

UPOREDNOPRAVNI PRIKAZ TUŽILAČKIH SAVETA U REGIONU

UVOD

Postojanje tužilačkih saveta je veoma važno za nezavisnot javnog tužilaštva. U svetlu najavljenih izmena Ustava Republike Srbije, analiziran je položaj i nadležnost tužilačkih / pravosudnih saveta u regionu, kako bi se na osnovu uporednopravnih iskustava predložio pravac izmena odredbi kojima se uređuju Državno veće tužilaca.

Tužilački saveti moraju sami ispuniti nekoliko kriterijuma kako bi se mogli smatrati nezavisnim. Pre svega, kada je reč o **sastavu tužilačkog saveta**, da bismo mogli da govorimo o njegovoj nezavisnosti, neophodno je da njegovi članovi budu izabrani od strane svojih kolega. Sa druge strane, preduslov za efikasan rad jeste i **obim nadležnosti** tužilačkog saveta gde uobičajeno spadaju: izbor i imenovanje tužilaca, napredovanje tužilaca, disciplinski postupak i razrešenje tužilaca.

SASTAV

Uporednopravno posmatrajući sastav tužilačkih saveta u regionu, možemo da primetimo značajne sličnosti.

Državno veće tužilaca u Srbiji sastoji se od 11 članova, od kojih je 8 izbornih, dok su ostala 3 članovi po položaju i to: Republički javni tužilac, koji je i predsednik Veća, zatim ministar pravde i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine. Izborne članove bira Narodna skupština i to 6 iz redova javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom od kojih je najmanje jedan sa teritorije autonomnih pokrajina i 2 ugledna istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat a drugi profesor pravnog fakulteta.

Ono što se najpre uočava jesu preširoka ovlašćenja Narodne skupštine i model koji ne prati preporuke Venecijanske komisije prema kojima članovi tužilačkih saveta treba da budu izabrani od strane svojih kolega. Druga bitna karakteristika jeste i preširoko ovlašćenje Republičkog javnog tužioca, koji ne samo što je hijerarhiski nadređen svim ostalim tužiocima i zamenicima u zemlji, već je i predsedavajući u telu koje po Ustavu treba da „štiti i garantuje samostalnost javnog tužilaštva“.¹

Izbornim članovima u Državnom veću tužilaca mandat traje 5 godina, i oni mogu biti ponovo birani, ali ne i uzastopno.

Slovenija poznaje **Državno-tužilački savet** koji se sastoji od 9 članova, od toga 4 biraju tužioci koji nisu na rukovodećim mestima (vrhovni, okružni i sreski državni tužilac), 4 bira slovenački Parlament na predlog predsednika republike Slovenije pri čemu je potrebno da predloženo lice bude pravni stručnjak, a jednog člana bira ministar pravde i to iz redova okružnih tužilaca.

Mandat članovima traje 6 godina, i oni ne mogu uzastopno biti birani.

U Sloveniji primećujemo direktno uplitanje izvršne vlasti kroz izbor jednog od članova Veća direktno od strane ministra pravde, kao i uplitanje zakonodavne vlasti kroz izbor 4 člana od strane Parlamenta a na predlog predsednika države. Ipak, primećujemo da je slovenački zakonodavac pokušao da kroz uključivanje više državnih organa obezbedi neku vrstu ravnoteže.

U **Hrvatskoj** postoji **Državno-odvjetničko veće** koje se sastoji od 11 članova, baš kao i Državno veće tužilaca Srbije i uopšteno govoreći hrvatsko rešenje u najviše elemenata liči na srpsko. Ovo rešenje, kao i neka druga rešenja primenjena u tranzicionim zemljama, teži jačanju „samostalnosti“ i nezavisnosti tužilaštva osnivanjem posebnog Državnotužilačkog veća, ali, istovremeno, u strahu da se tužilaštvo ne ustoliči kao četvrta grana vlasti, zadržava značajan stepen nadležnosti u rukama izvršne i zakonodavne vlasti sužavanjem ingerencija Veća samo na zamenike tužilaca.²

Hrvatski Ustav ustanovljava Državno-odvjetničko veće kao posebno telo u čijoj su nadležnosti, prvenstveno: imenovanje, razrešenje i odgovornost zamenika državnih tužilaca. Prema Ustavu,

¹ Član 164, stav 1 Ustava RS,
«Службени гласник РС» бр. 98/2006

² <http://uts.org.rs/images/saveti.pdf>

delokrug, organizacija i način rada državnog tužilaštva i Državno-odvjetničkog veća regulisani su Zakonom o državnom odvjetništvu (NN, br. 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13, 33/15, 82/15), koji je osnovni izvor prava u ovoj oblasti.

U Hrvatskoj se 7 od 11 članova bira iz reda zamenika javnih tužilaca i to: dva zamenika Glavnog tužioca republike Hrvatske, dva zamenika Županijskog državnog tužioca i tri zamenika Općinskih državnih tužilaštva. Dalje, dva člana se biraju iz reda univerzitetskih profesora pravnih nauka, a dva člana su poslanici hrvatskog Sabora, od kojih je jedan iz redova opozicije.

U postupku izbora članova Državno-odvjetničkog veća, Odbor za pravosuđe hrvatskog Sabora zahteva od glavnog državnog tužioca i dekana 68 pravnih fakulteta da pokrenu postupak kandidature za članove Veća, a kandidate iz reda Hrvatskog sabora utvrđuje Odbor za pravosuđe hrvatskog Sabora. Članovi Veća biraju se na vreme od četiri godine, s tim da niko ne može biti biran više od dva puta. Pre stupanja na dužnost članovi Veća polažu zakletvu pred predsednikom hrvatskog Sabora.

U Hrvatskoj čelnici tužilaštva ne mogu biti birani u Državno-odvjetničko veće i kao što vidimo većinu članova Veća čine zamenici javnih tužilaca. Ono što je interesantno rešenje jeste prisustvo poslanika iz opozicionog bloka gde je hrvatski zakonodavac verovatno hteo da ublaži uplitanje zakonodavne vlasti u rad Veća.

U **Bosni i Hercegovini** ne postoji odvojeni savet za tužioce i sudije, već postoji jedan organ koji istovremeno vrši funkciju i sudskog i tužilačkog saveta - **Visoko sudsko i tužilačko veće Bosne i Hercegovine**.

U analizama i izveštajima niza međunarodnih organizacija od 1996. do 2000. godine konstantno je ukazivano da je pravosuđe u Bosni i Hercegovini pod snažnim političkim uticajem, da ne postoje minimalne garancije nezavisnosti i nepristrasnosti, da postoji problem korupcije, neprofesionalnog i nestručanog kadra u sudovima i tužilaštvima, kao i visok stepen nepoverenja javnosti u pravosuđe u celini.

Zbog toga uslovlili je nametnut set zakona od strane Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (OHR), kojim se uspostavljaju visoki sudski i tužilački saveti, odnosno veća na nivou entiteta, te Visoki sudski i tužilački savet Bosne i Hercegovine.

Data tela dobila su u nadležnost postupak izbora i predlaganja kandidata, imenovanja i raz- rešenja sudija i tužilaca, kao i ovlašćenja u pogledu disciplinske odgovornosti i sankcionisanja sudija i tužilaca, i to sa autoritetom organa koji donose konačne odluke u ovim pitanjima, bez bilo kakvog uticaja ili ovlašćenja ostale dve vlasti. Sastavljena od domaćih i međunarodnih sudija i tužilaca, odnosno priznatih stručnjaka iz ove oblasti imenovanih od strane OHR-a, predstavljala su garanciju uspostavljanja nezavisnog, nepristrasnog i profesionalnog pravosuđa.

U junu 2004. godine, nakon potpisivanja Sporazuma o prenosu ovlašćenja u oblasti pravosuđa na državu Bosnu i Hercegovinu, potpisanog od strane oba entiteta, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom veću Bosne i Hercegovine, kojim je uspostavljen jedinstveni Savet, odnosno Veće, kao institucija države Bosne i Hercegovine, sa ovlašćenjima na celoj njenoj teritoriji.

Zadatak Veća je da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe u okviru nadležnosti koje su mu zakonom dodeljene. U složenom i komplikovanom ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine, Veće je jedinstvena institucija, s obzirom na to da ne postoje paralelne institucije na nivou entiteta s kojim bi delio zakonom utvrđena ovlašćenja.

Ovo Veće ima 15 članova od kojih 11 biraju kolege iz redova tužilaca i sudija , dva člana su advokati, i preostala dva člana se biraju iz redova Parlamenta Bosne i Hercegovine, odnosno oni nisu nosioci pravosudne funkcije.

Mandat članova Veća Bosne i Hercegovine traje 4 godine i oni mogu biti birani u najviše dva uzastopna mandata.

Većina članova bira se od strane svojih kolega što predstavlja primer dobre prakse, a ono što karakteriše Veće Bosne i Hercegovine jeste to što postoji jedan pravosudni savet i za tužioce i za sud. Postojanje jednog saveta postoji i u Francuskoj, Italiji, Rumuniji i Turskoj.

U **Crnoj Gori**, U Zakonu o državnom tužiocu, koji je usvojen decembra 2003. godine, u Glavi VII, po prvi put se u tužilačkoj organizaciji Republike Crne Gore predviđa postojanje institucije Tužilačkog saveta. Prvi Tužilački savet u tužilačkoj organizaciji Republike Crne Gore imenovan je Odlukom Skupštine Republike Crne Gore, juna 2004. godine.

Tužilački savet ima 10 članova a predsednik je, baš kao i u Srbiji, Vrhovni državni tužilac. Savet se sastoji od 10 članova i to: 5 su državni tužioci koji imaju stalnu funkciju, 4 su iz reda uglednih pravnika koje bira i razrešava Skupština Republike Crne Gore na predlog nadležnog tela – proširene sednice Vrhovnog državnog tužilaštva i jedan član je predstavnik Ministarstva pravde kog imenuje ministar pravde iz reda zaposlenih u tom ministarstvu.

Predlog kandidata za člana Tužilačkog saveta iz reda državnih tužilaca i zamenika utvrđuje proširena sednica Vrhovnog državnog tužilaštva, tajnim glasanjem. Sastav proširene sednice, pored Vrhovnog državnog tužioca i njegovih zamenika, čine i viši državni tužioci. Pre utvrđivanja predloga za izbor člana Tužilačkog saveta iz reda državnih tužilaca i zamenika državnih tužilaca, proširena sednica Vrhovnog državnog tužilaštva će pribaviti od svakog državnog tužioca i zamenika u Republici inicijalni predlog na način koji će obezbediti tajnost inicijative. O predlogu za izbor člana Tužilačkog saveta iz reda državnih tužilaca i zamenika državnih tužilaca odlučuje se većinom glasova na proširenoj sednici Vrhovnog državnog tužilaštva. Članove Tužilačkog saveta imenuje Skupština na period od četiri godine.

Članovi Tužilačkog saveta mogu biti ponovo imenovani na ovu funkciju. Mandat članu koji je naknadno imenovan na upražnjeno mesto u Tužilačkom savetu ističe istekom mandata Tužilačkog saveta. Članstvo u Tužilačkom savetu prestaje pre isteka vremena na koje je imenovan, ako to sam zatraži ili mu prestane tužilačka funkcija, odnosno radni odnos koji je bio osnov za izbor. Prestanak članstva u Tužilačkom savetu konstatuje Skupština, na osnovu obaveštenja predsednika Tužilačkog saveta.³

Što se tiče nadležnosti ovog Saveta, tu spadaju: utvrđivanje predloga za imenovanje i razrešenje državnog tužioca i zamenika, Utvrđivanje broja zamenika državnog tužioca, sprovođenje postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnog tužioca i zamenika, donošenje opšteg i posebnih programa stručnog usavršavanja, utvrđivanje predloga razdela budžeta za finansiranje rada državnog tužioca, utvrđivanje Kodeksa tužilačke etike, donošenje Poslovnika o svom radu. Kao i drugi poslovi određeni zakonom.

³ <http://uts.org.rs/images/saveti.pdf>

Makedonija poznaje **Savet javih tužilaca** kao i **Pravosudni savet** koji bira sudije, Oba saveta ustanovljena su ustavnim amandmanima iz 2005 godine.

Javne tužioce i zamenike javnih tužilaca imenuje Parlament Makedonije, na predlog Vlade, a po prethodno pribavljenom mišljenju Tužilačkog saveta Republike Makedonije. Na ovaj način dat je obavezujući karakter mišljenja Tužilačkog saveta koji Vlada pribavlja u postupku imenovanja tužilaca, čime je i uloga Tužilačkog saveta u tom postupku dobila na značaju.

Naime, u slučaju nesaglasnosti sa mišljenjem Tužilačkog saveta o imenovanju tužilaca, Vladi je data mogućnost da zatraži od Tužilačkog saveta da ponovo razmotri svoje mišljenje i ukoliko u ponovnom postupku dvotrećinskom većinom Tužilački savet potvrdi svoje prvobitno mišljenje, Vlada Republike Makedonije je obavezna da ga prihvati. Tako postavljen postupak imenovanja tužilaca sa uticajnom ulogom profesionalno kompetentnog tela – Tužilačkog saveta, predstavlja novu meru ka smanjenju političkog uticaja na proces imenovanja tužilaca i obezbeđenja nezavisnosti tužilačkog sistema.

Tužilački savet se sastoji od 11 članova. Član po položaju je Javni tužilac Makedonije, kao najviši tužilac u republici. Jedan član se bira sa nivoa republičkog tužilaštva, jedan član je pripadnik nacionalne zajednice koja nije većinska u Makedoniji i njega biraju svi javni tužioci u republici Makedoniji, 4 člana biraju viša tužilaštva tako što svako više tužilaštvo bira po jednog javnog tužioca iz svojih redova i preostala četiri člana bira makedonski Parlament iz redova profesora, advokata i drugih istaknutih pravnika.

Mandat u članstvu traje 4 godine i članovi ne mogu biti birani više od dva puta.

Većinu članova makedonskog saveta čine javni tužioci (7), a interesantno je rešenje gde je jedan od članova poslanik nevećinske nacionalne zajednice ali je i tu u pitanju uticaj zakonodavne vlasti na rad Saveta.

NADLEŽNOSTI

U nadležnost tužilačkih saveta najčešće spada: izbor i imenovanje tužilaca, napredovanje tužilaca, disciplinski postupak i razrešenje tužilaca. Osim ovih uobičajenih nadležnosti, tužilački savet može i da: vrednuje rad tužilaca, zastupa interese javnog tužilaštva, saraduje sa relevantnim telima

na nacionalnom ali i internacionalnom nivou, kontroliše budžet tužilaštva, upravlja tužilaštvima u zemlji.

Kada govorimo o izbornim nadležnostima tužilačkih saveta, kao uobičajenim nadležnostima, u zemljama iz regiona postoji određena zajednička praksa koja podrazumeva da tužilačko veće bira sve javne tužioce i starešine javnih tužilaštava osim vrhovnog tužioca kojeg najčešće bira Parlament ili Vlada. U Hrvatskoj, Glavnog državnog odvjetnika bira Sabor, na predlog Vlade. U Crnoj Gori Tužilački savjet utvrđuje predlog jednog kandidata za Vrhovnog državnog tužioca i taj predlog dostavlja Skupštini na odlučivanje, ali Tužilački savjet Crne Gore bira i razrešava rukovodioce državnih tužilaštava i državne tužioce. Slično rešenje je i u Makedoniji gde Savet javnih tužilaca bira i razrešava sve javne tužioce osim Javnog Tužioca Makedonije koga bira Vlada uz prethodno pribavljeno mišljenje Saveta.

ZAKLJUČAK

Međunarodni dokumenti, poput Preporuke Saveta Evrope (2000)¹⁹ i Rimske povelje, navode da je jedan od preduslova za postojanje nezavisnog tužilačkog saveta to da se on sastoji od članova koji su direktno izabrani od strane svojih kolega. Takođe, članovi po položaju ne bi trebalo da budu članovi Vlade ili uopšte političari, već treba da budu osobe koje su se izdvojile po pravničkom iskustvu i profesionalnoj sposobnosti. Ono što je karakteristika za zemlje izregiona, koje su nastale raspadom bivše Jugoslavije, jeste da se kontrola tužilaštva postiže posredstvom tužioca koji je na vrhu piramide, a koga na funkciju postavlja Vlada ili Parlament. Zemlje nastale na prostoru bivše Jugoslavije zadržale su krutu sovjetsku hijerarhiju i pravnu kulturu potčinjavanja nadređenima.

Uporednopravno posmatrajući ostale zemlje Evrope, primećujemo trend kod mladih demokratija, kao što su na primer Letonija, Litvanija, Bugarska, Rumunija, Slovačka da se članstvo pravosudnih saveta bira većinom iz redova sudija i tužilaca i to izborom koji vrše njihove kolege. Starije demokratije poput Francuske, Belgije, Španije, Italije imaju drugačiji sastav Saveta jer Parlament igra značajnu ulogu pri izboru članova, na primer u Belgiji čak 50% članova Saveta bira Parlament,

dok je u Francuskoj, Španiji, Italiji taj procenat nešto niži.⁴ Prema Preporuci Saveta Evrope (2000)19, najmanje polovina članova treba da bude izabrana od strane svojih kolega sa svih nivoa pravosuđa I uz poštovanje pluralizma.⁵

⁴http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf

⁵[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec\(2000\)19&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec(2000)19&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true)
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>