима корупције јачањем капацитета правосудних органа, планиране су активности чији су носиоци – одговорни субјекти Државно веће тужилаца и Високи савет судства и то: Израда анализе потреба и запошљавање кадрова

у складу са препорукама анализе потреба; Формирање посебних одељења за сузбијање корупције у Вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, у складу са Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције.

Истовремено, истим Акционим планом, предвиђени циљ постизања пуне независности и транспарентности правосуђа у буџетским овашћењима, сведен је на меру обезбеђивања транспарентности података о финансирању Државног већа тужилаца и Високог савета судства објављивањем годишњег финансијског извештаја на веб-презентацији, а накнадно је и та мера брисана у односу на ДВТ, док се у односу на ВСС спроводи кроз Акциони план за поглавље 23.

У циљу реализације Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13), Влада Републике Србије донела је 14.05.2015. године **Стратегију истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године.**

Као општи циљ Стратегије дефинисано је омогућавање ефикасног и квалитетног спровођења истрага финансијског криминала ради праћења токова новца, као и имовине и проактивног откривања кривичних дела; ефикасна сарадња између институција надлежних за прикупљање података и спровођење финансијских истрага; подизање степена обучености носилаца правосудних функција и државних службеника који се баве истрагама финансијског криминала на највиши ниво и спречавање укључивања нелегално стечених средстава у легалне привредне токове.

Стратегијом истрага финансијског криминала планирана је реформа постојећег сиситема спровођења истрага финансијског криминала кроз три основне мере: **стварање деловорних репресивних органа** кроз успостављање делотворне организације јавног тужилаштва и суда; јачање капацитета носилаца правосудних функција; успостављање ефикасне организације у оквиру министарства унутрашњих послова; **унапређење**

сарадње кроз успостављање хоризонталне и вертикалне повезаности полиције, јавног тужилаштва, судова и других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела путем службеника за везу и успостављање унапређене сарадње путем ударних група, као и унапређење међународне сарадње; **увођење финансијске форензике** организовањем службе финансијске форензике у јавним тужилаштвима. Обука је издвојена као посебна мера која обухвата све друге мере.

У Стратегији се истиче да посебан изазов у пракси представља хоризонтална и вертикална координација надлежних организационих структура, имајући у виду сложену унутрашњу структуру полиције, а као посебан проблем истакнута је координација полиције и јавног тужилаштва ради ефикасног откривања и кривичног гоњења лица која су извршила кривична дела финансијског криминала. Констатовано је да постојећа организациона структура полиције и јавног тужилаштва остварује делимичне резултате у пракси.

У складу са Стратегијом истрага финансијског криминала,

Народна Скупштина Републике Србије донела је 23.11.2016. године **Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције** („Сл. гласник РС“ бр.94/2016).

Овај закон се примењује ради откривања, кривичног гоњења и суђења за:

1. кривична дела организованог криминала;
2. кривично дело убиство представника највиших државних органа (члан 310. Кривичног законика) и кривично дело оружане побуне (члан 311. Кривичног законика);
3. кривична дела против службене дужности (чл. 359. и чл. 361. до 368. Кривичног законика) и кривично дело давање и примање мита у вези са гласањем (члан 156. Кривичног законика);
4. кривична дела против привреде (чл. 223, 223а, 224, 224а, 227, 228, 228а, 229, 230, 231, 232, 232а, 233, члана 235. став 4, чл. 236. и 245. Кривичног законика);
5. кривично дело тероризма (члан 391. Кривичног законика), кривично дело

јавно подстицање на извршење терористичких дела (члан 391а Кривичног законика), кривично дело врбовање и обучавање за вршење терористичких дела (члан 391б Кривичног законика), кривично дело употреба смртоносне направе (члан 391в Кривичног законика), кривично дело уништење и оштећење нуклеарног објекта (члан 391г Кривичног законика), кривично дело финансирање тероризма (члан 393. Кривичног законика) и кривично дело терористичко удруживање (члан 393а Кривичног законика);

6. кривична дела против државних органа (члан 322. ст. 3. и 4. и члан 323. ст. 3. и 4. Кривичног законика) и кривична дела против правосуђа (чл. 333. и 335, члан 336. ст. 1, 2. и 4. и чл. 336б, 337. и 339. Кривичног законика), ако су извршена у вези са кривичним делима из тач. 1) до 5) овог члана.

За откривање, кривично гоњење и суђење кривичних дела из тачке 1), 2) и 5) поступају **државни органи надлежни**

за сузбијање организованог криминала и тероризма, као и за кривична дела против службене дужности (чл. 359., 366., 367. и 368. Кривичног законика), када је окривљени, односно лице које даје мито, службено или одговорно лице које врши јавну функцију на основу избора, именовања или постављења од стране Народне Скупштине, председника Републике, Владе, опште седнице Врховног касационог суда, Високог савета судства или Државног већа тужилаца; за кривична дела из тачке 4) ако вредност имовинске користи, односно јавне набавке прелази законом прописане износе; за кривична дела из тачке б) ако су извршена у вези са кривичним делима из тачке 1) до 3) и за кривично дело прања новца (члан 245 Кривичног законика), ако имовинакоја је предмет прања новца потиче из напред наведених кривичних дела.

За откривање, кривично гоњење и суђење кривичних дела прописаних овим Законом, у којима не поступају државни органи надлежни за сузбијање организованог криминала, надлежни су: посебна одељења виших јавних тужилаштава

за сузбијање корупције, организациона јединица МУП-а за сузбијање корупције и посеба одељења виших судова за сузбијање корупције.

За поступање у предметима наведених кривичних дела надлежна су виша јавна тужилаштва и виши судови у Београду, Новом Саду, Краљеву и Нишу у којима се образују посебна одељења за сузбијање корупције, која поступају на подручју Апелационих судова у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу. Полицијске послове обавља посебна организациона јединица МУП-а надлежна за сузбијање корупције.

Будући да **Закон** ступа на снагу 01.03.2018. године, посебна одељења за сузбијање корупције тужилаштва и судова требала би до тада и да буду формирана.

У образложењу **Закона** наводи се да је у складу са „извршеном проценом људских ресурса“, у периоду 2018-2021 година планирана динамика попуњавања места заменика јавних тужилаца и то: за 2018. годину, у посебном одељењу у Београду – 25 заменика јавних

тужилаца; у посебном одељењу у Новом Саду – 20 заменика јавних тужилаца; у посебном одељењу у Краљеву – 15 заменика јавних тужилаца и у одељењу у Нишу – 15 заменика јавних тужилаца (укупно 75 заменика јавног тужиоца), а за наредне три године, планирано је сукцесивно повећање сваке године, за одељење у Београду по 5 заменика јавних тужилаца, за одељење у Новом Саду по 3 заменика јавних тужилаца, а за одељења у Краљеву и Нишу по 2 заменика јавних тужилаца.

Предлагач **Закона** процењује и да за 2018 годину није потребан „пријем“ нових заменика јавних тужилаца, већ да ће се планирано попуњавање места укупно 75 заменика тужилаца извршити „прерасподелом“ постојећих заменика јавних тужилаца, док се, истовремено, планира запошљавање 30 тужилачких помоћника, 40 записничара, 5 форензичара и 12 службеника за потребе 4 писарнице.

Будући да је Акционим планом Стратегије за борбу против корупције Републике Србије за период 2013–2018 година и

Акционим планом Стратегије истрага финансијског криминала, за спровођење мере јачања капацитета правосудних органа и обезбеђивање адекватних ресурса јавног тужилаштва за поступање у случајевима корупције, као носилац активности и одговорни субјект одређено Државно веће тужилаца, очигледно је да је предлагач **Закона** реализацију ове мере „преузео“ на себе, јер Државно веће тужилаца није учествовало у изради анализе потреба у погледу броја заменика јавног тужиоца у посебним одељењима нити у планирању начина попуњавања планираних места заменика јавног тужиоца.

Ако се има у виду Анализа Државног већа тужилаца о потребном броју заменика јавног тужиоца из 2016. године у којој је исказана потреба хитног попуњавања упражњених систематизованих места заменика јавних тужилаца у тужилаштвима првостепене опште надлежности, те чињеница да упражњена места у овом тренутку нису попуњена, јасно је да ће додатни „одлив“ од чак 75 заменика јавних тужилаца

у посебна одељења довести до озбиљног проблема у функционисању читавог система.

Осим тога, будући да **Закон** прописује да се заменици јавног тужиоца упућују, а не бирају у посебна одељења виших јавних тужилаштава, њихова места у основним и вишим тужилаштвима опште надлежности неће ни убудуће моћи да се попуне новим заменицима, јер ће „упућени“ заузимати два места у постојећој систематизацији, чиме ће практично бити онемогућено планирање и рационално управљање људским ресурсима.

Систем упућивања предвиђен **Законом** споран је и са становишта директног преузимања једне од основних надлежности Државног већа тужилаца да бира заменике јавних тужилаца који су на сталној функцији за заменике јавних тужилаца у вишем јавном тужилаштву.

Осим тога, краткорочно упућивање на годину дана, односно најдуже на четири године на предлог јавног тужиоца посебне надлежности (чл.63 ст.1

Закон о јавном тужилаштву), представља озбиљну претњу самосталности и независности у раду заменика јавних тужилаца јер представља одређену врсту притиска, посебно за заменике јавног тужиоца из основних тужилаштава за које упућивање у посебна одељења фактички представља напредовање на виши ниво тужилаштва.

Посматрано и са становишта циља који треба да се постигне формирањем посебних одељења за борбу против корупције, што је стварање дугорочно ефикасног и квалитетног механизма за спровођење истрага финансијског криминала, са квалитетно обученим кадровима, нејасан је концепт „привременог статуса“ кључног актера тог механизма, што свакако јесте или треба да буде јавни тужилац. Сталност функције заменика тужиоца на овој позицији је основ независног, ефикасног и стручног рада који доноси резултате у борби против корупције, а посебно корупције на високом нивоу.

Када је реч о организацији рада јавног тужилаштва и полиције,

иако **Стратегија** препознаје тај сегмент као посебан проблем и изазов, **Закон** у том погледу не доноси значајне измене. **Закон** предвиђа да полицијске послове у вези са кривичним делима корупције вршити посебна организациона јединица МУП-а надлежна за сузбијање корупције која поступа по захтеву надлежног вишег тужиоца. У оквиру посебне јединице полиције одређује се по један полицијски службеник као координатор свих надлежних јединица полиције ради поступања по захтевима надлежног тужиоца.

Дакле полиција и даље остаје у свом ланцу командовања, а тужилац и даље остаје без ефикасног механизма да фактички и у потпуности управља радом полиције, односно истрагом. Наравно да овакав однос полиције и тужилаштва, као и у редовним поступцима, потенцијално отвара могућност да полиција у одређеној истрази, посебно када је реч о „високој корупцији“, пре поступи по упутствима својих старешина, него по захтеву јавног тужиоца.

Организација јавног тужилаштва

Или да ли је организација прилагођена

**Др Горан Илић,
председник Удружења
тужилаца Србије,
заменик Републичког
јавног тужиоца,
Повереник за
самосталност и заменик
Председника Државног
већа тужилаца**

Антиномије у уставном уређењу јавног тужилаштва Србије

Устав Републике Србије од 2006.¹ године дефинише јавно тужилаштво као “самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости”. Реч је о “историјској” дефиницији која не опредељује правну природу јавног тужилаштва. Иако, јавно тужилаштво одређује посредством “историјске” дефиниције, Устав истовремено уноси низ новина у одређење јавног тужилаштва. Основна новина је увођење у уставни систем Државног већа тужилаца, посебног органа Народне скупштине задуженог да обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Устав у члану 164. наводи да је Државно веће тужилаца самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних

тужилаца. Из овако формулисане одредбе могло би да се закључи да се ради о органу тужилачке самоуправе. Међутим, чињеница да носиоци јавнотужилачке функције према слову Устава немају утицај на избор чланова Државног већа тужилаца, као и да већину чланова Већа бира Народна скупштина указује на то да се ради о специфичном органу Народне скупштине у коме већину чине јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца.

Истини за вољу, уставно решење је “побољшано” Законом о Државном већу тужилаца² који предвиђа поступак избора кандидата за изборне чланове Државног већа тужилаца из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, са идејом да накнадни избор у Народној скупштини буде нека врста политичке потврде, односно парламентарна легитимизација кандидата који су у претходном изборном процесу добили поверење својих колега.

¹ “Службени гласник РС”, бр. 98/2006.

² “Службени гласник РС”, бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015.

у функцији сузбијања корупције јавног тужилаштва у Србији његовим задацима?

Осим, Државног већа тужилаца, Устав предвиђа и друге новине у нормама о јавном тужилаштву. Предвиђена је сталност функције за заменике јавних тужилаца, који се после првог пробног периода од три године бирају на функцију до навршења радног века, док је промењен и период трајања мандата јавних тужилаца који се сада бирају на период од шест година.³

Новину у регулисању јавног тужилаштва представља и институт првог избора заменика јавног тужиоца. Народна скупштина, на предлог Државног већа тужилаца, врши први избор заменика јавног тужиоца на период од три године. После истека пробног периода Државно веће тужилаца бира заменика јавног тужиоца на сталну функцију. Сам поступак избора детаљније је регулисан Законом

³ Устав оставља дилему у погледу садржаја појма “пробни рад”. Наиме, Устав не разјашњава да ли се пробни рад односи само на први избор заменика јавних тужилаца уопште или заменици тужиоца имају “пробни рад” приликом сваког избора на нову дужност дакле и приликом напредовања у тужилаштву.

о јавном тужилаштву⁴ и Законом о Државном већу тужилаца.

По важећем Уставу, јавног тужиоца бира Народна скупштина на предлог Владе Републике Србије. Ово решење је било предмет бројних критика у стручној јавност. Критичари сматрају да се овом одредбом осигурава утицај извршне власти на јавно тужилаштво, као и да се тиме поступку предлагања и избора јавног тужиоца даје претежно страначки и политички карактер. Осим тога у вези са избором јавних тужилаца уочиљива је несумњива антиномија у уставној позицији Државног већа тужилаца, које, по Уставу, штити самосталност јавних тужилаца иако, по том истом Уставу, нема надлежности у поступку предлагању и избору јавних тужилаца. Веће има задатак да заштити самосталност јавних тужилаца, премда према одредбама Устава нема надлежности у поступку њиховог предлагања и избора,

⁴ “Службени гласник РС”, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010 (погледај и чл. 6-8), 101/2011 и 121/2012. Види: чл. 10. Закона - 78/2011-3. Види: Одлуку УС РС број УЗ-1633/2010 - 38/2012-39, 121/2012, 101/2013, 111/2014, 117/2014, 106/2015, 63/2016. (одлука Уставног суда).

дакле нема надлежности у поступку који би морао да буде у функцији обезбеђења личне и професионалне самосталности јавних тужилаца.

Уставна позиција и устројство јавног тужилаштва од пресудне су важности за остваривање његових процесних овлашћења. Последњих година у Србији се и на релацији организација и процесне надлежности одвијао противуречан процес. Са једне стране, на јавно тужилаштво су преношена овлашћења независног судског органа (истражног судије), јавни тужилац је, такође, добио тзв. псеудосудске надлежности у предистражном и истражном поступку, а да приликом те законодавне интервенције није узимана у обзир потчињеност јавног тужилаштва Влади и Народној скупштини према Уставу од 2006. године. Супротност уставне позиције и процесних овлашћења додатно је нарушила ауторитет јавног тужилаштва, неспособног да у предметима “високог профила” односно политички осетљивим предметима спроведе делотворну истрагу.

Организација јавног тужилаштва у Србији

Уставне норме о јавном тужилаштву и Закон о јавном тужилаштву успостављају принципе организације јавног тужилаштва у Републици Србији. Јавно тужилаштво засновано је на начелу јединства и недељивости, што значи да је јавно тужилаштво устројено као јединствен орган за целу земљу. Из начела јединства и недељивости произилази начело хијерархијског уређења које се састоји у подређености нижих тужилаца, вишим. Хијерархијска овлашћења надређеног јавног тужиоца манифестују се као начело деволуције (право вишег да непосредно врши послове нижег тужиоца), и начело супституције (право вишег тужиоца да повери послове једног нижег тужиоца, повери на другом, нижем тужиоцу). Начело монархатског одлучивања утврђује надлежност јавног тужиоца у погледу начина и облика кривичног гоњења. Суштина овог начела је да све послове из надлежности јавног тужилаштва обавља једно лице.⁵ Друго схватање

5 Стевановић Ч. и Ђурђић В., Кривично процесно право, процесни субјекти, процесне радње, Ниш 1998, 137.

монархатског принципа, полази од тога, да су монархатско и хијерархијско начело скупа са начелом територијалности и начелом функционалности организациона начела, док су начело деволуције, супституције, официјелности и законитости функционална начела. По овом схватању, садржај монархатског и хијерархијског начела одређен је на истоветан начин, начело територијалности значи да се тужилаштва оснивају за одређено подручје, док се начелом функционалности врши расподела послова у оквиру самог тужилаштва.⁶ Постоје мишљења да поред монархатског принципа и принципа хијерархије, самосталност јавног тужилаштва представља важан принцип организације овог државног органа.⁷ Начело самосталности значи да тужилаштво остварује своју функцију изван утицаја са стране. Треће и можда најпотпуније схватање принципа унутрашње и спољашње организације подразумева да је тужилаштво јединствен, самосталан, хијерархијски и

6 Ракић-Водинелић В., Правосудно организационо право, Београд 1994, стр. 105-109.

7 Прван Љ, Јавно тужилаштво у правном систему нове Југославије, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, бр. 1, Београд 1975, стр. 10, 11.

монархатски устројен орган кога одликује унутрашње јединство и недељивост.⁸ Дакле, тужилаштво одликује и унутрашње јединство и недељивост, као принцип унутрашње организације, који подразумева да је тужилаштво јединствена служба у целини, и да постоји јединство и недељивост сваког тужилачког органа понаособ. Осим, што сматра да је унутрашње јединство и недељивост принцип унутрашње организације, Момчило Грубач пружа додатно објашњење појма самосталности тужилаштва која по њему обухвата екстерну и функционалну самосталност, али не и интерну самосталност која је својствена судовима.

Принцип самосталности јавног тужилаштва није сам себи сврха. Као начело екстерне организације самосталност има задатак да елиминише утицај извршне, законодавне и судске власти на тужилаштво.⁹ У већини држава за самосталност тужилаштва пресудан је однос према Министарству правде или уопште према органима

8 Грубач М., Кривично процесно право, увод и општи део, Београд 2004, стр. 164-170.

9 Гашовић М., Организација и функције јавног тужилаштва у Савезној Републици Југославији, магистарски рад одбрањен на Правном факултету Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 1999, стр. 41-42.

правосудне управе.¹⁰ Постоје и изузеци, попут Енглеске у којој је Краљевска тужилачка служба (Crown Prosecution Service)¹¹ настала из потребе да се полиција лиши одговорности за заступање оптужбе пред судом. Због начина настанка и природе односа са полицијским агенцијама током истраге, самосталног деловања Краљевске тужилачке службе преваходно се разматра са становишта односа са полицијом.¹² Ипак, када се објашњава независност деловања и одлучивања ове службе наводи се да се одлуке доносе независно од полиције, али и Владе.¹³

10 Постоје државе у којима је одлучујући однос према другим органима. Тако у Сједињеним Америчким Државама, окружни тужиоци на којима је тежиште кривичног прогона, услед начина избора и "перспективе реизборности, бивају зависни од "локалне власти и уске локалне политике". Види: Вујовић Д., Функције јавног тужиоца у преткривичном поступку, докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд 1993, стр. 136.

11 Crown Prosecution Service (CPS) не остварује надлежност на територији Велике Британије, већ искључиво Енглеске и Велса.

12 Boeuf, P., Effective administration of the police and the prosecution in criminal justice, 120th international senior seminar visiting experts' papers, Berlin 2001, pag. 121.

13 <https://www.cps.gov.uk/about-cps> (19.12.2017).

Премда постоје државе Европе у којима су тужилаштва функционално повезана са владом уверени смо да такав систем не би дао добре резултате у Србији. Када изводимо овакав закључак имамо у виду традиционалну супериорност Владе у Србији у односу на органе који припадају другим гранама власти, као и чињеницу да се надмоћ Владе манифестује и у самом систему извршне власти тако што Влада, као орган на врху пирамиде, "гуши" аутономију посебних органа или организација интегрисаних у извршну власт.

Самосталност тужилаштва и независност одлучивања јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца морала би да буде нормирана и према задацима који се постављају пред тужилаштво. Само јавни тужилац који је ослобођен било каквог утицаја може правилно и у пуном капацитету да остварује функцију кривичног прогона и друга процесна права и дужности јавног тужилаштва. Осим теоријских разлога у прилог схватању да тужилаштво у Србији мора организационо и функционално да буде одвојено од егzekутиве иду и практични разлози. Пре свих, то су задаци који се у борби против

криминала постављају пред Тужилаштво. Наиме, Тужилаштво у Србији има високо постављене задатке у сузбијању криминала. Неретко задатак јавних тужилаштва је да предузимају кривично гоњење особа повезаних са званичницима извршне, законодавне, па и судске власти или гоњење појединаца који припадају некој од ових власти. У таквој ситуацији само потпуно самостално и функционално независно тужилаштво може да одговори задатку и ефикасно врши прогон тих учинилаца кривичних дела.

Организација и надлежност органа за сузбијање корупције

Суочавање Србије са организованим криминалом и корупцијом одвијало се по обрасцу типичном за европске земље „младе демократије“. Измењено је процесно и кривично материјално законодавство и основани су посебни органи кривичног правосуђа за борбу против организованог криминала и корупције. Међутим, чини се да се приликом оснивања посебних органа кривичног правосуђа није схватило да органи чији је задатак да се супротставе

организованом криминалу и корупцији нису посебни само по надлежности. *Conditio sine qua non* да би ти органи могли ефикасно да се супротставе корупцији и другим облицима тешког криминала, јесте да им се обезбеде посебне гаранције независности и самосталности, без којих кривично правосуђе за борбу против корупције неће моћи да остварује своју надлежност у пуној мери. Другим речима, Посебно одељење Вишег суда у Београду, Посебно одељење Апелационог суда у Београду и Тужилаштво за организовани криминал, осим што имају посебну надлежност у области организованог криминала и корупције требали би да имају и посебне гаранције независности и самосталности да би се обезбедила неселективност гоњења и правило одлучивања у предметима корупције и организованог криминала. У Србији, међутим, органи задужени за супротстављање организованом криминалу и корупцији немају посебна јемства стварне независности односно самосталности, нити судије и носиоци јавнотужилачке функције имају нарочите гаранције личне независности и самосталности. Штавише, стиче се утисак да су ови органи подложнији утицају политике,

јер Тужилаштво, по правилу, није имало капацитет да гоњење случајева корупције уколико су они повезани са актуелном влашћу, а судске одлуке су могле да се предвиде у зависности од тога да ли се радило о окривљеном који је био повезан са неком од "бивших" или близак са актуелном влашћу.

Последње измене закона са замашним насловом Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције¹⁴ нису отклониле поменути концепцијски недостатак. Напротив, чини се да је начином на који се успостављају посебне регионалне организационе јединице за сузбијање корупције и начином одређивања судија и заменика јавних тужилаца за рад у тим јединицама проблем одсуства гаранција независности и самосталности судија и носилаца јавнотужилачке функције само увећан. У наставку текста предмет интересовања биће законска решења која се тичу успоставе посебних одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције у Београду, Новом Саду, Краљеву и Нишу.

14 "Службени гласник РС", број 94/2016.

Према члану 14. Закона, Посебна одељења виших јавних тужилашта оствариваће надлежност и поступаће у предметима кривичних дела из члана 13. Закона кривична дела против службене дужности (члан 359. и чланови 361. до 368. Кривичног законика) и кривично дело давање и примање мита у вези са гласањем (члан 156. Кривичног законика), кривична дела против привреде (чланови 223., 223а., 224., 224а., 227., 228., 228а., 229., 230., 231., 232., 232а., 233., члана 235. став 4, чланова 236. и 245. Кривичног законика), затим кривична дела против државних органа (члан 322. ст. 3. и 4. и члан 323. ст. 3. и 4. Кривичног законика), као и дела против правосуђа (чланови 333. и 335, члан 336. ст. 1, 2. и 4. и чланови 336б, 337. и 339. Кривичног законика), ако су извршена у вези са кривичним делима из тачака 1) до 5) овог члана. Утисак је да је надлежност посебних одељења виших јавних тужилаштава у погледу привредних кривичних дела одређивана насумично. Рецимо, посебна одељења виших јавних тужилаштава надлежна су за бројна кривична дела против привреде, али истовремено пада у очи да су из надлежности ових одељења изузета тзв. пореска

кривична дела. Из надлежности су изузета нека и друга кривична дела против привреде која су због учесталости и криминалног интензитета представљају озбиљну претњу несметаном одвијању привредних токова. Са друге стране, у пракси нека ретка кривична дела, без икаквог практичног повода, ушла су у каталог кривичних дела за која су надлежна посебна одељења јавних тужилаштава. Да се ради о насумичној и којекато одређиваној надлежности потврђује и то што су сродна кривична дела раздвојена, тако да су нека уврштена у круг кривичних дела из надлежности посебних одељења, док су друга изузета. Пример насумичног разврставања јесу кривично дело Недозвољена производња из члана 233. КЗ-а и кривично дело Недозвољена трговина из члана 234. ст. 4. КЗ-а. Прво од ова два кривична дела Недозвољена производња из члана 233. КЗ-а у потпуности изузето из делокруга посебних одељења виших јавних тужилаштава, док је најтежи облик блиског кривичног дела Недозвољена трговина из члана 235. ст. 4. КЗ-а уврштен у кривична дела по којима ће поступати посебна одељења.

Руковођење посебним одељењем, усклађивање рада и

активности између различитих посебних одељења и начин попуњавања састава нормиран је једним јединим чланом Закона (члан 15). Према је више питања организације регулисано једним чланом, нормативна језговитост није прикрила нелогичности и недоследности у нормирању организације посебних одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције. После рубрума, члана 15. који гласи: Руковођење, упућивање и координација рада посебних одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције, у ставу 1. тог члана одређује се да радом посебних одељења руководи руководиоца кога поставља виши јавни тужилац. Према, базични Закон о јавном тужилаштву израз "поставља" у члану 36. искључиво користи да би означио одлуку којом се одређује вршилац функције јавног тужиоца најдуже на период од године дана, у члану 15. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције постављењу се даје друго значење, јер постављење у овом случају представља одређивање руководиоца посебног одељења. Чињеница да се руководиоца одељења

поставља на неодређено време, да за руководиоца може да буде постављен носилац јавнотужилачке функције из јавног тужилаштва у коме није образовано посебно одељење за сузбијање корупције, чак и из јавног тужилаштва нижег нивоа претвара постављење у неку врсту квази избора којим се трајно мења професионални статус заменика јавног тужиоца који постаје руководиоца одељења.¹⁵

15 Временски неограничен период постављења као и могућност да за руководиоца буде постављен заменик из другог јавног тужилаштва, упућује на закључак да би положај руководиоца одељења вишег јавног тужилаштва за сузбијање корупције из члана 15. Закона, требало разликовати од положаја сваког другог руководиоца посебног одељења по члану 20. Правилника о управи у јавним тужилаштвима (Службени гласник РС", бр. 110/2009, 87/2010, 5/2012, 54/2017). Разлог више за разликовање руководиоца постављеног по члану 15. Закона од руководиоца по члану 20 Правилника је и у називу и природи акта на основу кога се постаје руководиоца. У првом случају то је посебни акт одлука или решење о постављењу, што имплицира да акт о постављењу мора да садржи образложење и разлоге, док се у другом случају у годишњем распореду послова одређује руководиоца одељења и његов заменик. Одређивање руководиоца по Правилнику, део је једног опсежнијег документа и самим тим у претежној мери има карактер назнаке коме се поверава руковођење одељењем на годину дана, него што има карактер намештења као у случају постављења руководиоца одељења за сузбијање корупције.

Дакле, без обзира што трајно намештење на дужност руководиоца посебног одељења вишег јавног тужилаштва за сузбијање корупције има одлике напредовања у служби, а у случају да се руководиоца поставља из нижег јавног тужилаштва представља временски неограничен привремени избор у више јавно тужилаштво, то овлашћење извучено је из надлежности Државног већа тужилаца које је по Уставу има изборне надлежности и врши избор на трајну функцију заменика јавних тужилаца.

Уколико би смо постављење из члана 15. ст. 1. Закона разумели као неку врсту организационог размештања унутар јавнотужилачког система, ни у том случају не би било оправдања да постављење руководиоца врши виши јавни тужилац у јавном тужилаштву у коме је образовано посебно одељење, будући да је та врста надлежности Законом о јавном тужилаштву, а на темељу принципа јединства и недељивости јавног тужилаштва поверена Републичком јавном тужиоцу. Сагласно Закону о јавном тужилаштву, Републичком

јавном тужиоцу додељене су организационе надлежности хијерархијске природе (по члану 36. постављење вршиоца функције јавног тужиоца), као и оне које нису изведене из хијерархијских овлашћења. У организационе надлежности о којима одлучује Републички јавни тужилац, а које имају персонални карактер, јер утичу на лични статус носилаца јавнотужилачке функције спадају премештај уз сагласност заменика јавних тужилаца и све врсте упућивања у друго јавно тужилаштво (чланови 63. и 64. ЗоЈТ). Премда се у вези са опсегом надлежности Републичког јавног тужиоца могла чути примедба експерта Савета Европе да поједина овлашћења Републичког јавног тужиоца, могу за последицу да имају "прекомерну моћ, не баш компатибилну са поделом надлежности у једном демократском друштву",¹⁶ ипак нема сумње да би нормативно исправније решење било да постављење руководиоца одељење буде поверено Републичком јавном тужиоцу.

¹⁶ Cornu P, Prosecutor Canton of Neuchatel, Komentari na nacrt Zakona o Drzavnom vecu tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu, Neuchatel, 2007, str. 18.

У члану 15. Закона нису утврђени обавезни критеријуми као услов постављања руководиоца одељења, као ни разлози за смену, а такође је изостало прописивање посебних критеријума за вредновање њиховог рада, што упућује на недвосмислени закључак да руководиоца може без икаквог образложења и правог повода да буде замењен и на његово место постављен неко други.

Приликом постављење руководиоца, распоређивања и упућивања заменика у посебна одељења виших јавних тужилаштва јавни тужилац који одлучује о намештењу водиће "рачуна о поседовању потребних стручних знања и искустава из области борбе против привредног криминала и сузбијања кривичних дела против службене дужности и корупције". Дакле, стручна знања кандидата нису предуслов за постављење, распоређивање и упућивање, већ виши јавни тужилац који врши постављење и распоређивање и Републички јавни тужилац који врши упућивање могу своју одлуку засновати и на уверењу да постављен, распоређен или упућен заменик јавног тужиоца

има стручна знања и искуства из "области борбе против корупције".

Осим, што поседовање специфичних знања и искуства није обавезујући услов за намештење, Законом нису прописана мерила и поступак на основу кога би се утврђивало да ли кандидат има знање и искуство неопходно за рад у области сузбијања корупције. Одредбу о томе да би кандидати требали да имају посебна знања и искуства из области сузбијања корупције, дакле, не би било могуће применити без доношење посебних подзаконских аката, што би само по себи отворило питање постојања законског овлашћења за доношење таквог акта.

Према члану 15. Закона, састав посебних одељења виших јавних тужилаштава ће се попуњавати на основу, у доброј мери, дискреционих аката Републичког јавног тужиоца и вишег јавног тужиоца у коме је оформљено одељење. Законска солуција по којој два јавна тужиоца различитог степена независно један од другог врше одабир припадника посебних одељења и да при том нису условљени обавезујућим критеријумима,

може представљати повод за својеврсну институционалну конфузију. Из текста Закона, наиме, није јасно којим редом ће се доносити одлуке о попуњавању састава, односно да ли ће Републички јавни тужилац имати предност да упућује или ће се најпре у одељење распоређивати заменици из вишег јавног тужилаштва у коме је основано одељење, а тек потом попуна вршити упућивањем. У сваком случају, попуна персоналног састава посебних одељења на основу "дуплог кључа" само појачава уверење да су правна нејасноћа, нелогичност и провизоран статус распоређених и упућених у ове тужилачке јединице подигнути на ниво принципа у одредбама Закона које уређују организацију посебних одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције.

Закључак

Мада идеја о оснивању специјализованих одељења јавних тужилаштава за сузбијање корупције ствара могућност за ефикасније кривично гоњење тзв. кривичних дела

корупције, практиковање те идеје кроз конкретна законска решења у битној мери угрожава саму замисао о ефикаснијем кривичном прогону корупције. Одсуство посебних гаранција самосталности за заменике јавних тужилаца упућење или распоређене у одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције, као и генерално провизоран професионални статус руководилаца одељења и заменика јавних тужилаца у тим одељењима, указује на то да суштинска замисао твораца Закона није била супротстављање тзв. високој корупцији, већ искључиво јавно манифестовање намере "обрачуна са корупцијом". После свега, може се основано претпоставити да учинак посебних одељења виших јавних тужилаштава, због мањкавости у законском оквиру, неће бити нарочит и да посебна одељења неће начинити кључни искорак у сузбијању "високе" корупције у Србији.

Коментар поводом почетка о организацији државних органа организованог криминала,

**Предраг Ћетковић,
Заменик јавног тужиоца
Више јавно тужилаштво
у Београду Посебно
одељење за сузбијање
корупције**

Уводна реч

Почев од 01.03.2018. године престало је важење Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела,¹ а почео је да се примењује Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције² (у даљем тексту ЗОНДОСОКТК). Новодонети ЗОНДОСОКТК, поред рогобатног и дугачког назива наслеђеног од претходника, за чије тачно памћење и репродуковање је почесто неопходна примена мнемотехничких метода, имао је прилично дугачак *vacatio legis*, који је био предвиђен како би стручна јавност и друга заинтересована лица могла детаљно да се упознају са новинама које је донео, али и како би Република Србија

обезбедила све потребне услове за несметан почетак примене овог Закона у пуном капацитету. Као што ће анализа која следи показати, Закон је предвидео решења која

¹ Службени гласник РС бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011, 101/2011 и 32/2013.

² Службени гласник РС бр. 94/16.

нису само „козметичке измене“, већ би суштински требало да створе платформу за ефикасну и опсежну борбу против најмалигнијих форми криминала и да буду моћно оружје у рукама државе, пре свега јавног тужилаштва као органа који врши кривични прогон у име државе. Нека од ових решења могу се оценити као добра, а нека и нису најсрећнија, па ћемо се у току овог текста задржати на решењима која су нова, била добра или лоша, док стара нећемо коментарисати и таксативно ћемо анализирати ова законска решења дајући наше *de lege ferenda* мишљење шта би још могло да се поправи, како би борба против организованог криминала, тероризма и корупције била још ефикаснија и донела *pro futuro* још боље резултате.

Корпус кривичних дела на која се ЗОНДОСОКТК примењује

У односу на претходника, видљиво је да чл. 2 ЗОНДОСОКТК-а предвиђа значајно измењен „каталог“ кривичних дела на која се Закон примењује, што је резултат крупне новине у виду формирања четири посебна одељења за сузбијање корупције при подручјима четири апелације у Републици Србији, о чему ће бити више речи касније, приликом давања коментара

примене новог Закона и надлежности у сузбијању тероризма и корупције

везаних за формирање ових одељења. Што се тиче кривичних дела на која се Закон примењује, изнећемо следећа запажања:

1) Исправно је чланом 2 тач. 3 Закона предвиђено да посебна одељења за сузбијање корупције у оквиру новоуспостављене надлежности обухвате кривична дела против службене дужности (чл. 359 и чл. 361 до 368 Кривичног законика³), као и кривично дело из чл. 156 Кривичног законика (у даљем тексту КЗ). Међутим, имајући

у виду праксу формирану код кривичног прогона појединих кривичних дела, попут Проневере из чл. 364 КЗ-а, можда је требало размислити о постављању одређеног имовинског цензуса који би постојао као услов *sine qua non* за успостављање обавезе посебног одељења за сузбијање корупције да врши кривични прогон. Наиме, као *ratio legis* успостављања надлежности посебних одељења за коруптивна кривична дела пре свега би требало да буде побољшање ефикасности прогона, што никако неће бити могуће уколико се ова

одељења затрпају предметима попут већине јавних тужилаштава у Републици Србији. Пошто први став кривичног дела из чл. 364 КЗ-а не предвиђа никакав имовински цензус за извршење тог дела, у пракси ће засигурно долазити до апсурдних ситуација да неко изврши кривично дело у коме је прибавио имовинску корист себи или другом у висини од пар хиљада или чак пар стотина динара (нпр. магацинер проневери неколико конзерви туне из магацина и прода их, па себи прибави на тај начин имовинску корист, каквих је случајева немали број било у пракси основних тужилаштава), а да ће се кривични прогон да врши посебно одељење за сузбијање корупције виших тужилаштава. На овај начин ће доћи до тога да одељења за сузбијање корупције изгубе оштрину коју би морала да имају како би се бавила озбиљнијим случајевима корупције, као и да се капацитети ових одељења троше на релативно бенигне ствари. Стога лако може доћи до ситуације да ова одељења, услед бављења багателним криминалитетом и оптерећености таквим предметима, не буду у могућности да користе нека друга добра решења овог Закона, попут формирања истражних тимова, која би значајно могла да

помогну код прогона озбиљне корупције. Наше је мишљење да је законописац ово могао да избегне тиме што је могао да предвиди да ће **ова одељења да врше кривични прогон за кривична дела из чл. 364 ст. 2 и ст. 3 КЗ-а (односно кад је прибављена имовинска корист преко 450 000 динара или 1 500 000 динара)**, чиме би се акценат ставио на озбиљнију корупцију, а не на багателне случајеве.

2) Што се тиче кривичних дела против привреде, која су предвиђена чланом 2 став 4 ЗОНДОСОКТК-а, уочава се да је прописано да се посебна одељења за сузбијање корупције баве кривичним прогоном за кривично дело Прање новца из чл. 245 КЗ-а, што се свакако може оценити као исправно решење. Међутим, на основу законске формулације јасно је да ће ова одељења вршити кривични прогон за сва кривична дела из чл. 245 КЗ-а, што ће допринети додатном значајном оптерећењу ових одељења, које не сматрамо оправданим. Без обзира на измену законске формулације, јер се више не тражи знање да имовина потиче из кривичног дела, како је то предвиђао ранији чл. 231 КЗ-а, већ знање да имовина

³ Службени гласник РС бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016

потиче из криминалне делатности, како то сада предвиђа чл. 245 КЗ-а, најчешће ће „прљав новац“ бити резултат претходног извршења неког кривичног дела. Одатле је неминовно да ако се неко бави нпр. препродајом дроге или шверцом оружја, па кроз извршење ових кривичних дела стекне нелегалан новац који је потребно „опрати“, потом врши и кривично дело прања новца. Реперкусије на поступање посебних одељења за сузбијање корупције огледаће се у „привлачењу“ надлежности и за кривична дела за која иначе не врше кривични прогон, попут кривичних дела из чл. 246 КЗ-а или 348 КЗ-а, јер разлози целисходности нису на страни раздавања прогона извршилаца кривичних дела Прања новца од предикатних кривичних дела. Законодавац је овако нешто могао да избегне да је предвидео да ће посебна одељења за сузбијање корупције вршити само у случају да прљав новац представља резултат извршења кривичних дела која су у надлежности ових одељења (попут Злоупотребе службеног положаја или Злоупотребе у јавним набавкама и слично), што би било много логичније решење него постојеће.

3) Са друге стране, за разлику од претходних случајева, мишљења смо да је кривично дело Пореска утаја из чл. 225 КЗ-а неосновано изостављено из каталога кривичних дела за која поступају

посебна одељења за сузбијање корупције. У питању је кривично дело које је од виталног значаја за спречавање пореске евазије, и ефикасан и благовремен кривични прогон за ово кривично дело свакако би послао сигнал многим потенцијалним извршиоцима да није вредно избегавати плаћање пореза, а ефикасна наплата пореза без сумње би допринела јачању буџета Републике Србије, што би опет повратно делом могло да искористи за јачање капацитета институција које су делом заслужне за ефикасну наплату пореза (попут пореске полиције и јавног тужилаштва). Није нам познато који су аргументи руководили законодавца да изостави ово кривично дело из каталога, али свакако да аргументи који се односе на досадашња искуства везана за кривични прогон овог кривичног дела јесу *argumentum pro uoђења овог кривичног дела у каталог*. Наиме, кривични прогон за ова кривична дела веома дуго траје, она захтевају посвећеност и специјализацију носилаца правосудних функција (судија и јавних тужилаца) због специфичности пореске материје коју ови органи немају, па су честе ослобађајуће пресуде и застаре кривичног гоњења, и допринос ефикасној наплати пореза кроз процесуирање извршилаца овог кривичног дела је минималан, па самим тим и генерална превенција као једна од сврха кажњавања не постоји. Специјализацијом

јавних тужилаштава и судова за кривични прогон извршилаца пореске утаје, Република Србија би свакако послала озбиљну поруку да свака врста корупције, па тако и корупција у виду избегавања плаћања прописаних обавеза држави неће проћи некажњено, јер ће постојати велика вероватноћа да ће извршиоци бити кажњени, чиме ће циљеви генералне превенције бити остварени, а позитивни финансијски резултати за фискус немерљиви у односу на улагања.

О томе која кривична дела су још могла бити обухваћена овим каталогом, а која није требало обухватити, или их није требало обухватити у обиму у коме су обухваћене, могле би се водити озбиљне полемике. Међутим, обим овог рада нам не дозвољава детаљније упуштање у анализу свих кривичних дела, па смо се одлучили да изнесемо само неке од напомена и запажања која се налазе у претходним тачкама, и тиме евентуално подстакнемо даље анализе и полемике око корпуса кривичних дела на која би требало примењивати ЗОНДОСКОКТК.

Неусклађеност ЗОНДОСКОКТК-а са другим законима од значаја за његову примену

Номотехника је некада била посебан предмет на правним факултетима и веома пажљиво се

прилазило свакој измени закона, јер се између осталог знало да свака промена закона може довести до тангирања других закона у оквиру правног система наше тадашње државе. Уколико се измене било ког закона не учине детаљно и плански, улази се у ризик да дође до колизије правних норми у измењеном закону са другим законима који нису измењени, а требало је да буду.

Такву ситуацију на законодавном плану имамо и са ЗОНДОСОКТК-ом, јер овај Закон није испраћен планском променом неких других закона, које је било потребно изменити и прилагодити изменама које је донео ЗОНДОСОКТК, а како би сви ови закони могли без колизија да се примењују у пракси. Навешћемо примере Законика о кривичном поступку⁴ (у даљем тексту ЗКП) и Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела⁵ (у даљем тексту ЗОИПКД).

Чланом 162 ЗКП-а одређена су кривична дела на која је могуће применити посебне доказне радње. У ставу 1 истог члана наводи се да су то дела **за која је посебним закон одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности**. Ова одредба је остала неизмењена, иако је ЗОНДОСОКТК донео

крупну измену у том смислу што поред надлежности Тужилаштва за организовани криминал сада уређује и надлежност посебних одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције, предвиђених чл. 14 тог Закона. Како је чланом 2 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела била предвиђена искључиво надлежност Тужилаштва за организовани криминал, није било дилеме око тога да се одредба чл. 162 ст. 1 ЗКП-а примењује на сва кривична дела из тог члана. Међутим, одредба чл. 2 ЗОНДОСОКТК одређује за која дела је надлежно и Тужилаштво за организовани криминал, али и посебна одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције. Пошто чл. 162 ст. 1 ЗКП-а помиње само **тужилаштва посебне надлежности**, а Закон о јавном тужилаштву⁶ у чл. 13 ст. 2 предвиђа да су тужилаштва посебне надлежности само Тужилаштво за организовани криминал и Тужилаштво за ратне злочине, може се извести закључак да се посебне доказне радње могу применити само на она дела која су у надлежности Тужилаштва за

организовани криминал, а не и посебних одељења за сузбијање корупције. Међутим, оно што је свакао требало изменити јесте чл. 162 ст. 2 ЗКП-а, који предвиђа да се посебне доказне радње могу применити и на кривично дело **Прање новца из чл. 231 КЗ-а**, за које постоји надлежност посебних одељења за сузбијање корупције. Изменама КЗ-а, које су усклађене са ступањем на снагу ЗОНДОСОКТК, предвиђено је да се од 01.03.2018. године **кривично дело Прања новца налази под чланом 245 КЗ-а**, а као дело под чл. 245 КЗ-а Прање новца предвиђено је и у чл. 2 ст. 4 ЗОНДОСОКТК, док ЗКП код **посебних доказних радњи не препознаје чл. 245 КЗ-а као прање новца, већ и даље предвиђа чл. 231 КЗ-а**. Пошто се посебне доказне радње примењују изузетно, односно само онда када се на други начин не могу прикупити докази за кривично гоњење или би њихово прикупљање било знатно отежано, судови са посебном пажњом приступају провери услова потребних да се посебне доказне радње одреде. Разлог таквом приступу јесте и неспорна чињеница да се посебним доказним радњама више задире у људска права него другим доказним радњама. У таквој ситуацији, лако се може десити да ће судови у пракси одбијати предлоге посебних одељења за сузбијање корупције за примену посебних доказних радњи када

4 Службени гласник РС бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

5 Службени гласник РС бр. 32/2013 и 94/2016.

6 Службени гласник РС бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 др. Закон, 101/2011, 38/2012 одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014 одлука УС, 117/2014, 106/2015, 63/2016 одлука УС.

постоје основи сумње да лица врше кривично дело Прање новца из чл. 245 КЗ-а, јер примењујући ЗКП увек могу да закључе да постоји несклад између члана КЗ-а који предвиђа ЗКП (чл. 231 КЗ-а) и чл. КЗ-а који предвиђа ЗОНДОСОКТК као дело из надлежности посебних одељења за сузбијање корупције (чл. 245 КЗ-а), па би ову неусклађеност хитно требало отклонити.

Још је лошија ситуација када је у питању будућа примена ЗОИПКД. Чланом 2 ст. 1 тач. 5 овог Закона предвиђена је примена овог Закона на читав низ кривичних дела из главе КЗ-а против привреде, који су од 01.03.2018. године у КЗ-у означени потпуно другим бројевима чланова него што су означени чланови у ЗОИПКД. Тако ехем-рли сауса кривично дело из чл. 223 више није Фалсификовање новца, већ Превара у обављању привредне делатности, а чл. 224 више није Фалсификовање хартија од вредности већ Проневера у обављању привредне делатности, чл. 225 више није Фалсификовање и злоупотреба платних картица већ Пореска утаја и тако даље редом. Како **ЗОИПКД сва ова кривична дела има означена само бројевима чланова, без навођења имена кривичног дела**, ова неусклађеност у изменама КЗ-а довела је до тога да се званично овај Закон неће примењивати на кривична дела на

која би требало да се примењује, већ **на потпуно друга кривична дела на која законодавац када је доносио ЗОИПКД није желео да се примене, а неће бити примењиван на кривична дела на која би га требало применити, те би ЗОИПКД хитно требало изменити и усладити га са изменама КЗ-а**. Примера ради, када је у питању надлежност посебних одељења за сузбијање корупције, овај закон не може бити примењиван на кривична дела Злоупотребе положаја одговорног лица (ранији 234 КЗ-а) или на Прање новца (ранији 231 КЗ-а), већ може на Недозвољену производњу (садашњи чл. 234 КЗ-а) и Давање мита у обављању привредне делатности (садашњи чл. 231 КЗ-а). Имајући у виду значај овог Закона, и чињеницу да се кроз трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела може задати озбиљан ударац криминалу, а истовремено је могуће обезбедити и значајна средства која би отишла у државни буџет, сматрамо да би колико одмах морале да се изврше измене ЗОИПКД и његово усклађивање са изменама КЗ-а и ЗОНДОСОКТК-а.

Формирање органа надлежних за сузбијање корупције

Свакако најзначајнији новум у односу на претходни Закон представља формирање посебних државних органа који ће се бавити сузбијањем корупције. У питању су

органи који раније нису постојали, а који би по науму законодавца требало да у наредном периоду изнесу главни терет борбе против корупције у Републици Србији. Тако чл. 13 ЗОНДОСОКТК-а предвиђа да су за прогон учинилаца кривичних дела која су означена коруптивним надлежна посебна одељења виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције, као и организациона јединица у МУП-у надлежна за сузбијање корупције, док се за суђење формирају посебна одељења виших судова која ће бити надлежна за сузбијање корупције. Ово законско решење може се оценити као позитивно, јер је специјализација органа који ће радити на прогону и суђењу за ова кривична дела пут ка бољим резултатима у сузбијању корупције.

Релативно спорним може се посматрати само решење које предвиђа да се заменици јавних тужилаца који ће радити у овим одељењима распоређују (из виших тужилаштва) или упућују (из основних тужилаштва), а не бирају се у ова одељења. Наиме, чл. 63 Закона о јавном тужилаштву предвиђа да се заменик јавног тужиоца може упутити у друго јавно тужилаштво најдуже до једне године. Дакле, сви заменици јавног тужиоца који су упућени у виша јавна тужилаштва из основних тужилаштва могу да раде на пословима сузбијања корупција највише до годину дана, након чега се поново одлучује о томе да ли ће бити упућени

на наредних годину дана, или враћени у основна тужилаштва. Будући да рад на кривичним делима која су у надлежности посебних одељења за сузбијање корупције свакако захтева континуиран рад и озбиљну припрему, као и комплексан предистражни и истражни поступак, *prima facie* је јасно да је рок за упућивање од годину дана прекратак за било какав озбиљан рад и специјализацију ових заменика јавног тужиоца. Поред тога, преиспитивање статуса заменика јавних тужилаца који раде у посебним одељењима сваке године не доприноси ни сигурности тужиоцима, јер ће мета ових одељења бити и различити функционери (они које не бира, именује или поставља неко од органа предвиђених чл. 3 ст. 2 ЗОНДОСОКТК-а), људи са доста капитала и утицаја у друштву (тзв. тајкуни) и друга лица која могу да покушају да искористе оваква решења и приликом доношења одлуке о упућивању утичу да се оним заменицима јавног тужиоца који су бескомпромисни у борби против корупције не продужи мандат у посебним одељењима за сузбијање корупције. Много боље решење је предвиђено за судије посебних одељења за сузбијање корупције, јер у чл. 18 Закона експлицитно стоји да се судије распоређују у то одељење на време од шест година.

Из наведених разлога, наш је *de lege ferenda* став да би оваква

ситуација могла да се избегне на два начина. Први би био да се попут упућивања заменика јавних тужилаца у тужилаштва посебне надлежности предвиди да се заменици јавног тужиоца могу упутити у посебна одељења за сузбијање корупција на период до четири године, као што се упућују у Тужилаштво за организован криминал, што би изискивало промену Закона о јавном тужилашству. Друга опција била би да се у ЗОНДОСОКТК-у брише могућност да се заменици јавних тужилаца упућују из основних тужилаштва у виша тужилаштва, већ да се у посебна одељења за сузбијање корупције само распоређују заменици јавних тужилаца из виших јавних тужилаштва, чиме би статус заменика јавних тужилаца који раде на овако осетљивим предметима био много бољи.

Наравно, ако систем не функционише, онда свакако није могуће спречити утицаје на рад посебних одељења за сузбијање корупције, а ако систем ради онда су и актуелна решења довољна да се постигну добри резултати у борби против корупције. Наведено опет не значи да не треба тежити ка што бољем законском оквиру који ће обезбедити већу сигурност запосленима на сузбијању корупције, како би они могли на најбољи начин да обаве послове који су им дати у надлежност.

Неоправдане разлике у финансијском положају

ЗОНДОСОКТК је оправдано у чл. 11 и чл. 12 предвидео да плате запослених у органима који раде на сузбијању организованог криминала могу да се увећају до двоструког износа плата која би остварили у редовним органима, као и да стаж осигурања судија, тужилаца и заменика јавних тужилаца који раде на пословима сузбијања организованог криминала треба да буде увећан тако да за 12 месеци имају урачунат стаж од 16 месеци. У принципу ове одредбе нису спорне и преузете су из Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела. Посматрано и упоредноправно, особе које раде на оваквим пословима и у другим државама имају веће плате и друге бенефиције у односу на друга лица запослена у редовним тужилаштвима и судовима, за шта постоје оправдани разлози.

Оно што је по нама спорно, јесте чињеница да никаква посебна надокнада није предвиђена за запослене у посебним одељењима за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима. Корупција се свакако не може оценити мањим злом од организованог криминала, поготово што је много присутнија у свакој сфери

друштва од организованог криминала, а често се и преплиће са организованим криминалом. Такође, упоредноправно гледано, запослени који раде на сузбијању корупције у другим државама имају посебне новчане надокнаде или бенефите због врсте посла који обављају. Без обзира на лимитираност финансијских могућности Републике Србије, уколико се хтело озбиљно супротставити корупцији, морала су се наћи средства која би се додатно уложила у побољшање финансијског положаја лица заспослених на сузбијању корупције. Нису то морали бити износи као код лица запослених на сузбијању организованог криминала, али свакако није адекватно решење било не предвидети **никакве посебне новчане надокнаде или бенефите** за лица која раде на сузбијању организованог криминала. На тај начин би се минимизирала могућност да се на ова лица утиче, јер би им се омогућила финансијска независност, али би се та лица и додатно мотивисала да још ефикасније раде на пословима сузбијања корупције.

Увођење финансијске форензике

Значајна новина у раду Тужилаштва за организовани криминал и посебних одељења за сузбијање корупције јесте **могућност** да се у оквиру ових тужилаштава

формира служба финансијске форензике, предвиђена чл. 19 ЗОНДОСОКТК-а. Како би борба против организованог криминала и корупције заиста и била ефикасна, формирање службе финансијске форензике **не сме остати само могућност, већ мора бити реализована у пракси**. Чињеница је да је досадашња пракса прогона извршилаца кривичних дела из области привреде и финансија показала да како полиција, тако и јавно тужилаштво и судови не располажу потребним знањима да би се на прави начин истражила ова врста кривичних дела и потом успешно водили кривични поступци и доказивало њихово извршење. Стога би у будућности јавно тужилаштво требало да има поред себе финансијске форензичаре, који би им помогли у сфери финансија, рачуноводства, ревизије, банкарског, берзанског и привредног пословања, што ће свакако допринети бољем квалитету оптужница и довести до квалитетнијег доказивања у раду ових тужилаштава, па се ово решење мора оценити као позитивно.

Службеници за везу

За разлику од финансијске форензике, чл. 20 ЗОНДОСОКТК-а предвиђа **обавезу за одређени број државних институција** да одреде најмање једног службеника за везу ради остваривања сарадње и ефикаснијег достављања

података из ових органа Тужилаштва за организовани криминал и посебним одељењима за сузбијање корупције виших јавних тужилаштава. У корпус ових органа законодавац је сврстао институције за које је проценио да њихово ближе повезивање са тужилашвом може да допринесе ефикасности кривичног гоњења, и ту су ушли пре свега Пореска управа, Пореска полиција, Управа царина, Народна банка Србије, Управа за спречавање прања новца, Агенција за борбу против корупције и друге таксативно набројане институције у чл. 20 ЗОНДОСОКТК-а. Са друге стране, остављена је могућност да и у другим институцијама, мимо побројаних, на захтев јавног тужиоца могу бити одређени службеници за везу, а ти службеници могу бити и премештени у јавна тужилаштва ради повећања ефикасности њиховог рада.

Ово решење је свакако позитиван искорак у борби против организованог криминала и корупције, и представља резултат чињенице да су криминалне структуре које би требало да буду мета Тужилаштва за организовани криминал и посебних одељења за сузбијање корупције виших јавних тужилаштава изузетно организоване и повезане, па би јавна тужилаштва у циљу успешног прогона извршилаца ових кривичних дела морала

да имају што шири „преглед стања“, што није могуће без чвршће повезаности и сарадње тужилаштва са другим државним институцијама. Повезаност преко службеника за везу омогућиће бржи проток информација између јавних тужилаштва и других државних институција, чиме ће се створити услови за ефикасније прикупљање доказног материјала против извршилаца кривичних дела организованог криминала и корупције.

Оно што би могло да се доведе у питање, јесте законска формулација да се одреди „најмање један“ службеник за везу у државним институцијама набројаним у чл. 20 ст. 1 ЗОНДОСОКТК-а. Оваква формулација значи да је могуће одредити и само једног службеника за везу, који би требало да ради на ефикасној размени информација како са Тужилашвом за организовани криминал, тако и са четири подручна посебна одељења виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције. Уважавајући реалне потребе, тешко је замислити да само један службеник за везу може да одговори у потребним роковима свим захтевима тужилаштва за траженим информацијама. Стога је можда требало предвидети да за свако од наведених тужилаштва треба одредити по једног службеника за везу, чиме би се свакако ефикасност

размене информација довела на одговарајући ниво.

Ударне групе

Могућност да Тужилаштво за организовани криминал и посебна одељења за сузбијање корупције виших јавних тужилаштва формирају ударне групе (eng. Task force) је још једна новина овог Закона која би требало да донесе позитивне резултате у будућности. Ове групе формирају се по одлуци тужиоца, и њоме руководе јавни тужиоци или њихови заменици. Без обзира на овакву законску формулацију, надамо се да ће у пракси овим ударним групама да руководе заменици јавних тужилаца који раде на конкретном предмету, и који ће после анализе прикупљених доказа евентуално даље заступати оптужни акт, јер само заменици јавних тужилаца који раде на предметима могу знати шта им треба за кривични прогон и у ком правцу ударна група треба да делује. У састав ударних група биће именована лица чији профил *ad hoc* тужилаштво оцени као потребан за рад на расветљавању одређеног кривичног дела и прикупљању доказа за кривични прогон. Примера ради, ако је у конкретном случају у питању пореско кривично дело, у састав ударне групе морали би ући службеници из Пореске полиције, ако би било у питању кривично дело кријумчарења, у

састав ударне групе улазили би службеници из Управе царина и тако даље.

Начин на који је генерално замишљено да се формирају и функционишу ударне групе, добро је замишљен, и заиста се надамо да ће се у пракси створити услови да тужилаштва могу када год је потребно да формирају ударне групе и на тај начин се адекватно посвете прикупљању доказа за кривични прогон. Оно што би у пракси могла да буде препрека да се ударне групе формирају јесте закрченост јавних тужилаштва текућим предметима, пошто би ваљало да заменици јавних тужиоца који уђу у ударне групе буду потпуно или делимично ослобођени обавезе рада на текућим предметима, што опет неће бити могуће ако је таквих предмета много. Са друге стране, ако би тужиоци требало да руководе овим ударним групама без ослобађања од текућих обавеза, бојимо се да ће формирање ударних група остати само могућност која је предвиђена, али која неће бити често имплементирана у пракси.

Рђаво срочена прелазна законска одредба

Када су формирана посебна одељења за сузбијање корупције виших јавних тужилаштва, идеја законодавца била је да та одељења почну са радом „од нуле“, односно

неоптерећена ранијим (не)радом и предметима који су рађени пре формирања ових одељења. Тиме би се овим одељењима дала и фактичка могућност да користе напред наведене нове институте у пуном капацитету, пре свега да формирају ударне групе и на тај начин се кроз један проактивни приступ, потпуно другачији од досадашњег приступа супротставе организованом криминалу и корупцији. Међутим, одредба чл. 30 ЗОНДОСОКТК-а је пример како једна рђаво срочена прелазна одредба може да упропасти цео концепт и од старта рада посебних одељења за сузбијање корупције виших јавних тужилаштава „стави камен око врата тим одељењима“.

Наведена одредба каже да ће се „кривични поступци **покренути** због кривичних дела из чл. 2 овог Закона окончати пред јавним тужилаштвом или судом који су били функционално надлежни за поступање пре почетка примене овог Закона“. Како чл. 7 ЗКП-а предвиђа ситуације када је кривични поступак покренут, а ту не спадају предмети који се налазе у предистражном поступку, каквих је у тренутку ступања на снагу ЗОНДОСОКТК-а у Републици Србији **било више хиљада** у различитим јавним тужилаштвима, сви ти предмети су достављени на даље поступање посебним одељењима за сузбијање корупције виших јавних тужилаштава. Тако је, примера ради, Посебном одељењу

за сузбијање корупције Вишег јавног тужилаштва у Београду достављено између 5000 и 6000 предмета са подручја београдске апелације који су били у фази предистражног поступка и тиме је ово одељење у старту кренуло из „дебелог минуса“. Законодавац је ову ситуацију могао да избегне да је другачије формулисао ову прелазну одредбу, па је могао да предвиди да ће у надлежности раније функционално надлежних јавних тужилаштава или судова остати предмети у којима је **предузето или започето кривично гоњење**, у складу са чл. 5 ЗКП-а, или да се једноставно предвиди да ће у њиховој надлежности остати сви предмети који су **пристигли у тужилаштва или судове закључно са 28.02.2018. године**. Међутим, тако нешто није учињено, и врло брзо ће се видети проблеми због овако рђаво срочене прелазне законске одредбе. Да ли је то резултат омашке законодавца, или су капацитети ових одељења свесно ab initio оптерећени старим предметима, заиста не можемо да претпоставимо, али свакако се може тврдити да се овако нешто могло избећи.

Закључна разматрања

Дајући закључну оцену, може се рећи да је позитивно то што је ЗОНДОСОКТК предвидео низ нових института, попут формирања посебних органа за

сузбијање корупције, финансијских форензичара, ударних група и службеника за везу који могу значајно да допринесу будућој борби против корупције и организованог криминала. Битно је да се предвиђена законска решења буду испраћена и адекватном инфраструктурном и кадровском подршком, што је нужан предуслов за пуну примену ЗОНДОСОКТК-а и коришћења предвиђених института у духу овог Закона.

Наравно, увек постоје делови Закона који би могли бити побољшани, па смо у том смислу дали наше скромно мишљење шта би се евентуално могли изменити како би примена ЗОНДОСОКТК-а могла да донесе још боље резултате у практичној примени. У том смислу, надамо се да ће овај текст подстаћи додатне стручне дискусије, кроз које би стручна јавност могла да изнесе ставове везане за овај Закон, односно његове добре и лоше стране. Кроз процес стручне расправе искристалисали би се ставови који би у будућности могли да буду ваљан путоказ законодавцу у ком смеру би Закон могао да се коригује и допуни, и тиме постане још значајнији алат државним органима у борби против организованог криминала и корупције.

БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

- МИТ ИЛИ СТВАРНОСТ -

НЕНАД СТЕФАНОВИЋ,
члан УО Удружења
тужилаца Србије
и специјалиста
за сузбијање
организованог
криминала, тероризма и
корупције

**АЛЕКСАНДАР
РАДОСАВЉЕВИЋ,**
заменик јавног тужиоца
у Посебном одељењу
за борбу против
корупције у Нишу

Има више дефиниција и врста корупције. Најпознатија и најприхваћенија дефиниција је она коју је дала Светска банка, која корупцију дефинише као злоупотребу јавних овлашћења ради стицања приватне користи. Најопаснија врста је системска корупција коју ствара сама држава лошим законским решењима, као и сталним одбијањем да добре законе које је донела доследно спроводи и примењује.

Поглавље 23 обухвата четири тематске целине које чине: реформа правосуђа, антикорупцијска политика, основна права и права држављана Европске уније. Дакле, срж поглавља 23 чини антикорупцијска политика, односно ефикасна борба против корупције која представља најозбиљнију претњу стабилности демократских институција и владавине права.

Проблем борбе против корупције, а везан за правосуђе, је и перцепција друштва о корупцији у правосуђу. Одувек је постојало правило да онај који изгуби спор прича да се

то десило зато што је судство корумпирано и некомпетентно, али ако такав начин размишљања постане став јавног мњења то ће бити погубно

У циљу ефикасне борбе против корупције Народна скупштина Републике Србије је током 2016. године донела Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, а који је почео са применом 01.03.2018. године.

Наведеним законом су основана посебна одељења виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду као и организационе јединице Министарства унутрашњих послова надлежне за сузбијање корупције.

Законом су одређена кривична дела у којима поступају посебна одељења виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције. То су таксативно наведена кривична дела против службене дужности, против привреде, против државних органа и против правосуђа. За

највећи део тих кривичних дела до доношења наведеног закона је била предвиђена стварна надлежност основних јавних тужилаштава.

Дакле, новим законским решењима уочљива је интенција законодавства да се борба против корупције подигне на виши ниво.

Добре стране овог Закона су могућност образовања службе финансијске форензике у посебним одељењима виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције, обавезно одређивање службеника за везу у Пореској полицији, Управи царина, Народној банци Србије, Управи за спречавање прања новца, Управи за јавне набавке и другим државним органима, а све ради остваривања сарадње и ефикаснијег достављања података тих органа и организација посебним одељењима за сузбијање корупције.

Формирање ударних група представља један нов институт у нашем кривичном законодавству који се у упоредној пракси показао као изузетно користан

у борби против корупције, јер у састав ударне групе могу ући стручњаци различитих профила, што је посебно добро у борби против корупције, због сложености предмета и различитим појавним облицима корупције.

Удружење тужилаца Србије поздравља доношење овог закона и борбу против корупције, међутим, морамо да укажемо на одређене недостатке закона који ће по нашем мишљењу утицати на ефикасност борбе против корупције.

Рокови, начин поступања и начин службене комуникације посебних одељења виших јавних тужилаштава и организационе јединице МУП-а надлежне за сузбијање корупције уређују се актом који заједно доноси министар надлежан за послове правосуђа и министар надлежан за унутрашње послове, што је директно мешање других грана власти (извршне) у рад тужилаштва као посебног државног органа и да је требало да таква одредба прописује да такав акт доноси републички јавни тужилац.

Безбедносно проверавање лица која врше функцију, односно обављају послове и задатке у државним органима и посебним организационим јединицама спроводе министарство надлежно за унутрашње послове, у сврху утврђивања постојања сметњи са становишта заштите јавног поретка и Безбедносно-информативна агенција, у сврху утврђивања постојања сметњи са становишта безбедности Републике Србије је такође проблематично и може да уведе категорију "политичке подобности", која је у давној прошлости бивше државе СФРЈ била једно од мерила за избор тужилаца и судија. Спорно је да се безбедносно проверавање може обавити без знања лица која се проверавају, и то преступања на рад, односно функцију, током вршења функције, односно обављања послова, као и годину дана по престанку вршења функције, односно обављања послова. Сматрамо да би то требало да буде надлежност искучиво Агенције за борбу против корупције у оквиру њених надлежности.

На челу Министарства унутрашњих послова и Безбедносно информативне агенције налазе се високопозиционирани политички функционери, па би из тог разлога требало преиспитати моделе контроле оних који поступају у предметима са коруптивним кривичним делима због опасности политичког интервенисања и склањања “неподобних”, односно оних који имају професионални интегритет.

Искључено је Државно веће тужилаца из поступка селекције кандидата за рад у тим посебним одељењима. ДВТ је по Уставу и законима једини орган који може да утврђује достојност, стручност и оспособљеност носилаца јавнотужилачке функције, па сходно томе овај закон у себи садржи потенцијално неуставне одредбе из разлога што одлуку о достојности доносе безбедносне службе, а о стручности и оспособљености кандидата за борбу против корупције виши јавни тужилац.

Виши јавни тужилац поставља руководиоца посебног одељења на основу дискреционог

овлашћења, што представља потенцијално опасну коруптивну таку. Није прописано на који начин се врши селекција кандидата за рад у том посебном одељењу осим што је прописано да ће се водити рачуна о поседовању потребних стручних знања и искуства из борбе против привредног криминала и сузбијање кривичних дела против службене дужности и корупције. Сматрамо да поступак селекције кандидата треба да спроводи искључиво Државно веће тужилаца.

Још једна тачка утицаја на поступање јесте што се заменици јавних тужилаца упућују у посебна одељења, не бирају се. То значи да могу да буду враћени у своја тужилаштва нижег ранга без икаквог образложења и на тај начин им се не гарантује сталност функције у посебним одељењима. Удружење тужилаца Србије се залаже да буду бирани на огласу од стране ДВТ за заменике вишег јавног тужиоца.

Све ово представља опасне коруптивне тачке и опасност да се закон и поступање по њему претвори у своју супротност, а

такође се отвара велика опасност за утицај на заменике тужиоца, који ће због тога водити рачуна приликом рада у политички осетљивим предметима.

Проблематично је и што се пријавио јако мали број заменика тужилаца за рад у овим одељењима, од око 700 носилаца јавнотужилачке функције, за 75 места у посебним одељењима пријавило се мање од 100 кандидата. Можемо закључити да је мали број пријављеним управо зато што немају гаранције за самосталност у поступању нити сталност функције што доводи у сумњу закључак који се пласира да су најбољи и најобученији изабрани за та одељења.

У односу на корупцију неопходно је да се пође од једног рационалног приступа који захтева упознавање тог облика криминалитета, реалну процену његове тежине и опасности по друштво и појединца али и обезбедити значајна буџетска средства за примену закона у пуном капацитету и јачање материјалних и људских ресурса.

ПОЛОЖАЈ ЈАВНОГ ТУЖИОЦА ОРГАНИЗАЦИЈИ И НАДЛЕЖНОСТИ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА,

Гордана Крстић, Мастер
правник, заменик јавног
тужиоца у Другом основном
јавном тужилаштву у Београду,
е-мејл адреса: grkrstic@gmail.
com; указујем и да ставови
изнети у раду представљају
мој лични став као аутора, а
не државног органа у ком сам
запослена

1. Уводне напомене

Дана 01. марта 2018. године почео је да се примењује Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције,¹ (у даљем тексту: Закон) који је заменио претходно важећи Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела² из 2002. године.

Организовани криминал, тероризам и корупција представљају жаришне тачке криминалних активности и њихово сузбијање је свакој савременој демократској држави фундаментални и примарни

циљ због примене принципа владавине права, јемства људских

¹ Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, Службени гласник РС, бр. 94/16; закон је ступио на снагу 02.12.2016. године, а примењује се од 01.03.2018. године.

² Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, Службени гласник РС, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11, 101/11, 32/13.

права и основних слобода свих грађана и заштите државне власти и јавне безбедности. Уједно, они обухватају најтежа и најсложенија кривична дела, а због специфичне организације, коспиративног деловања учинилаца, разорних последица до којих доводе важно је предузимање планских и стратешких мера за њихово адекватно и делотворно спречавање, процесуирање и ускорењавање. Једна од таквих мера јесте нормативног карактера и подразумева законом предвиђену специјализацију државних органа уређену новим Законом.

Будући да је јавни тужилац руководилац предистражног и истражног поступка, предмет овог рада биће анализа стварне надлежности јавног тужилаштва, начин откривања кривичних дела организованог криминала, тероризма и корупције, однос јавног тужилаштва и полиције, као и институти уведени први пут Законом.

2. Стварна надлежност јавног тужилаштва

Закон је утврдио стварну надлежност јавног тужилаштва за сузбијање организованог

ПРЕМА НОВОМ ЗАКОНУ О ДРЖАВНИХ ОРГАНА У СУЗБИЈАЊУ ТЕРОРИЗМА И КОРУПЦИЈЕ

криминала, тероризма и корупције и одредио:

1. Тужилаштво за организовани криминал, као државни орган надлежан за откривање и кривично гоњење за кривична дела организованог криминала и тероризма и
2. посебна одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције, која су територијално систематизована на 4 организациона тима.

Тужилаштво за организовани криминал, као тужилаштво посебне надлежности, *искључиво је надлежно* за гоњење учинилаца за кривична дела организованог криминала и тероризма. Ту се убрајају:

1. кривична дела организованог криминала,
2. кривична дела убиство представника највиших државних органа из чл.310 КЗ³ и оружане обуне из чл.311 КЗ,
3. кривична дела тероризам из чл.391 КЗ, јавно подстицање на извршење терористичких аката из чл.391а КЗ, врбовање и обучавање за вршење терористичких

³ Кривични законик, Службени гласник РС, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16.

дела из чл.391б КЗ, употреба смртносне направе из чл.391в КЗ, уништење и оштећење нуклеарног објекта из чл.391г КЗ, финансирање тероризма из чл.393 КЗ и терористичко удруживање из чл.393а КЗ,

4. кривична дела против службене дужности (злоупотреба службеног положаја из чл.359 КЗ, трговина утицајем из чл.366 КЗ, примање мита из чл.367 КЗ и давање мита из чл.368 КЗ, када је окривљени, односно лице којем се даје мито службено или одговорно лице које врши јавну функцију на основу избора, именовања или постављења од стране Народне скупштине, председника Републике, Владе, опште седнице Врховног касационог суда, Високог савета судства или Државног већа тужилаца,
5. кривична дела против привреде (превара у обављању привредне делатности из чл.223 КЗ, превара у осигурању из чл.223а КЗ, проневера у обављању привредне делатности из чл.224 КЗ, злоупотреба поверења у обављању привредне

делатности из чл.224а КЗ, злоупотреба положаја одговорног лица из чл.227 КЗ, злоупотреба у вези са јавном набавком из чл.228 КЗ, злоупотреба у поступку приватизације из чл.228а КЗ, закључење рестриктивног споразума из чл.229 КЗ, примање мита у обављању привредне делатности из чл.230 КЗ, давање мита у обављању привредне делатности из чл.231 КЗ, проузроковање стечаја из чл.232 КЗ, проузроковање лажног стечаја из чл.232а КЗ, оштећење поверилаца из чл.233 КЗ, недозвољена трговина из чл.235 ст.4 КЗ, кријумчарење из чл.236 КЗ и прање новца из чл.245 КЗ) ако вредност имовинске користи прелази 200.000.000 динара, односно ако вредност јавне набавке прелази 800.000.000 динара,

6. кривична дела против државних органа (спречавање службеног лица у вршењу службене радње из чл.322 ст.3 и 4 КЗ, чл.напад на службено лице у вршењу службене дужности из чл.323 ст.3 и 4 КЗ) и кривична дела против правосуђа (помоћ учиниоцу после извршеног

кривичног дела из чл.333 КЗ, давање лажног исказа из чл.335 КЗ, спречавање и ометање доказивања из чл.336 ст.1, 2 и 4 КЗ, ометање правде из чл.336б, повреда тајности поступка из чл.337 КЗ и бекства и омогућавање бекства лица лишеном слободе из чл.339 КЗ), ако су учињена у вези са појединим од свих наведених кривичних дела и

7. прање новца из чл.245 КЗ ако имовина која је предмет прања новца потиче од неког од свих наведених кривичних дела.⁴

Надлежност Тужилаштва за организовани криминал проширена је због повећања круга кривичних дела против привреде, с тим што је повећан имовински цензус за кривично дело злоупотребе у вези са јавном набавком (чл. 228 КЗ) са 200.000.000 динара на 800.000.000 динара за заснивање надлежности тих посебних органа.⁵ Од изузетне важности је напоменути да предузимање кривичног гоњења за наведена кривична дела може да врши само Тужилаштво за организовани

4 Чл.2 и чл.3 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

5 Чл.3 ст.1 тач.3 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

криминал, што имплицира искључење супституције надлежности. Ексклузивне компетенције афирмишу принцип специјализације и имају практичне консеквенце, које се огледају у томе да ниједно друго тужилаштво на територији Републике Србије, без обзира на ранг, у складу са Законом о јавном тужилаштву⁶ не може да поступа у предметима организованог криминала, тероризма и корупције као првостепено тужилаштво. Републички јавни тужилац, дакле, не може да делегира обављање ових посебних послова другом јавном тужилаштву.

За разлику од Тужилаштва за организовани криминал, које је имало слично конципирану надлежност као и у старом организационом закону, специјализација одељења виших јавних тужилаштава за коруптивна кривична дела и њихова територијална класификација у 4. града на територији Републике Србије – Београд, Нови Сад, Краљево и Ниш су иновативног карактера и врло су специфични. Наиме, ингеренције за поступање у коруптивним предметима на подручју месне надлежности *exempli causa* Апелационог Апелационог јавног тужилаштва у Београду има Више јавно

6 Чл.20 Закона о јавном тужилаштву, Службени гласник РС, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14, 117/14, 106/15, 63/16.

тушилаштво у Београду, што је потпуно нетипично, недоследно и нехармонизовано законско решење са аспекта уређења јавног тужилаштва по врсти у Закону о јавном тужилаштву⁷ и месне надлежности предвиђене у Закону о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава.⁸ По природи ствари, више јавно тужилаштво је хијерархијски постављено као надређено јавно тужилаштво основним јавним тужилаштвима са одређеног месног подручја, а неколико виших јавних тужилаштава је у субординацији у односу на апелационо јавно тужилаштво. Међутим, према новој законској регулативи, једно више јавно тужилаштво стварно је надлежно за коруптивне предмете, у којима су поступала основна јавна тужилаштва, али такође и друга виша јавна тужилаштва са подручја истог апелационог јавног тужилаштва. Оваква нормативна поставка носи са собом латентни ризик од огромног прилива предмета и концентрације надлежности, која може имати негативан утицај на специјализацију, упркос чињеници да посебна одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције имају ингеренције да поступају само

7 Чл.13-15. Закона о јавном тужилаштву (бел.6).

8 Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, Службени гласник РС, бр.101/13.

у предметима, у којима нису формално покренути кривични поступци пре почетка примене новог Закона.⁹ Додатни аргумент у прилог таквом становишту је и сложеност коруптивних предмета, јер рад на њиховом решавању подразумева разматрање обимне документације, поседовање посебних знања из области корупције и марљиво и посвећено правничко резонување јавног тужиоца. Измена двадесет друге Кривичног законика, која уређује кривична дела против привреде и прописивање нових инкриминација додатно отежавају промодно поступање и представљају опасност по разумну експедитивност коруптивних одељења.

Законом су предвиђени и посебни услови за избор заменика јавних тужилаца у Тужилаштво за организовани криминал, који се огледају у поседовању посебних знања из области организованог криминала, као и партикуларни услови за распоређивање и/или упућивање заменика јавних тужилаца у коруптивна одељења, који морају располагати стручним знањима и искуством из области привредног криминала и корупције.¹⁰ На челу

⁹ Чл. 30 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

¹⁰ Чл.5 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

коруптивних одељења налазе се руководиоци, а координацију рада посебних одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције врши Тужилац за организовани криминал, који је у обавези да периодично, а најмање једном месечно, сазива састанке са свим руководиоцима посебних одељења.¹¹ Ово је ново овлашћење Тужиоца за организовани криминал, које се не односи на случајеве достављања на надлежност предмета који не потпадају под стварну надлежност Тужилаштва за организовани криминал и његов законом прописани службени формат, већ на разматрање предмета и спорних правних питања, координацију рада коруптивних одељења и старање о ефикасној обради предмета, у којима он стварно не поступа. Окупирање предметима из надлежности коруптивних одељења виших јавних тужилаштава фактички представља проширење компетенција Тужиоца за организовани криминал, који се по редовном току ствари бави сложеним, деликатним и захтевним предметима организованог криминала, тероризма и корупције.

¹¹ Чл.15 ст.5 и ст.6 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

3. Деловање јавног тужилаштва у предистражном и истражном поступку

Јавни тужилац је руководиоца предистражног поступка, елементарне фазе за прикупљање доказа против организатора и припадника организоване криминалне групе, организатора и припадника терористичког удруживања, као и код коруптивних кривичних дела. Експлоатација посебних доказних радњи и истраживање токова новца и финансијских трансакција базични су предуслови за успешно окончање преистраге и обезбеђење меродавног доказног материјала. Јавни тужилац има овлашћења да усмерава рад полиције, указује на целисходност предлагања конкретних посебних доказних радњи. Осим тога, има и дужност старања о обезбеђењу законитих доказа, која се прелама и на уставност и законитост и с тим у вези гаранције правичности суђења окривљеном, јер релевантни за судску пресуду могу бити само они докази који су прибављени легалним путем. Дакле, ова обавеза јавног тужиоца није апстрактна, нити формалистичка, него објективна и суштинска и о њој мора редовно и константно *ex officio* да води рачуна.

Иницирање предистражног поступка може бити различито, тако што полиција на основу

оперативних сазнања затражи од јавног тужиоца да размотри отварање конкретне обраде, што је најчешће у пракси, ил тако што и сам јавни тужилац предложи доношење наредбе о посебним доказним радњама. У другом случају се ради о *тзв. проактивним истрагама*, до чијег покретања може доћи као резултат рада на другом предмету, из ког произађу индиције да се врши друго кривично дело или анализом сумњивих финансијских трансакција. Поступање методом провере имовине у случајевима када је осумњичени стекао у кратком периоду имовину велике вредности, или је располагао знатним новчаним средствима, које је прибавио на непознат начин, или је инвестирао позамашне своте новца у различите привредне активности јесте пожељно, с обзиром на то да мониторинг над финансијским пословима и улажење у траг токовима новца може бити ефикасније за детаљну проверу основа сумње да је учињено кривично дело које се гони по службеној дужности.

Делокруг послова јавног тужиоца обухвата и спровођење истраге. Реч је о изузетно одговорном и захтевном задатку јавног тужиоца, који имплицира прикупљање кредибилне и адекватне доказне грађе релевантне за доношење мериторне одлуке јавног тужиоца, било да је реч о решењу о одбацивању кривичне

пријаве, ако се установи да не постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гоњење предузима према начелу официјелности, решења о обустави истраге, или пак подношења оптужнице суду, уколико буде поткрепљена оправдана сумња да је окривљени учинио одређено кривично дело. Да би истрага од стране јавног тужиоца била успешно завршена, докази морају бити прикупљени и изведени на експедитиван, објективан и непристрасан начин, како они који иду у корист, тако и они који су на штету окривљених. Осим тога, суштина је да чињенично стање буде довољно разјашњено у контексту да буду исцрпљена сва расположива доказна средства како би се одређени споран догађај у целисти расветљен и улоге учесника јасно издиференцирале.

Овлашћења јавног тужиоца да руководи предистражним и истражним поступком преламају се директно и на однос јавног тужиоца и полиције. Организациона јединица надлежна за сузбијање организованог криминала поступа по захтевима Тужиоца за организовани криминал у складу са законом,¹² односно организациона јединица надлежна за сузбијање корупције

¹² Чл.6 ст.2 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

поступа по захтеву надлежног вишег јавног тужиоца, у складу са законом.¹³ Закон, као *lex specialis* организациони закон са појединим процесним одредбама, поставља основу за предузимање мера и радњи у предметима организованог криминала, тероризма и корупције, али за извршавање послова и задатака на плану откривања, кривичног гоњења и суђења примењује се Законик о кривичном поступку. У прилог оваквом ставу је и решење законодавца, по ком су из Закона брисане одредбе које су установиле обавезу државних органа и организација да омогуће употребу техничких средстава, обезбеде одазивање на позиве, предају писану документацију која може да помогне приликом расветљавања кривичних дела, процесне одредбе о томе да Тужилац за организовани криминал може захтевати да полиција предузме одређене мере или радње у датом року и да га о томе одмах обавести, као и овлашћење Тужиоца за организовани криминал да обавестити министра надлежног за унутрашње послове и Владу о непоступању или неблаговременом поступању полиције.¹⁴ Пошто су дужност

¹³ Чл.16 ст.2 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

¹⁴ Чл. 11 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању

поступања по захтеву тужиоца од стране полиције и других државних органа и овлашћења тужиоца у случају недостављања извештаја по захтеву предмет регулисања Законика о кривичном поступку, који је општи процесни закон, којим су ова питања детаљно уређена,¹⁵ правилно је и било не оптерећивати текст Закона и те одредбе не понављати. Полиција је дужна да поступа по захтевима и налозима јавног тужиоца, да сачињава извештаје о предузетим мерама и радњама и о томе обавештава у што краћем року тужиоца. У том контексту, полицијски службеници прибављају документацију, прикупљају обавештења од грађана, предузимају мере да се пронађу учиниоци и да се открију и обезбеде трагови кривичних дела и предмети који могу послужити као доказ. Између Тужилаштва за организовани криминал и вишег јавног тужиоца, с једне стране, и организационих јединица органа полиције, с друге стране, мора постојати *функционална повезаност*¹⁶ и координација у

организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела (бел.2).

15 Чл.44, чл.282 и чл. 285 Законика о кривичном поступку.

16 Борба против организованог криминала у Републици Србији – Од постојећег законодавства до свеобухватног предлога реформе, УНИЦРИ, Београд, 2008, стр.187.

раду, уз субординацију полиције Тужиоцу. С тим у вези, за свеобухватно и темељно вршење провера по захтевима Тужиоца за организовани криминал или одељења надлежних за поступање у коруптивним предметима нужно је да раде оне организационе јединице Министарства унутрашњих послова, чија надлежност је предвиђена Законом. Раније су на том плану постојале одређене недоследности у смислу да су се дешавали случајеви да не буду задужени да врше провере по захтеву за прикупљање потребних обавештења Тужиоца за организовани криминал инспектори Службе за борбу против организованог криминала, већ из подручних полицијских управа. Недостатак кадрова, као главни разлог за овакву делегацију предмета на ненадлежне организационе јединице полиције, требало би отклањати на други начин, односно попуњавањем и проширењем систематизације у редовима полиције, пошто у супротном долази до негације принципа специјализације. Предмети организованог криминала су по природи ствари сложени, а материјал за њихово делотворно решавање мора бити прикупљан на језгровит и систематичан начин од стране овлашћених лица, који су обучени да маркирају жаришне тачке, изолују веродостојну

документацију и препознају специфичне облике криминалних активности. Усмеравањем захтева за прикупљање потребних обавештења тужиоца специјализованој организационој јединици полиције спречава се паралелно вршење истих или сличних провера по захтевима Тужилаштва за организовани криминал и више других јавних тужилаштва, што је уочено као облик поступања, који минимизира ефикасност у раду.

Закон је предвидео да се подаци из предистражног поступка и истраге у свим поступцима за кривична дела организованог криминала, тероризма и корупције не могу јавно износити без одобрења надлежног јавног

тужиоца.¹⁷ Тиме је конфигурирана руководствена улога тужиоца у домену чувања тајних података и процене консеквенци медијског извештавања и чињења доступним јавности података о осумњиченом, кривичном делу, начину извршења кривичног дела и оштећенима. У почетној фази истраге треба бити посебно обазрив, јер медијски простор може озбиљно да наруши ток спровођења доказних радњи или угрози рад на деликатном предмету. Осим тога, преваљивањем терета доношења

17 Чл.27 ст.2 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

одлуке о опсегу и врсти пружања информација медијима са органа унутрашњих послова на јавног тужиоца пружена је и већа сигурност у погледу поштовања претпоставке невиности осумњичених и филтрације података.

4. Начини унапређења рада јавног тужилаштва

С циљем унапређења рада јавног тужилаштва Законом су уведени нови видови сарадње између јавног тужилаштва, полиције и других релевантних служби и начињени су кораци ка јачању унутрашње кадровске структуре јавног тужилаштва кроз систематизацију радног места финансијског форензичара. Потреба да се иде испред или у корак са правцима развоја организованог криминала, тероризма, корупције и покушај проналаска адекватних механизма за свеобухватно сузбијање организованог криминала главни су фактори за формирање, функционисање службе финансијске форензике, сарадњу са службеницима за везу и организовање ударних група.

4.1. Служба финансијске форензике

У Тужилаштву за организовани криминал и посебним одељењима виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције, као нова унутрашња јединица, образована је Служба

финансијске форензике.¹⁸ Њу чине запослени – државни службеници, који поседује посебна стручна знања из области финансија, рачуноводства, ревизије, банкарског, берзанског и привредног пословања и који су завршили специјализовану обуку у Правосудној академији из области кривичног права.

¹⁹ Опис њиховог посла састоји се у детектовању и анализи сумњивих новчаних трансакција, праћењу токова новца и сортирању документације, а све ради пружања стручне помоћи у доношењу објективних, аргументованих и на чињеницама заснованих јавнотужилачких одлука.²⁰

Увођење финансијских форензичара је посебно важно према решавању предмета привредног криминала и корупције обухвата детаљну елаборацију писмене документације, извештаја банака и других финансијских организација, праћење пословања и промена, разматрање солвентности маркираних привредних субјеката и стратегије управљања компанијама. Када постоје посредни докази да је учињено

¹⁸ Чл. 19 ст.1 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

¹⁹ Чл.19 ст.4 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

²⁰ Чл.19 ст.3 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

кривично дело, јавни тужилац у току предистражног поступка може финансијском форензичару да достави предмет или део документације, ради давања консултативног мишљења и експертизе, како би могао да одлучи о даљем кривичном гоњењу. Улога финансијског форензичара може бити кључна у овој фази кривичног поступка за разјашњење спорних финансијских питања и подробно дефинисање радње извршења учиниоца одређеног кривичног дела. Због уске специјалности, допринеће и већој експедитивности и ревности, смањењу одуговлачења у поступању и обради тзв. старих предмета, који су дуго представљали један од горућих проблема у српском правосудном систему.

Разматрајући положај финансијског форензичара, може се повући паралела са стручним саветником, кога ангажује јавни тужилац, одбрана или орган поступка по захтеву окривљеног или оштећеног као тужиоца.²¹ Обе категорије стручних лица располажу посебним знањима, која треба да буду коришћена за разјашњење кривичноправног догађаја, с тим што је радно место финансијског форензичара систематизовано у специјализованим јавним тужилаштвима и односи се искључиво на материју финансија и рачуноводства, а стручни саветник је треће лице, које даје савете и тумачења

²¹ Чл. 125 ст.2 и ст.3 Законика о кривичном поступку.

странци и у другим доменима, нпр. саобраћају. За разлику од финансијског форензичара, који нема процесну улогу у кривичном поступку, већ од иницирања предистражног поступка до правноснажне пресуде може саветовати јавног тужиоца, давати му смернице или указивати на кршења у привредном пословању окривљених, стручни саветник има законито право да присуствује главном претресу, ставља примедбе на налаз и мишљење вештака и буде испитан као сведок.²²

4.2. Службеници за везу

По узору на представнике страних држава који се привремено упућују на рад у одређену државу с циљем непосреднијег обављања послова и успешног искорењавања проблемских облика криминала, Законом су регулисани тзв. службеници за везу.²³ Њих чине представници државних органа и то: Пореске управе – Пореске полиције, Управе царина, Народне банке Србије, Управе за спречавање прања новца, Агенције за привредне регистре, Централног регистра депоа и клиринга хартија од вредности, Државне ревизорске институције, Републичког геодетског завода, Агенције за борбу против корупције, Републичког фонда

22 Чл. 126 ст.1 Законика о кривичном поступку, Службени гласник РС бр.72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14.

23 Чл. 20 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

за пензијско и инвалидско осигурање, Републичког фонда за здравствено осигурање, Републичке дирекције за имовину Републике Србије и Управе за јавне набавке.²⁴ Ова листа органа и институција се ту не исцрпљује, јер на захтев надлежног тужиоца, службеници за везу могу бити одређени и у другим органима и организацијама.²⁵ Осим тога, они могу бити и премештени на одређено време од максимално три године на захтев надлежног јавног тужиоца уз сагласност запосленог у Тужилаштво за организовани криминал и у посебна одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције ако потреба посла, поверљивост, опширност и решавање одређеног предмета захтевају свакодневан и континуиран привремени рад.

Рацио легис оваквог законског решења заснива се на успостављању директних службених контаката између јавног тужиоца и других државних органа, који воде податке, чије прикупљање је елементарно за доношење одлуке о кривичном гоњењу једног ии више осумњичених. Истовремено обезбеђује се кохерентност и брже достављање информација пошто непосредни контакт

24 Чл.20, ст.1 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

25 Чл.20 ст. 2 у вези са ст.1 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

јавног тужиоца за службеником за везу гарантује упућивање захтева ресорној служби и хитно поступање. Тиме се уједно и унапређује институционална сарадња и отвара простор за стручне консултације у различитим сегментима уз потпуно отворене канале комуникације.

4.3. Ударне групе

Ударна група²⁶ функционише као оперативни истражни тим, који предводи и чији рад координира јавни тужилац или његов заменик, који води предистражни поступак.²⁷ Образује се у Тужилаштво за организовани криминал и посебним одељењима виших јавних тужилаштава надлежним за сузбијање корупције. О томе доноси формалну одлуку надлежни тужилац, а по прибављеној сагласности Републичког јавног тужиоца²⁸ и овде је битно да детаљно одреди састав ударне групе. Овај својеврсан мултисекторски тим чине полицијски службеници и представници других државних

26 Чл. 21 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

27 Чл. 22 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

28 Чл. 21, ст.2 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

органа,²⁹ који имају стручна знања и искуства која могу да допринесу откривању кривичних дела, детерминисању улоге организатора и припадника организоване криминалне групе и прикупљању законитих доказа и њиховој ефикасној експлоатацији и анализи. У складу са тим, чланови ударне групе заједнички поступају у конкретном предмету у предистражном поступку, а тај период је ограничен законским роковима на трајање посебних доказних радњи. Модалитети рада ударне групе могу бити различити, али они несумњиво укључују брзу размену оперативних информација и резултата примене појединих посебних доказних радњи, консултације и реферисање јавном тужиоцу и договор око предузимања даљих конструктивних мера и радњи, како би се избегло пролонгирање у иницирању нових мера и изгубио корак и траг осумњиченима, које најчешће карактерише конспиративно држање.

Наведени нови облик организовања релевантних истражних субјеката означава интенцију законодавца да пронађе механизме за сузбијање 29 Чл. 23 ст.1 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (бел.1).

организованог криминала, тероризма и корупције и да кроз хетерогени вид деловања и вишеструко усмеравање и праћење учинилаца кривичних дела обезбеди довољно доказа за кривично гоњење и адјудикацију. За успешно остварење циља ударне групе од фундаменталне важности су професионална посвећеност и вештина руковођења и давања егзактних смерница јавног тужиоца, с једне стране, и капацитет учесника да благовремено и систематично изврше поверене задатке, са друге стране.

5. Закључак

Имајући у виду све наведено, може се истаћи да је положај јавног тужиоца према новом Закону о организацији и надлежности у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције знатно унапређен, што се манифестује у концентрацији послова у јавним тужилаштвима и потенцирању руководствене улоге јавног тужиоца. Кадровско јачање јавнотужилачке организације кроз систематизовање радног места финансијског форензичара, распоређивање у државним органима и организацијама службеника за везу и поверавање тужиоцу овлашћења да формира и предводи ударну групу

недвосмислено чине кључне аргументе за верификацију процесне улоге јавног тужиоца као руководиоца предистражног поступка и истраге.

Афирмација положаја јавног тужиоца и специјализоване полиције и координација активности између надлежних органа главни су инструменти за делотворно сузбијање организованог криминала, тероризма и корупције. Очигледно је, такође, да није довољна нормативна прокламација специјализације државних органа и пука примена расположивих доказних радњи, него да је база сваког функционалног деловања истражних органа у току предистражног поступка и у каснијим фазама кривичног поступка марљивост учесника, професионална поверљивост и нарасе ауторитет и интегритет јавног тужиоца, који је аутономни руководилац обрада. Његова активност, проактивни приступ, посвећеност и способност да осмисли у сарадњи са другим учесницима праву стратешку тактику и да према потребама усклађује и мења истражне методе како би маркирани осумњичени били откривени, биће опредељујући за обрачун са најтежим и најсложенијим облицима криминала.

Јавна потрошња у Србији грађани и правосудне институције у вртлогу политичке корупције МЕЂАВНИК – МОКРА ГОРА ОКРУГЛИ СТО

**Петко Пуцаревић,
заменик јавног
тужиоца у Основном
јавном тужилаштву у
Пријепољу**

Долазим из Основног јавног тужилаштва у Пријепољу и на овом округлом столу, у име Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Републике Србије, говорићу на тему „Капацитети и ограничења правосудног система у борби против системске корупције“.

Термин корупција потиче од латинске речи *corruptio* што значи поквареност, кварност, изопаченост, кварење, труљење, подмићивање, поткупљивање.

Термин корупција је заједнички за многе језике и означава добро познати социолошки термин – штетну појаву која угрожава темељне вредности модерног друштва. У упоредној пракси у свету, корупција се најчешће схвата као злоупотреба овлашћења ради личне користи.

У теорији постоји подела на, белу, црну, политичку, економску, ситну, крупну, системску корупцију.

Како је јавно тужилаштво „чувар закона“ и бастион суверености државе и део правосудног система, јер управо претежно своју процесну активност

остварује пред судовима, (Др Горан Илић) то је основно право јавног тужилаштва и основна дужност гоњење учинилаца кривичних дела и осталих кажњивих дела – деликата у шта спадају привредни преступи, прекршаји и покретање дисциплинског поступка.

У борби против корупције се превасходно примењује „Нови“ Законик о кривичном поступку, који додуше више није нов јер је од 01.10.2013.године, (више пута је одлагана примена) део правног поредка Републике Србије, којим је уведен амерички поступак у наше тужилаштво које и даље функционише према совјетском моделу (Др Горан Илић), као и Кривични законик Републике Србије.

Међутим, од 01.03.2018. године, се примењује Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, на основу којег је при Вишем јавном тужилаштву у Краљеву, формирано одељење за сузбијање корупције, а за подручје Апелационог јавног

тужилаштва у Крагујевцу. При Вишим јавним тужилаштвима у Београду, Нишу и Новом Саду за подручја Апелационих јавних тужилаштава у Београду, Нишу и Новом Саду су такође формирана одељења за сузбијање корупције.

Наглашавам, да та одељења при Вишим јавним тужилаштвима су кадровски појачана са финансијским форензичарима, то су експерти за финансије и који заједно са заменицима тужиоцима раде на сузбијању кривичних дела са коруптивним елементом.

Кривична дела са коруптивним елементом се уводе у посебан уписник и посебно се прати кретање тих предмета од стране Виших тужилаштава.

Према томе једино независтан и самосталан јавни тужилац може процесуирати кривична дела са коруптивним елементом, односно изнети их пред суд и упустити се у борбу против системске корупције (Др Горан Илић).

Системска корупција је резултат специфичности одређеног система који има за циљ да

одржи тај систем или из других егзистенцијалних разлога, не бира методе и средства аутономног функционисања.

Истакао бих позитивну страну у извештају организације групе држава против корупције – ГРЕКО, где под тачком 60 је похваљена иницијатива увођења повереника за самосталност.

Наиме, Државно веће тужилаца је прошле године донело одлуку којом се формира институција Повереника за самосталност тужилаца у циљу јачања самосталности и институционалног интегритета јавног тужилаштва и заштите и јачања самосталности и професионалног интегритета носилаца јавнотужилачке функције.

Повереник за самосталност тужилаца је Др Горан Илић (ко би био други), заменик републичког јавног тужиоца, заменик председника Државног већа тужилаца и председник Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Републике Србије.

У најмање два случаја Др Горан Илић је утврдио политички притисак на јавног тужиоца у Србији и то у Мионици и Ваљево.

На крају у локалним новинама у Новој Вароши одакле и ја долазим у анкети ЦЕСИДА се наводи да 62% грађана Нове Вароши, не зна ништа на тему раширености корупције у локалној самоуправи. То је добро. Има наде. Сложићете се свима нам је потребна правда ради оздрављења како читавог друштва тако и нас самих.

Према истраживању ЦЕСИДА, у анкети која је спроведена код носилаца јавнотужилачке функције, шта је кључно за избор тужилаца 47% испитаника се изјаснило да је то постојање утицаја политичких странака.



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

www.uts.org.rs