



CCPE – BU (2018)3

Strazbur, 25.jun 2018. godine

Konsultativno veće evropskih tužilaca (CCPE)

Mišljenje CCPE biroa

na zahtev Udruženja tužilaca Srbije
za procenu usaglašenosti sa evropskim standardima
predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije
koji se odnose na sastav Veća tužilaca i na funkcionisanje
tužilaca

1. Udruženje tužilaca Srbije se 20. aprila 2018. godine obratilo Konsultativnom veću evropskih tužilaca (CCPE) zahtevom da Konsultativno veće proceni usklađenost sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji se odnose na sastav Veća tužilaca i na rad tužilaca.
2. Biro Konsultativnog veća je ispitao nacrt amandmana od I do XXIX na Ustav Republike Srbije. Po razmatranju gore navedenog dokumenta u svetlu standarda Saveta Evrope, i posebno, usvojenih mišljenja CCPE o temama koje se odnose na pitanja koja je PAS pokrenuo, kao i dokumenta Evropske Komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Biro CCPE je doneo sledeće Mišljenje:

Amandman II – izbor i razrešenje pet članova Visokog saveta tužilaca, Vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca

3. Ovaj Amandman ističe da bi kvalifikovana većina Narodne Skupštine birala pet članova VST trojetinskom većinom (150 narodnih poslanika).
4. Ovo je dobrodošlo jer prema Venecijanskoj komisiji, ukoliko članove tog saveta bira Skupština, po mogućstvu to treba da se uradi kvalifikovanom većinom.¹
5. U slučaju da svi članovi ne budu izabrani na ovaj način, preostali članovi moraju biti izabrani u narednih deset dana većinom od pet devetina (138,9 narodnih poslanika). Ova većina (pet devetina) se takođe zahteva i za njihovo razrešenje.
6. Međutim, važno je da se članovi VST ne biraju u skladu sa željom bilo koje dominantne političke partije ili partija. Kvalifikovana većina od tri petine bi naravno obezbedila da ovo bude slučaj. Prema tome, savetuje se da se zadrži zahtev za ovakvom kvalifikovanom većinom za svih pet članova VST-a bez obzira u kojem stadijumu postupka izbora se članovi biraju u Narodnoj skupštini.
7. Ovaj amandman takođe uvodi mogućnost za razrešenje članova VST-a, kvalifikovanom – manjom – većinom narodnih poslanika (pet devetina). U tom smislu, ista kvalifikovana većina potrebna za izbor članova VST (tri petine) treba da se primeni i u slučaju njihovog razrešenja, kako bi se izbegla politizacija i politički pritisci vladajuće partije.
8. Osim toga, Skupština će birati Vrhovnog javnog tužioca i javne tužioce, kao i odlučivati o prestanku mandata, prostom većinom glasova na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika.
9. Način na koji se tužilac imenuje i razrešava igra značajnu ulogu u sistemu garantujući ispravno funkcionisanje tužilaštva.² Uspostavljanje tužilačkog saveta, koji će igrati ključnu ulogu u imenovanju glavnog tužioca, može se smatrati jednim od najefikasnijih modernih

¹ Vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, para 66

² Vidi Opinion No.9(2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 55; vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, paras 34-35.

instrumenata za postizanje ovog cilja.³ U zemljama u kojima Narodna skupština bira glavnog tužioca, očigledna opasnost od politizacije procesa imenovanja može da se umanjiti tako što će pripremu za izbore sprovesti skupštinski odbor, koji bi trebalo da uzme u obzir savete stručnjaka. Upotreba kvalifikovane većine za izbor glavnog tužioca može se posmatrati kao mehanizam za postizanje konsenzusa o takvim imenovanjima.⁴

10. Zbog toga, kvalifikovana većina od tri petine (150 narodnih poslanika) koja je već pomenuta za izbor pet članova VST mora biti snažno zahtevana i u slučaju izbora Vrhovnog javnog tužioca, kao i za prestanak njegovog/njenog mandata, kako bi se izbegla politizacija i politički pritisci vladajuće partije.
11. Što se tiče imenovanja javnih tužilaca, kako je CCPE naglasio, države članice trebalo bi da preduzmu mere kako bi se osiguralo da se imenovanje, unapređenje i upućivanje tužilaca vrši u skladu sa pravičnim i nepristrasnim postupkom, na osnovu transparentnih i objektivnih kriterijuma, kao što su stručnost i iskustvo, i bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Izborni organi treba da budu izabrani na osnovu stručnosti i sposobnosti i da obavljaju svoje funkcije nepristrasno i na osnovu objektivnih kriterijuma.⁵ Imenovanje i prestanak radnog odnosa tužilaca bi trebalo da bude regulisan zakonom na najvišem mogućem nivou sa jasnim i razumljivim procesima i procedurama.⁶
12. Osim toga, blizina i komplementarna priroda uloga sudija i tužilaca stvara slične zahteve i garancije u pogledu njihovog statusa i uslova službe, odnosno u vezi sa imenovanjem, obukama, razvojem karijere, plate, discipline i upućivanja koji moraju biti sprovedeni u skladu sa zakonom ili uz njihovu saglasnost. Iz tih razloga, neophodno je obezbediti odgovarajući mandat i odgovarajuće aranžmane za promociju, disciplinu i razrešenje.⁷
13. Takođe, kako je Venecijanska komisija istakla, kada se javni tužioci biraju u Narodnoj skupštini i bez kvalifikovane većine tada je celokupan tužilački sistem pod totalnom kontrolom vladajuće partije ili partija: što nije u skladu sa evropskim standardima.⁸
14. Stoga, imajući u vidu gore navedeno, iako preporuke date u Amandmanu XXI izgledaju prihvatljive, kvalifikovana većina od tri petine (150 poslanika) mora biti zahtevana i u slučaju

³ Vidi Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, CDL-AD(2015)039, paras 19, 20 and 27.

⁴ Vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, paras 35-38, 40.

⁵ Vidi Opinion No. 9(2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 51

⁶ Vidi Opinion No. 9(2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 52

⁷ Vidi Opinion No. 9(2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 53

⁸ Vidi Venice Commission's Opinion on the Constitution of Montenegro, CDL-AD(2007)047, para 104; see also Venice Commission's Opinion on the Draft Amendments to the Law on the State Prosecutor of Montenegro, CDL-AD(2008)005, para 12.

izbora javnih tužilaca, kao i za prestanak njihovog mandata, kako bi se izbegla politizacija i politički pritisci vladajuće partije.

15. Što se tiče osnova za razrešenje članova VST, pogledajte analize i preporuke na Amandman XXVII. Što se tiče osnova za prestanak mandata Vrhovnog javnog tužioca i javne tužioce, pogledajte analize i preporuke na Amandman XXI.
16. **Iz tih razloga, Amandman II je prilično daleko od pružanja dovoljnih ustavnih garancija za nezavisnost članova VST, Vrhovnog javnog tužioca i javne tužioce. To treba da bude suštinski ponovo napisano u skladu sa onim što je gore navedeno (takođe videti Sažetak preporuka na kraju ovog Mišljenja).**

Amandman XVIII - samostalnost javnog tužilaštva

17. Ovaj Amandman, koji opisuje status tužilaštva, u stvari, ne pominje nezavisnost. Umesto toga, to se odnosi samo na tužilaštvo kao "samostalni državni organ". U tom smislu, Biro CCPE želi da istakne da samostalnost nije uvek isto što i nezavisnost, jer nezavisnost je više od obične samostalnosti, pre svega u pogledu procesa donošenja odluka.
18. Amandman pominje da „bilo kakav uticaj na javna tužilaštva u pojedinačnom krivičnom predmetu je zabranjen“, međutim, takva opšta deklarativna tvrdnja nije dovoljna. Trebalo bi da postoji garancija nezavisnosti u odnosu na izvršne i zakonodavne vlasti, a posebno protiv bilo kakvog političkog uticaja. Samostalnost sama po sebi nije dovoljna da se obezbedi za funkcionalnu nezavisnost tužilaca u obavljanju svojih dužnosti. Nezavisni status tužilaca je osnovni uslov vladavine prava.⁹
19. CCPE ističe da nezavisnost tužilaca mora biti zagarantovana zakonom, na najvišem mogućem nivou, kao i kod sudija,¹⁰ i da je nezavisnost i samostalnost tužilaštva predstavljaju nezamenljiv deo nezavisnog pravosuđa. Prema tome, opštu tendenciju da se poveća nezavisnost i efikasna samostalnost tužilaštva treba podsticati.¹¹
20. Evropski sud za ljudska prava (ECtHR) smatra da je neophodno istaći da „u demokratskom društvu i sudovi i istražni organi moraju biti bez političkog pritiska“.¹² Evropski sud za ljudska prava se takođe izjašnjava po pitanju nezavisnosti tužilaca u kontekstu „opštim merama zaštite, kao garancije koja osigurava funkcionalnu nezavisnost tužilaca od hijerarhijske i sudske kontrole delovanja tužilaštva“.¹³
21. Države članice će obezbediti da tužioci mogu da obavljaju svoju funkciju bez straha, ometanja, uznemiravanja, nedoličnog mešanja ili neosnovanog izlaganja građanskoj,

⁹ Vidi Magna Carta of Judges (Fundamental Principles) (2010) of the CCJE, para 11

¹⁰ Vidi Opinion No. 9(2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 33

¹¹ Vidi Opinion No. 9(2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Rome Charter, Section IV.

¹² Vidi ECtHR Guja v. Moldova (Grand Chamber), no. 14277/04, para 86 .

¹³ Vidi ECtHR Kolevi v. Bulgaria, no. 1108/02, 05/02/2010, para 142

krivičnoj ili drugoj odgovornosti.¹⁴ Javni tužioci, u svakom slučaju, treba da budu u poziciji da bez smetnje gone državne funkcionere za dela koja počinje, naročito korupciju, nezakonitu upotrebu vlasti, ozbiljne povrede ljudskih prava i druga krivična dela prema međunarodnom pravu.¹⁵

22. Tužioci moraju biti nezavisni, ne samo od izvršne i zakonodavne vlasti, takođe i od drugih aktera i institucija, uključujući i one u oblasti ekonomije, finansija i medija. Tužioci moraju biti nezavisni i u odnosu na saradnju sa organima za sprovođenje zakona, sudovima i drugim organima.¹⁶
23. **Stoga, neophodno je da ovaj amandman, pre svega, proglasi nezavisnost javnog tužilaštva, i drugo, da precizira i svoju organizacionu nezavisnost od izvršne i zakonodavne vlasti i pojedinačne funkcionalne nezavisnosti tužilaca.**

Amandman XX- hijerarhija i uputstva u javnim tužilaštvima

24. Ovaj amandman predviđa, na vrlo uopšten način, neku vrstu hijerarhije u okviru sistema tužilaštva koja se odnosi na javne tužioce i zamenike javnih tužilaca koji su "obavezni da postupaju po nalogu javnog tužioca". Iako amandman ne precizira da "zamenici javnih tužilaca imaju na raspolaganju pravni lek protiv uputstava javnog tužioca", ovo izgleda da nije dovoljna garancija za nepristrasnost tužilaca nižeg nivoa i isključivanje mogućnosti pristrasnih pritisaka i predrasuda u uputstvima izdata od strane tužilaca višeg nivoa, posebno u konkretnim krivičnim predmetima.
25. Što se tiče hijerarhije, CCPE je stava da je hijerarhijska struktura uobičajena za većinu javnih tužilaštava, i odnosi između različitih nivoa u hijerarhiji moraju biti regulisani jasnim, nedvosmislenim i dobro izbalansiranim propisima.¹⁷ Neophodno je da se razviju odgovarajuće garancije nemešanja u rad tužilaca. Nemešanje znači obezbeđivanje da je rad tužilaca, posebno u postupku suđenja, bez spoljnog pritiska, kao i od preteranog neprimerenog unutrašnjeg pritiska u okviru sistema tužilaštva.¹⁸
26. CCPE takođe ističe da instrukcije opšte prirode moraju biti u pisanoj formi i ako je moguće da budu javne i transparentne. Iako postoji opšta tendencija za uspostavljanjem veće nezavisnosti tužilaštva, koju ohrabruje i CCPE, ne postoje zajednički standardi u ovom

¹⁴ Vidi Guidelines on the Role of Prosecutors adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990, para 4.

¹⁵ Vidi Rec(2000)19, para 16.

¹⁶ Vidi CCPE Opinion No. 9(2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, paras 38-39.

¹⁷ Vidi CCPE Opinion No. 9(2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 40.

¹⁸ Vidi CCPE Opinion No. 9(2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 42.

pogledu. Kada zakon dozvoljava takva uputstva, ona bi trebalo da budu u pisanoj formi, ograničene i regulisane zakonom.¹⁹

- 27. Prema tome, Biro CCPE preporučuje da se u ovom nacrtu amandmana jasno odražavaju gore navedena razmatranja.**

Amandman XXI-mandat Vrhovnog javnog tužioca i javnih tužilaca

28. Ovim Amandmanom se predviđa petogodišnji mandat za Vrhovnog javnog tužioca, koga bira Narodna Skupština na predlog VST, bez mogućnosti ponovnog biranja. Isto tako, javni tužioci se biraju na predlog VST i na mandat od pet godina. Međutim, u njihovom slučaju, nije navedeno da li postoji mogućnost da ponovo budu reizabrani ili ne.
29. CCPE ističe da je jako važno da tužilac bude izabran na dovoljno dug period kako bi učvrstio svoj mandat i bio nezavisan od političkih promena.²⁰
30. Venecijanska komisija je istakla u specifičnim slučajevima da će biti potreban duži mandat od pet godina (osim ponovnog izbora) u cilju zaštite osoba imenovanih za tužioca od političkog uticaja.²¹ Takođe je dobro ono što je predloženo u nekim zemljama da mandat tužioca traje sedam godina, nego predloženih pet godina, jer bi bio dovoljno dug period, duži od mandata jedne vlade, i tako bi se uklonila značajna pretnja za nezavisnost isključujući reizbor.²²
31. Dakle, Biro CCPE zastupa stav da mandat Vrhovnog javnog tužioca bude sedam godina bez mogućnosti ponovnog izbora.
32. U odnosu na trajanje mandata javnih tužilaca, kao što je Venecijanska komisija istakla, oni treba da budu birani do kraja radnog veka. Ograničeni mandat sa mogućnošću reizbora nosi rizik da će javni tužilac donositi odluke ne na osnovu zakona već sa idejom da zadovolji one koji će ponovo imenovati ga/nju.²³
33. Biro CCPE želi da podrži ovaj stav Venecijanske komisije i predloži da se razmotri imenovanje javnih tužilaca na trajnoj osnovi.
34. Što se tiče osnova za razrešenje, odnosno prestanak mandata Vrhovnog javnog tužioca i javnih tužilaca - mogućnost razrešenja se pominje u Amandmanu I i mogućnost prestanka

¹⁹ Vidi CCPE Opinion No. 9(2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, paras 46-47.

²⁰ Vidi CCPE Opinion No. 9(2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 56; vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, para 37.; vidi UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 June 2012, para 65.

²¹ Vidi Venice Commission's Joint Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, CDL-AD(2013)025, para 117.

²² Vidi Venice Commission's Joint Opinion on the Draft Law on the Prosecution Service of the Republic of Moldova, CDL-AD(2015)005, para 89.

²³ Vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, para 50.

mandata u Amandmanu II – dalje se ne pominju ni u ovom ili drugim amandmanima i ostaje nejasno kako će se regulisati ovo pitanje. Pored toga, ništa nije rečeno o mogućnosti žalbe protiv odluke o razrešenju ili prestanku mandata.

35. Nespominjanje konkretnih razloga za razrešenje i prestanak mandata može da ostavi prostora za samovolju, pritiske i politički motivisanih inicijativa, i u tom slučaju može biti jasna pretnja nezavisnosti Vrhovnog javnog tužioca i javnih tužilaca.
36. Što se tiče tužilaca, Venecijanska komisija je istakla da osnov za njihovo razrešenje treba da bude propisan zakonom. Osim toga, treba da postoji obavezan uslov da pre donošenja bilo kakve odluke, mora da postoji jako dobar osnov za razrešenje. U svakom slučaju, tužilac treba da dobije fer saslušanje u postupku za razrešenje, uključujući i pred Narodnom skupštinom.²⁴
37. **Biro CCPE se slaže sa stavom Venecijanske komisije da ove ključne tačke navedene u gornjem odeljku treba da budu izričito pomenute u Amandmanu XXI.**
38. **Štaviše, što se tiče osnova za razrešenje ili prestanak mandata javnih tužilaca, i pozivajući se na svoje standarde - da prestanak radnog odnosa tužilaca treba da bude regulisan zakonom na najvišem mogućem nivou sa jasnim i razumljivim procesima i procedurama²⁵- Biro CCPE preporučuje da se u Amandman XXI integrišu odredbe navodeći da bi takvi razlozi morali biti propisani zakonom, i to treba da bude obavezan uslov da pre bilo kakve odluke koje donosi nezavisno telo (kao VST) mora da utvrdi da li postoji dovoljno osnova za razrešenje, a u svakom slučaju, javni tužioci treba da imaju fer saslušanje u postupku za razrešenje i pravo na žalbu.**

Amandman XXIII - prestanak mandata i razrešenje zamenika javnih tužilaca

39. Ovaj Amandman predlaže trajni mandat za zamenike javnih tužilaca koji je dobrodošao. Međutim, amandman uređuje i osnov za njihovo moguće razrešenje od strane VST, a posebno, slučaj "ako on/ona nestručno obavlja funkciju zamenika javnog tužioca".
40. Kao što je već pomenuto, CCPE ističe da imenovanje i razrešenje zamenika javnih tužilaca treba da bude regulisano zakonom na najvišem mogućem nivou sa jasnim i razumljivim procesima i procedurama.²⁶ Nestručnost kao osnov za razrešenje je jedan širok i nejasan pojam i može se shvatiti i tumačiti na proizvoljan način, otvarajući vrata za politički motivisan ili na drugi način pristrasnih razrešenja pod izgovorom "nestručan".
41. **Dakle, Biro CCPE predlaže ili da se izbriše ovaj osnov u Amandmanu ili da se precizira da jedino u veoma ozbiljnim i ponavljajućim slučajevima nestručnosti ustanovljenih u disciplinskom postupku, uz mogućnost sudske žalbe, može dovesti do razrešenja.**

²⁴ vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, paras 39-40.

²⁵ vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, para 52

²⁶ vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, para 52

Amandman XXV - nadležnost Visokog saveta tužilaca (VST)

42. Ovim amandmanom se predviđa da je VST samostalan organ koji obezbeđuje samostalnost javnih tužilaštava, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca; međutim, ne pominje se koncept nezavisnosti.
43. Značaj nezavisnosti tužilaštva i samih tužilaca, zajedno sa samostalnošću, već je detaljno naglašeno u ovom Mišljenju, stoga Biro CCPE bi još jednom istakao u kontekstu VST, koji u principu mora da bude garancija nezavisnog tužilaštva.
44. **CCPE Biro preporučuje da se ključna uloga VST uključi u ovaj Amandman, kao i da se proširi obim ovlašćenja VST kako bi se omogućilo da se zaštiti položaj i nezavisnost i tužilaštva i samih javnih tužilaca.**

Amandman XXVI - sastav Visokog saveta tužilaca

45. Ovaj Amandman predviđa da „VST ima 11 članova: 4 zamenika javnih tužilaca koje su izabrali javni tužioci i zamenici javnih tužilaca, 5 istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac i Ministar pravde“.
46. I CCPE i Venecijanska komisija istakli su da je osnivanje Veća tužilaca veoma dobar korak ka depolitizaciju tužilaštva i zbog toga je veoma važno da se shvata kao pluralističko telo, koje uključuje tužioce, pripadnike civilnog društva i predstavnike Vlade. Da bi se osigurala neutralnost ovog tela, nezavisnost tužilačkog saveta i njegovih članova trebalo bi da bude jasno propisano.²⁷
47. Venecijanska komisija je takođe posebno istakla da ako su takva tela izbalansirano sastavljena, npr. od tužilaca, advokata i predstavnika civilnog sektora, i kada su nezavisni od ostalih državnih organa, takva Veća imaju prednost da mogu da pruže dragoceni stručni doprinos u imenovanju i disciplinskim procesima, i na taj način štite tužioce, bar u nekoj meri, od političkog uticaja.²⁸ Štaviše, u jednom od svojih prethodnih Mišljenja, Venecijanska komisija ističe da je najprikladnije za sastav Saveta da tužioci imaju blagu većinu, a značajnu manjinu čine eminentni pravnici.²⁹
48. **U svetlu gore navedenog, Biro CCPE predlaže da se preispita sastav VST pri tome vodeći računa da se sastoji od većine, bar male, tužilaca sa svih nivoa tužilaštva, a da drugi deo čine pravnici, akademakademijski predstavnici i članovi civilnog društva, dok ostaje samo jedan član iz izvršne vlasti.**

²⁷ Vidi Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, CDL-AD(2015)039, paras 33-34

²⁸ vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, para 65

²⁹ Vidi Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, CDL-AD(2015)039, para 36.

Amandman XXVII – trajanje mandata članova VST

49. Ovaj amandman predviđa da „članovima VST mandat traje 5 godina. Ista osoba ne može ponovo da bude izabrana za člana VST. Mandat članovima Saveta prestaje iz razloga i u postupku propisanim zakonom. Vrhovni javni tužilac Srbije obavlja po službenoj dužnosti funkciju predsednika VST ".
50. Venecijanska komisija je istakla da kao dobro rešenje da članovi Saveta biraju Predsednika.³⁰ Stoga bi bilo preporučljivo da se predsednik bira među članovima tužilačkog saveta. Što se tiče toga da Ministar pravde bude član Saveta po službenoj dužnosti, i da predsedava Savetom može dovesti u sumnju nezavisnosti ovog tela.³¹
51. Dakle, Biro CCPE preporučuje da Predsednika VST treba da članovi saveta sami biraju.
52. Što se tiče osnova za razrešenje članova VST - mogućnost razrešenja pomenuto je u Amandmanima I i II – dalje nije pomenuto ni u ovom ni u drugim amandmanima tako da ostaje nejasno kako će ovo pitanje biti regulisano. Isto tako, nigde nije pomenuta mogućnost žalbe na odluku o razrešenju.
53. Nespominjanje jasnog osnova za razrešenje ostavlja mogućnost za samovolju, pritiske i politički motivisane inicijative što predstavlja pretnju za nezavisnost članova VST.
54. CCPE se slaže sa Venecijanskom komisijom da bi mandat članova VST trebalo da se završi samo po isteku mandata, penzije, ostavke ili smrti, ili razrešenje zbog disciplinskih razloga. Članovi VST treba da budu samostalni i nezavisni i ne treba da budu izloženi glasanju o nepoverenju koje će omogućiti da previše zavise od želje tužilaca. Venecijanska komisija preporučuje da se takav postupak ne uvodi.³²
55. **Dakle, Biro CCPE smatra da ključne tačke koje su navedene u stavu gore treba da budu pomenute u Amandmanu XXVII.**

SAŽETAK PREPORUKA

56. Na osnovu gore navedenih razmatranja, Biro CCPE preporučuje:

- **U Amandmanu II**, predvideti da se pet članova VST bira, razrešava ili prestaje im mandat samo kvalifikovanom većinom od tri petine narodnih poslanika, čak i kada njihov prvi izbor ne uspe; da Vrhovnog javnog tužioca i javne tužioce bira, razrešava ili prestaje im mandat isto kvalifikovanom većinom od tri petine; u pogledu osnova i odgovarajućeg postupka za razrešenje ili prestanak mandata svih gore navedenih lica, molimo da pogledate date preporuke na Amandmane XXI i XXVII;

³⁰ Vidi Venice Commission's Opinion on the draft law on the Public Prosecutors' service of Moldova, CDL-AD(2008)019, para 62.

³¹ Vidi Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, CDL-AD(2015)039, para 40.

³² Vidi Mišljenje Venecijanske komisije na nacrt izmene Zakona o Drzavnom veću tužilaca Srbije, CDL-AD(2014)029. Stav 52-54 i 56.

- **U Amandmanu XVIII**, predvideti nezavisnost javnog tužilaštva i odrediti i organizacionu nezavisnost od izvršne i zakonodavne vlasti kao i funkcionalnu nezavisnost samih tužilaca;
- **U Amandmanu XX**, napomenuti da uputstva data tužiocima od tužilaca višeg nivoa moraju biti u pisanoj formi, ograničena i regulisana zakonom;
- **U Amandmanu XXI** uvesti sedmogodišnji mandat Vrhovnog javnog tužioca Srbije, bez mogućnosti ponovnog izbora; uvesti dugotrajan mandat – do penzije – za sve ostale tužioce; zakonom tačno odrediti osnove za razrešenje ili prestanak mandata Vrhovnog javnog tužioca sa obavezujućim zahtevom da pre takve odluke, mora da postoji dovoljno dobar razlog za razrešenje i pravo Vrhovnog javnog tužioca na fer saslušanje u takvim procesima, uključujući i pred Narodnom skupštinom i mogućnost prava žalbe; zakonski precizirati osnove za razrešenje ili prestanak mandata svih tužilaca u pravosuđu, sa obavezom da pre nego što se donesu takve odluke, nezavisno telo (kao što je VST) mora da utvrdi da li postoji dovoljno osnova za razrešenje, pravo tužilaca na fer saslušanje u tom postupku, i mogućnost prava žalbe;
- **U Amandmanu XXIII** ili izbrisati termin „nestručan“ kao osnov za razrešenje za zamenike javnih tužilaca ili precizirati da jedino u ponavljajućim slučajevima nestručnosti, koji su utvrđeni disciplinskim postupkom koji je regulisan zakonom, može dovesti do razrešenja;
- **U Amandmanu XXV** uključiti pozivanje na ključnu ulogu VST kao zaštitnika tužilačke nezavisnosti i proširiti obim ovlašćenja VST u cilju da se omogući zaštita statusa i nezavisnosti tužilaštva i pojedinih tužilaca;
- **U Amandmanu XXVI** preispitati sastav VST koji treba da se sastoji od većine, bar male, tužilaca sa svih nivoa tužilaštava, a da drugi deo da čine pravnici, predstavnici akademnske zajednice i članovi civilnog društva, i da ostane samo jedan član iz izvršne vlasti;
- **U Amandmanu XXVII** istaći da predsednika VST biraju sami članovi VST; preispitati ulogu Ministra pravde da predsedava Savetom jer može izazvati sumnju u nezavisnost ovog tela; precizirati da mandat članova Saveta jedino prestaje istekom mandata, odlaskom u penziju, ostavkom ili smrću, ili na njihovo razrešenje iz disciplinskih razloga, nakon odgovarajućeg postupka i mogućnosti prava žalbe; takođe napomenuti da članovi VST ne treba da budu izloženi glasanju o nepoverenju.