

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CCPE-BU(2019)2

Strazbur, 27. mart 2019.

**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 Visokog saveta tužilaca i način rada
tužilaca**

Uvod

1. Udruženje tužilaca Srbije se 20. aprila 2018. godine obratilo Konsultativnom veću evropskih tužilaca (CCPE) sa zahtevom da Konsultativno veće proceni usaglašenost predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije sa evropskim standardima (u daljem tekstu: Amandmani april 2018.) koji se odnose na sastav Visokog saveta tužilaca (u daljem tekstu VST) i način rada tužilaca.
2. Nakon ispitivanja gore navedenih izmena u svetlu standarda Saveta Evrope i, naročito, usvojenog Mišljenja CCPE o relevantnim pitanjima koja su pokrenuta od strane UTS, biro CCPE je dostavio Mišljenje 25. juna 2018, (dokument CCPE-BU (2018) 3 u daljem tekstu: Mišljenje jun 2018) na zabrinutost izraženu u zahtevu UTS.
3. Udruženje tužilaca Srbije je 8. januara 2019. godine ponovo poslalo zahtev Konsultativnom veću evropskih tužilaca ističući da je Ministarstvo pravde Republike Srbije 15.oktobra 2018.godine objavilo novu verziju Amandmana na Ustav Republike Srbije (dalje u tekstu Amandmani oktobar 2018). UTS je istaklo da i ova nova verzija amandmana takođe izaziva veliku zabrinutost, naglašavajući da je proces usvajanja novih amandmana već započet u Narodnoj Skupštini Srbije i zatražio da ih CCPE preispita u odnosu na važeće evropske standarde.
4. Biro CCPE je posebno preispitao, Nacrt amandmana XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXVII, XXIX na Ustav R. Srbije iz oktobra 2018.god, na koje je UTS izrazio zabrinutost. Nakon njihovog ispitivanja u svetlu standarda Saveta Evrope i, posebno, usvojenog Mišljenja CCPE, kao i dokumenta Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), CCPE je dao mišljenje sa pravnom anallizom amandmana o relevantnim pitanjima koje Udruženje postavilo. Analizu svakog amandmana prati, podebljano, odgovarajuća preporuka. Sažetak preporuka se nalazi na početku kako bi se čitanje Mišljenja olakšalo i omogućilo brzo pozivanje na ključne nalaze i preporuke Biroa CCPE.

Sažetak preporuka

5. Na osnovu razmatranja koje se nalaze u pravnoj analizi Amandmana oktobar 2018, Biro CCPE preporučuje:
 - **U Amandmanu XXVII**, da se preispita sastav Visokog saveta tužilaca kako bi se obezbedilo da u njegovom sastavu bar neznatnu većinu čine tužioci svih nivoa izabrani od strane kolega, a da ostatak čine advokati, pravni akademici i članovi civilnog društva, sa samo jednim predstavnikom izvršne vlasti;
 - **Takođe u Amandmanu XXVII**, kako bi se omogućila predstavljenost tužilaca svih nivoa, Biro CCPE preporučuje da u sastav VST, pored zamenika javnih tužilaca i Vrhovnog javnog tužioca, budu uključeni i javni tužioci;
 - **Takođe u Amandmanu XXVII**, u delu koji se tiče drugog kruga izbora članova VST koji nisu tužioci, preporuka je da se vrati rešenje predviđeno amandmanima iz aprila 2018. koje predviđa kvalifikovanu većinu u Narodnoj Skupštini, što znači da je potrebna većina jednaka onoj korišćenoj tokom prvog kruga izbora, odnosno dve trećine;

- **U Amandmanu XXVI**, označiti nezavisnosti na isti način kao što je to učinjeno za sudove i sudije, i istaći da je VST “samostalan i **nezavisan** državni organ koji garantuje samostalnost i **nezavisnost** svih tužilaštava, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca”;
- **Takođe u Amandmanu XXVI**, što se tiče budžetskih nadležnosti VST, ne menjati ni kom obliku obim moći koje ima sadašnji tužilački savet- Državno veće tužilaca (DVT);
- **U Amandmanu XXIX**, izbrisati odredbu prema kojoj mandat članova VST prestaje u slučaju da VST ne donese odluku u roku od 60 dana od dana prvog pokušaja da se to učini;
- **U Amandmanu XIX**, uključiti pozivanje na nezavisnost na isti način kao što je to slučaj za sudove i sudije, i ustanoviti da je “Javno tužilaštvo samostalan i **nezavisan** državni organ”, kao i da se to jasno odnosi na funkcionalnu nezavisnost samih tužilaca;
- **U Amandmanu XXII**, u delu koji se odnosi na drugi krug izbora Vrhovnog javnog tužioca, preporuka je da se vrati rešenje predviđeno Amandmanima iz aprila 2018 prema koje zahteva kvalifikovanu većina u Narodnoj skupštini, što bi značilo da je potrebna većina jednaka onoj tokom prvom izboru, odnosno tri petine (u slučaju Vrhovnog javnog tužioca)
- **Takođe u Amandmanu XXII**, u odnosu na trajanje mandata Vrhovnog javnog tužioca, pozdravlja se povećanje na šest godina u novoj verziji Amandmana, sa tendencijom da se poveća na sedam godina kao što rečeno u Mišljenju iz juna 2018;
- **Takođe u Amandmanu XXII**, u odnosu na mandate javnih tužioca, oni treba da budu birani do kraja radnog veka, kao što je preporučeno u Mišljenju iz juna 2018;
- **Takođe u Amandmanu XXII**, u vezi osnova za razrešenje, da se izbriše osnov - “neki od zakonski predviđenih razloga koji dovode da on/ona nisu dostojni vršenja funkcije javnog tužioca”.
- **Takođe u Amandmanu XXII**, u vezi sa Vrhovnim javnim tužiocem, obezbediti fer saslušanje u postupku za razrešenje, koje mora da se uključi, pre saslušanja pred Narodnom skupštinom.
- **Takođe u Amandmanu XXII**, uključiti nestručnost, kao osnov za razrešenje javnih tužilaca koristeći tačan izraz koji je preporučen u Amandmanu XXIV ispod;
- **U Amandmanu XXIV**, da se obezbedi da “zamenik javnog tužioca može biti razrešen zbog nestručnosti ako u značajnom broju **ozbiljnih i ponavljajućih** slučajeva, on/ona očigledno ne ispunjava odrednice propisane zakonom za

zadovoljavajuće vršenje funkcije. **Takva nestručnost treba da bude utvrđena** od strane Visokog veća tužilaca **na osnovu disciplinskog postupka**”;

- **U Amandmanu XXI**, obezbediti da “neposredno viši tužilac, u **pisanom obliku**, može da izda obavezno uputstvo nižem javnom tužiocu za postupanje u konkretnom predmetu **i to u ograničenom broju slučajeva, kada je to propisano zakonom i u interesu zakonitog, pravičnog, doslednog i objektivnog gonjenja**”;
- **Takođe u Amandmanu XXI**, obezbediti da “niži tužilac, koji smatra da je obavezno uputstvo neposredno višeg javnog tužioca nezakonito, neosnovano ili **nije u skladu sa etičkim kodeksom**, ima pravo **da ne bude primoran da se uputstvu povinuje** i ima pravo da stavi prigovor Vrhovnom javnom tužiocu Srbije **i zatraži da bude zamenjeno**, isto tako i zamenik javnog tužioca koji smatra da je obavezno uputstvo neposredno višeg tužioca nezakonito, neosnovano ili nije u skladu sa etičkim kodeksom, ima pravo da ne bude primoran da se uputstvu povinuje i da stavi prigovor neposredno višem javnom tužiocu i zatraži da bude zamenjeno.”;

Pravna analiza

Amandman XXVII – sastav i izbor Visokog saveta tužilaca

6. Pre svega Biro CCPE pozdravlja dve pozitivne promene u odnosu na Amandmane iz aprila 2018:
 - 1) Jedna se odnosi na sastav Visokog saveta tužilaca. Novi amandman uspostavlja da VST treba da ima deset članova, umesto jedanaest koliko je bilo predloženo u Amandmanima iz aprila 2018, što znači da će biti jedan manje član koji nije tužilac. Kao rezultat, polovinu članova VST će činiti tužioci (četiri izabrana zamenika tužilaca izabranih od strane kolega i Vrhovni javni tužilac) a drugu polovinu će činiti članovi koji nisu tužioci (četiri - umesto pet predviđenih Amandmanima iz aprila 2018 - istaknuta pravnika izabrani od strane Narodne skupštine, i Ministar pravde). Članovi koji nisu tužioci više neće biti u većini u VST već će činiti polovinu, a drugu polovinu će činiti tužioci.
 - 2) Druga pozitivna promena se odnosi na izbor četiri člana koji nisu tužioci dvotrećinskom kvalifikovanom većinom, umesto kvalifikovane većine od tri petine kao što je bilo predviđeno u Amandmanima iz aprila 2018 (što je takođe bilo prihvatljivo). Prema Venecijanskoj komisiji, ako je član takvog veća izabran od strane Narodne skupštine, poželjno je da to bude kvalifikovanom većinom.¹ Dvotrećinska kvalifikovana većina je nešto malo veća od kvalifikovane većine od tri petine, a to je pozitivno jer će smanjiti dalju mogućnost odlučujućeg uticaja bilo koje dominantne političke partije.
7. Međutim, iako su ove promene naišle na odobravanje, ipak postoji prostor i za njihovo poboljšanje. U svom prethodnom Mišljenju, Biro CCPE je istakao da je

¹ Vidi Izveštaj Venecijanske komisije o evropskim standardima koji se odnose na nezavisnost u pravosudnom sistemu Deo II-Tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, paragraf 66.

uspostavljanje Tužilačkog veća korak napred u depolitizaciji tužilaštava i zbog toga je važno da Veće bude pluralno telo, čiji sastav je izbalansiran, sastavljen od tužilaca, pravnika i predstavnika civilnog društva. U takvim slučajevima, Tužilačka Veća su u prednosti, jer mogu da pruže značajan stručan doprinos u izboru, disciplinskom postupku i zaštiti tužilaca, a i u jednom delu i zaštitu od političkog uticaja². Venecijanska komisija je konstatovala da balans koji predlaže Veće, u kom tužioci imaju blagu većinu, ali koje se sastoji i od značajne manjine eminentnih pravnika, deluje prikladno.³

8. Što se tiče izbora članova VST, u Mišljenju iz juna 2018, Biro CCPE kritikovao je mogućnost biranja članova koji nisu tužioci većinom od pet devetina u slučaju da oni nisu izabrani u prvom krugu većinom od tri petine. Ova kritika je nastala zbog negativne kvantitativne razlike što može rezultirati većim rizikom od uticaja bilo koje dominantne političke partije ili partija.
9. Zbog toga, Biro CCPE u Mišljenju iz juna 2018 preporučio da se zadrži zahtevana većina od tri petine za izbor članova VST koji nisu tužioci, bez obzira na fazu izbornog procesa.
10. U novoj verziji Amandmana, iako je prvi krug izbora unapređen zamenom većine od tri petine sa dvotrećinskom većinom, drugi krug izbora može da otvori vrata još većem riziku od političkog uticaja, ako se uporedi sa Amandmanima iz aprila 2018. Umesto većine od pet devetina, postoji mogućnost da će izbor u drugom krugu biti od strane komisije koja je sastavljena od Predsednika Narodne Skupštine, Predsednika Ustavnog suda, Predsednika Vrhovnog suda, Vrhovnoj javnog tužioca i Ombudsmana, čistom većinom glasova.
11. U tom smislu, Biro CCPE se slaže sa Udruženjem tužilaca Srbije da takav mehanizam može dovesti do neprimerenih uticaja dominantne političke partije, najviše zbog činjenice da su četiri od pet članova Komisije (ili tri od pet – ako amandmani budu usvojeni) izabrani od strane Narodne skupštine.
12. Biro CCPE se takođe slaže sa Udruženjem tužilaca Srbije da takvo rešenje može olakšati politički inženjering u vidu namernog izbegavanja kvalifikovane većine u Narodnoj skupštini u prvom krugu izbora radi uvođenja indirektnog uticaja dominantne političke partije kroz petočlanu Komisiju.
13. **U svetlu svega gore navedenog, Biro CCPE ponavlja svoju preporuku iz Mišljenja jun 2018, o ponovnom preispitivanju sastava VST i vodeći računa da je sastavljen – blagom većinom- od tužilaca izabranih od strane kolega sa svih nivoa u tužilaštvu, a da drugi deo čine pravnici, pravni akademici i predstavnici civilnog društva, dok u ostatku sastava treba da bude jedan predstavnik izvršne vlasti.**
14. **Kako bi se obezbedila predstavljeno tužioca sa svih nivoa u tužilaštvu, Biro CCPE takođe predlaže da u sastav VST, pored zamenika javnih tužioca i Vrhovnog javnog tužioca, budu zastupljeni i javni tužioci**

² Vidi Izveštaj Venecijanske komisije o evropskim standardima koji se odnose na nezavisnost u pravosudnom sistemu Deo II-Tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, paragraf, para 65.

³ Vidi Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije, CCPE I OSCE/ODIHR, na Nacrt Amandmana na Zakon o tužilaštvu u Gruziji, CDL-AD(2015)039, para 36

15. **Kada je reč o drugom krugu izbora članova koji nisu tužioci, Biro CCPE predlaže da se vrati kvalifikovana većina u Narodnoj skupštini što je bilo predviđeno u Amandmanima iz aprila 2018, tako čineći da je kvalifikovana većina jednaka onoj u prvom krugu, odnosno dvotrećinska.**

Amandman XXVI – samostalnost i nadležnost VST

16. Ovaj amandman predviđa da je VST “samostalan državni organ koji garantuje samostalnost javnih tužilaštava, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.” Međutim ne pominje se koncept nezavisnosti.
17. U tom pogledu, Biro CCPE želi da još jednom istakne da samostalnost nije isto što i nezavisnost, i da je nezavisnost više od obične samostalnosti, posebno u pogledu procesa donošenja odluka
18. Dalje, Biro CCPE napominje da Amandman XII utvrđuje da “Visoki savet sudija (VSS) je samostalan i nezavistan državni organ koji garantuje samostalnost i nezavisnost sudova i sudija, predsednika sudova i prootnika”.
19. Dakle ono što se vidi postoji ista formulacija za VST i VSS uz dve važne razlike: 1) VST nije nezavisan kao VSS, samo samostalan 2) VST garantuje samo samostalnost tužilaštva i tužilaca, dok VSS garantuje i samostalnost i nezavisnost sudovima i sudijama.
20. Takva razlika u najvišem pravnom instrumentu zemlje može da izazove dalekosežne posledice. Biro CCPE je zabrinut da takva razlika može da bude posledica negativnog političkog stava prema konceptu nezavisnosti tužilaštva i tužilaca.
21. Kao što je Biro CCPE istakao u Mišljenju iz juna 2018, mora da postoji garancija nezavisnosti u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, a posebno protiv političkog uticaja. Samostalnost samo po sebi nije dovoljna u obezbeđivanju funkcionalne nezavisnosti tužilaca u obavljanju svojih dužnosti. Nezavisnost tužilaca je osnovni uslov vladavine prava.⁴
22. CCPE je istakao da nezavisnost tužilaca mora biti zagarantovana zakonom, na najvišem mogućem nivou, kao kod sudija⁵, i da nezavisnost i samostalnost tužilaštva predstavlja nezamenljiv deo nezavisnosti pravosuđa. Stoga, opšta je tendencija da se nezavisnost i efektivna samostalnost tužilaštva ohrabri.⁶
23. Evropski sud za ljudska prava smatra da je neophodno naglasiti da “u demokratskom društvu i sudovi i istražni organi moraju biti oslobođeni od političkog uticaja.”⁷ Evropski sud za ljudska prava je takođe naglasio važnost pitanja nezavisnosti tužilaca u

⁴ Vidi Mišljenje CCPE br. 4(2009) o odnosu između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, Deklaracija iz Bordoa, Para 3, 8; Mišljenje CCPE br. 9(2014) o evropskim normama i principima koje se tiču tužilaca, Rimsko poglavlje, odeljak IV, V; Mišljenje CCPE br.13(2018) o nezavisnosti, odgovornost i etici tužilaca, paragrafi 15,16,31.

⁵Vidi Mišljenje CCPE br. 4(2009) o odnosu između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, Deklaracija iz Bordoa, uvodni deo, paragrafi 10,26,27,34; Mišljenje CCPE br. 9(2014) o evropskim normama i principima koje se tiču tužilaca, Rimsko poglavlje, uvodni deo, para 33.

⁶ Mišljenje CCPE br. 9(2014) o evropskim normama i principima koje se tiču tužilaca, Rimsko poglavlje, odeljak IV.

⁷ Vidi Evropski sud za ljudska prava, Guja protiv Moldavije(Veliko veće) predstavka 14277/04, para 86

kontekstu "opštih mera kao što su garancije kojima se omogućava funkcionalna nezavisnost tužilaca od hijerarhije i sudske kontrole tužilačkih akata".⁸

24. Države moraju da obezbede da tužioci obavljaju svoju funkciju bez zastrašivanja, prepreka, uznemiravanja, neprimerenih uticaja ili neopravdanoj izloženosti građanskoj, krivičnoj ili bilo kojoj drugoj odgovornosti.⁹ Tužioci treba da budu u poziciji da bez opstrukcije procesuiraju javne službenike za krivična dela posebno za korupciju, zloupotrebu moći i teško kršenje ljudskih prava.¹⁰
25. Tužioci moraju biti nezavisni, ne samo od izvršne i zakonodavne vlasti, već i od ostalih učesnika i institucija, uključujući i one iz oblasti ekonomije, finansija i medija. Tužioci takođe moraju da budu nezavisni i u saradnji sa ostalim vlastima koje sprovode zakon, sudovima i ostalim organima.¹¹
26. Konkretno, Biro CCPE želi da podseti da je u 2018. usvojio Mišljenje br.13(2018) o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca, gde su objašnjene gore navedene odredbe i gde je posebno naglašeno da je "potrebno da odgovarajuće odredbe budu usvojene u zemljama članicama, paralelno sa nezavisnošću sudija, kako bi se ojačala nezavisnost, odgovornost i etika tužilaca, bilo u oblasti krivičnog prava ili bilo koje druge nadležnosti. Politicki uticaj je neprihvatljiv."¹²
27. Jasno je da je Amandman XXVI u suprotnosti sa gore navedenim instrumentima preporučenim od strane CCPE, kao i sa nalazima Venecijanske komisije i praksom Evropskog suda za ljudska prava.
28. Biro CCPE takođe navodi i žalbu UTS, da pod ovim amandmanom "budžetske nadležnosti ne bi trebalo da budu u potpunosti pod okriljem VST. Ova odredba sužava obim nadležnosti koje ima sadašnje veće tužilaca - Državno veće tužilaca."¹³
29. Biro CCPE želi da istakne da "tužioci moraju da imaju na raspolaganju dovoljno sredstava kako bi ispunili svoje različite zadatke u situaciji novih nacionalnih i internacionalnih opasnosti i izazova, uključujući i one koji se odnose na razvoj tehnologija i globalizacije". "Tužilaštvima mora da se omogući da procene svoje potrebe, pregovaraju o budžetu i odlučuju o raspodeli sredstava."¹⁴.

⁸ Vidi Evropski sud za ljudska prava, Kolevi protiv Bugarske, br. 1108/02,05/02/2010, para 142.

⁹ Vidi Smernice o ulozi tužilaca, usvojene na Osmom kongresu Ujedinjenih nacija o sprečavanju kriminala i postupanju prema učiniocima krivičnih dela, Havana, 1990, para 4; Mišljenje CCPE br. 9(2014) o evropskim normama i principima koji se odnose na tužioce, Rimsko poglavlje, uvodni deo paragrafi 36.

¹⁰ Vidi REC(2000)19, para 16; Mišljenje CCPE br. 9(2014) o evropskim normama i principima koji se odnose na tužioce, Rimsko poglavlje, uvodni deo, para 37.

¹¹ Vidi Mišljenje CCPE br. 9(2014) o evropskim normama i principima koje se tiču tužilaca, Rimsko poglavlje, uvodni deo, para 38-39.

¹² Idi Mišljenje CCPE br.13(2018) o nezavisnosti odgovornosti i etici tužilaca, Preporuke i.

¹³ Pismo Udruženja tužilaca Konsultativnom veću evropskih tužilaca, od 8.januara 2019.god, tražeći mišljenje na Amandmane iz oktobra 2018.

¹⁴ Vidi Mišljenje CCPE br. 4(2009) o odnosu između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, Deklaracija iz Bordoa, uvodni deo, para 33; Mišljenje CCPE br.7(2012) o upravljanjima sredstvima tužilaštva, Preporuke I i II; Mišljenje CCPE br. 9(2014) o evropskim normama i principima koji se odnose na tužioce, Rimsko poglavlje, uvodni deo, para 74.

30. Štaviše, "nezavisnost tužilaca podrazumeva materijalnu nezavisnost što podrazumeva, kao i za sudije, finansijska i druga sredstva neohodna za ostvarivanje njihovih zadataka."¹⁵
31. **Dakle, Biro CCPE snažno preporučuje da ovaj amandman uključi pozivanje na nezavisnost na isti način kao kod sudova i sudija, i da VST bude "samostalan i nezavistan državni organ koji garantuje samostalnost i nezavisnost javnim tužilaštvima, javnim tužiocima i zamenicima javnih tužilaca."**
32. **Što se tiče budžetske nadležnosti, bitno je da ovaj amandman ni na koji način ne menja trenutni obim nadležnosti koji ima tužilački savet u Srbiji - Državno veće tužilaca.**

Amandman XXIX – Rad i odlučivanje VST

33. Ovaj Amandman predviđa prestanak mandata članovima VST u slučaju da VST ne donese odluku u roku od 60 dana od dana prvog pokušaja da se to učini;
34. Biro CCPE smatra da to može dovesti do ubrzanih odluka ili čestog raspuštanja VST. Imajući u vidu sastav VST, zastoj u radu često može biti izazvan od članova VST koji su izabrani od strane Narodne skupštine. Ovo potencijalno može dovesti do neoperativnosti u radu VST.¹⁶
35. **Biro CCPE preporučuje da se ova odredba izbriše.**

Amandman XIX – položaj javnih tužilaštva

36. Ovaj Amandman predviđa da "Javno tužilaštvo treba da bude samostalan državni organ"; međutim, ne spominje pojam nezavisnosti. Niti spominje nezavisnost samih tužilaca. Istovremeno, Amandman IV o principima sudova izričito se odnosi na nezavisnost, kao i u Amandmanu VI, koji se odnosi na nezavisnost sudija
37. Obrazloženje koje je Biro CCPE naglasio u gore navedenom Amandmanu XXVI a odnosi se na neophodnost nezavisnosti tužilaštva, kao i samih tužilaca, isto se odnosi i na Amandman XIX.
38. U ovom Amandmanu postoji ponovo razlika u vezi sa nezavisnim statusom sudova i sudija i odsustvom takve reference za tužilaštvo i tužioce. Biro CCPE je ponovo zabrinut da ova razlika može da bude posledica negativnog političkog stava prema konceptu nezavisnosti tužilaštva i tužilaca

¹⁵ Vidi Mišljenje CCPE br.13(2018) o nezavisnosti, odgovornosti i tie tužilaca, para 45.

¹⁶ Biro CCPE je upotrebio, u ovom paragrafu, istu formulaciju zabrinutosti kao i kod Visokog saveta sudstva, vidi Mišljenje Venecijanske komisije na Nacrt Amandmana na ustavne promene koje se odnose na pravosuđe u Srbiji(Venecija,22-23.jun 2018.), para 93(3). Jedina razlika je da u slučaju Visokog saveta sudstva, rok je bio 30 dana (u tekstu Amandmana iz aprila 2018), a kod Visokog saveta tužilaca 60 dana u Amandmanima iz oktobra 2018, ipak Biro CCPE smatra da čak i 60 dana je kratak rok koji može biti lako izazvan od strane članova VST izabranih od strane Narodne Skupštine, isto tako, Biro CCPE je protiv takvih rokova uopšte, bilo 30 dana ili 60 dana, ako su takvi rokovi povezani sa prestankom mandata članova VST.

39. **Biro CCPE snažno preporučuje, isto kao i u Mišljenju iz juna 2018, da ovaj Amandman uključi referencu za nezavisnost tužilaca isto kao što je to urađeno za sudove i sudije, i uvede da “Javno tužilaštvo treba da bude samostalan i nezavisan državni organ”, i da Amandman jasno ukazuje na funkcionalnu nezavisnost tužilaca.**

Amandman XXII – izbor Vrhovnog javnog tužioca i javnih tužilaca i prestanak mandata javnih tužilaca

40. Biro CCPE je zadovoljan pozitivnim promjenama u odnosu na prethodnu verziju ovog amandmana, uključujući mandat od šest godina za Vrhovnog javnog tužioca. Istovremeno, Biro CCPE podseća da je u Mišljenju iz juna 2018, preporučeni mandat od sedam godina, uz razmatranje nekoliko dokumenata CCPE i Venecijanske komisije.¹⁷
41. Biro CCPE je takođe zadovoljan da naglasi da nova verzija Amandmana uvodi, kao što je preporučeno u Mišljenju iz juna 2018, konkretne razloge za prestanak mandata i razrešenje tužilaca, kao i mogućnost žalbe. Ipak, osnov za razrešenje “kada se desi neki od zakonom predviđenih razloga koji ga/nju čine nedostojnim vršenja funkcije tužioca”- izaziva zabrinutost jer može otvoriti vrata samovolji, pritisku i politički motivisanim inicijativama, što može da bude pretnja nezavisnosti Vrhovnog javnog tužioca i javnih tužilaca.
42. Pored toga, što se tiče Vrhovnog javnog tužioca, kao što je i Venecijanska komisija istakla, osnov za razrešenje mora da bude propisan zakonom, nasuprot “zakonom predviđenih razloga” koji mogu biti uvedene između ostalog nižim aktima. Osim toga, fer saslušanje povodom prestanaka mandata ili razrešenja mora da bude sprovedeno pred Narodnom Skupštinom.¹⁸
43. Što se tiče mandata za tužioce koji je povećan sa prethodnih pet godina, koliko je bilo predviđeno u prethodnoj verziji amandmana, na šest godina, Biro CCPE napominje da je to urađeno jer je i mandat Vrhovnog javnog tužioca povećan na šest godina. Međutim, postoji velika razlika u trajanju ovih mandata. Za Vrhovnog javnog tužioca preporučeno trajanje mandata je sedam godina bez mogućnosti ponovnog izbora kako bi se izbeglo ugrožavanje nezavisnosti.¹⁹
44. Za tužioce, preporučeno je da trajanje mandata bude do kraja radnog veka. Biranje na određeno vreme sa mogućnošću reizbora nosi rizik da tužilac ne donosi odluke na osnovu zakona već vodeći se time da udovolji onima koji mogu ponovo da ga izaberu.²⁰
45. Stoga, Biro CCPE želi da podrži stalan mandat i ponavlja svoj predlog iz Mišljenja iz juna 2018.

¹⁷ Vidi određene paragrafe 29-30 iz Mišljenja Biroa CCPE iz juna 2018

¹⁸ Vidi Izveštaj Venecijanske komisije o evropskim standardima o nezavisnosti pravosudnog sistema:II deo- Tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, para 39-40

¹⁹ Vidi Zajedničko Mišljenje Venecijanske komisije na nacrt zakona o tužilaštvu Republike Moldavije, CDL-AD(2015)005,para 89.

²⁰ Vidi Vidi Izveštaj Venecijanske komisije o evropskim standardima o nezavisnosti pravosudnog sistema:II deo- Tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, para 50

46. Što se tiče procedure izbora Vrhovnog javnog tužioca, Biro CCPE ukazuje na iste probleme kao kod izbora članova VST koji nisu tužiocima od strane Narodne Skupštine, odnosno izbora u drugom krugu većinom glasova od strane komisije koja je sastavljena od Predsednika Skupštine, Predsednika Ustavnog suda, Predsednika Vrhovnog suda, Vrhovnog javnog tužioca i Ombudsmana.
47. Kao što je već gore istaknuto u Amandmanu XXVII, Biro CCPE smatra da takav mehanizam može omogućiti neprimerene uticaje dominantne političke partije i da će olakšati politički uticaj, kao što je namerno izbegavanje kvalifikovane većine u Skupštini u prvom krugu izbora i uvođenje indirektno kontrole dominantne političke partije preko petočlane Komisije.
48. **U svetlu gore navedenog, oko izbora Vrhovnog javnog tužioca u drugom krugu, Biro CCPE preporučuje da se vrati kvalifikovana većina u Skupštinu kao što je bilo predviđeno u Amandmanima iz aprila 2018, da kvalifikovana većina bude kao u prvom krugu izbora, odnosno tri petine (u slučaju izbora Vrhovnog javnog tužioca)**
49. **Što se tiče trajanja mandata Vrhovnog javnog tužioca, Biro CCPE pozdravlja povećanje na šest godina u novoj verziji Amandmana, ali da se ide ka tome da se poveća na sedam godina kao što je preporučeno u Mišljenju iz juna 2018.**
50. **Što se tiče trajanja mandata javnih tužilaca, Biro CCPE preporučuje trajanje do kraja radnog veka, kao što je naglašeno u Mišljenju iz juna 2018.**
51. **Što se tiče osnova za razrešenje javnih tužilaca, Biro CCPE preporučuje brisanje osnov – “neki od zakonom propisanih razloga koji dovode njega/nju nedostojnim vršenja funkcije javnog tužioca”. Za Vrhovnog javnog tužioca, saslušanje povodom prestanka mandata ili razrešenja treba da bude omogućeno u Narodnoj skupštini.**

Amandman XXIV – trajni mandat zamenika javnih tužilaca

52. Ovaj Amandman nastavlja da pruža, kao što je već učinjeno u Amandmanima iz aprila 2018, trajni mandat zamenika javnih tužilaca, što je dobrodošlo.
53. Biro CCPE takođe uočava pozitivnu promenu u ovom Amandmanu prema preporuci iz Mišljenja iz juna 2018 koja se odnosi na preciziranje šta znači termin nestručan kao osnov za razrešenje. Takvo preciziranje nije postojalo u Amandmanima iz aprila 2018 što bi stvorilo rizik od proizvoljnog tumačenja, otvarajući vrata za politički motivisana ili pristrasna razrešenja pod izgovorom nestručan.
54. Sadašnja verzija Amandmana predviđa da “zamenik javnog tužioca može biti razrešen zbog nestručnosti, ako u velikom broju ozbiljnih i ponavljajućih slučajeva on/ona očigledno ne zadovoljava merila o zadovoljavajućem obavljanju dužnosti koji je zakonom propisan i ocenjen od strane VST.”
55. Biro CCPE u Mišljenju iz juna 2018 je preporučio ili da se u amandmanu izbriše nestručnost kao osnov za razrešenje ili da se precizira da jedino disciplinski utvrđeni ozbiljni i ponavljajući slučajevi nestručnosti, sa mogućnošću žalbe, mogu voditi ka razrešenju.

56. Biro CCPE takođe napominje da u vezi sa javnim tužiocima, za razliku od zamenika javnih tužilaca, ne postoji odredba nestručnosti kao osnov za razrešenje ni u Amandamnu XXII ili ni u bilo kom drugom. Biro CCPE se slaže sa Udruženjem da ovo stvara diskriminatorni raskorak između javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.
57. **U cilju poboljšanja sadašnjeg teksta Amandmana, Biro CCPE preporučuje da se obezbedi da “zamenik javnog tužioca može biti razrešen zbog nestručnosti ako u velikom broju ozbiljnih i ponavljajućih slučajeva on/ona očigledno ne zadovoljava merila o zadovoljavajućem obavljanju dužnosti koji je zakonom propisan. Takvu nestručnost treba da ustanovi VST na osnovu disciplinskog postupka.”**
58. **Kako bi se uklonio gore pomenut raskorak između javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, Biro CCPE preporučuje da se uključi u Amandman XXII nestručnost kao osnov za razrešenje i za javne tužioce. Pri tom, Biro CCPE preporučuje korišćenje iste gore navedene formulacije.**

Amandman XXI – obavezna uputstva za postupanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

59. Biro CCPE primećuje poboljšanje u ovom Amandmanu u odnosu na Amandman XX iz aprila 2018, pogotovo u pogledu prava tužilaca na prigovor kada smatraju da je obavezno uputstvo neposredno višeg tužioca “nezakonito ili neosnovano”.
60. Istovremeno, Amandman nije izričit u tome da tužilac ne sme biti prisiljen da ispuni takve instrukcije. Biro CCPE smatra da imati pravo na prigovor nije dovoljno samo po sebi. Odredba je nedorečena i stvara mogućnost za proizvoljna tumačenja.
61. Gore u Amandmanu XXVI, Biro CCPE je već ukazao na značaj funkcionalne nezavisnosti tužilaca. Takođe želi da istakne važnost nepristrasnosti tužilaca i podseti iako je hijerarhijski odnos prisutan u većini tužilaštava, odnos između različitih nivoa u hijerarhiji mora biti regulisan jasnim, nedvosmislenim i izbalansiranim propisima.²¹ Neophodno je da se razviju odgovarajuće garancije nemešanja u rad tužilaca. Nemešanje znači obezbeđivanje da rad tužilaca, posebno u postupku suđenja, bude oslobođen spoljnog pritiska, kao i od neprimerenih i nezakonitih pritisaka unutar sistema tužilaštva.²²
62. Posebno, Biro CCPE želi da podseti da u svom Mišljenju br.13(2018) je ustanovio da ukoliko tužilac primi individualna uputstva od svog hijerarhijski višeg tužioca koja su nezakonita ili nisu u skladu sa profesionalnim etičkim kodeksom, on/ona ne treba da bude primoran da ih posluša i treba mu/joj dati mogućnosti da predstave razloge nepostupanja svome nadređenom.²³

²¹ Vidi Mišljenje CCPE br.9(2014) o evropskim normama i principima koji se odnose na tužioce, Rimsko poglavlje, uvodni deo, para 40

²² Vidi Mišljenje CCPE br.9(2014) o evropskim normama i principima koji se odnose na tužioce, Rimsko poglavlje, uvodni deo, para 34,42,47; Mišljenje CCPE br.13(2018) o nezavisnosti, odgovornosti o etici tužilaca, para 31.

²³ Vidi Mišljenje CCPE br.13(2018) o nezavisnosti, odgovornosti o etici tužilaca, para 42

63. Pored toga, postoje tri ključna elementa za takva uputstva koje je Biro CCPE već naglasio u svom Mišljenju iz juna 2018: moraju da budu u pisanom obliku, ograničena i regulisana zakonom.²⁴
64. Amandman govori o “izdavanju uputstva”, što se može razumeti da će biti u pisanom obliku. Ipak, kako bi bili kristalno jasni i isključili i najmanju mogućnost proizvoljnog tumačenja, Biro CCPE smatra da je neophodno da se jasno napiše da svaka instrukcija treba da bude u pisanom obliku.
65. Ni druga dva elementa – ograničena i regulisana zakonom – nisu takođe pomenuta. Amandman spominje mogućnost uputstava u određenim slučajevima “ako postoji sumnja o efikasnosti i zakonitosti” postupanja tužilaca. Ovo je jako široko i sam termin “sumnja” je subjektivan pre nego objektivni. Svako može imati sumnje.
66. **Biro CCPE smatra da moraju da se uspostave neki objektivni kriterijumi i preporučuje da Amandman predvidi da “neposredno viši tužilac može izdati u pisanom obliku obavezno uputstvo za hitnost u određenim slučajevima nižem tužiocu u zakonom ograničenim slučajevima i u interesu zakonitog, fer, doslednog i objektivnog gonjenja.”**
67. **Biro CCPE dalje preporučuje da ovaj Amandman obezbedi da “niži javni tužilac koji smatra da je obavezno uputstvo o hitnosti višeg tužioca nezakonito, neosnovano i nije u skladu sa etičkim kodeksom, ima pravo da ne postupi po takvom uputstvu i da se žali Vrhovnom javnom tužiocu Srbije i da traži da bude zamenjeno, i zamenik javnog tužioca koji smatra da je obavezno uputstvo o hitnosti tužioca nezakonito, neosnovano i nije u skladu sa etičkim kodeksom, ima pravo da ne postupi po takvom uputstvu i da se žali višem tužiocu i da traži da bude zamenjeno”.**

²⁴ Vidi Mišljenje CCPE br.4(2009) o odnosu sudija i tužilaca u demokratskom društvu, Deklaracija iz Bordoa, para 9, uvodni deo, para 31; Mišljenje CCPE br.9(2014) o evropskim normama i principima koji se odnose na tužioce, Rimsko poglavlje, uvodni deo, para 46-47,49; Mišljenje CCPE br.13(2018) o nezavisnosti, odgovornosti o etici tužilaca, para 40