

XII 2021. | број

36 тужилачка реч

Гласило Удружења
тужилаца Србије



**Тема броја:
Измене Устава**



ТУЖИЛАЧКА РЕЧ

Гласило Удружења
тужилаца Србије



Издавач:

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

Главни уредник:

Јасмина Крштенић, заменица јавног тужиоца у
Основном јавном тужилаштву у Лазаревцу

Редакција:

Лидија Комлен Николић, председник
Председништва УТС и заменик Апелационог јавног
тужиоца у Београду
др Горан Илић, члан Председништва УТС и заменик
Републичког тужиоца
др Марина Матић Бошковић, председник
Програмског савета УТС
Радован Лазић, председник УО УТС и заменик
Апелационог јавног тужиоца у Новом Саду

Техничка припрема:

StrongWeb Creative Group

Адреса редакције:

Ресавска 16а, Београд

телефон/факс:

011 / 3031909

e-mail:

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

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

Уводна реч Уредништво

2

Активности Удружења Удружење тужилаца Србије

4

Пројектне активности Удружења

14

Двадесет година борбе Радован Лазић

16

Измена устава у делу који се односи на правосуђе на путу у ЕУ др Светлана Ненадић

38

Јавно тужилаштво у Нацрту акта о промени Устава

др Горан Илић

58

Уставни амандмани: помак напред или слово на папиру

Лидија Комлен Николић

76

УВОДНА РЕЧ

**ПРЕДСЕДНИШТВО И
УПРАВНИ ОДБОР
УДРУЖЕЊА ЈАВНИХ
ТУЖИЛАЦА И ЗАМЕНИКА
ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ**

Поштоване колегинице и колеге,

Представљамо Вам тематски број "Тужилачке речи", гласила Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије поводом прославе јубилеја, две деценије од оснивања Удружења.

У години када обележавамо значајни јубилеј на корак смо од остваривања једног од најбитнијих циљева а то је системска измена организације јавног тужилаштва и укидање монократског система.

Прослава јубилеја обележена је 22.10.2021. године у хотелу "Метропол", одржавањем конференције "У сусрет изменама Устава". Након завршетка конференција одржана је извештајна скупштина Удружења.

Извештај са конференције и четири ауторска текста, која можете наћи у овом броју, дају заокружену слику свега на чему је Удружење радило претходних двадесет година, којим међународним и домаћим стандардима смо се руководили приликом залагања за самосталност и независност у раду јавних



тужилаца и заменика јавних тужилаца у обављању јавнотужилачке функције, као и покушај процене ефеката измене Устава.

Колега Радован Лазић, у свом тексту, подсећа нас на "20 година борбе" и све активности које је Удружење предузимало претходних двадесет година.

Колегиница др Светлана Ненадић је анализирао процес измене Устава у контексту процеса придруживања Европској Унији и европских стандарда о правосуђу.

Колега др Горан Илић је био члан радне групе, коју је основао Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине, за израду Нацрта акта за измену Устава.

Учешћем у скупштинском радном телу, Удружење је препознато као релевантан актер. Ауторски текст са насловом "Јавно тужилаштво у нацрту акта о промени Устава" представља образложење уставних амандмана који се односе на тужилаштво.

На крају, ауторски рад "Уставни амандмани: корак напред или слово на папиру"

који је написала колегиница Лидија Комлен Николић, представља анализу домета уставних амандмана.

Крајња оцена резултата рада Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца је, пре свега на њеним члановима, а потом и на вама драги читаоци ■

АКТИВНОСТИ

УДРУЖЕЊА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије

Период између две "Тужилачке речи" обележиле су активности Удружења усмерене на измену Устава Републике Србије у делу који се односи на правосуђе, како би се положај правосуђа усагласио са захтевима процеса придруживања ЕУ. Све активности доприносе унапређењу независности, одговорности и транспарентности у раду јавног тужилаштва.

У протеклом периоду Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије имало је један састанак Управног одбора и редовну Скупштину УТС.

- **Пета седница Управног одбора УТС и XIII извештајна Скупштина** одржане су 22.октобра 2021.године у Београду. На седници УО усвојен је записник са претходне седнице УО и усвојени су Извештај о раду између две Скупштине и финансијски извештај. После седнице УО уследило је редовно заседање извештајне Скупштине УТС на којој било присутно око 60 чланова. На днев-

ном реду Скупштине биле су две тачке. Прва је била представљање извештаја о раду и финансијског извештаја Удружења тужилаца и друга тачка је била тачка разно у оквиру које се говорило о тренутном стању у јавном тужилаштву.

КОНФЕРЕНЦИЈЕ

УТС КОНФЕРЕНЦИЈА „У сусрет изменама Устава“: Устав није довољан за независно правосуђе

Да ли ће уставни амандмани који се односе на правосуђе а нашли су се у коначном тексту измена Устава, заиста бити историјска прекретница за српско правосуђе и донети толико ишчекивану самосталност и независност треће гране власти, неће зависити само од тога да ли ће се ове измене наћи у тексту новог Устава.

Није довољно да у Уставу пише да су тужилаштво или судство независни, они то морају бити и у пракси. А да би били у пракси,



потребно је да Устав прате добри закони, да те законе примењују судије и тужиоци који су свесни независности своје позиције и спремни су да је бране. Најављене уставне измене у области правосуђа велики су корак напред али нису довољне да утврдимо да су тужилаштво и судство независни и самостални. Ово би, укратко, могли бити главни закључци конференције „У сусрет променама Устава“ коју је Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца

(УТС) организовало у петак, 22. октобра у хотелу Метропол, у оквиру обележавања 20 година рада. Конференцији је присуствовало више од 120 гостију, највише, наравно из јавнотужилачке организације, али и представници других струковних удружења, чланови дипломатског кора (из амбасада Белгије, Немачке и Француске), сарадници и колеге из међународних организације које раде у Србији. Посебно задовољство представља присуство великог броја наших драгих колега,

бивших тужилаца који су учествовали на оснивачкој скупштини тог 17. новембра 2001. године.

Важност теме али и обележавање овако великог јубилеја, били су довољан разлог да се на овој конференцији УТС окупе представници најзначајнијих домаћих и међународних институција: Државног већа тужилаца, Републичког јавног тужилаштва, Министарства правде, ОЕБС-а, Савета Европе, Делегације ЕУ у Србији, као и амбасада Холандије и Шведске и наших колега из Европског удружења судија и тужилаца за слободу и демократију (МЕДЕЛ).





Лидија Комлен Николић, председница Председништва УТС, изјавила је поздрављајући госте да је за УТС посебно важно да је у години у којој ова организација обележава две деценије постојања на помолу системска измена у организацији јавног тужилаштва и укидање монократског система, што су главне новине које доносе уставни амандмани.

“Има још много простора за унапређење положаја тужилаца и судија и крајњи исход зависиће

од правосудних закона који ће пратити будући Устав. Ипак, предлози који су сада ушли у текст измена Устава, а који су углавном потекли од наших представника у Радној групи, су велики искорак напред”.

Она је подсетила на најзначајније измене у правосућу које би требало да донесе нови Устав: укидање монократског система, већа самосталност јавних тужилаца, проширена дефиниција имунитета јавних тужилаца и додељивање надлежности решавања статусних питања Високом савету тужилаштва.

Милан Ткалац, члан Државног већа тужилаца и представник Републичког јавног тужилаштва, истакао је да је промена Устава комплексно питање и да је циљ остварити консензус о уставним променама како би оне биле ефикасне, правичне и дугорочне, као израз друштва у области владавине права. „Предложеним изменама Устава биће искључено учешће политике у избору судија,

председника судова, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, што ће омогућити већу независност судија и већу самосталност тужилаца“, поручио је Владимир Винш, виши саветник у Министарству правде.



„Амандмани на Устав Србије су потребни да би се тужилаштво заштитило од нежељених утицаја као и да би тужиоци били одговорнији у правосудном процесу“, истакао је, у уводној речи, Јан Брату, шеф Мисије ОЕБС-а у Србији.



Радни део конференције, подељен у три тематске целине: шта доносе нова решења у тексту Устава, како ће предложене измене утицати на рад правосуђа у пракси и која је била улога цивилног сектора у стварању подстицајног окружења за доношење оваквих измена.



О новим решењима у тексту Устава говорили су др Горан Илић, члан Председништва УТС и заменик Републичког јавног тужиоца, проф др Владан Петров, професор Правног факултета у Београду, др Катарина Голубовић, председница ЈУКОМ-а и проф др Бојан Милисављевић, професор Правног факултета у Београду. Горан Илић је поновио раније изречено мишљење да ниједан Устав, сам по себи, не може да промени српско правосуђе док год се не промени свест судија и тужилаца. Реформа правосуђа није само нормативна ствар, ми морамо да учимо судије и тужиоце да буду слободни, рекао је он.

О томе како ће предложене измене утицати на правосуђе у пракси, разговарали су Радован Лазић, председник Управног одбора УТС, проф др Слободан Орловић, професор Правног факултета у Новом Саду и Предраг Миловановић, члан Државног већа тужилаца. Наш колега Лазић је подсетио

да су канали утицаја на јавно тужилаштво бројни те да се на тужилаштво може утицати и кроз полицију, током предистражног поступка.

„Тужилаштво нема контролу над полицијом па се преко полиције, као сервиса тужилаштва у предистражном поступку, може осетити политички утицај“, појаснио је Лазић, такође више пута подсећајући на то да је за слободно правосуђе најважнија свест о слободи и аутономији коју имају тужиоци и судије.





Професор Уставног права у Новом Саду, Слободан Орловић, изјавио је да је „врло проблематично што мислимо да Уставом и законом можемо да променимо на боље оно што траје већ деценијама“.

„Не можете простом нормом“, казао је професор Орловић, „да учините за тужилаштво оно што може свако од вас ко је унутар ове гране, ко има достојанство, интегритет, знање“.

Колегиница Драгана Бољевић, почасна председница Друштва судија Србије, рекла је да су садашњи уставни амандмани далеко

бољи од оних их 2018. године зато што се из Скупштине измешта избор судија и тужилаца, што је до сада био главни простор политичког утицаја. Указала је, такође, на још један детаљ који се тиче функционалне независности чланова Високог савета



судства које је сада подигнуто на виши ниво јер уставне измене предвиђају да судије и тужиоци не могу одговарати за мишљење изражено у оквиру вршења своје функције.

Цивилни сектор, ком УТС и сам припада, годинама уназад представља снажну платформу

подршке у борби за реформу правосуђа и владавину права. Без те подршке, сталног надзора над актуелним дешавањима као и смелости да се јавно коментаришу погрешне одлуке или јавне политике, дводеценијско битка за слободно правосуђе (како то и сугерише наш слоган поводом јубилеја – „20 година залагања за право, поверење и правду“) – била би далеко тежа и неизвеснија.

Она је подсетила на најзначајније измене у правосуђу које би требало да донесе нови Устав: укидање монархатског система, већа самосталност јавних тужилаца, проширена дефиниција



имунитета јавних тужилаца и додељивање надлежности решавања статусних питања Високом савету тужилаштва.

Председница Скупштине УТС, Бранка Вучковић, кратко се осврнула на историју УТС, време оснивања и главне догађаје током ових 20 година. Користан материјал за тај преглед је и наша брошура „За право, поверење и правду“ израђена поводом овог јубилеја, коју су у штампаној форми добили сви наши гости.

Велика подршка нашем раду су наши дугогодишњи партнери и пријатељи Удружења,



Цеприс, Фондација за отворено друштво и Београдска отворена школа. Миодраг Милосављевић, вршилац дужности извршног директора Фондације и Милорад Бјелетић, извршни директор БОШ-а сложили су се да је цивилно друштво било велика подршка струковним удружењима, посебно УТС, у борби за одговорно и ефикасно правосуђе. Професор др Миодраг Јовановић, председник Управног одбора Цеприса се из правно филозофског угла осврнуо на значење слогана „За право, поверење и правду“.

Велико хвала свим говорницима и учесницима панел дискусија, као и бројним колегама који су присуствовали конференцији и пратили излагања. Интересовање високих званичника свих релевантних институција показује да се оно за шта се залажемо цени и вреднује. Ипак, пажња и поверење колега, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, као и тужилачких помоћника, за нас је највећи подстрек и охрабрење.

Залагање за право, поверење и правду је посао који се никада не окончава.

НАЦИОНАЛНИ КОНВЕНТ ЗА ПОГЛАВЉЕ 23 И ПОГЛАВЉЕ 24 И УЧЕСТВОВАЊЕ У ИЗРАДИ ОСТАЛИХ СТРАТЕШКИХ ДОКУМЕНТА ЗА РЕФОРМУ ПРАВОСУЂА



Удружење као чланица Радне групе Националног конвента о ЕУ за Поглавље 23 и Поглавље 24 у протеклом периоду активно учествовало у раду ових тела.

Влада РС је 4. децембра 2020. године поднела Народној скупштини предлог за промену Устава РС са циљем испуњења обавеза преузетих евроинтеграцијама и потребом оснаживања правосуђа у Србији.

Одбор за уставна питања и законодавство је донео 16. априла 2021. године Одлуку о покретању активности за промену Устава, након чега је организовано неколико јавних слушања током

априла и маја 2021. године, на којима су учествовали и представници Удружења.

Удружење тужилаца је у јавним наступима, самостално и са представницима цивилног друштва указивало на потребу да се процес измене највишег правног акта организује на одговарајући начин, како би се омогућило доношење најбољих решења за РС и њене грађане.

У јуну месецу 2021. године Одбор за уставна питања и законодавство донео је одлуку о покретању активности за промену Устава и основана је Радна група за израду акта о промени Устава у којој је један од чланова био и представник Удружења др Горан Илић.

У септембру месецу 2021. године представници Удружења учествовали су на јавним слушањима на тему "Промене Устава РС у области правосуђа" која су се одржала у Београду, Крагујевцу, Новом саду и Нишу. Такође, у септембру месецу 2021. године, три представника

Удружења имали су састанак у вези уставних промена које се односе правосуђе са представницима Венецијанске комисије.

Представници Удружења говорили су у медијима о овој теми.

МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА

Удружење је члан у Међународном Удружењу тужилаца (ИАП) и Европском Удружењу тужилаца за слободу и демократије (МЕДЕЛ). Због ситуације која се десила са пандемијом изаваном вирусом COVID-19, састанци МЕДЕЛ-а су се одржавали онлајн.

У децембру 2020. године на састанку Управног одбор МЕДЕЛ-а Удружење је активно учествовало, а представник



Удружења је говорио о изборима који су се одржали за Високи Савет судства и Државно веће тужилаца. Удружење је имало своје кандидате за места у ДВТ, али без успеха, због кампање коју је водило Министарство преко својих државних секретара. УТС је ситуацију осудио пред изборном комисијом и пред јавношћу, али су, на дан избора, српски тужиоци радије гласали за кандидате које је подржала Влада. Поднета је жалба Управном суду због неправилности поступка гласања (на пример недостатак тајног гласања у Вишим судовима и Апелацији).

Представници Удружења су на следећем састанку МЕДЕЛ-а и конференцији „Будућност Европе између владавине права и социјалног стуба“, који је одржан 9. и 10. јула у Фиренци, у организацији Магистратуре Демократике (Magistrature Democratica) учествовали онлајн. Учешће на састанцима УО МЕДЕЛ-а је од великог значаја за Удружење тужилаца јер се на сваком састанку расправља у ситуацији у свакој појединој

држави чланици. Тако представници Удружења могу да изложе изазове са којима се суочавамо у Србији.

Генерални састанак Међународног удружења тужилаца ИАП одржан је онлајн крајем новембра 2020. године, на коме су такође учествовали представници Удружења ■



ИЗБОРИ ЗА НОВИ САЗИВ ДРЖАВНОГ ВЕЋА ТУЖИЛАЦА

Како би се подигло интересовање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца за процес избора за чланове ДВТ, Удружење је организовало састанке кандидата за изборне чланове ДВТ и чланова Удружења. Састанци су били прилика да кандидати представе своје програме и да се дискутује о проблемима и изазовима у пракси, о очекивањима од ДВТ,

наученим лекцијама у претходним изборним процесима, али и о потребама за унапређење сарадње између јавних тужилаштава и ДВТ-а у процесу припреме буџета и процени оптерећености јавних тужилаштава, као и о механизмима заштите од непримерених утицаја.

Кандидати за чланове ДВТ припремили су програме, као и кратке видео презентације које су биле доступне који су објављени на Интернет страници ДВТ.

Међутим, током изборног периода многи носиоци јавнотужилачке функције били су изложени непримереним утицајима и притисцима од стране извршне власти на шта је Удружење указивало и својим саопштењима. Одређене притиске јавни тужиоци су трпели и од Републичког јавног тужиоца да се гласа за препоручене кандидате. Удружење је реаговало издавањем саопштења као и медијским наступима у којима су указивали на покушаје утицаја на изборну вољу јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у поступку избора за кандидате за изборне чланове Државног већа тужилаца. Такође, УТС је о притиску на бираче обавестило Изборну комисију, Државно веће тужилаца и релевантне међународне партнере које прате напредак у области владавине права у Србији. Такође, Удружење је сарађивало и са Мисијом ОЕБС у Србији која је такође пратила изборни процес. Удружење обавестило Изборну комисију и да кратки рокови могу довести у питање легити-

митет избора. Сувише кратки рокови онемогућавају фер изборне услове и једнакост кандидата, поготову на нивоу виших и основних јавних тужилаштва, чиме су ти кандидати неоправдано стављени у неравноправни положај. Кратки изборни рокови су значили да кандидати за чланове ДВТ са основног нивоа, морају да у краће од 20 радних дана обиђу 58 основних јавних тужилаштва и представе своје програме. Међутим, Изборна комисија није узела у разматрање овај приговор Удружења тужилаца.

Значајна препрека за фер изборе представљала је одлука Изборне комисије о броју бирачких места, посебно чињеница да се за члана ДВТ са нивоа апелације гласало у сваком апелационом тужилаштву. Таква одлука значи да је на појединим бирачким местима гласало само 10 заменика јавног тужиоца, што онемогућава тајност гласања, посебно имајући у виду да је један од кандидата са нивоа апелације јавни тужилац, што

значи хијерархијски надређен свим заменицима који гласају на том изборном месту. Удружење је имало пет посматрача на изборним местима и чланове у бирачким одборима, како би пратило регуларност самог процеса гласања. Током самог гласања није било нерегуларности, али највећи проблем представљао је велики број бирачких места који је *de facto* онемогућавао тајност гласања. Крајем новембра 2020. године одржани били су одржани избори и од 4 члана Удружења, који су се кандидовали, један је изабран за члана ДВТ.

САОПШТЕЊА

- у августу месецу 2021. године издато је саопштење поводом физичког напада на колегиницу Светлану Бенишек Сувајџић, заменика јавног тужиоца у Основном јавном тужилаштву у Новом Саду.
- у јулу месецу 2021. године издато је саопштење

поводом извештавање појединих медија о поступању заменика јавног тужиоца Вишег јавног тужилаштва у Београду Александра Исаиловића.

- у априлу месецу 2021. године издато је саопштење у којем се поздравља усвајање измена Пословника о раду Државног већа тужилаца које се тичу поступања и одлучивања Већа у случају постојања недозвољеног утицаја на рад јавног тужилаштва.
- У октобру месецу 2020. године Удружење тужилаца Србије издало је саопштење поводом избора за чланове Државног већа тужилаца

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 ■

ПРОЈЕКТНЕ АКТИВНОСТИ

ПОДРШКА ПРОЦЕСУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ И ОСНАЖИВАЊЕ НЕЗАВИСНОСТИ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА 2020.-2021.



Донатор пројекта: Београдска отворена школа и Краљевина Шведска

Трајање: 12 месеци, почетак децембар 2020.

Општи циљ пројекта "Подршка процесу поделе власти и оснаживање независности јавног тужилаштва" је унапређење поделе власти у Србији и позиционирање јавног тужилаштва као независне институције у српском правосуђу.

Специфични циљеви су:

- Допринос праћењу резултата примене стратешких документа у области правосуђа (Стратегија реформе правосуђа 2020-2024; ревидирани Акциони план за Поглавље 23; амандмана на Устав РС у области правосуђа);
- Технички извештаји о напретку у области реформе јавног тужилаштва;
- Праћење и промоција заштите од непримерених утицаја на рад јавних тужилаца.

Планиране активности:

Припрема предлога текста амандмана за измену Устава РС у делу који се односи на јавно

тужилаштво, учествовање на јавним расправама, организовање конференција за штампу и саопштења за медије, укључивање колега из ЕУ држава;

Припрема Техничког извештаја о напретку у реформи правосуђа;

Указивање на притиске на рад јавних тужилаца.

Редизајн и оптимизација вебсајта УТС ће допринети већој видљивости и препознавању УТС-а.

„КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ – ЈАЧАЊЕ КАПАЦИТЕТА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА И ОСНАЖИВАЊЕ ГРАЂАНА ЗА ПРЕДУЗИМАЊЕ ПРАВНИХ МЕРА“



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Амбасада Швајцарске
Швајцарска канцеларија за сарадњу у Србији

Донатор пројекта: Швајцарска агенција за развој и сарадњу - СДЦ

Трајање: 7 месеци, до 31. јануара 2022.

низ активности којима се крше закони у вези са заштитом животне средине и наноси се штета или ризик по животну средину, здравље људи. Прекршаји могу бити за непрописно прикупљање, транспорт, употребу или одлагање отпада; илегални рад постројења у коме се одвија опасна активност или у којима се чува нека опасна супстанца; убијање, уништавање, поседовање или трговина заштићеним животињским врстама; производња, увоз, извоз или употреба супстанци које оштећују озонски омотач. У Извештају ЕУ 2020 о Србији истиче се да би за правосуђе и инспекцију за заштиту животне средине приоритет требао да буде ојачавање капацитета и праћење примене прописа везаних за кривична дела против животне средине.

Овај пројекат ће помоћи у изградњи капацитета у државним тужилаштвима за ефикасно управљање предметима везано за криминална дела у еколошком смислу. Поред тога, кроз партнерство са органи-

зацијама цивилног друштва из области заштите животне средине, пројекат ће такође створити бољи разумевање о томе која су кривична дела у животној средини, како то пријавити јавном тужилаштву и шта може учинити како би се помогло у процесуирању таквих кривичних дела. Циљ пројекта је унапређење капацитета јавних тужилаца да делотворно воде предмете заштите животне средине, као и успостављање међу-секторског партнерства између организација цивилног друштва и јавног тужилаштва.

Циљне групе:

- Тужилаштва
- Одабрани број организација цивилног друштва
- Грађани и групе грађана ■

ДВАДЕСЕТ ГОДИНА **БОРБЕ**

РАДОВАН ЛАЗИЋ
ПРЕДСЕДНИК УПРАВНОГ
ОДБОРА УТС И ЗАМЕНИК
ЈАВНОГ ТУЖИОЦА У
ТУЖИЛАШТВУ ЗА РАТНЕ
ЗЛОЧИНЕ

ПОЧЕТАК

Последња деценија прошлог века памти се по великим друштвено-политичким променама у свету, поготово у Европи. На жалост, у нашој земљи, то време памтимо по крвавим ратовима, санкцијама Уједињених нација, хиперинфлацији и ауторитарној власти. У тих десет година власт добија све ауторитарнији карактер, што нарочито долази до изражаја крајем 1996. године и почетком 1997. године када социјалисти губе локалне изборе у Београду и великом броју градова у Србији, али не признају резултате избора што доводи до масовних протеста грађана на улицама српских градова. У прекрајању изборних резултата веома значајну и веома срамну улогу играју и поједини судови. Желећи заштитити независност судства и интегритет судија, а при томе се оградити од грубих злоупотреба судова у политичке сврхе, једна група судија оснива Друштво судија Србије, које одмах долази под удар власти. Са обзиром на природу јавноту-

жилачке организације, принципе хијерархије и субординације, није одмах било услова да се и тужиоци, попут судија, на сличан начин организују па ће се на оснивање струковног удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца сачекати још неколико година.

Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (УТС) основано је у новембру 2001. године, не само у циљу општер побољшања положаја јавних тужилаца и заменика, већ и доприноса успостављању владавине права. Чим је основано, Удружење је активно сарађивало са Владом Републике Србије и Друштвом судија Србије на припреми нових правосудних закона. Тако је и припремљен предлог који је требао отићи у Скупштину на усвајање. Међутим, приликом доношења нових правосудних закона, па и новог Закона о јавном тужилаштву 2001. године, због политичке нагодбе тада владајућих странака уместо припремљеног предлога усвајају се правосудни закони о којима није вођена јавна

расправа и који нису прошли стручну проверу и оцену. Тако се јавно тужилаштво подређује Министру правде, а положај заменика јавних тужилаца је постао још неповољнији него што је био. Удружење је реаговало предлогом за измене и допуне закона. Притиском на Скупштину и Владу, уз подршку међународних организација, пре свега Савета Европе, и дела цивилног сектора у земљи, који се бави питањима од значаја за владавину права, прихваћена је већина предлога Удружења па је, после усвајања измена закона, статусни и материјални положај заменика битно поправљен, али је подређеност тужилаштва министру правде и даље остала.

Министар је одлучивао о удаљењу са дужности Републичког јавног тужиоца, а био је овлашћен и да утврђује постојање разлога за разрешење Републичког јавног тужиоца. Најзначајнија новина била је увођење Високог савета правосуђа, као стручног тела надлежног за послове избора и разрешења

носилаца правосудне функције. У Високом савету правосуђа су тужиоци имали већину гласова (пет јавних тужилаца од девет чланова), а именовање заменика јавних тужилаца је прешло у надлежност овог тела. Избор и разрешење јавних тужилаца је остало у надлежности Народне скупштине јер је то било Уставно решење које се није могло мењати законом. Међутим и код избора јавних тужилаца, Високи савет правосуђа је имао одлучујућу улогу као орган предлагања, а Народна скупштина није могла спровести било какав избор или разрешење без његовог предлога.

У време када је оснивано Удружење тужилаца Србије (новембар 2001. године), био је расписан и конкурс за избор Републичког јавног тужиоца. Тек основано тужилачко струковно удружење није имало било какав основ да учествује у овом изборном поступку, али је заузело став и о томе обавестило Народну Скупштину, Владу и политичке странке. То се није могло, у формалном смислу,

назвати предлогом, али је јасно и транспарентно изражено мишљење каква особа треба да буде на челу јавног тужилаштва, какве особине та особа треба да има па чак и конкретно ко би могао да одговара захтевима које поставља положај Републичког јавног тужиоца. Труд је дао резултате па је изабран Републички јавни тужилац, кога је практично предложило Удружење.

Био је то велики успех и победа Удружења. Може се рећи да је то био успех и целе тужилачке организације у Србији, јер је приликом избора првог човека тужилаштва у Србији практично прихваћено мишљење струке, изражено преко Удружења тужилаца Србије, без мешања извршне власти и политике. Ово је био одличан знак за тужилаштво у Србији да долазе боља времена јер је изгледало да постоји политичка воља да се изгради стручан, професионалан и независан правосудни систем. На жалост, догађаји који су уследили пошли су у другом члану смеру.

ВАНРЕДНО СТАЊЕ – УКИДАЊЕ ВИСОКОГ САВЕТА ПРАВОСУЂА ЗА ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

Након доброг и охрабрујућег почетка рада Удружења, наишле су године које су се показале веома тешким. У пролеће 2003. године, 12. марта, убијен је др Зоран Ћинђић, председник Владе Републике Србије. Одмах након убиства председника Владе, уводи се ванредно стање у целој Републици. За време трајања ванредног стања, Народна Скупштина усваја измене и допуне Закона о јавном тужилаштву, које у потпуности подређују тужилаштво Министру правде и издвајају тужилаштво из правосудног система. Избор јавних тужилаца сада Народној Скупштини предлаже Влада, а заменике јавних тужилаца именује Влада, на предлог Министра правде. Високи савет правосуђа, приликом избора и разрешења јавних тужилаца, више нема никаква овлашћења. Расписује се конкурс за општи реизбор заменика јавних тужилаца које спроводи Министарство правде, а реизбор врши Влада. Тако је значајном

броју заменика јавних тужилаца престала функција без било каквог разлога, а поједина јавна тужилаштва остају без заменика јавног тужиоца што изазива тешке последице у функционисању ових тужилаштава. Струка је потпуно искључена из ових поступака, а носиоци јавнотужилачке функције су практично постали чиновници Министарства правде. Удружење пада у озбиљну кризу, не само због изузетно неповољног нормативног окружења у коме се нашло јавно тужилаштво, већ и зато што у тој ситуацији остаје без Председника Скупштине и једног броја чланова органа удружења који нису реизабрани, или су поднели оставке. Тако и престају готово све активности Удружења, па преостали чланови органа заказују састанак са председницима одељења (основних организационих јединица у Удружењу). На овом састанку се најоштрије осуђују промене закона донете у време ванредног стања и последице ових законских промена у виду престанка функције (нереизбора) једног значајног броја

заменика јавног тужиоца без оправданих разлога. Удружење практично престаје са било каквим активностима, па се заказује Друга скупштина како би се изабрали нови органи и деблокирао рад Удружења. Друга скупштина је заказана и одржана 29.11.2003. године у Палати правде у Београду.

На Другој Скупштини се бирају нови органи Удружења. Активности поново оживљавају. Ради ефикаснијег рада у Удружењу се оснивају секције и то: Секција за дефинисање уставног и законског положаја јавнотужилачке организације Секција за рад са невладиним организацијама, Секција за односе са медијима, Секција за координацију рада управе и одељења Удружења, Секција за координацију и контакте са међународном асоцијацијом тужилаца и Секција за едукацију и оспособљавање чланова за једнообразно поступање у обављању редовних послова.

Интензивно се ради на побољшању уставног и законског положаја, а креће се и са новим

пројектима едукације. У циљу бољег информисања чланства креира се веб сајт www.uts.org.yu, а покреће се и гласник Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, «Тужилачка реч».

ПРОМЕНЕ ПРАВОСУДНИХ ЗАКОНА – ИГНОРИСАЊЕ УДРУЖЕЊА

У марту 2004. године, Народна скупштина усваја измене и допуне Закона о јавном тужилаштву. Иако се поново враћа Високи савет правосуђа у поступак избора и јавних тужилаца и заменика, тужиоци су у њему мањина (три јавна тужиоца од седам чланова) па и даље не могу да утичу на предлагање нових кадрова, а тужилаштво остаје подређено министру правде. Прописује се и реизбор свих заменика који су први пут именовани или напредовали по претходном закону. Због тога се заказују и одржавају састанци са тадашњим министром правде ради решавања ових проблема, а и ради разговора о проблематици јавнотужилачке

организације и активностима Удружења. Оцењено је да је приоритет регулисање положаја јавнотужилачке функције, првенствено кроз гаранције за функционалну самосталност и побољшање материјалног положаја. У поступку измена Закона о јавном тужилаштву Удружење није консултовано, а како ни нова решења нису била задовољавајућа, реаговало се саопштењем. Оцењено је да враћање Високог савета правосуђа и искључење Министарства и Владе из поступка избора представљају велики напредак у односу на претходни закон, али у Високом савету правосуђа тужиоци немају већину, мандат заменика је и даље ограничен на осам година, а задржане су и одредбе да о удаљењу Републичког јавног тужиоца са дужности одлучује министар правде. Оваквим решењима у Удружењу није било места за задовољство. Најнеприхватљивије је било обавезно преиспитивање избора свих заменика који су били изабрани или напредовали по претходном закону. Последице

оваквог решења су се појавиле већ у јулу 2004. године када једном значајном броју заменика јавних тужилаца престаје функција јер нису изабрани у овом поступку реизбора, поново без било каквог објашњења или разлога. Удружење реагује саопштењима за јавност и појединачним наступима у медијима, а Председник Скупштине, у знак протеста, подноси оставку. Тако Удружење по други пут, а за мање од годину дана остаје без Председника.

ПРЕДЛОЗИ УДРУЖЕЊА ЗА ПОЛОЖАЈ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА – НЕЗАВИСНОСТ И УКИДАЊЕ МОНОКРАТИЈЕ

Извршни одбор наставља интензивно да ради на побољшању уставног и законског положаја. Удружење израђује и објављује свој Предлог закона о јавном тужилаштву, као и своје виђење нових уставних одредби које уређују јавно тужилаштво, чију суштину представља напуштање монократског принципа организације јавног тужилаштва (укидање

заменика јавних тужилаца) пуне гаранције самосталности, и системско извлачење тужилаштва из извршне власти власти. За своје предлоге и ставове добија подршку ОЕБС-а и Савета Европе, али извршна и законодавна власт то игноришу. Припрема се и израђује и Кодекс тужилачке етике. У изради Кодекса активно је учествовао и Међународно удружење тужилаца (IAP), и то генерални секретар Међународног удружења тужилаца. Кроз ову сарадњу се развијају интензивни контакти са Међународним удружењем тужилаца што се окончава пријемом Удружења тужилаца Србије у Међународно удружење тужилаца дана 28.01.2004. године. Врло брзо након учлањења Удружење је учествовало на регионалној конференцији Међународног удружења тужилаца у Хагу. Посебно је значајно да је једино наше Удружење, из земља бивше Југославије, имало представнике на овој конференцији. Тема конференције била је «Поступање тужилаца у предметима који се тичу дроге». Током 2003. године, уз финансијску подршку ОЕБС-а, Удружење

је израдило свој веб портал (www.uts.org.yu). На сајту се налазе основне информације о активностима Удружења. Поред веб-сајта, у овом периоду је покренут и информатор Удружења „Тужилачка реч“. На предлог Удружења, Правосудни центар је прихватио програм едукација за 2004. годину.

У Београду, 25.06.2004. године одржана је Међународна конференција са темом „Независност и одговорност јавних тужилаца“. Наши представници су изнели наше проблеме, а гости из иностранства су представили решења у својим земљама. Учествовали су Сем Назаро (Sam Nazzaro, федерални тужилац) и Роберт Лохари (Robert Lochary, окружни тужилац) из САД, Рори Филд (Rory Field) из Велике Британије, Бранка Милошевић, заменик Републичког јавног тужиоца Републике Српске, Хорхе Анхел Еспина Рамос, јавни тужилац у Севиљи у Шпанији, Мирко Вртацник, врховни јавни тужилац Словеније и Ранка Половић Чарапић, заменик државног тужиоца Црне Горе.

На овој конференцији Удружење први пут отвара тему независности јавног тужилаштва, што је до тада била табу тема, о чему се није могло ни размишљати, а камоли говорити. Отварањем овог питања, и то кроз сам назив Конференције, Удружење тужилаца Србије поставило је себи тешко остварив задатак и циљ којем ће тежити у наредним годинама. Од идеје која се, без било какве озбиљне и аргументоване расправе одбацивала, не само од носилаца политичке власти, већ и од представника правне науке и теорије, упорним радом и ангажовањем Удружења дошло се до легитимног захтева који има подршку од релевантних стручних међународних чинилаца, као што су Венецијанска комисија (Европска комисија за демократију путем права) и Консултативни савет европских тужилаца, готово свих невладиних организација у земљи које се баве питањима владавине права и правне науке и теорије.

Одржана је и трећа Скупштина Удружења. Поред избора нових чланова органа, на овој

Скупштини је представљен Етички кодекс Удружења, као скуп моралних норми које би требало да представљају путоказ за часно вршење одговорне тужилачке дужности, али и чланства у струковној организацији. Тако су први пут носиоци јавнотужилачке функције у Републици Србији добили кодификована правила примереног поступања, како у професионалном, тако и у приватном животу. Иако је овај Кодекс, као акт Удружења, био обавезујући само за чланове Удружења, представљао је смерницу и за оне јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца који нису били чланови Удружења. На доношење Званичног (државног) Етичког кодекса јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца чекаће се још десет година.

Крајем 2004. године, Влада Републике Србије доноси дискриминаторски закључак 05 бр. 121-8432/2004-12-31 од 23.12.2004. године, којим су повећане плате свим јавним функционерима у Републици, осим носиоцима правосудних функција. Због

исправљања ове неправде организује се низ састанака са представницима Министарста правде и министром лично. Договор није постигнут па је Извршни одбор 04. 03. 2005. године поднео Уставном суду иницијативу за оцену законитости са предлогом за одређивање привремене мере забране извршења, горе поменутог закључка. Уставни суд је на седници одржаној 16. јуна 2005. године донео одлуку којом је утврђено да одредбе Закључка Владе нису у складу са Уставом и Законом, те је пружена могућност носиоцима правосудних функција да тужбама против Републике Србије остваре накнаду материјалне штете због мање исплаћених нето зарада.

Током 2005. године доноси се Национална стратегија реформе правосуђа за период од 2006. до 2011. године. Стратегијом се предвиђају предстојеће реформске активности у петогодишњем периоду. Предвиђају се крупне промене промене у материјалном и процесном законодавству и осни-

вање Правосудне академије. Стратешки циљеви и смернице уобличавају правосудни систем на дуг временски период. Правосудни систем не би смео да трпи честе промене, а посебно не заокрете. Стратегијом суд дефинисана кључна, стратешка начела – независност, транспарентност, одговорност и ефикасност. Ни циљ, ни кључна начела стратегија нису била спорна, али нису ни остварена. На несрећу, код начела независности дошло је до значајне регресије, што је било већ видљиво са предлогом новог Устава, поготово у одредбама које су уређивале јавно тужилаштво.

Потом су уследили бројни научни скупови који су имали и међународни карактер. Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца учествовало је на 10. глобалној Конференцији Међународног удружења тужилаца (IAP) у Копенхагену од 28. августа до 1. септембра 2005. године. То је била прва глобална (светска) конференција Међународног удружења тужилаца у којој је

Удружење учествовало. Удружење ће активно, преко својих представника, учествовати и на свим наредним глобалним конференцијама Међународног удружења тужилаца. На самом скупу учествовало је 437 тужилаца из свих земаља света, а тема конференције је била „Сведоци, експерти и жртве“. Познанство и сусрети са тужиоцима из дела Балкана довели су до присуства Удружења јавних тужиоца на регионалној конференцији у Софији у Бугарској која се одржала од 26. - 28. октобра 2005. године. Ова прва источноевропска конференција тужилаца имала је за тему „Мере у борби са организованим криминалом у земљама региона“. У раду конференције учествовало је око 50 учесника, то нису биле само представници земаља региона, већ и тужиоци из других делова света. На конференцији је констатовано да је организовани криминал увек интернационални проблем и да се једино интернационалном сарадњом и приступом може сузбити, а да је он примарно фокусиран на илегално стицање профита у великим размерама

те да његово деловање има озбиљне и тешке последице по друштво. Припадници криминалних група масовно врше најтежа кривична дела, користећи при томе увек оружје и вршећи насиље тако да је у решавању овог проблема неопходна међународна сарадња, прилагођавање националних законодавстава обученим људима, тако да се свака акција може обавити успешно у кратком временском периоду. Удружење своје активности, у смислу међународне сарадње, не ограничава само на Међународно удружење тужилаца, па у септембру 2005. године учествује и на тридесетчетвртој годишњој конференцији Окружних тужилаца Државе Колорадо (САД) у Сноумасу, где се расправљало о стручним темама из области кривичног и кривичног процесног права, али и о питањима статуса носилаца јавнотужилачке функције и положаја јавног тужилаштва у систему државне власти.

Током 2005. године у Републици је отворено питање уставних промена. Један од најзначај-

нијих стручних скупова, у заједничкој организацији Друштва судија Србије и Удружења тужилаца Србије, а тицао се теме „Независност и одговорност судија и тужилаца у новом Уставу“ одржан је 15. и 16. децембра 2005. године, одржан је у Београду. На овом скупу чула су се различита мишљења на тему независности, одговорности и положаја судија и тужилаца у будућем Уставу Републике Србије, односно да будући Устав треба да дефинише уставни положај јавног тужилаштва као независног правосудног органа. Појавиле су се идеје да положај јавног тужилаштва у систему државне власти треба одредити посредством претежне надлежности јавног тужилаштва. Тако би се јавно тужилаштво ослободило наслеђа совјетске прокуратуре, која се огледа у прекомерној хијерархији и централистичком устројству, те у неконтролисаној моћи Републичког јавног тужиоца над организацијом, вишег тужиоца над нижим и јавног тужиоца над замеником. Нова организација јавног тужилаштва би искључила могућност да

се јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца свде на обичне чиновнике. Ојачала би се функционална самосталност и независност у одлучивању јавног тужиоца (заменика јавног тужиоца). На скупу се заговара и идеја о увођењу дисциплинске одговорности носилаца јавнотужилачке функције како би се санкционисало несавесно поступање и немарног обављање дужности. Такође се указује да је неопходно раздвајање сфере одлучивања у тужилаштву када оно врши функцију кривичног прогона у односу на остваривање надлежности из сфере тужилачке самоуправе. Посебно је значајно регулисање обавештавања јавности и директно прописивање забране утицаја на јавно тужилаштво, како се оно не би користило као оруђе извршне власти. Наведене идеје ће Удружење уградити у посебан акт под називом „Полазни основи за уређење уставног положаја јавног тужилаштва“, који ће бити платформа Удружења у јавној расправи поводом доношења новог Устава.

У 2006. години Удружење наставља активности у погледу унапређења прописа, организације и рада тужилаштва, залагању за самосталност у обављању јавнотужилачке функције која се односи на успостављање независног и самосталног тужилаштва, старања о угледу и материјалном статусу јавног тужилаштва, афирмацији права као струке и науке, рад на усклађењу правног поретка Републике Србије с правом Европске уније и у остваривању програма Удружења. Од стране Центра за мир и развој демократије био је одржан округли сто у Београду 16. маја 2006. године, на коме је тема била положај тужилаца у Србији, који се односи на њихов уставни положај као и на њихов положај у новом Законику о кривичном поступку.

НОВИ УСТАВ ИЗ 2006. ГОДИНЕ

Крајем 2006. године доноси се и нови Устав Републике Србије. Предвиђа се нова, другачија организација правосуђа. Устав

прокламује самосталност јавног тужилаштва, али и прописује да све јавне тужиоце бира Народна скупштина на предлог Владе. Такође је прописано да изборне чланове Високог савета судства и Државног већа тужилаца бира Народна скупштина, а у овим телима су и даље, по функцији, представници извршне (министар надлежан за послове правосуђа) и законодавне (председник надлежног одбора Народне скупштине) власти. Одредбе новог Устава које се односе на правосуђе, а нарочито на јавно тужилаштво, су веома оштро критиковане у стручној јавности. Иако одредбе новог Устава не дају разлога за оптимизам, Удружење наставља активности у вези изградње критеријума за избор и разрешење носилаца јавнотужилачке функције те даје примедбе на одредбе којима се уређује јавно тужилаштво у новом Уставу јер се положај јавних тужилаца погоршао. Иако је Устав прокламовао самосталност јавног тужилаштва, саме одредбе не дају готово никакве гаранције прокламоване самосталности.

Не само што је задржан моно-кратски принцип уређења јавног тужилаштва, већ је поступак избора свих јавних тужилаца потпуно предат извршној и законодавној власти без било каквих ограничења, а успостављени су и ефикасни механизми потпуне контроле правосудних савета од стране Народне скупштине. У тим околностима Удружење је формирало радну групу која ће покушати да предлагањем нових законских решења ублажи тако неповољан уставни положај и отклони бар део великог утицаја извршне и законодавне власти на функционисање и поступање јавног тужилаштва. Из тога су проистекла четири питања:

- 1) како ће се обезбедити Уставом прокламована самосталност тужилаштва обзиром на поступак избора јавних тужилаца према Уставу,
- 2) да ли ће јавни тужиоци, с обзиром на чињеницу да их предлаже Влада, а бира Владина већина у Скупштини, имати капацитет да процесуирају кривична дела

која су извршили представници власти, као и лица која су повезана са њима (финансијери политичких странака, лобисти и др.),

- 3) према важећем Законик о кривичном поступку истрагу води истражни судија, орган који ужива све гаранције судске независности, а по новом Законик о истрага би била поверена тужиоцу који је према начину избора претежно особа са политичким а не професионалним интегритетом, обзиром на његов прокламовани положај према новом Уставу,
- 4) оправдано се поставља и питање критеријума по којима ће Влада вршити избор и разрешење јавних тужилаца. Да ли је могуће очекивати да ће нпр. министар енергетике и слично, моћи објективно да утврди стручност и достојност кандидата за избор, односно разлоге за разрешење тужиоца.

Четврта редовна Скупштина Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије одржана је у Палати правде у Београду 11. и 12. новембра 2006. године. На овој Скупштини, су усвојене одређене измене Статута и Етичког кодекса Удружења, а посебно је истакнута потреба за активним учешћем Удружења у изради нацрта и предлога закона који се односе на јавно тужилаштво и кривично право, уз активно учешће чланова Удружења у комисијама и радним групама које раде на законским текстовима. Наглашена је и потреба за међународном и регионалном сарадњом, те јачањем интегритета запослених у јавним тужилаштвима, контактом са масовним медијима, те заштитом људских права.

На почетку 2007. године делегат УТС-а је био присутан на семинару тужилаца Португала и на скупу Европске организације која окупља тужиоце и судије МЕДЕЛ -а, заједно са делегацијом Друштва судија Србије, те је из тог произишла организација Конференције у Београду на

тему „Независност правосуђа и искушења транзиције“ у организацији Друштва судија Србије и Удружења Тужилаца Србије, дана 01. и 02. јуна 2007. године. На овој конференцији присутни су били чланови МЕДЕЛ-а и чланови удружења судија и тужилаца из земаља бивше Југославије а све то уз материјалну и професионалну помоћ и подршку ОЕБС-а, АВА-ССЕЕЛ-ја и Савета Европе. Конференција је била подељена у два дела, те су у раду првог дела конференције учествовали и судије и тужиоци, где се говорило о међународним стандардима о положају судија и тужилаца у демократском друштву и значају положаја тужилаца за независност судства, док је други део конференције подељен у две засебне радионице, једну за судије и другу за тужиоце и заменике јавних тужилаца. Ту су биле обрађене теме „Кадровски проблеми“, „Гарант независности – самосталности – институционални проблеми“, „Обука тужилаца“, и „Одговорност тужилаца“.

Како је у Србији донет нови Устав у којем се у значајној мери мења структура јавног тужилаштва, то условљава доношење нових законских решења у погледу организационе форме тужилаштва, начину избора и одговорности тужилаца. Како се, у ситуацији са већ прилично неповољним уставним решењима, уређење јавног тужилаштва не би потпуно препустило извршној и законодавној власти, Удружење је преузело део одговорности за будући положај носилаца јавнотужилачке функције, па је у сарадњи са Републичким јавним тужилашвом израдило Нацрт новог Закона о јавном тужилашству и Нацрт Закона Државном већу тужилаца као предлог и помоћ државним органима, сматрајући да струка може најбоље дати одговор на изазове које савремено време носи у погледу смањења криминала, а све у циљу правилне примене националног кривичног законодавства, међународ-

ног права, заштите људских права и струке као битног чиниоца у остваривању ових циљева. Активности Удружења јавних тужилаца у 2007. години највише су биле усмерене у погледу израде тих веома важних законских нацрта. Поред тога, Удружење је имало и низ других активности, од којих су најзначајније биле оне активности које су биле усмерене на положај јавног тужилаштва и носилаца јавнотужилачке функције. Тако је 25. јуна 2007. у Београду, у Скупштини града одржан Округли сто на тему „Нацрт Закона о јавном тужилашству и Закона о Државном већу тужилаца“ уз помоћ ОЕБС-а и АВА ССЕЕЛ-а и истог дана округли сто „Анализа положаја тужилаца према националној стратегији реформе правосуђа“ уз помоћ канадске агенције за међународни развој CIDA, а 22. децембра у Ивањици, представљена је књига која је израдила радна група УТС-а „Положај јавних тужилаца у Републици Србији и упоредна правна анализа“.

ОПШТИ (РЕ)ИЗБОР 2009. Г. И ЊЕГОВО ПРЕИСПИТИВАЊЕ - ПУТ У ХАОС

На несрећу, неповољан положај јавног тужилаштва у новом Уставу није био најмањи проблем. У складу са новим Уставом, током 2008. године донети су нови правосудни закони, међу којима и Закон о јавном тужилаштву и Закон о Државном већу тужилаца. Иако је новим законским решењима донекле ублажен неповољан уставни положај јавног тужилаштва, прелазне одредбе Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, донеле су престанак мандата свим носиоцима правосудних функција и изазвале потрес какав правосуђе Србије није памтило. Наиме, одредбом члана 128. Закона о јавном тужилаштву, свим јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца требао је да престане мандат 31. децембра 2009. године. Да би наставили да раде свој посао заменици јавних тужилаца морали су да буду поново изабрани до 1. децембра 2009. године. Сличне одредбе садржавао је и Закон о судијама.

Обичним језиком речено, сви носиоци правосудних функција који до децембра 2009. године не буду поново изабрани, биће разрешени по сили закона, без било какве утврђене кривице или одговорности. Формирани су први састави Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Кандидати, за изборне чланове првих састава ових тела који су предлагани Народној скупштини, нису бирани од стране својих колега на општим изборима у судовима и јавним тужилаштвима у складу са одредбама Закона о Високом савету судства и Закона о Државном већу тужилаца, већ их је предложио стари Високи Савет правосуђа. Високи савет судства и Државно веће тужилаца спроводе (ре)избор судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у којем је „преко ноћи“, дискреционо и под утицајем политике, разрешена трећина правосудног кадра – више од хиљаду судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Резултате општег (ре) избора Државно веће тужилаца објављује 16. децембра 2009.

године, што изазива општи шок. Удружење реагује заказивањем и одржавање отворене седнице Управног одбора на којој је, поред чланова Управног одбора, присуствовало више десетина чланова Удружења. Због грубих повреда поступка и права које су учинили предузетим радњама и одлукама донетим приликом избора, законодавац је, изменама правосудних закона из децембра 2010, године, Високом савету судства и Државном већу тужилаца „наложио“ да поново преиспитају сваку своју одлуку у поступку реизбора, као и предлагања за први избор, а било их је више од шест хиљада.

Поред наведених закона, у сету правосудних закона је донет и нови Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава. Овим законом је установљена нова мрежа јавних судова, којим су уместо дотадашњих општинских и окружних судова и јавних тужилаштава установљени основни и виши судови и јавних тужилаштава. Број основних судова и јавних тужилаштава је драстично смањен,

на свега тридесетичетири. То је довело до повећања судских трошкова, неравномерног оптерећења судова и јавних тужилаштава, а и приступ суду грађанима је постао значајно тежи и скупљи.

Уплив извршне власти и притисак судско-управне власти на правосуђе, као и спроведени општи (ре)избор судија и заменика јавних тужилаца довели су до тога да судије, јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца буду у несигурности и страху од губитка посла. Нова мрежа судова се показала нерационалном, судови су неравномерно оптерећени, трошкове нико није прецизно израчунао, али је очигледно да су превисоки, приступ грађана правди је отежан, а право на правично суђење угрожено. Код судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца се осећала несигурност, забринутост, оклевање, апатија и страх. Парадокс је да су за овакво стање директно били одговорни Високи савет судства и Државно веће тужилаца, тела судске и јавно-

тужилачке самоуправе којима је Уставом дата независност, односно самосталност, како би могла да врше своју суштинску надлежност – да обезбеђују и гарантују самосталност и независност судова и судија, односно самосталност јавног тужилаштва. Међутим, управо су ова тела спровела општи (ре)избор судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Због значајних повреда поступка и повреда права учесника у поступку, законодавац је, изменом закона из децембра 2010. године, наложио да се све одлуке донете у поступку општег (ре)избора преиспитају. Поступак преиспитавања одлука донетих у поступку општег (ре)избора спровели су нови сазиви Високог савета судства и Државног већа тужилаца, чији су чланови из реда судија, односно јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, изабрани 2011. године (сазиви који нису учествовали у поступку општег (ре)избора). Уместо решења проблема, проблем се повећао јер је и поступак преиспитавања општег (ре)

избора спроведен на начин који је прекршио сва правна начела, укључујући и основни принцип владавине права. Напоследку, проблем је морао решити Уставни суд и то тако што је поништио све одлуке Високог савета судства и Државног већа тужилаца, донете у поступку општег (ре)избора и у поступку преиспитавања општег (ре)избора, о којима је одлучивао по жалбама. Пре доношења одлука Уставног суда, на озбиљне и учестале пропусте у раду Високог савета судства и Државног већа тужилаца указивали су, пре свега струкована удружења и то Друштво судија Србије и Удружење тужилаца Србије, али и Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Европска комисија, Европски парламент, Парламентарна скупштина Савета Европе, европски експерти и међународна судијска и тужилачка удружења, пре свих Европско удружење судија и тужилаца за демократију и слободе – МЕДЕЛ. Посматрачи Европске уније, који су 2011.

и 2012. године посматрали рад Високог савета судства и Државног већа тужилаца у поступку преиспитивања одлука донетим у општем (ре)избору, у књизи о реформи правосуђа у Србији, оценили су чланове ових тела као нестручне, неспособљене и недостојне (Весна Ракић Водинелић, Ана Кнежевић Бојовић, Марио Рељановић, Реформа правосуђа у Србији 2008.-2012., Београд, 2012.).

У подршци неизабраним колегама у поступку опште (ре)избора, изражену кроз подрушку струковним удружењима – Друштву судија Србије и УТС-у, велику улогу је одиграо МЕДЕЛ. На седници Управног одбора МЕДЕЛ-а у јулу 2011. године, одржаној у Анкари (Турска), Удружење јавних тужилаца је примљено у пуноправно чланство МЕДЕЛ-а, са два гласа у Управном одбору, и то само шест месеци након подношења захтева за пријем у чланство. Председница Друштва судија Србије Драгана Бољевић, која у поступку општег избора није (ре)изабрана на судијску функцију, изабрана је за гене-

ралног секретара МЕДЕЛ-а. Највиши функционери МЕДЕЛ-а су присуствовали и активно учествовали на свим скуповима које су организовали Друштво судија Србије и УТС. Експерти МЕДЕЛ-а, Симон Габоро и Ханс Ернст Бочер, су дошли у Србију, извршили увид у документацију Високог савета судства и Државног већа тужилаца и обавили разговоре са свим релевантним факторима, па су након тога сачинили извештај МЕДЕЛ-а под називом „Ревизија стања у српском правосуђу – тренутно стање у српском правосуђу није у складу са стандардима Европске уније“. Извештај је јавно представљен и објављен у Београду, 13. априла 2012. године. У извештају се оцењује да реформа правосуђа не омогућује успостављење независне судске власти која заслужује поверење грађана Србије, изражава се „шок“ због „бруталног опозива једне трећине судија и тужилаца“, као и да је у том поступку учињена „неодржива повреда основних принципа“. Истакнути чланови МЕДЕЛ-а су изразили подршку и кроз упо-

знавање европских институција и влада својих земаља о ситуацији у правосуђу Србије - о масовном и тешком кршењу људских права судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у време (ре) избора и након (ре)избора.

Подршка Удружењу тужилаца Србије стигла је и од Међународног удружења тужилаца (IAP). Иако ова подршка није била директна, као од стране МЕДЕЛ-а, ипак је била значајна. У децембру 2010. године, Удружење тужилаца Србије је било домаћин Регионалне конференције Међународног удружења тужилаца за источну Европу и Евроазију. Тема Конференције је била „Сарадњом против корупције“. Конференција је била изузетно успешна, трајала је четири дана, а учествовало је више стотина учесника. Иако је Конференција била регионална, у Београд су стигли тужиоци, односно заменици тужилаца, из целог света. Већ следеће године, на глобалној Конференцији Међународног удружења тужилаца у Сеулу, Удружење тужилаца је добило награду за допринос владавини права.

У тако неповољним условима, када је трећина чланства Удружења била разрешена у општем (ре)избору, а значајан број чланова који су „прошли реизбор“ није обновио чланство у Удружењу, одржана је изборна Скупштина 2011. године. Иако је код већине присутних било изражено огорчење, усмерено ка члановима Државног већа тужилаца и извршној власти, предузете активности руководства добијају пуну подршку. На овој Скупштини се мења и Статут Удружења тако што се први пут уводи функција председника Удружења.

У јулу 2012. године, Уставни суд, решавајући о жалбама неизабраних судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, усваја њихове жалбе и налаже Високом савету судства и Државном већу тужилаца да те људе врати на функције, које су обављали пре општег (ре)избора. Тиме се окончава правосудна драма изазвана (ре)избором, а штета коју је у том поступку држава претрпела, до данас није прецизно утврђена.

При томе, последице се и данас осећају. Правосуђем и данас влада несигурност, забринутост, оклевање, апатија и страх.

НОВИ ЗАКОНИК О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ

Након одлуке Уставног суда и повратка неизабраних колега на посао, пред Удружење долазе нова искушења. Главна тема Удружења постаје почетак примене новог Законика о кривичном поступку у октобру 2013. године. Истрага и значајан део судских надлежности прелазе у надлежност јавног тужилаштва. За преузимање ових надлежности, јавно тужилаштво ни кадровски, ни финансијски, ни технички, ни организационо није спремно. Решења у новом Законику о кривичном поступку у стручној јавности, поготово у јавном тужилаштву, наилазе на озбиљну критику. Удружење указује на многе проблеме које ће почетак примене Законика о кривичном поступку отворити, али не наилази на разумевање законодавне и извршне власти, па креће у реализацију низа

пројеката у правцу имплементације законика у јавнотужилачкој пракси.

У новембру 2013. године одржава се Скупштина Удружења. Ова Скупштина се одржава у условима почетка примене новог Законика о кривичном поступку којим је јавно тужилаштво преузело значајан број, до тада судских овлашћења, због чега се обим послова јавног тужилаштва значајно повећао и у условима наступајућег погоршања материјалног положаја јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и тужилачких помоћника услед најављеног смањивања или опорезивања плата већих од 60.000,00 динара. Скупштина је донела декларацију којом су позвани надлежни државни органи, у првом реду Владу Републике Србије, Министарство правде Републике Србије и Државно веће тужилаца:

- да под хитно обезбеде правне, материјалне, техничке, смештајне, организационе и друге услове за несметано функционисање јавног тужилаштва и

спровођење надлежности јавног тужилаштва у смислу новог Законика о кривичном поступку, укључујући и избор потребног броја заменика јавних тужилаца.

- да прецизирају одредбе Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва на начин да се не скраћује Уставом Републике Србије прописано трајање мандата јавних тужилаца, без обзира на промену подручја на коме јавно тужилаштво врши надлежности, као и да се јасно и недвосмислено успоставе принципи и критеријуми на основу којих се врши премештај заменика јавних тужилаца и

- да се од примене представљених мера најављеног смањивања плата већих од 60.000,00 динара изузму судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и судијски и тужилачки помоћници.

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМУ ПРАВОСУЂА

У другој половини 2012. године, доноси се и нова Национална стратегија реформе правосуђа за период од 2013. до 2018. године. У изради текста Стратегије је, преко представника у радној групи, учествовало и Удружење тужилаца Србије. УТС је сматрао неприхватљивим да Високи савет судства и Државно веће тужилаца, у тадашњим саставима (који су спровели поступак преиспитивања одлука донетих у општем (ре)избору доносе стратешке одлуке у вези правосуђа, па је заузео став да је неопходно успостављање правног оквира за утврђивање одговорности чланова ових тела и расписивање избора за њихове изборне чланове из редова судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Иако је у радној групи било разумевања за овакве ставове, није показана воља за приоритетним решавањем овог питања, због чега су представници Удружења, као и представници Друштва судија Србије, преста-

ли да учествују у радној групи, али су оба удружења наставила рад на Стратегији писменом комуникацијом са Министарством правде. Тако су чланови радне групе из Удружења тужилаца Србије и Друштва судија Србије доставили Министарству сумарну анализу стања у правосуђу, а оба удружења су послала своје примедбе и коментаре на текст Стратегије. Уложени труд и напор свих учесника у поступку израде текста Стратегије се може похвалити јер је добијени резултат, у суштини, добар текст који усмерава развој српског правосуђа на пет кључних начела: независност, непристрасност и квалитет правде, стручност, одговорност и транспарентност. Обзиром на значај стартегије, она свакако заслужује и у овом тексту, макар краћу анализу.

Иако су представници УТС-а активно учествовали у раду радне групе за израду Стратегије, усвојени текст Стратегије није уважио сва запажања, сугестије и примедбе УТС-а. Тако се у уводном делу Стратегије, реформа правосуђа поставља

као приоритет и даје се пресек и оцена стања у правосуђу. Констатује се да Стратегија представља наставак реформских активности из Националне стратегије за период од 2006.-2011. године и истиче се потреба сталног стратешког планирања. Још се наводи да ће се неке претходне реформске активности кориговати на основу оцене протекле реформе и анализе испуњености Стратегије из 2006. године. Ипак, у уводу Стратегије се не даје пресек и оцена садашњег стања у правосуђу којима би, по природи ствари, требало бити место у уводном делу. Такође недостају узроци који су изазвали потребу за корекцијом претходних реформских активности већ се о њима говори на више места, кроз цео текст Стратегије па се само веома пажљивим читањем може закључити да досадашње реформске активности, не само да нису дале очекиване и жељене резултате, него се, већ незадовољавајуће стање у правосуђу још више погоршало.

У другој глави („Спровођење реформе“), тачка 2. носи назив „Циљ и сврха Стратегије“. На овом месту се установљава Комисија за спровођење Стратегије, којој се поверава одговорност за спровођење Стратегије, али није јасно одређено у чему се та одговорност састоји, нити како ће се установити да су циљеви Стратегије испуњени. Најзначајнија примедба која се односи на ову тачку Стратегије („Циљ и сврха Стратегије“) је изостанак принципа владавине права, без кога се не може замислити озбиљан правосудни систем.

У трећој глави („Преглед досадашњих резултата реформе“) се дефинишу приоритети. Листа приоритета је сачињена на основу извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2011. годину, али неки веома значајни делови овог извештаја нису наведени па се нпр. наводи део који се односи на нефункционалну мрежу судова, али не и део у коме се констатује стање у правосуђу. У вези статуса Високог савета судства

и Државног већа тужилаца се наводи извештај Савета Европе из октобра 2010. године, у коме се констатује одговорност Високог савета судства, а Државно веће тужилаца се и не помиње. У делу који говори о напретку код уочених слабости у Стратегији из 2006. године, као слабости нису уочени страх и аутоцензура код судија и тужилаца. Стратегија говори и о недовољном коришћењу информационих технологија. Када се говори о критеријумима и мерилима за вредновање рада судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, треба нагласити да критеријуми морају бити мерљиви, а мерила тако одређена како би искључила сваку могућност дискреције, а тиме и могуће злоупотребе.

У четвртој глави („Организација Стратегије“) одређују се кључна начела, стратешки циљеви и стратешке смернице за реформу правосуђа. Иако је у једној од претходних верзија Стратегије, као једно од кључних начела, наведена и „транспарентност“, ово начело се кас-

није изгубило. Објашњава се да начело транспарентности „није издвојено у посебно кључно начело већ се хоризонтално протеже кроз читаву Стратегију и кроз стратешке циљеве заступљено је у свим кључним начелима“. Обзиром на значај транспарентности, ово објашњење је тешко прихватити јер је свакако требало издвојити „транспарентност“ као посебно кључно начело. Нејасно је остало зашто се правичност не спомиње у кључним начелима. Иако, према садржини начела „непристрасност и квалитет правде“, делује да је правичност покривена овим начелом, реч „правичност“ не би требало избежавати приликом одређивања кључних начела, без обзира на могућа различита значења и садржаје појма „правичност“.

АНАЛИЗА ИЗМЕНА УСТАВНОГ ОКВИРА ПОЛОЖАЈА ПРАВОСУЂА

Почетак примене Стратегије је почео 2013. године. За примену Стратегије била је формирана посебна Комисија за спровођење Навионалне стратегије за ре-

форму правосуђа од четрнаест чланова, која је почела да ради. У комисији су биле заступљене све државне институције од значаја за спровођење стратегију, али и струковна Удружења, па је један од чланова био и представник УТС-а. Од посебног значаја у раду Комисије је било формирање Радне групе за анализу уставног оквира положаја правосуђа. Комисија је дала задатак Радној групи да изради анализу измене уставног оквира у правцу искључења Народне скупштине из процеса избора председника судова, судија, јавних тужилаца односно заменика јавних тужилаца, као и чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца; промене састава Високог савета судства и Државног већа тужилаца у правцу искључења представника законодавне и извршне власти из чланства у овим телима и предвиђања Правосудне академије као обавезног услова за први избор носилаца правосудних функција. У Радној групи је, поред представника Врховног касационог суда, Високог савета судства,

Републичког јавног тужилаштва, Државног већа тужилаца, Министарства правде, Друштва судија Србије и професора уставног права, био и представник УТС-а, који је упознао чланове радне групе како УТС види уређење јавног тужилаштва у Републици Србији, у правцу искључења представника законодавне и извршне власти из поступка избора јавних тужилаца, искључења представника законодавне и извршне власти из тужилачког савета и укидања монократског принципа у организацији јавног тужилаштва (укидања заменика јавних тужилаца). И ову прилику у Радној групи је УТС искористио за промовисање идеје независности јавног тужилаштва. Радна група је урадила акт под називом „Правна анализа уставног оквира о правосуђу у Републици Србији“, у којој је анализирано постојеће стање, идентификовани су проблеми и дата су решења како да се ти проблеми реше. У односу на уређење јавног тужилаштва, у анализи се наводи да је спорно решење да јавне тужиоце и Републичког јавног тужиоца бира Народна

скупштина на предлог Владе те се предлаже да се то решење уклони и да се размисли да то буде надлежност Државног већа тужилаца. Такође се предлаже да оба Савета бирају и разрешавају судије и заменике јавних тужилаца увек, и на сталну функцију и при првом избору, уколико први избор остане као решење. У погледу састава Државног већа тужилаца, у анализи се предлаже да оно буде састављено по истој формули као и Високи савет судства – предлаже се уравнोजен начин избора његових чланова тако што би јавне тужиоце, односно заменике јавних тужилаца бирале њихове колеге, а остале чланове би бирала Народна скупштина из редова истакнутих правника на предлог професионалних и струковних организација. Скупштина их не би бирала обичном, кворумском, већ квалификованом већином, која би подразумевала компромис између већине и опозиције. Иако је Анализа добро уочила проблеме у актуелном уставном положају правосуђа и дала препоруке за њихово отклањање,

радна група је, доношењем анализе, завршила свој рад и питање уставних промена се следећих неколико година није отварало.

УЛАЗАК УТС У ДРЖАВНО ВЕЋЕ ТУЖИЛАЦА

Јесен 2015. године обележили су избори за нових шест изборних чланова Државног већа тужилаца из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. На овим изборима је Удружење тужилаца Србије први пут активно учествовало и постигло резултат изнад свих очекивања. По окончању избора, у априлу 2016. године, у Државно веће тужилаца ушло је пет чланова Удружења, а међу њима и председник Удружења, председник Управног одбора и још 2 члана Управног одбора. Тако је Удружење први пут добило прилику да изнутра, унутар институција система, активно ради на побољшању положаја јавног тужилаштва и носилаца јавнотужилачке функције. Иако је, услед примене „новог“ Законика о кривичном поступку,

обим посла значајно повећан због преласка великог броја ранијих судских надлежности на јавно тужилаштво, јавном тужилаштву је недостајало око 200 заменика јавних тужилаца и то по систематизацији „кројеној“ у време важења старог Законика о кривичном поступку. Јавно тужилаштво је, услед недостатка људи, било пред колапсом. Први изазов је био кадровско попуњавање тужилаштва. Тужилачки чланови Већа су зато урадили функционалну анализу кадровских потреба јавног тужилаштва, а онда се приступило изборима. До краја мандата овог сазива, изабрано је више од две стотине нових заменика јавних тужилаца. Залагањем чланова Државног већа тужилаца из Удружења, установљена је и нова институција – Повереник за самосталног. Повереник је изабран и почео је да ради што је наишло на веома добар пријем у домаћој и међународној стручној јавности.

Почетком 2017. године, Удружење добија још једну међународну потврду да је на добром

путу. Међународно удружење тужилаца поверава Удружењу тужилаца организованију Друге глобалне конференције Међународног удружења тужилаца за удружења тужилаца. Конференција је трајала три дана, а одржана је у мају 2017. године, у Палати Србија у Београду, уз присуство неколико стотина јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из целог света.

ПРЕДЛОГ УСТАВНИХ АМАНДМАНА МИНИСТАРСТВА ПРАВДЕ

Тек месец дана након одржавања конференције Међународног удружења тужилаца пред Удружењем тужилаца, као и пред читавом правничком јавности Србије, појављује се нови изазов. Министарство правде позива све правосудне институције и струковна удружења и невладине организације које се баве правосуђем и људским правима, да поднесу своја виђења будућег уставног положаја правосуђа у Републици Србији и закажује јавну расправу. Тако почиње јавна расправа о будућим устав-

ним решењима за правосуђе, а да не постоји ни текст о коме се расправља. Расправа је организована тематски и одвија се у више градова у Србији. Време за расправу је ограничено, динамику диктирају представници Министарства правде, а текст који би требао да буде предмет расправе не постоји. Почетком 2018. године, Министарство правде је изашло у јавност са Нацртом амандмана на Устав. Иако текст Министарства није био изненађење, с обзиром на ранија јавна иступања представника Министарства правде, Удружење, као и готово цела стручна јавност су разочарани. Удружење тужилаца, преко својих представника на јавној расправи, као и у писаном мишљењу, оцењује да предложена решења неће смањити политички утицај на правосуђе, што је био циљ уставних промена. Предложени састав Високог савета тужилаца у коме су представници јавног тужилаштва у мањини (од 11 чланова само четири изабрана заменика јавних тужилаца и Врховни јавни тужилац по функцији), доводи

до тога да о свим битним питањима из надлежности Високог савета тужилаца којима се јемчи самосталност јавног тужилаштва (избор, разрешења, дисциплинска одговорност, материјални положај) одлучују чланови Високог савета тужилаца које бира Народна скупштина, а који нису јавни тужиоци нити заменици јавних тужилаца. Решења да дисциплински поступак и поступак разрешења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца може покренути и министар надлежан за правосуђе, могућност трајног премештања заменика јавног тужиоца у друго јавно тужилаштво, потпуно укидање кривично-правног и кривичнопроцесног имунитета јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, као и прокламовање самосталности јавног тужилаштва, али не и јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, тешко нарушавају постојећи ниво самосталности јавног тужилаштва и потпуно укидају самосталност не само заменика јавних тужилаца, већ и свих јавних тужилаца осим Врховног јавног тужиоца. Посебно је забрињавала одредба

којом се на нејасан и недоречен начин као нови услов за избор заменика јавног тужиоца у најнижим тужилаштвима уводи претходно окончана посебна обука у институцији за обуку у правосуђу, којом се отвара могућности да се надлежност за први избор заменика јавних тужилаца у тужилаштвима најнижег нивоа потпуно премести са Високог савета тужилаца на Правосудну академију. Идентично мишљење је, залагањем представника Удружења у Државном већу тужилаца, дало и Државно веће тужилаца. Сличне ставове о Нацрту уставних амандмана заузели су и Високи савет судства, Врховни касациони суд, велики број судова, Друштво судија Србије, готово све невладине организације које се баве правосуђем и људским правима, као и већина универзитетских професора уставног права и теорије права. Предложени текст уставних амандмана се неколико пута мењао, али су спорна решења, која су омогућавала још већи утицај политике на правосуђе, и даље остала у тексту. Текст

је послат Венецијанској комисији, која га је вратила са низом примедба и препорука, која су углавном била сличне садржине, као и примедбе нашег Удружења и готово целокупне стручне јавности. По повратку текста из Венецијанске комисије, Министарство га је, наводно, усагласило са препорукама Комисије, али су и даље остале све одредбе које су, према оцени стручне јавности, омогућавале политички утицај.

Крајем 2018. године, Влада Републике Србије објављује да је усвојила Нацрт амандмана на Устав РС које је објавило Министарство правде. Ова објава значи да је поступак промене Устава, после годину и по дана, ушао у званичну процедуру, али да парадокс буде већи, тема промене Устава, као да је нестала са агенде државних органа Републике Србије. Ова тема ће се се поново отворити за две и по године, када се амандмани на устав нађу у Народној скупштини. У децембру 2018. године, УТС одржава и изборну Скупштину. На овој

ће Скупштини УТС је променио статут, тако што је уведено Председништво од пет чланова, као колективни орган на челу Удружења. Тако ће на овој Скупштини први пут бити бирани чланови Председништва, као и нови чланови осталих органа Удружења.

И у наредном периоду, уставни положај јавног тужилаштва, као и деполитизација правосуђа уопште, ће бити доминантна тема Удружења, као и већег дела стручне јавности, али делује као да су извршна и законодавна власт у земљи престале да се баве овим проблемом. У марту 2020. године, уводи се ванредно стање због пандемије заразне болести ковид 19. За време трајања ванредног стања, готово све друштвене активности престају, али не и активности Удружења и организација цивилног друштва које се залажу за владавину права. Удружење је и на међународном плану, кроз своје чланство у Меделу, активно учествовали у процени утицаја пандемије на рад правосуђа у Србији.

НАЦРТ УСТАВНИХ АМАНДМАНА ОДБОРА ЗА УСТАВНА ПИТАЊА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

После укидања ванредног стања, активности Удружења, се одвијају у „on line“ формату али и кроз бројне јавне наступе, у којима се указује на бројне притиске на тужилаштво од стране законодавне и извршне власти. За разлику од Удружења, држава поново у лето 2021. године, отвара поступак промена Устава у делу који се односи на правосуђе, у циљу јачања независности судства и самосталности јавног тужилаштва, односно смањења политичког утицаја на правосуђе. Поступак практично поново почиње испочетка. Влада доставља предлог за промену Устава Народној скупштини. Скупштински одбор за уставна питања формира Радну групу која треба да уради текст амандмана на Устав. У радну групу улази и представник УТС-а, као и представник Друштва судија Србије. У септембру 2021. године Радна група завршава рад и објављује се текст предложених амандмана. У погледу јавног

тужилаштва уводи се доста новина. Укида се монократски принцип организације јавног тужилаштва и функција заменика јавног тужиоца. Иако се не користи реч „независност“, прокламована самосталност, према амандманима, је у суштини идентична независности. Сви избори, осим избора Врховног јавног тужиоца, су измештени из Владе и Народне скупштине и додељени у надлежност Високом савету тужилаца, у коме су јавни тужиоци у већини, а у чијој ће надлежности бити и решавање статусних питања, о којима, по садашњем Уставу, искључиво одлучује Републички јавни тужилац. И појам материјалног имунитета је значајно проширен.

Предложени текст амандмана се, у највећој мери, поклапа са виђењима и решењима јавног тужилаштва, за које се Удружење залаже већ 20 година. Ако ови Амандмани буду и усвојени, прослава јубилеја ће се ускладити са постизањем видљивог резултата након двадесет година труда, залагања

и борбе. Ипак, уставна решења и законске норме нису, саме по себи, довољне да нам јавно тужилаштво постане ефикасније и независније. Потребно је и време, рад са младим генерацијама, али највише промена свести самих тужилаца и спремност за прихватање одговорности. Решења која доносе предложени уставни амандмани су корак напред, али то није довољно, јер успешност било ког закона, као и Устава, зависи од његовог спровођења. Ако не постоји свест код јавних тужилаца о самосталности, ако не постоји спремност за прихватање одговорности, онда ни најбоља уставна решења неће имати видљиве ефекте ■



ИЗМЕНА УСТАВА У ДЕЛУ КОЈИ СЕ ОДНОСИ НА ПРАВОСУЂЕ НА ПУТУ У ЕУ

ДР СВЕЛАНА НЕНАДИЋ
ЧЛАН ПРЕДСЕДНИШТВА
УТС И ЗАМЕНИК ЈАВНОГ
ТУЖИОЦА У ТУЖИЛАШТВУ ЗА
РАТНЕ ЗЛОЧИНЕ

Зашто и у ком обиму Република Србија мења Устав?

Устав, као највиши правни акт једне државе има тенденцију да буде дуготрајан. Дуготрајност Устава даје стабилност правном систему једне државе, тиме и стабилност друштву. Зашто Србија онда мења Устав који је донет пре само 15 година? Разлог је у томе што се Република Србија у процесу евроинтеграција обавезала да ће свој правни систем ускладити са стандардима и тековинама ЕУ у разним областима, па и у области правосуђа. Обавеза која се односи на правосуђе формално је исказана у Акционом плану за Поглавље 23 који је усвојила Влада РС дана 26. априла 2016. године, а детаљније је образложена у Националној стратегији реформе правосуђа за период од 2013-2018. године.

Рад на тексту Нацрта амандмана и јавна расправа за измену Устава започели су пре 2018. године, али су приведени крају тек 2021. године. Република Србија је у стратешким доку-

ментима у процесу преговора о приступању ЕУ предвидела да се промене Устава односе на део који се тиче правосуђа (судова и тужилаштва).

Акциони план за Поглавље 23 прецизније прописује резултате који би требали бити постигнути након измене уставних одредби. Измена уставних одредби треба да има за циљ обезбеђење правосуђа независног од политичког утицаја, односно максимално ограничавање утицаја законодавне и извршне власти у поступку одабира, предлагања, избора, премештаја и престанка функције судија, председника судова и (заменика) јавних тужилаца, а који мора бити заснован на прецизним критеријумима. У сврху остварења тог циља процес избора и напредовања судија и тужилаца мора бити заснован на прецизним критеријумима, а улоге Високог савета судства и Државног већа тужилаца у руковођењу правосуђем, као и у погледу надзора и контроле рада морају бити ојачане.

Зашто друге земље и међународне организације занима шта ће писати у нашем Уставу?

Неспорно је да је измена Устава Републике Србије под лупом ЕУ и земаља чланица, али и међународне заједнице у целини. Неко би могао приговорити да је питање Устава *par excellence* питање суверености једне земље и да ту друге државе немају шта да се питају, нити интересују. Ипак, ствари не стоје баш тако једноставно. Два су разлога за наведено.

Прво, развој међународног права људских права довео је до потребе за успостављањем међународних стандарда у области правосуђа, будући да правосуђе пружа заштиту људских права на националном нивоу. Међународна заједница је постала заинтересована за начин спровођења државне власти и питање правосуђа, као један од основних механизма спровођења државне власти је доспео под лупу међународне заједнице. Интересовање међународног права и међународне заједнице за стање у правосуђу,

као и појачан захтев међународне заједнице у односу на државе и националне судове лежи у сталној тензији између суверенитета државе, са једне стране и интереса међународне заједнице за благостање појединца, са друге стране.¹ Стога савремено међународно право је изашло из оквира обавезивања држава у међусобним односима, већ оно утиче на функционисање интерних правних система држава.²

Стандарди су успостављени како на нивоу УН-а, тако и у оквиру регионалних међународних организација. Тичу се, како правила правичног суђења, тако и правила организације и начина рада правосудних органа – судова и тужилаштава. Такође, успостављена су бројна међународна тела која се баве праћењем и контролом спровођења тих стандарда. Поврх наведеног, међународне невладине орга-

низације као „недржавни субјекти који су део међународног правног поретка“³ баве се анализом спровођења ових стандарда тако што издају годишње извештаје о стању људских права у одређеним земљама или регионима и при том обавезно анализирају стање у правосуђу. Дакле, правосуђе једне земље је под сталном лупом међународне заједнице и међународних невладиних организација.

За Србију најважнија регионална организација је Савет Европе. Ова организација представља једну од најзначајнијих регионалних организација која креира стандарде у области владавине права. Тела УН полазе од идеолошко неутралног концепта владавине права који подразумева да владавина права значи, пре свега, легалитет. За разлику од УН, тела Савета Европе владину права виде другачије, кроз призму либерално демократског идеолошког опредељења. Под окриљем Савета Европе

1 L. Henkin, *The Age of Rights*, Columbia University Press, New York 1990, 13.

2 G. Lautenbach, *The Concept of Rule of Law and European Court of Human Rights*, Oxford University Press 2013, 2

3 V. Dimitrijević, et.al., *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Drugo izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2007, str. 123.

функционише и најзначајнији регионални суд за људска права, а то је Европски суд за људска права који представља креатора стандарда по којима правосуђе држава чланица треба да поступа.

Једно од тела Савета Европе је Европска комисија за ефикасност правде са скраћеницом Сепеж (СЕПЕЈ). Ово тело се бави искључиво питањем стања у правосуђу држава чланица. Њен циљ је побољшање ефикасности и функционисања правосуђа у државама чланицама, те развој имплементације инструмената Савета Европе. Сепеж у ту сврху прикупља и анализира податке из држава чланица, дефинише мере и начине њиховог спровођења, усваја документе и креира стратешке планове. Све наведено говори у прилог чињеници колико је за Савет Европе битно стање у правосуђу држава чланица и колико ова организација ради на унапређењу правосудних система.

Други разлог је у директној вези са првим. Развој економије намеће интересовање за стабилност правних система. Мултина-

ционалне корпорације имају интерес да капитал улажу само у оне државе које имају стабилне правне системе и правосудне системе довољно квалитетне да пруже заштиту њиховим економским интересима.

Дакле, пре улагања капитала, представници крупног капитала ће да провере стање правосуђа једне земље. Ова чињеница представља разлог због ког се државе труде да поправе свој правосудни имиџ на светској сцени правне сигурности и заштите људских права.

Имајући у виду све наведено, можемо да закључимо да стање у правосуђу једне земље није само унутрашње питање те земље. Оно је под сталним праћењем међународних организација, других држава и великих корпорација. Стање у погледу заштите људских слобода и права, као и у погледу владавине права представља личну карту једне земље на светској сцени. Стога се земље утркују да њихови правосудни системи, по мери-

лима квалитета, буду у рангу најуспешнијих земаља света. Дакле, када се уставотворац определи за измену Устава у делу који се односи на правосуђе, не можемо рећи да се он налази пред празном таблом на коју може да упише шта жели.

Нормативно експериментисање у овој области није дозвољено. Одговорни уставотворац ће, у намери да своју земљу стави у друштво најбољих, да посегне за оним решењима која правосудним системима даје најбоље оцене у погледу независности, непристрасности, интегритета судија и тужилаца, као и остварења права на суђење у разумном року.

Зашто ЕУ тражи да мењамо Устав у делу који се односи на правосуђе?

ЕУ је међународна организација коју одликују бројни елементи наднационалности. ЕУ је настала из Европске економске заједнице која је за циљ имала успостављање јединственог тржишта, прогресивно уједначавање економских политика

земаља чланица, континуиран и избалансиран развој економских активности држава чланица, унапређење стабилности, повећање раста животног стандарда и др.⁴

ЕУ почива на идеји унапређења економске сарадње која се остварује кроз четири основне слободе: слободи промета робе, кретања лица и права настањивања, пружања услуга и кретања капитала. Идеја на којој почива ЕУ подразумева јединствену правну регулацију, односно настанак комунитарног права ЕУ. Комунитарно право ЕУ је првенствено настало у областима права која су се тицала економије и трговине.

Брзо је уочено да ближа економска сарадња може да утиче на развој људских права, као што ниво развоја људских права може да утиче на економски развој. Такође, земље чланице са конститутивном традицијом указивале су на неопходност потребе да једна тако јака организација буде везана

одређеним лимитима који се огледају у људским правима.⁵ Развој права ЕУ, а посебно укидање граница међу државама чланицама ЕУ водило је ка потреби јачања инструмената и механизма за заштиту људских права у оквиру саме ЕУ и потреби унифициране примене процесних права у судским поступцима држава чланица.

И поред јаке тенденције ка унификацији права, правосудни системи су функционисали у националним оквирима. Један од корективних механизма унутрашњих правосудних система је Суд правде ЕУ. Ипак, упркос јаким унитаристичким тежњама, ЕУ никада није креирала јединствен унификовани правосудни систем за државе чланице, а чини се да то не би било ни могуће. Дакле, не постоје крута правила ЕУ о томе како треба да изгледа правосудни систем држава чланица. Иако таква правила заиста не

⁵ M. Kuijer, „The challenging relationship between the European Convention on Human Rights and the EU legal order: consequences of a delayed accession“, *The International Journal of Human Rights*, online 21. November 2018, <https://doi.org/10.1080/13642987.2018.1535433>, pg 2.

постоје, то не значи да државе чланице могу да креирају правосудни систем по слободном нахођењу.

ЕУ је у великој мери заинтересована за стање у правосуђу држава чланица. Разлози за наведено су двоструки. Прво, зато што национални правни системи представљају прву брану заштите интереса ЕУ и заштите људских права као темељне вредности ЕУ. Уколико неки национални правни систем није у могућности да ефикасно штите интересе ЕУ и њених држављана, тада чланство те државе чланице не служи ни остваривању циља ЕУ. Други разлог је чињеница да у ЕУ постоји принцип узајамног признања судских одлука који је заживео нарочито после Лисабонског споразума. Дакле, иако не постоји јединствени правосудни систем, државе чланице међусобно признају судске одлуке чиме се заобилази компликовани и неефикасни систем међународне правне помоћи. Да би систем узајамног признања судских одлука могао да функционише, неопходно је

⁴ Члан 2 ЕЕС Treaty

да постоји узајамно поверење држава чланица у правне системе националних држава. Приближавање правосудних система држава чланица, односно њихова приврженост стандардима у погледу начина организовања правосуђа олакшавају међусобно признање судских одлука, јер су државе чланице спремније да признају судске одлуке из оних националних система који испуњавају висок ниво правосудних стандарда.

Што се тиче кривичног права, можемо да закључимо да ЕУ има одређена овлашћења у кривичноправној материји која произилазе из потребе снажније заштите вредности ЕУ. ЕУ има права да утврђује одређена кривична дела и кривичне санкције ради заштите финансијских интереса ЕУ, тероризма, трговине људима, трговине наркотицима, заштите животне средине, спречавања расизма и слично. Такође, ЕУ утиче на државе чланице да мењају своја национална законодавства путем директива које се тичу одређених елемената права на правично суђење. Сарадња држава чланица ЕУ у кривичним

стварима је превазишла оквире међународне сарадње у кривичним стварима, с обзиром да тежи ка унификацији појединих делова кривичног материјалног и кривичног процесног права. Можемо закључити да су европске интеграције прешле пут од класичног облика правосудне међународне сарадње у виду међународне правне помоћи путем билатералних и мултилатералних уговора, преко принципа узајамног признавања судских одлука, до процеса унификације права у погледу кривичног материјалног и кривичног процесног права. Узајамно признавање одлука у кривичним стварима креирано је ради унапређења слободног кретања кривичних истрага, гоњења и санкција кроз ЕУ и представља оружје репресивног карактера којим се јачају механизми присиле у оквиру ЕУ.⁶

У циљу заштите владавине

6 V. Murschetz, „The future of Criminal Law within the European Union – Union Law or Community Law Competence“ The Pacific and Europe: The 50th Jubilee of the European Communities, Hors serie, vol VII, 2007, Faculty of Law, University of Wellington, pg 145 -156, pg 149.

права, као предуслова за остварење свих циљева ЕУ, ЕУ је развила разне механизме заштите. Један од најснажнијих механизма је описан у документу Нови оквир ЕУ за јачање владавине права из 2014. године који служи за спречавање претњи владавини права у државама чланицама у случајевима систематичног и негативног утицаја на интегритет, стабилност и исправно функционисање институција и заштитних механизма који гарантују владавину права. Сходно овом документу, Европска комисија има право да врши процену, даје препоруке или врши мониторинг над државама чланицама. Начин функционисања овог механизма видљив је у последњем Мишљењу Комисије поводом угрожавања независности у Пољској.⁷

О заинтересованости ЕУ у погледу начина функционисања правосудних система држава чланица говори и вишегодишњи сукоб око владавине

7 Reasoned Opinion to Poland regarding the Polish law on the Ordinary Courts Organisation.

права између Пољске и ЕУ. Наиме, Суд правде ЕУ је у више наврата утврдио да пољски правосудни систем има недостатке који могу да буду искоришћени у политичке сврхе вршећи недозвољени утицај на судије те земље, чиме се доводи у питање независност судства те земље. Спор је отишао толико далеко да је Европска комисија затражила од Суда правде ЕУ да новчано казни Пољску која одбија да се повинује одлуци Суда и измени одредбе које се тичу дисциплинског поступка према судијама.⁸ Ова претња је и реализована, тако да Пољска има обавезу да плаћа милион евра дневно због непоштовања правног поретка ЕУ.⁹

У циљу унапређења развоја правосуђа и унапређења ефикасности правосудних система држава чланица, Европска комисија је основала посебну

⁸ Види Политика „Ескалација спора ЕУ и Пољске око владавине права“...<https://www.slobodnaevropa.org/a/poljska-eu-vladavina-prava/31360125.html>

⁹ Види: ВВС “Пољска и ЕУ: Жестока казна због непоштовања правног поретка ЕУ”, доступно на: <https://www.bbc.com/serbian/cyr/svet-59068093>

службу под називом EU Justice Scoreboard¹⁰ која се бави мерењем постигнутих резултата држава чланица у области правосуђа. Ова служба једном годишње израђује извештаје о реформама правосуђа, ефикасности и квалитету правосудних система, као и степену независности правосуђа земаља чланица. Интересовање Комисије ЕУ за стање правосуђа у свим земљама чланицама представља показатељ колико је питање стања у правосуђу од значаја за креирање политика и праваца деловања ЕУ.

Из свега изнетог се може закључити да је ЕУ у циљу остварења интереса Уније на време схватила да су економска права у директној вези са заштитом људских права. Са друге стране, челници Уније су започели процес унификације, који иако није заокружен федерализацијом Уније, јесте резултовао бројним специ-

¹⁰ EU justice scoreboard, https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en,08.03.2018

фичностима које за циљ имају унификацију и хармонизацију правних система држава чланица. Један од таквих механизма је узајамно признање судских одлука. Стога је начин деловања правосудних система, како у погледу заштите људских права, тако и у погледу начина примене процесних права и ефикасности правосуђа, постао једна од основних тема интересовања ЕУ када су у питању државе које аплицирају за чланство у Унији. Основни стандарди које ЕУ захтева у односу на државе чланице на путу у пуноправно чланство јесу независност, непристрасност, интегритет и право на суђење у разумном року.

Да ли ЕУ има стандарде у области правосуђа?

Често се у широј и стручној јавности расправља о томе да ли ЕУ има стандарде у области правосуђа. Чини се да се ово питање често поставља из разлога што су ЕУ стандарди у другим областима права поприлично јасни и прецизни, док се за правосуђе то не може рећи.

Разлог наведеном лежи у чињеници да се правосуђе сматра једним од питања која *par excellence* задиру у сферу сувернитета, као и у чињеници да су правни системи држава чланица у значајној мери различити и да су различита уставна решења која се тичу организације правосуђа, односа судске, законодавне и извршне власти, односно питања независности и непристрасности судства.¹¹ ЕУ није имала за амбицију унификацију правосудних система држава чланица, ова идеја, и ако је постојала, постала је илузорна након неуспеха креирања Устава ЕУ који би отварао пут ка федерализацији Уније.

Можемо се онда запитати којим се критеријумима Унија служи приликом процене да ли правосуђе државе кандидата даје основа за пријем државе у ЕУ. За ЕУ је од мањег значаја конкретно уставно решење, а више је од значаја на који начин се владавина права у државама чланицама примењује. Дакле, за

11 O razlikama između pravosudnih sistema država članica više u: J. Gutmann, S. Voigt, *Judicial Independence in the EU – A Puzzle*, ILE Working Paper Series 4/2017

ЕУ није неопходно да држава кандидат има правосудни савет као тело које представља гарант независности судства, уколико независност судства ефективно постоји и без таквог тела. Ипак, за такозване младе демократије које немају изграђену културу независности судства, ЕУ ће обично сматрати позитивним коракром креирање таквих савета, сматрајући да они могу да представљају брану недозвољеним утицајима на судство.

Да би једна држава постала чланица ЕУ неопходно је да испуни тзв. Критеријуме из Копенхагена који подразумевају низ политичких услова у виду стабилности институција које гарантују демократију, владавину права, људска и мањинска права. Ови критеријуми такође предвиђају и да административни и институционални капацитети државе кандидата треба да буду такви да држава покаже способност преузимања обавеза чланства, као и да може да гарантује делотворну примену тзв *acquis*. У односу на правосуђе и фундаментална права, *acquis* су описане у Поглављу 23 и под-

разумевају очување развоја ЕУ на пољу слободе, безбедности и правде. Овај циљ се остварује успостављањем независног правосуђа у коме су носиоци правосудних функција непристрасни и од интегритета.

На путу процене да ли правосудни систем државе кандидата у довољној мери штити владавину права, ЕУ ће кренути од либерално демократског појма владавине права на начин како владавину права тумачи Савет Европе, а потом ће, у поступку процене примењивати све стандарде развијене под окриљем Савета Европе. Дакле, ЕУ, као своје, прихвата стандарде СЕ.¹² Ова везаност ЕУ и СЕ је настала још у време ЕЕЗ, а формализована је тек формирањем ЕУ у члану 6. Уговора о ЕУ речима: Унија ће поштовати основна права гарантована ЕКЉП. Иако ЕУ никада није приступила ЕКЉП, везаност права ЕУ за ЕКЉП је на високом нивоу и одвија се у три правца. Први се тиче обавезе држава чланица ЕУ да поштују ЕКЉП

12 V. Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union of May, 2007.

када примењују национално право, потом обавезе поштовања ЕКЉП и у случају када држава чланица примењују право ЕУ и коначно, трећи правац се тиче блиске везе између СПЕУ и ЕСЉП, односно ситуација када се СПЕУ позива на судску праксу ЕСЉП.

Нови оквир за јачање владавине права ЕУ наводи да су циљеви владавине права: правна извесност, забрана арбитрарности извршне моћи, независни и непристрасни судови, ефективна правна контрола, укључујући поштовање основних људских права и једнакост пред судом. У наведеном документу Комисија се позива на стандарде СЕ и Венецијанске комисије, а садржај принципа и стандарда преузима од СПЕУ, ЕСЉП и докумената СЕ и Венецијанске комисије.¹³ Одлуке ЕСЉП, али и СПЕУ у доброј мери су утицале на обликовање националних правних система посебно у погледу питања независности и непристрасности правосуђа, правне извесности, ефикасно-

сти правосуђа у контексту права на суђење у разумном року, питања поверења јавности у правосуђе у контексту права на правично суђење. Иако ови судови не представљају судове четврте инстанце, нити могу да поништавају одлуке националних судова или да се баве исправношћу њихових одлука, ипак су, кроз заштиту људских права, успели у великој мери да утичу и на саме судске и тужилачке одлуке, што се на пример у сфери кривичног права огледа у праву на делотворну истрагу које право је, као имплицитно право, креирао ЕСЉП. Поред наведеног, право ЕУ у виду директива на пољу процесног права, у великој мери су утицали на измене националних законодавстава, па самим тим и на функционисање националних судова. Стога, иако ЕУ не може да наметне обавезујућу правну норму државама чланицама у погледу начина функционисања правосудних система, она то посредно чини кроз бројне директиве којима тежи да заштити процесна права учесника у судским

поступцима.

О томе да ли држава чланица примењује стандарде у области правосуђа, посебно у делу који се односи на правосуђе, одлучује Европска комисија. У поступку процене постојања недозвољеног утицаја на владавину права, Европска Комисија има могућност спровођења дијалога са државном чланицом, Венецијанском комисијом, Европском мрежом правосудних савета и слично. Начин деловања овог механизма може се сагледати кроз однос Комисије према Пољској у ситуацији када је постојала претња по независност правосуђа Пољске.

Из свега изнетог се може извести закључак да стандарди ЕУ у области правосуђа нису јасно дефинисани, већ они произилазе из једног основног циља, а то је ефикасна заштита владавине права. Стандарди су дефинисани са становишта других циљева који служе остварењу овог примарног циља, а то су – независност, непристрасност, интегритет, суђење у разумном року и ефикасност. Инструмен-

¹³ COM (2014) 158 final, 4.

ти за остварење циљева су различити и варирају од државе до државе. Приликом оцене да ли одређени инструменти у државама чланицама служе остварењу наведених циљева, ЕУ се служи примарно стандардима процене развијеним под окривљем СЕ, као и одлукама судова ЕСЉП и СПЕУ, а тек потом механизмима изграђеним под окриљем ЕУ.

Ко треба да да позитивно мишљење о амандманима на Устав и шта су Венецијанска комисија и Консултативна већа европских судија и тужилаца?

У Акционом плану за Поглавље 23, предвиђено је да измена дела Устава који се односи на правосуђе мора да добије позитивно Мишљење Венецијанске комисије.

Венецијанска комисија, Консултативно веће европских судија и Консултативно веће европских тужилаца су специјализована тела СЕ. Они су надлежни за пружање саветодавних услуга државама чланицама. Ова тела полазе од заштићених права у ЕКЉП, као и судске праксе ЕСЉП и овлашћена су да дају експерт-

ска мишљења о питањима која се односе на владавину права, правосуђе или начин заштите одређених права. Могу да дају појединачна мишљења државама или организацијама на њихов захтев, али и да дају општа мишљења. Општа и појединачна мишљења ових тела представљају незаобилазан извор у истраживању права на правично суђење, као предуслова владавине права.

Венецијанска комисија је познатији назив тела чије формално име је Европска комисија за демократију путем права. Основана је 1990. године, у налету западноевропског оптимизма да се реформама уставних система земаља источне Европе ове земље могу приближити либерално демократском западноевропском моделу. Примарни задатак Венецијанске комисије је промоција владавине права и демократије путем давања саветодавних мишљења државама чланицама СЕ. Саветодавна мишљења се дају у погледу уставних и правосудних реформи, демократских институција, фундаменталних права и других

питања од значаја за владавину права. Венецијанска комисија је састављена од независних експерата који делују у индивидуалном капацитету и не примају налоге од држава порекла. Поред наведеног, Венецијанска комисија има надлежност спровођења различитих студија о владавини права и сачињавања смерница за примену права у одређеној области.

Венецијанска комисија је сачинила неколико значајних докумената под називом комтролна листа што у ствари представља компилацију ставова Комисије у односу на одређено питање из области владавине права. Контролне листе представљају збирни приказ најзначајнијих ставова Комисије у односу на одређено питање и служе земљама чланицама приликом израде закона и Устава. Контролне листе су инструмент који служи једноставнијем и бржем претраживању ставова Комисије, те се на основу ставова из контроле листе лако може испитати да ли одређени правни акт државе чланице у складу са стандардима Комисије или не.

Са становишта уређења правосуђа постоји неколико релевантних контролних листа, односно компилација. Први је Контролна листа владавине права, усвојен од стране Венецијанске комисије 2016. године.¹⁴ У овом документу дат је приказ свих релевантних докумената који се тичу кључних питања легалитета, правне извесности, спречавања дискриминације и правичног суђења, а све у односу на идеју и изазове владавине права, како је разумеју органи Савета Европе. Други је Компилација мишљења и извештаја Венецијанске комисије у односу на судове и судије¹⁵ потом Компилација мишљења и извештаја Венецијанске комисије у односу на јавне тужиоце¹⁶ и коначно, Компилација мишљења, извештаја и студија о уставној правди.¹⁷ Ових неколико до-

кумената представља извор свих стандарда СЕ у делу који се тиче правосуђа и уставотворац државе чланице је, пре започињања писања устава, у обавези да ове стандарде проучи. Уставна норма која не би била у складу са наведеним стандардима не би могла да прође контролу Венецијанске комисије, па самим тим ни да добије позитивно мишљење.

Комитет министара СЕ је 2000. године основао Консултативно веће европских судија, а пет година касније и Консултативно веће европских тужилаца. Оба већа су саветодавна тела СЕ. За разлику од Венецијанске комисије, која има шири опсег деловања, ова већа имају надлежност само у питањима везаним за правосуђе, положај судија и тужилаца у демократском друштву, односа правосуђа и медија и слично. Већа изражавају ставове у мишљењима која се односе на одређене теме и инициране су од стране самих већа, или мишљењима која се тичу конкретног питања у држави чланици. Мишљења могу бити дата на захтев држа-

ве чланице или организације из државе чланице.

Нека од најзначајнијих Мишљења Консултативног већа европских судија која креирају европске стандарде у односу на судове и судије су: Мишљење о односу судија и тужилаца у демократском друштву; Мишљење о правосуђу као сервису друштва; Мишљење о односу правосуђа и друштва; Мишљење правичном суђењу и разумном временском оквиру за суђење; Мишљење о етици и одговорности судија; Мишљење о стандардима независности и непремостивости судија.

Најзначајнија Мишљења Консултативног већа европских тужилаца која креирају европске стандарде у односу на јавне тужиоце су: Мишљење о независности, одговорности и етици тужилаца; Мишљење о европским нормама и принципима који се односе на тужиоце; Мишљење о улози тужилаштва изван поља кривичне правде.

Током расправе о изменама Устава у делу који се односи на правосуђе током 2018. године,

14 CDL-AD(2016)007 Rule of Law Checklist, Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016).

15 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2019\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)008-e)

16 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)001-e)

17 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)004-e)

Венецијанска комисија и Консултативна већа изјашњавала су се два пута. Прво Мишљење сва три тела било је у доброј мери критички расположено према Нацрту амандмана. Након последњих измена текста амандмана, Венецијанска комисија је у форми меморандума дала позитивно мишљење, а Консултативна већа су задржала критички тон и према измењеном тексту Нацрта амандмана. Како што је познато Нацрт амандмана из 2018. године није усвојен од стране Одбора за уставна питања, нити Скупштине Србије. У 2021. години поново је започео процес консултација у вези измене Устава, као и јавна расправа. Такође, формирана је нова радна група која је израдила Нацрт амандмана, који је потом усвојен у Одбору за уставна питања. Радна група за измену Устава, као и релевантне професионалне организације су имале прилику да разговарају са члановима Венецијанске комисије у погледу новог текста, након чега је текст послат Комисији на мишљење.

Имајући у виду наведено, можемо да закључимо да су тела

СЕ – Венецијанска комисија и Консултативна већа служе ЕУ за процену да ли држава кандидат испуњава услове за приступ ЕУ. Практично, ова тела СЕ треба за ЕУ да одраде посао процене испуњености стандарда правосудног система државе кандидата. Формално, за ЕУ је од већег значаја Мишљење Консултативног већа, посебно уколико се има у виду да је позитивно мишљење овог тела формални услов из Поглавља 23. Ипак, то не значи да је Мишљење Консултативних већа од мањег значаја за ЕУ. Напротив, ЕУ са пажњом прати рад ових тела и сва њихова Мишљења, тако да негативно ишљење ових тела може да представља крупан проблем на путу ка ЕУ.

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ У ОДНОСУ НА ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО ИЛИ КАКВО ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО ТРЕБА ЕВРОПИ

Улога и надлежност тужилаштва

У европским земљама јавно тужилаштво представља орган који има монопол кривичног прогона. Ипак, европски кон-

тинент сведочи бројним разликама у кривичноправним моделима. Ове разлике су приметне у два основна правца. Први се тиче разлике у инквизиторним и акузаторним системима, са свим модалитетима ових система. Други се тиче разлике у томе што у неким системима тужиоци имају обавезу да предузимају кривични прогон по начелу легалитета, а у другим системима имају дискреционо право да одлуче да не предузимају кривично гоњење, по систему опортунитета. Савет Европе је свестан ових разлика и не тежи њиховом уједначавању, већ их признаје као једнаке.

Разматрајући надлежности тужилаштва, Комисија је мишљења да тужилаштво не треба да прекорачује границе подручја резервисаних за законодавну власт, извршну власт и независно судство. Функције тужилаштва које задиру у надлежност ових власти треба да буду укинуте. Што се тиче учешћа у грађанским предметима, односно представљања интереса грађана пред судом, Комисија упозорава да је ову функцију могуће

вршити само у ситуацијама када грађани нису у могућности да поступају пред судом, односно, нису у могућности да штите своје интересе. Тужилаштво не би смело да користи ову функцију ради искључења права грађана да своја права штите пред судом. Кад год је могуће, грађани имају право да своја права штите лично. Дакле, улога тужилаштва у заштити права грађана у парничним поступцима може бити само супсидијарна.

Тужилаштво има право покретања законодавне иницијативе, а тужиоци имају право да учествују у радним групама ради припреме текста закона.

Статус тужилаштва

Постављење главног тужиоца

Венецијанска комисија познаје различите моделе именовања главног тужиоца, а у процесу вредновања неког модела Комисија је увек трагала за правилним балансом између захтева демократског легитимитета, са једне стране, и захтева за деполитизацијом, са друге

стране. Стога је Комисија била мишљења да је решење који укључује извршну или законодавну власт адекватан, с обзиром да даје демократски легитимитет целокупном процесу. Ипак, у том случају, неопходно је успостављање додатних заштитних механизма у циљу елиминисања ризика од политизације тужилачке функције.

Иако познаје бројне моделе избора главног тужиоца, Комисија сматра да је успостављање тужилачког већа, које би играло главну улогу у поступку избора најефективнији инструмент за постизање циља деполитизације. Веће препоручује и модел избора Главног тужиоца по коме се Главни тужилац бира на 6 година у Парламенту, квалификованом већином. Квалификована већина се тражи како би се избегла очигледна опасност од политизације. Комисија је мишљења да квалификована већина представља начин постизања консензуса, што је боље него процес простог прегласавања, с обзиром на значај одлуке о избору Главног тужиоца. У погледу могућ-

ности поновног избора Главног тужиоца, комисија изричито искључује ту могућност, управо ради спречавања могуће политизације ове функције. Такође, ради остварења циља деполитизације, Комисија препоручује да мандат Главног тужиоца треба да буде дужи од мандата владе.

Постављење нижих тужилаца

Оцењујући моделе избора и постављења тужилаца, Комисија је става да модел по коме тужиоце бира Парламент простом већином није у складу са европским стандардима, јер је у том случају избор тужилаца под пуном контролом владајуће партије или партија. Модел према коме заменике тужиоца бира тужилачко веће, а јавне тужиоце Парламент, Комисија такође не сматра добрим, а из разлога што се тиме прави разлика између јавних тужилаца који имају неку врсту политичког мандата и заменика јавних тужилаца који су ништа више до јавни службеници, тј. чиновници.

Комисија је критиковала и модел према коме је избор тужи-

лаца у целости у рукама Главног тужиоца. Комисија сматра да овај модел даје превелику моћ јавном тужиоцу и може представљати подстрек тужиоцу да бира оне кандидате који су му по вољи него занемарујући при томе квалификације и способност кандидата. Овај модел је, према Комисији, лош из разлога што не нуди довољне гаранције независности тужилаца.

Трагајући за најбољим моделом Комисија сматра да је најбоље решење оно које подразумева учешће тужилачког већа у поступку избора, као и учешће експерата у том телу који би својим знањем и искуством допринели избор најбољих кандидата. Комисија даље сматра да тужилачко веће има демократски легитимитет да може да спроводи поступак избор.

Потребне квалификације и процедура избора

Комисија велику пажњу посвећује питању потребних квалификација јавних тужилаца и сматра да је у процес избора тужилаца неопходно засновати на бази објективних критерију-

ма. Критеријуми морају бити унапред успостављени, засновани на закону и транспарентни. Одлука о избору мора бити образложена. Као критеријум за избор, Комисија довољним сматра држављанство, професионалне компетенције које могу бити проверене на тесту, положен правосудни испит и доказ о незакжњаваности.

У погледу додатних захтева, као што су лични интегритет, репутација и повиновање етичким правилима и стандардима, Комисија упозорава да са овим појмовима треба бити обазрив, посебно када су у питању младе демократије, а у случају да овај критеријум примењују, потребно је успоставити механизме према којима би ови субјективни критеријуми служили унапређењу ефикасности, а не као основа за пристрасност и злоупотребу.

Комисија је разматрала могућност кретања из једне у другу правосудну професију. Оценила је да отварање тужилачких позиција за судије који имају искуства и у другим пољима права

може допринети квалитету рада тужилаштва, али само уколико се овај модел примени тако да омогући фер такмичење између кандидата чије професионално искуство није директно упоредиво и уколико тужиоци имају исту такву могућност кандидовања за судијске позиције.

Избор треба да почива на компетитивном принципу који се одвија путем објективног и непристрасног процеса лише-ног сваке пристрасности. Пожељно је да мерила почивају на објективним доказима, као што су резултати теста. Комисија похваљује решење према коме се селекција кандидата врши на основу резултата испита, иако дозвољава могућност да се од тог принципа одступи, уколико за то постоји добар разлог.

Трајање функције

Тужиоци треба да буду бирани на сталну функцију, односно треба да буду бирани на функцију до пензије, по угледу на судије. Мандат Главног јавног тужиоца треба да буде дужи од мандата владе, како би се спречило стварање веза између јавног тужио-

ца и владе, односно, како би се спречила политизација функције јавног тужиоца. Из истог разлога, главни јавни тужилац може да има само један мандат, односно могућност реизбора Главног јавног тужиоца треба да је искључена.

Независност или аутономија тужилаштва. Хијерархија у тужилашству.

Док независност јавних тужилаца и правосуђа у целини има своје корене у фундаменталним правима појединца, као што је право на правично суђење, независност тужилаца и јавно-тужилачког система не подлеже таквом општем стандарду.

Савет Европе познаје земље чланице у којима је јавно тужилаштво подређено извршној власти, а познаје и оне системе у којима је јавно тужилаштво независно. Дакле, Комисија дозвољава могућност да јавно тужилаштво није независно од извршне власти. Међутим, у системима у којима то постоји, неопходно је увести механизме који би обезбедили транспарентност инструкција које власт

даје тужилашству у конкретном предмету.

Иако тужиоци не морају да буду независни, Комисија подсећа да тужилаштво делује у име друштва као целине и да тужилачке активности могу да произведу озбиљне последице, као што је кривична осуда. Стога, иако тужилаштво не мора да буде независно, нити је део судског система, оно мора да делује у маниру суда, дакле, да буде непристрасно.

Упоређујући стандарде који се примењују на суд и тужилаштво, Комисија подсећа да судије морају да буду независни, док судијски концепт независности није у потпуности прихватљив на тужилачки систем, јер постоји извесна асиметрија институција и процедура. Комисија са друге стране закључује да иако не постоји међународни стандард који захтева независност тужилаштва, у исто време је јасно да постоји општа тенденција увођења независности у тужилачки систем. Такође, неопходно је избећи ситуацију у којој би

тужилачке независност постала претња судској независности.

У погледу тужилачке независности, Комисија подсећа на став Комитета министара Савета Европе који захтевају од држава чланица да креирају механизме који ће спречити недозвољени утицај на јавно тужилаштво у професионалним активностима. Римска повеља из 2014. године прокламује принципе независности и самосталности јавног тужилаштва, а Консултативно веће европских тужилаца охрабрује тенденцију ка већој независности тужилаштва. У прилог тези о тренду независности тужилаштва, Комисија подсећа да у земљама у којима тужилаштво није независно од извршне власти, утицај извршне власти на тужилаштво је више теоријско него практично. Наиме, иако владе имају право да утичу на поступање тужилаштва у конкретним предметима, оне се суздржавају да то чине, јер би за такво поступање могле да снесу политичку одговорност.

Да ли су појмови независности и аутономије (самосталности)

синоними? О овоме може дуго да се расправља. За потребе нашег текста задржаћемо се на томе да се судска власт увек и само дефинише као независна, док се за тужилаштво користе појмови „аутономно“ и „независно“. Европски правосудни системи познају самосталне, односно аутономне тужилачке системе, али познају и тужилачке системе који имају одлике независности.

Разлика између аутономије (самосталности) и независности тужилаштва није само језичке природе, Венецијанска комисија упозорава да независност или самосталност тужилаштва није тако категорична по својој природи, као што је то случај код судова. Дакле, Венецијанска комисија дозвољава да независност или самосталност тужилаштва јесте нешто нижег степена него што је то независност судова. У чему се састоји тај нижи степен гаранција независности или самосталности? Комисија подсећа да чак и у оним системима у којима постоји независност тужилаштва, то не искључује хијерархијску контролу активности и одлука тужилаца, што не

постоји у системима судова.

Ипак, за Комисију је важан појам екстерне независности тужилаштва који значи немогућност извршне власти да даје инструкције тужиоцима како да поступају у појединачним случајевима. Другачије стоје ствари са општим инструкцијама. Комисија не забрањује могућност да извршна власт даје тужиоцима опште инструкције које се тичу одређених типова криминала или захтева да се одређена кривична дела гоне брже.

Комисија користи и појам интерне независности. Интерна независност представља независност тужилаца у ужем смислу и означава права тужилаца да у хијерархијском систему у коме су везани директивама, смерницама и инструкцијама, могу да предузимају радње без претходног одобрења надређеног.

Хијерархијски модел тужилаштва је прихватљив за Комисију, мада Комисија указује да је овај модел чешћи у системима у којима се тужилаштво сматра делом извршне власти.

Иако је хијерархијски модел прихватљив, Комисија упозорава да то не значи да тужиоци могу бити подвргнути стриктним хијерархијским инструкцијама без икакве дискреције и да морају имати права да се таквим инструкцијама успротиве.

Финансијска независност

Комисија је става да је пожељно увести норму према којој тужилачки систем има свој буџет. Тужилачки буџет одобрава Парламент. Постојање самосталног тужилачког буџета је предуслов унапређења независности тужилаштва. Плата тужилаца треба да буде адекватна одговорности тужилачког посла и адекватна плата је неопходна ради ефикасног и правичног кривичноправног система. Адекватна зарада тужилаца треба да представља и заштиту од корупције.

Тужилачка већа

Не постоји јединствени европски стандард у погледу обавезе постојања тужилачких већа. Венецијанска комисија верује да ова већа, уколико је њихова структура адекватна,

омогућавају транспарентност и заштиту ниже ранжираних тужилаца посебно у делу који се тиче избора тужилаца и дисциплинских поступака. Комисија подсећа да су стандарди за судска већа успостављени, док се то не може рећи за тужилачка већа.

Постоје европске земље које имају јединствено правосудно веће за судије и тужиоце. Иако је овакво решење легитимно, оно ипак пружа бојазан да тужиоци у већу могу да утичу на независност судија. Стога, овакво решење није примењиво на оне системе у којима постоји јако тужилаштво.

У погледу начина избора чланова тужилачког већа, Комисија указује да веће не би требало да представља само тело тужилачке самоуправе, већ да треба да има извесну дозу демократског легитимитета који се изводи избором одређеног броја чланова од стране Парламента. Избор таквих чланова не сме бити изложен простој вољи владајуће већине, а систем у којем чланове бира

Парламент простом већином није прихватљив јер би то значило да је веће под пуном контролом владајуће партије. Превелик политички утицај на избор чланова већа може да угрози спровођење тужилачких надлежности у духу независности и у складу са принципом легалитета. Једно од могућих решења је успостављање Комитета у оквиру Парламента које би се бавило питањем и избора чланова већа, а чији састав би био такав да би владајућу странку и опозицију ставио у равноправан положај. На овај начин повећао би се значај опозиције у избору чланова већа чиме би се умањила опасност да чланови већа представљају прости изасланике владајуће странке.

У погледу састава већа, Комисија је става да значајан број чланова већа треба да буду тужиоци изабрани од стране колега, а да је могуће и да такви тужиоци буду у већини. Што се тиче чланства министра правде, као *ex officio* члана, у тужилачком већу Ко-

мисија сматра да то није добро решење, а уколико такво чланство постоји, Комисија указује да би такво чланство требало лимитирати, тако да министар нема права да учествује у дисциплинским поступцима и другим поступцима који се тичу статусних питања тужилаца. У погледу чланства истакнутих правника, Комисија наглашава да је потребно дати критеријуме према којима ће се одређивати ко се може сматрати истакнутим правницима. Једно од могућих решења је да истакнути правници долазе из реда цивилног сектора који је релевантан за питања кривичне правде.

Рад тужилачког савета мора да буде транспарентан, али веће не може одговарати за свој рад извршној или законодавној власти. У неколико наврата Комисија је нагласила да би било целисходно да председник тужилачког већа буде биран међу члановима већа, односно да не буде унапред законом или уставом одређено ко је председник већа.

ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА О НАЦРТУ АКТА О ПРОМЕНИ УСТАВА СРБИЈЕ И НАЦРТУ УСТАВНОГ ЗАКОНА ЗА ЊЕГО- ВО СПРОВОЂЕЊЕ – ШТА ПО- ХВАЉУЈЕ, ШТА КРИТИКУЈЕ?

Венецијанска комисија је 18. октобра 2021. године усвојила позитивно мишљење о Нацрту акта о промени Устава Србије и Нацрту Уставног закона за његово спровођење. У закључку овог документа Комисија је похвалила иницијативу српских власти да измене уставне одредбе које се тичу правосуђа у циљу усклађивања са европским стандардима. Процес консултација, које су претходиле сачињавању Нацрта, Комисија види као довољно инклузиван и транспарентан. Међутим, Комисија подсећа на политички пејзаж земље, односно чињеницу да једна партија има већину у Парламенту и да не постоји парламентарна опозиција. Због наведеног, Комисија сугерише да је потребно постићи широк ниво легитимитета за уставне реформе који би се постигао инклузивним приступом и активним тражењем учешћа опозиције у јавној расправи. Ово

такође значи и да Венецијанска комисија сугерише активно учешће и ванпарламентарне опозиције за коју наводи да треба да поступи одговорно и допринесе процесу измене Устава.

У односу на садржину амандмана који се тичу јавног тужилаштва, Комисија посебно похваљује функционални имунитет за јавне тужиоце, уклањање пробног периода од три године, одустанка од идеје распуштања тужилачког већа у случају немогућности доношења одлуке и као најважније – уклањање надлежности Народне скупштине у поступку избора судија и тужилаца.

Са друге стране, Комисија указује и да постоји простор за унапређење текста и даје критике извесних решења. У односу на тужилаштва и јавне тужиоце изнето је неколико критика. Прва критика тиче се избора истакнутих правника у Високом савету судства и Високом савету тужилаца, доносно успостављеног механизма који би спречавао блокаду избора

ових чланова. Комисија верује да ће такав механизам, оличен у петочланој комисији, постати пре правило него изузетак. У том случају, овај механизам би служио за избегавање избора истакнутих правника пред Народном скупштином, односно, представљао би заобилазан механизам који би омогућавао политизована именовања истакнутих правника. Друга критика тиче се номиновања Врховног тужиоца. Комисија сматра да Уставом треба да буде изричито прописано да Високи савет тужилаца може да номинује само једног кандидата за Врховног јавног тужиоца. Елиминисање могућности номиновања више кандидата служи као додатна гаранција деполитизацији процеса именовања врховног тужиоца. Трећа критика тиче се чињенице да је Нацртом предвиђен мањи број тужилаца чланова Савета него што је то случај у важећем Уставу. Четврта критика тиче се састава Савета. Комисија уочава да амандмани предвиђају чланство два *ex officio* члана у Високом савету тужилаца – Врховног јавног тужиоца и министра

правде. Као идеално решење Комисија наводи да би требало искључити чланство ова два члана. Пета критика тиче се чињенице да савети немају буџетска овлашћења, а шеста критика указује на то да начин рада савета не би требало регулисати Уставом, већ обичним законом.

ДА ЛИ ЋЕ ИЗМЕНЕ УСТАВА ДО- НЕТИ БОЉЕ ТУЖИЛАШТВО?

Да би смо одговорили на ово питање, морамо претходно одговорити на пар других питања. Наиме, за кога тужилаштво треба да буде боље – за грађане или за тужиоце? На први поглед делује јасно да тужилаштво, као сервис грађана, треба унапредити пре свега на корист грађана. Ипак, тужилаштво не може бити боље уколико тужиоци који у њему раде нису задовољни послом, уколико им није пружена могућност да у пуном капацитету развијају своје професионалне способности у пословном окружењу. Дакле, тужилаштво треба да буде боље, како за грађане, тако и за све оне који у њему раде. Даље,

треба да се запитамо шта ми имамо на уму када говоримо о унапређењу рада тужилаштва. Боље тужилаштво би подразумевало тужилаштво које брже и ефективније поступа, дакле ефикасније тужилаштво, али и тужилаштво које је непристрасно у поступању, односно оно тужилаштво које је лишено политичког или било ког другог недозвољеног утицаја који усмерава дискрециону оцену тужиоца да ли да предузима кривично гоњење или не. Дакле, боље тужилаштво би било ефикасније тужилаштво, деполитизовано у поступању и заштићено од недозвољених утицаја.

Измене Устава у делу који се тиче правосуђа управо иду у правцу остварења наведених циљева. Измена уставних одредби била је неопходна из још једног разлога. Наиме, традиционално гледано, јавно тужилаштво не представља ништа више него странку у кривичном поступку. Међутим, улога тужилаштва у савременом друштву је много више од тога, првенствено из разлога

што тужилаштво све више добија судске надлежности, па се са правом може рећи да тужилаштво има парасудске надлежности које се огледају, пре свега, у разним облицима споразумевања окривљеног са тужилашвом. Увођење парасудских надлежности подиже захтеве за непристрасношћу тужилаштва и за елиминисањем сваке врсте политичког утицаја на јавне тужиоце.

Са становишта јавног тужилаштва, две су најзначајније измене уставних одредби. Прва се тиче чињенице да се укида монократско уређење јавног тужилаштва, чиме се јача интерна независност тужилаца, што води ка већим захтевом за професионалношћу и чиме се онемогућава формирање чиновничког менталитета јавних тужилаца. Укидање монократског уређења такође утиче на већи степен одговорности и транспарентности јавних тужилаца у поступању. Друга се тиче чињенице да је процес избора јавних тужилаца измештен из чисте политичке сфере Парламента. На овај начин

би политички утицај на избор јавних тужилаца требало да буде смањен што би водило ка постепеној деполитизацији тужилачког система.

Да ли ће уставне измене постићи описане циљеве и да ли ће донети боље тужилаштво? На ово питање није лако одговорити. Пре свега из разлога што правна норма, сама по себи, не може да мења друштвену стварност. Чињеница је да правни системи који имају најнижи степен независности судства, по правилу, имају уставне одредбе које у највећој мери штите независност. И обрнуто, правни системи који имају традицију независности правосуђа, по правилу, немају много уставних одредби које штите независност правосуђа. Дакле, није све у правној норми. Боље тужилаштво треба градити, оно ће настајати, како из нових уставних норми, тако и из поступака сваког од нас који у том сложеном систему ради. Ипак, од нечега треба почети, а правна норма је добар темељ ■





ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО У НАЦРТУ АКТА О ПРОМЕНИ УСТАВА

ДР ГОРАН ИЛИЋ¹
ЧЛАН ПРЕДСЕДНИШТВА УТС
И ЗАМЕНИК РЕПУБЛИЧКОГ
ЈАВНОГ ТУЖИОЦА

УВОД

Након скоро двогодишњег застоја настављен је процес ревизије Устава о правосуђу. У наставку процеса, најпре је Влада Републике Србије упутила Предлог за промену Устава Народној скупштини. Затим је Одбор за уставна питања и законодавство НС на својој 45. седници донео одлуку о образовању Радње групе за израду акта о промени Устава Републике Србије. Пошто је Радна група окончала рад, приступило се јавним слушањима у оквиру уставне дебате. Након јавних слушања (у четири највећа града у Србији) на својој 60. седници Одбор је утврдио Нацрт акта о промени Устава који је посредством председника Народне Скупштине, достављен Венецијанској комисији ради давање мишљења о његовој усаглашености са стандардима Савета Европе.

Венецијанска комисија је 7.10.2021. године на пленарној седници усвојила Мишљење о Нацрту уставних амандмана о правосуђу и Уставном закону за

спровођење уставних амандмана.² После пристиглог Мишљења Венецијанске комисије Одбор за уставна питања и законодавство НС усвојио је Нацрт акта о промени устава Републике Србије (у даљем тексту Нацрт).³

Требало би рећи, да за разлику од дебате из 2018. године, сада расправа није била у "затројаној" атмосфери.⁴ Јавна расправа о изменама Устава о правосуђу током 2018. године, више је личила на јавну препирку политичара и представника тадашњег састава Министарства правде са судијама и јавним тужиоцима у којој су представници политике доказивали да судије и тужиоци

² Opinion, No 1027 /2021 No 1047/2021 Or. Engl. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) SERBIA OPINION ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ON THE JUDICIARY AND THE DRAFT CONSTITUTIONAL LAW FOR THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS, enice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2021)032-e, (27.10.2021.)

³ http://www.parlament.gov.rs/68_sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo.43115.941.html (27.10.2021.)

⁴ Opinion No. 921 / 2018 CDL-AD(2018)011 Or. Engl. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) SERBIA OPINION ON THE DRAFT AMENDMENTS TO THE CONSTITUTIONAL PROVISIONS ON THE JUDICIARY, § 8. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2018)011-e), (14.10.2021.)

¹ Аутор је био члан Радње групе за израду акта о промени Устава Републике Србије као представник Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије.

“лоше” раде својој посао, односно да је судство и тужилаштво лоше. Од представника, Министарства правде тада се није могао чути ни један аргумент у прилог деполитизацији правосуђа, што је разлог због чега се ушло у процес промене дела Устава од 2006. године, који се односи на правосуђе.

Положај јавног тужилаштва (амандман XVII)⁵

Амандман XVII Нацрта у ставу првом, на делимично нов начин дефинише јавно тужилаштво, чиме се истовремено напушта традиционална, историјска дефиниција јавног тужилаштва. Једна новина је што се предвиђа да, осим гоњења учинилаца кривичних и других кажњивих дела, јавно тужилаштво врши друге надлежности којима се штити јавни интерес.⁶ Упоредо са тим извршено је брисање надлежности јавног тужилаштва у погледу заштите уставности и законитости која

⁵ Амандманом XVII се замењује чл.155 важећег устава.

⁶ Према новој дефиницији укупна надлежност јавног тужилаштва се доводи у контекст заштите јавног интереса.

представља заостатак некадашње дужности јавног тужиоца да “учвршћује законитост”.⁷

Из стилизације става првог, амандмана XVII Нацрта, наиме, произилази да све надлежности укључујући и прогон учинилаца кажњивих дела, јавно тужилаштво врши ради заштите јавног интереса. Будући да ће процена јавног интереса бити *condicio sine qua non* или неопходан услов приликом остваривања надлежности јавног тужилаштва, поставља се питање дефинисања или барем ближег одређивања појма јавног интереса. Схватање, по коме је јавни интерес вредност у којој се укрштају општи и индивидуални интереси или схватање да јавни интерес подразумева пропорционалност и равнотежу између обезбеђења општег интереса заједнице и заштите индивидуалних права и слобода, свако ће морати да

⁷ Закон о јавном тужиоштву из 1946. године (“Службени лист ФНРЈ, бр. 60/46.”) одређивао је јавно тужилаштво као орган Народне скупштине “који у сврху заштите државног и друштвено-економског уређења ФНРЈ и учвршћивања законитости” врши надзор над “правилним извршавањем закона”.

буде употпуњено ставовима доктрине и праксе.

До конституционализације јавног интереса у остваривању надлежности јавног тужилаштва дошло је под утицајем Мишљења Венецијанске комисије, која је заштиту уставности и законитости и слобода и права грађана окарактерисала као лоше решење, јер би тужилаштво требало “лишити овлашћења у погледу генералног надзора”.⁸

У ставу два амандмана XVII отклоњена је неусклађеност између норме Устава од 2006. године која је прописивала изворе права за јавно тужилаштво у којој није било одређено да су општеприхваћена правила међународног права извор права за јавно тужилаштво⁹ и одредбе из чл. 194 Устава¹⁰ према којој су и општеприхваћена

⁸ Opinion No. 921 / 2018 CDL-AD(2018)011 Or. Engl. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) SERBIA OPINION ON THE DRAFT AMENDMENTS TO THE CONSTITUTIONAL PROVISIONS ON THE JUDICIARY, §73, 74. [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD(2018)011-e), (14.10.2021.)

⁹ Чл. 156 ст. 2. Устава РС

¹⁰ Чл. 194 ст. 4 Устава РС

правила међународног права део правног поретка Републике Србије. Када буду усвојене измене Устава општеприхваћена правила међународног права представљаће извор права и за јавно тужилаштво.

У ставу три се уводи изричита забрана сваког спољашњег утицаја на јавно тужилаштво и носиоце функције у јавном тужилаштву. Забрана утицаја, дакле, није само институционалног, већ и персоналног карактера, јер се штити аутономија не само институције већ и појединаца унутар система. Да подсетимо тзв. Нацрт уставних амандмана у области правосуђа који је унапређен са коментарима стручне јавности (15.10.2018. године)¹¹ забрањивао је утицај на јавно тужилаштво, а не и јавне тужиоце и заменике. У строго централизованом и хијерархијски уређеном систему, у коме је једна особа, Врховни јавни тужилац поседник свих надлежности јавног тужилаштва забрана утицаја на институцију јесте забрана утицаја на једну личност, а то је Врховни јав-

ни тужилац. По логици ствари, сви остали који врше дужност у јавном тужилаштву могу да буду изложени утицају који долази изван јавног тужилаштва, односно таква врста утицаја није забрањена.

Изричито прописивање у Уставу забране институционалног и персоналног утицаја на јавно тужилаштво и јавне тужиоце има и један споредни ефекат. Наиме, у тексту Нацрта за јавно тужилаштво се користи синтагма самостални државни орган. По неким мишљењима 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 без традиције владавине права и независности правосуђа.¹² Осим тога, независност не само да није опречна природи и функцији јавног тужилаштва, него је и неопходна за развој владавине права у

демократском друштву.

Забраном сваке врсте екстерног институционалног и персоналног утицаја на јавно тужилаштво, се “проблем” изостанка одреднице независан приликом дефинисања јавног тужилаштва донекле превазилази, јер се успостављањем забране сваке врсте екстерног утицаја посредно и на једна подразумевајући начин уводи се независност јавног тужилаштва.

Са тим у вези требало би имати у виду, да иако према “Речнику синонима” изрази самосталан и независан имају исто значење (самосталан означава слободан, аутономан, независан, самосвојан, непотчињен, суверен, неподређен, инокосан, самоуправни, а израз независан значи то исто слободан, аутономан, самосталан, самосвојан, непотчињен, суверен, неподређен, неусловљен, самоуправни) у правничкој терминологији се одомаћила разлика у погледу значења ова два термина.¹³ Корене дистинкције треба тражити у начину на који је у

11 <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (15.10.2021.)

12 Vera Fernandez Huidobro v. Spain (App. No. 74181/01), Judgment, 6 January 2010 (10.11.2021.)

13 Павле Ћосић и сарадници, Речник синонима, Београд, 2008, стр. 368 и 551.

деценијама које су претходиле доношењу актуелног Устава, вршено разликовање положаја органа управе и суда. Јавно тужилаштво се у том периоду сматрало органом у ширем склопу управе, тако да се уз јавно тужилаштво придодала одредница самосталан, док је "за судове искључиво била резервисана независност".¹⁴

С обзиром на то да смо закључили да је, семантички гледано, тешко уочити разлику између термина „самосталност“ и „независност“, стиче се утисак да се на терминолошкој разлици истрајава управо да би се макар на појавном нивоу очувала разлика између потпуне заштићености од сваког утицаја независног суда од заштићености самосталног јавног тужилаштва, која можда и није потпуна.

У ставу пет се одређује да је Врховно јавно тужилаштво највише јавно тужилаштво у земљи и да њиме руководи

Врховни јавни тужилац. Премда је јавно тужилаштво у ставу 1 амандмана XVII одређено као јединствен државни орган, прописивање постојања посебног јавног тужилаштва на врху организације указује на то да се јавно тужилаштво Србије, мада јединствен орган према споља, изнутра састоји из неколико засебних елемената као делова јединствене целине.

Међутим, осим што прописује да је Врховно јавно тужилаштво највиши јавнотужилачки орган у земљи, ова одредба, у исти мах, на есенцијалан начин мења природу односа Врховног јавног тужиоца према организацији у поређењу са карактером односа Републичког јавног тужиоца са јавнотужилачком организацијом, према важећем Уставу. Републички јавни тужилац је исто што и јавно тужилаштво, према важећем Уставу, јер је он поседник јавнотужилачке функције у највишем јавном тужилаштву и зато јер он врши своју надлежност у оквиру права и дужности Републике Србије. Са друге стране, будући Врховни јавни

тужилац је само руководилац у јавном тужилаштву које је на врху јавнотужилачке организације. Однос између Врховног јавног тужиоца и руководиоца нижих јавних тужилаштава је однос спољашње надређености, између старешина који припадају различитим деловима истог система.

У седмом ставу амандмана XVII уводи се суштинска промена у уређењу јавног тужилаштва. Наместо, садашњег монократског уређења јавно тужилаштво би у будућности требало да буде колективни орган у оквиру кога јавнотужилачку функцију изворно врше јавни тужиоци, главни јавни тужиоци и Врховни јавни тужилац. Као што се да приметити укидање монократског начела за последицу има и промену назива носилаца функције у јавном тужилаштву. На највишој позицији у јавном тужилаштву је Врховни јавни тужилац, старешине јавног тужилаштва имају назив главни јавни тужилац, а основни поседници функције у јавном тужилаштву носе назив јавни тужиоци.

¹⁴ Bosa Nenadić, Miodrag Majić, Goran Ilić, Analiza ustavnog položaja javnog tužilaštva u Republici Srbiji sa preporukama za njegovo unapređenje, Beograd, 2016, str. 21.

Да подсетимо, суштина монократског уређења је да све послове из надлежности јавног тужилаштва обавља једно лице – јавни тужилац, изворно, док заменици јавног тужиоца функцију врше замењујући јавног тужиоца, дакле деривативно. Модел по коме је монократски принцип уобличен Законом о јавном тужоштву из 1946. године¹⁵ у готово неизмењеном облику је опстао до данас. Можда је у време доношења првог послератног закона о тужилаштву било оправдано увести строго монократско уређење тужилаштва, пре свега јер је јавно тужилаштво према Закону из 1946. године било свемоћни орган општег државног надзора са бројним и разгранатим надлежностима. Од тада до данас контролна функција јавног тужиоца је у потпуности ишчезла, а нестале су и бројне друге надлежности тужилаштва изван казних поступака. Упркос преображају надлежности, монократски принцип је задржан у првобитном облику. Овако постављен монократски принцип има практичне последице.

¹⁵ Службени лист ФНРЈ, бр.60/1946.

Наиме, прешироко постављен монократски принцип подразумева и искључиву одговорност јавног тужиоца за рад тужилаштва, коју прати истовремено “слабљење” одговорности заменика јавног тужиоца. То је посебно изражено у тужилаштвима са великим бројем заменика, где јавни тужилац носи одговорност за поступање заменика над чијим одлукама нема стварни увид и контролу.¹⁶

Нормирана монолитност органа са неприкосновеним вођством јавног тужиоца коме су сви потчињени, кроз начело монократије, више је својствена институцијама у тоталитарним системима него у органима кривичног гоњења у државама парламентарне демократије. У вези са таквим, наглашеним хијерархијским системом, GRECO има изразито негативан став, залажући се истовремено за консултативни и егалитарни начин функционисања јавног

¹⁶ Прво основно јавно тужилаштво у Београду има око 40 заменика јавних тужилаца. Да ли је могуће да старешина тако бројног тужилаштва има потпуни увид у рад и одлуке заменика јавних тужилаца?

тужилаштва, јер види “опасност од строгог разумевања хијерархијског система”. Са раније изнетим аргументима све то је било разлог да се приступи укидању монократског уређења и преуређењу јавног тужилаштва у колективни орган.

Разрађујући ново уређење јавног тужилаштва амандман XVII у ставу седам прописује да Врховни јавни тужилац и главни јавни тужиоци у руковођењу¹⁷ јавним тужилашвом имају хијерархијска овлашћења у односу на поступање нижих јавних тужилаца. У ставу осмом наводи се да ће се хијерархијских овлашћења и приговори против њих ближе уредити законом. Овај став је битан, не због тога што упућује на разраду система надређености путем закона, већ и због тога што нормира приговоре против хијерархијских овлашћења који ће такође подробније бити регулисани законом. Дакле, уставна категорија јесу хијерархијска овлашћења, али и правна средства против њих, што је новина, будући да је по актуелном Уставу

¹⁷ У руковођењу јавним тужилашвом, а не и у поседовању функције као сада.

само хијерархијски систем унутар јавног тужилаштва, подигнут на ранг уставног принципа уређења јавног тужилаштва.¹⁸

Одговорност (амандман XVIII)¹⁹

Устав од 2006. године у чл. 160 садржи одредбе о одговорности. Републички јавни тужилац, према слову Устава, за свој рад одговара Народној скупштини, јавни тужиоци Народној скупштини и надређеном јавном тужиоцу, док заменици јавних тужилаца за свој рад одговарају јавном тужиоцу. Одговорност највишег јавног тужиоца пред политичким органом значи да у поступку утврђивања одговорности претежу политички и страначки разлози над професионалним и објективним и да се у основи професионална одговорност за остваривање надлежности јавног тужилаштва у поступку пред Народном скупштином преобликује у политичку одговорност јавног тужиоца на врху јавнотужилачког система. Остали јавни тужиоци, старешине јавних тужилаштава,

¹⁸ Чл. 158 и 159 Устава.

¹⁹ Амандманом XVIII се замењује чл.156 важећег устава.

изложени су политичкој, али и хијерархијској одговорности вишем јавном тужиоцу.

Сличног гледишта о карактеру одговорности, јавног тужиоца који је на врху система, пред Парламентом је и Венецијанска комисија. Поступак утврђивања одговорности мора да укључује право на “фер саслушање”, али и са таквим обезбеђењем постоји “ризик од политизације” и да одговорност пред Парламентом представља притисак на тужиоца да “избегне доношење непопуларних одлука” и да доноси одлуке које ће бити прихватљиве за орган какав је Парламент.²⁰ О дво-струком “кључу” одговорности пред Народном скупштином и надређеним тужиоцем осталих

²⁰ Strasbourg, 25 June 2018 Opinion No. 921 / 2018 CDL-AD(2018)011 Or. Engl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Serbia Opinion on the Draft Amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary, on the basis of comments by Mr Johan Hirschfeldt (Substitute member, Sweden) Ms Grainne McMorrow (Substitute member, Ireland) Mr Jørgen Steen Sørensen (Member, Denmark) Ms Hanna Suchocka (Honorary President) Mr András Varga (Member, Hungary) § 77, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)011-e,\(20.9.2021.\)](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-e,(20.9.2021.))

јавних тужилаца, Венецијанска комисија изражава недвосмислен став да је одговорност Парламенту, упркос веома критичким напоменама о том моделу, прихватљива једино за Врховног тужиоца, који је задужен за свеукупну политику кривичног прогона. Други тужиоци “не могу одговарати Парламенту”, јер “систем дво-струке одговорности може да се претвори у одсуство било какве одговорности”.²¹

Нацрт отклања недостатке у систему одговорности на које указује Венецијанска комисија у Мишљењу сачињеном 2018. године, које се тицало Нацрта уставних амандмана о правосуђу. Врховни јавни тужилац, према амандману XVIII, једини за свој рад и рад јавног тужилаштва одговара Народној скупштини, уз ограничење да не може бити позван на одговорност због поступања у конкретном предмету. Према томе, иако Врховни јавни тужилац одговара пред политичким органом, природа његове одговорности је општег карактера.

²¹ Ibid, § 78.

Нацрт, за све остале у јавном тужилаштву успоставља принцип хијерархијске одговорности, занемарујући потребу да се изгради и систем одговорности заснован на индивидуалној професионалној етици.²² У вези са тим, требало би изнети запажање да постојећи систем одговорности и није могуће сасвим ускладити са системом професионалне одговорности заснованим на етичком кодексу и да је, са тим у вези, требало размотрити да се одговорност заснована на систему надређености замени одговорношћу пред органом који одлучује избору и разрешењу и дисциплинским прекршајима, дакле да се одговорност пред надређенима, замени одговорношћу пред Високим саветом тужилаца.

²² Систем одговорности заснован на индивидуалној професионалној етици се препоручује у закључцима једне од конференција врховних тужилаца Европе. "Аутономија тужилаца нужно мора да буде праћена системом одговорности који би требало да буде утемељен на строго индивидуалној етици", каже се у документу са Треће конференције врховних тужилаца Европе, одржаној 12-14. маја 2002. године у Љубљани. (Види: Закључци конференција врховних тужилаца Европе (CPGE), 2000-2006, Стразбур, 14)

Обавезна упутства (амандман XIX)

Премда, Нацрт дефинише јавно тужилаштво као хијерархијски устројен орган, истовремено, у амандману XIX детаљно се нормирају обавезна упутства као посебан вид хијерархијских овлашћења. Детаљно нормирање једног организационог питања, ван сваке сумње, не спада у *materia constitutionis* тако да по том критеријуму обавезна упутства и њихова разрада нису требала да уђу у текст Нацрта. Осим тога, будући да је хијерархијски карактер органа назначен у амандману XVII може се рећи да је посебно прописивање обавезних упутства у амандманима и излишно.

Када је реч о самој садржини амандмана XIX требало би рећи да се најпре прописују општа обавезна упутства која може да издаје само Врховни јавни тужилац ради постизања законитости, једнообразности и делотворности. Упутства за поступање у конкретном предмету може издати сваки главни јавни тужилац, док се Врховном

јавном тужиоцу додељује у овлашћење да може изда упутство "сваком главном јавном тужиоцу или јавном тужиоцу". У вези са овом темом новост је што ће се у уставном тексту наћи и право на приговор против обавезног упутства уколико је упутство незаконито или неосновано.

Обавезна упутства могу бити усмерена на све аспекте професионалног деловања нижег главног јавног тужиоца или јавног тужиоца, јер садрже сваки налог за "рад и поступање", а не само налог за поступање у конкретном предмету.

Обавезно упутство се издаје када постоји сумња у законито или сумња у ефикасно поступање. Услов за интервенцију надређеног је проста сумња у законитост или ефикасност поступања. То отвара широко поље за упад у процесну активност подређеног тужиоца. Обавезно упутство је изузетак и зато би требало сузити могућност његове примене. Такав ефекат би се постигао уколико би се за издавање обавезног упутства захтевала знатна сумња, као

сумња вишег степена, у законитост или ефикасност поступања подређеног.

Препорука Комитета министара Савета Европе "О улози јавних тужилаца у кривичноправном систему" Res (2000) 19²³ јасно каже да би требало предвидети интерни поступак да се тужилац који "сматра да је неко упутство супротно закону или његовој савести" ослободи даљег поступања у конкретном предмету. Према томе, Препорука Савета Европе "О улози јавног тужилаштва у кривичноправном систему" као услов за приговор на обавезно упутство захтева алтернативно незаконитост или противност упутства професионалној савести тужиоца, насупрот нашем законодавству које незаконитост и неоснованост поставља као кумулативни разлог за изјављивање приговора на обавезно упутство.²⁴ Захтев да приговор може да буде изјављен против незако-

23 Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System, www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002, 24.6.2018.

24 Чл. 18 и 24 Закона о јавном тужилашству

нитог или упутства опречног професионалној савести јавног тужиоца испуњен у амандману XIX тиме што је наведено да се приговор може изјавити уколико је упутство незаконито или неосновано. То значи да се приговор може изјавити не само када подносилац приговора сматра да је упутство незаконито, већ и у ситуацији када је упутство неосновано, што се може тумачити и као "клаузула савести", јер се овај основ за изјављивање приговора не везује за принцип законитости.

Ван сваке сумње је да ће нека питања у вези са обавезним упутством бити решена у будућем Закону о јавном тужилашству. Са тим у вези ваљало би имати у виду и неке препоруке које је Венецијанска комисија у погледу обавезних упутстава изнела. Венецијанска комисија у Мишљењу о Нацрту закона о изменама и допунама закона о јавном тужилашству из 2013. године износи и неку врсту смерница о томе у ком правцу би требало изменити законодавство, наводећи да замена тужиоца који ће посту-

пати по упутству "није довољна", као ни ново упутство које би могло да "преокрене" мишљење нижег тужиоца и да би о законитости упутства против ког је изјављен приговор требало да одлучи неко независно тело попут суда или тужилачког савета.²⁵ О обавезном упутству и приговору на обавезна упутства слично становиште Венецијанска комисија износи у Мишљењу о Нацрту уставних амандмана. Тужиоци „не смеју бити подвргнути строгим хијерархијским упутствима без икаквог дискреционог права и треба да буду у позицији да не примењују упутства која су у супротности са законом“. У системима где је тужиоцу, осим генералног тужиоца, дато право да изда упутство, тужилац

25 Strasbourg, 11 March 2013, Opinion no. 709/2012. CDL-AD(2013)006 Or. Engl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Opinion on the draft amendments to the law on the public prosecution of Serbia, Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr Nicolae Esanu (Member, Moldova) and Mr James HAMILTON (Substitute member, Ireland) § 23, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)006-e), 22.7.2018.

који прима упуства треба да га добије писаној форми; такође, свако упутство да се промени мишљење нижег тужиоца треба образложити, а у случају навода да је упутство незаконито, суд или независно тело попут Тужилачког савета треба да одлуче о законитости упутства.²⁶

Избор и престанак функције Врховног јавног тужиоца и главног јавног тужиоца (амандман XX)

Амандманом XX прописано је да Врховног јавног тужиоца бира Народна скупштина на шест година, на предлог Високог Савета тужилаца и да се иста особа не може два пута бирати на ту функцију. За избор Врховног тужиоца захтева се квалификована већина од 3/5 свих народних посланика. У редакцију текста коју је извршио Одбор за уставна питања и законодавство на 68. седници, иако је то произила-

26 Opinion, No 1027 /2021 No 1047/2021 Or. Engl. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) SERBIA OPINION ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ON THE JUDICIARY AND THE DRAFT CONSTITUTIONAL LAW FOR THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS, enice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)032-e§ 80, 81, 82, (27.10.2021.)

зило и из претходне верзије текста, унето је да Високи савет тужилаца Народној скупштини предлаже једног кандидата за позицију Врховног јавно тужиоца (став два амандмана XX).²⁷ Изричито нормирање да предлог садржи једног кандидата за највишу јавнотужилачку функцију учињено је под утицајем Мишљења Венецијанске комисија у коме се то изричито препоручује.²⁸

У случају да се у Скупштини не постигне квалификована већина, избор Врховног јавног тужиоца поверава се петочлавној комисији коју чини председник Народне скупштине, Заштитник грађана, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и председник Уставног суда. Петочлана комисија је, дакле, предвиђена као начин

27 http://www.parlament.gov.rs/68_sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo.43115.941.html, (30.10.2021.)

28 Opinion, No 1027 /2021 No 1047/2021 Or. Engl. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) SERBIA OPINION ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ON THE JUDICIARY AND THE DRAFT CONSTITUTIONAL LAW FOR THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS, enice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)032-e§ 110. (30.10.2021.)

за деблокаду избора Врховног тужиоца у ситуацији када у Народној скупштини не може да се обезбеди већина потребна за доношење одлуке. Чини се да овако одређен anti-deadlock механизам може да буде веома "примамљив" скупштинској већини, јер у састав комисије улазе функционери које бира Народна скупштина, неке од њих чак и једноставном натопловичном већином свих посланика. С обзиром на то, стиче се утисак да би део ове комисије могао да буде под политичким утицајем већине у Скупштини и да би зато преношење надлежности на петочлану комисију било "примамљиво", односно да актуелна већина у Скупштини не би трагала за компромисом у намери да се осигура квалификована већина за избор Врховног јавног тужиоца, већ би се олако посезало за anti-deadlock механизмом.

Са одредбом из става два, амандмана XX донекле је у нескладу став три истог амандмана према коме петочлана комисија бира Врховног јавног тужиоца између кандидата који испуњавају услове за избор. То значи, да ће

у другом кругу избора петочлана комисија одлучивати између свих кандидата који испуњавају услове, а не само о кандидату кога је предложио Високи савет тужилаца. Ово нормативно решење anti-deadlock механизам у погледу начина избора Врховног јавног тужиоца, претвара у механизам за суспензију утицаја Високог савета тужилаца на избор Врховног јавног тужиоца.

Главног јавног тужиоца бира Високи савет тужилаца на период од шест година. Поверавањем Високом савету тужилаца да врши избор старешина у јавном тужилаштву, превазилази се постојећа дихотомија у погледу природе функције коју обављају јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца у садашњем уставном систему. По начину избора јавни тужиоци (на предлог Владе бира их Народна скупштина) су политички функционери, који врше дужност која има стручно-професионални карактер. Са друге стране, за заменике чији први избор предлаже Државно веће тужилаца, а бира их Народна скупштина и о чијем напредовању искључиво

одлучује Државно веће тужилаца, може се рећи да су јавни службеници који јавнотужилачку функцију врше као професионалну дужност.

Врховном јавном тужиоцу и главном јавном тужиоцу престаје дужност ако сам затражи, изгуби здравствену способност за обављање функције, изгуби држављанство Републике Србије или буде разрешен. Посебан основ за престанак функције је изречена казна затвора од шест месеци.

Против одлуке Високог савета тужилаца о престанку функције главног јавног тужиоца, дозвољена је жалба Уставном суду која искључује правно на изјављивање уставне жалбе. Одлука о престанку функције Врховног јавног тужиоца не може да буде предмет преиспитивања пред Уставним судом, што је и логично имајући у виду да одлуку о избору Врховног тужиоца доноси Парламент.

У документу Венецијанске комисије под називом "Извештај о европским стандардима у вези независности правосуђа,

део други-тужилаштво", који је усвојен на 85. пленарној седници Комисије, стоји да је "идеално" да тужиоце именује независно тело са "демократским легитимитетом" попут "тужилачког савета" или "одбора виших тужилаца".²⁹ Став Венецијанске комисије о избору Врховног тужиоца је посве другачији од општег става тог тела о избору јавних тужилаца. Док, за остале јавне тужиоце као идеалан модел препоручује избор у Високом савету тужилаца, Венецијанска комисија код избора Врховног тужиоца препоручује да процес селекције обезбеди респект и поверење правничких професија и правосуђа, као и "неполитичку, професионалну експертизу" и да се у том смислу размотри могућност оснивања

29 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), Study No 494 / 2008, on the basis of comments by, Mr James HAMILTON (Substitute Member, Ireland), Mr Jørgen Steen SØRENSEN (Member, Denmark), Ms Hanna SUCHOCKA (Member, Poland), Strasbourg, 2011, pag.10. www.venice.coe.int, (31.10.2021.)

комисије за именовање Врховног тужиоца која ће уживати поверење јавности и Владе. Да би се спречила политизација избора највишег тужиоца, у ситуацији када избор врши Парламент, у процесу предлагања би требало узети у обзир и савете стручњака. Квалификована већина за избор Генералног тужиоца би требала да буде модел за постизање консензуса, али свакако би морао да се предвиди механизам који би спречавао застој приликом избора уколико се не осигура квалификована већина.³⁰ Када се имају у виду изнети ставови Венецијанске комисије, укључујући и став да би требало искључити могућност реизбора исте особе на позицију Врховног тужиоца, одребе амандмана XX које уређују избор и разрешење Врховног јавног тужиоца

у сасвим сагласне са темељним становиштем Венецијанске комисије из документа "Извештај о европским стандардима у вези независности правосуђа, део други-тужилаштво".

Услови за избор главног јавног тужиоца и јавног тужиоца и сталност функције јавног тужиоца (амандмани XXI и XXII)

Амандманима XXI и XXII предвиђено је да су услови за избор главног јавног тужиоца и јавног тужиоца уређују законом, као и да је функција јавног тужиоца стална. Јавном тужиоцу функција престаје ако сам затражи, ако изгуби здравствену способност за вршење функције, ако изгуби држављанство Републике Србије и ако буде разрешен. Тежак дисциплински прекршај који озбиљно штети угледу или поверењу јавности у јавно тужилаштво представља основ за разрешење јавног тужиоца. Као посебан основ за разрешење, амандман XXII, одређује казну затвора од шест месеци изречену јавном тужиоцу. Амандман XXII конституционализује разлоге за разрешење

јавних тужилаца, што не чини у погледу Врховног јавног тужиоца и главних јавних тужилаца и тако осигурава додатни ниво заштите сталности функције јавних тужилаца.

Такође, нестручност убудуће неће моћи да буде разлог за разрешење, јер није уведена у каталог разлога за разрешење јавних тужилаца. Са друге стране, Нацрт амандмана закону препушта прописивање разлога за разрешење Врховног јавног тужиоца и главних јавних тужилаца, што значи да нестручност може да буде уведена у законски систем, као основ за разрешење ових функционера у јавном тужилаштво.

Имунитет и неспојивост (амандман XXIII)

Садашњим Уставом успостављен је потпуни функционални материјални имунитет за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца кроз норму да јавни тужилац или заменик јавног тужиоца не могу да буду позвани на одговорност за "изражено мишљење у вршењу јавнотужилачке функције" изузев, уколико

³⁰ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), Study N° 494 / 2008, on the basis of comments by, Mr James HAMILTON (Substitute Member, Ireland), Mr Jørgen Steen SØRENSEN (Member, Denmark), Ms Hanna SUCHOCKA (Member, Poland), Strasbourg, 2011, pag.7, 8. www.venice.coe.int, (31.10.2021.)

изврше кривично дело кршење закона од стране судије, јавног тужиоца или његовог заменика (чл. 162 ст. 2 Устава). Решењем из Нацрта потпуни функционални, материјални имунитет се проширује, тиме што поље заштићености јавног тужиоца убудуће неће бити само изражено мишљење у вршењу функције, већ и све активности који су у вези са обављањем функције у јавном тужилаштву (амандман XXIII став 1). Илустрације ради, ова норма значи и то да након промене Устава, јавни тужилац не би могао да буде позван на одговорност и за мишљење дато у медијима, уколико је то, што је изнео, у било каквој вези са вршењем његове функције.

У ставу првом амандмана XXIII отклањају недоумице стилизације норме о имунитету из чл. 162 ст.2 Устава Републике Србије. Мада преовладава мишљење да се одредбом чл.162 ст. 2. Устава РС упоставља потпуни функционални имунитет, та одредбе са друге стране ствара недоумице у пракси, јер се имунитетом искључиво штити изражавање мишљења

у вршењу функције, што се углавном правилно тумачило да је имунитетом захваћено и изражавање мишљења кроз одлучивање у конкретном предмету. Ипак, да би се избегла непотребна тумачења, амандманом XXIII прецизно је одређена садржина материјалног имунитета, кроз норму да јавни тужилац не може да буде позван на одговорност за "мишљење дато и одлуку донету у вези са вршењем јавнотужилачке функције". Материјални имунитет би према будућој уставној одредби има сложену садржину и односио би се на изражавање мишљења, али и на доношење одлуке која је у вези са вршењем функције.

О процесном имунитету, (лишењу слободе у вези са вршењем јавнотужилачке функције), након промене Устава одлучиваће Високи савет тужилаца уместо Народне скупштине, како то предвиђа важећи Устав. Додељивањем у надлежност Високом савету тужилаца да одлучује о процесном имунитету носилаца функције у јавном тужилаштву њихов иму-

нитетски статус се, по систему "огледала", у свему изједначава са положајем судија.

У ставу три овог амандмана заузима се правилно правно становиште да је питање конфликта интереса у јавном тужилаштву *materia legis* и да ће сходно томе то питање бити уређено законом.

Надлежност Високог савета тужилаца (амандман XXIV)

Премда, Високи савет тужилаца по Нацрту има знатно шири обим надлежности од уставних надлежности Државног већа тужилаца, дефиниција Савета је скоро истоветна дефиницији Већа. Према Нацрту, Високи савет тужилаца је самосталан државни орган који обезбеђује и јемчи самосталност јавног тужилаштва, Врховног јавног тужиоца, главних јавних тужилаца и јавних тужилаца.

У ставу два амандмана XXIV се наводе изборне надлежности Савета у које спада предлагање избора и престанка функције Врховног јавног тужиоца, постављење вршиоца функције

Врховног јавног тужиоца, одлучивање о избору и престанку функције главних јавних тужилаца и јавних тужилаца. Компаративно посматрано обим изборних надлежности Високог савета тужилаца је у једној мери шири од обима надлежности већине тужилачких савета у земљама насталим на простору бивше Југославије, пре свега јер Високом савету тужилаца поверено предлагање избора и престанка функције Врховног јавног тужиоца, који се бира и разрешава у Народној скупштини. У државама насталим на територији некадашње Југославије као да се створио својеврсни “образац изборних надлежности” тужилачких већа, односно савета. “Образац” подразумева да тужилачко веће бира све јавне тужиоце и старешине јавних тужилаштава осим врховног тужиоца, који се бира у процедури која је par excellence политичка. Тиме се тобоже избор тужилаца препушта телу тужилачке самоуправе, са идејом да се политичка контрола над тужилаштвом задржи посредством тужиоца који се налази на врху пирамиде. Чини

се да контрола тужилаштва посредством тужиоца на врху пирамиде јесте лако остварљива идеја, имајући у виду круту хијерархијску структуру тужилаштва у земљама насталим на простору бивше Југославије, уобличену по узору на совјетску прокуратуру, као и својеврсну правну културу потчињавања надређенима, оформљену у тужилаштвима на тлу бивше Југославије управо у условима неспутане хијерархије.

За таквим “образцем” је посегла Хрватска. Државноодвјетничко вијеће у Хрватској именује и разрешава дужности све заменике државних одвјетника, жупанијске и опћинске државне одвјетнике, дакле све носиоце јавнотужилачке функције изузев Главног државног одвјетника Републике Хрватске кога именује Сабор (Парламент) на предлог Владе, на период од четири године.³¹ У Црној Гори Тужилачки савјет бира и разрешава руководиоце државних тужилаштава и

31 Zakon o državnom odvjetništvu RH, Narodne novine, broj 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13, 33/15 i 82/15.

државне тужиоце, док у погледу Врховног државног тужиоца утврђује предлог једног кандидата и доставља га Скупштини на одлучивање.³² Слично решење има и Република Македонија. Савет јавних тужилаца бира и разрешава јавне тужиоце осим Јавног тужиоца Републике Македоније. У погледу Јавног тужиоца Македоније Савет има консултативну надлежност, даје мишљење Влади о предлогу за именовање и разрешење Јавног тужиоца Македоније.³³ У Словенији, такође, Врховног тужиоца бира Народна скупштина на предлог Тужилачког савета, по прибављеном мишљењу Владе Републике Словеније. Тужилац на врху јавнотужилачког система бира се на период од шест година.³⁴

Осим изборних надлежности Високом савету тужилаца је поверено да одлучује о свим статусним питањима Врховног

32 <http://www.sluzbenilist.me/PravniAkt-Detalji.aspx?tag=%7b5EB8A47D-5973-4B17-811A-0492E674F769%7d>, (27.2.2018.)

33 <http://www.pravo.org.mk/>, 1.3.2017.

34 M. Vrtačnik, M. Hostnik, Državno tožilstvo v Republiki Sloveniji, Ljubljana 2015, str. 119.

јавног тужиоца, главних јавних тужилаца и јавних тужилаца. То је веома важна новина, јер поверавање статусних питања Високом савету тужилаца, истовремено значи да ће та питања бити изузета из надлежности Врховног јавног тужиоца. По садашњем систему "питања положаја" у претежној мери су у надлежности Републичког јавног тужиоца, који обавља премештај уз сагласност, као и све врсте упућивања (чл.63 и 64.3oJT) и поставља вршиоце функција јавних тужилаца. Таква овлашћења Републичког јавног тужиоца дала су повода експертима Савета Европе да у Мишљењу сачињеном у фази припремања текста Закона о јавном тужилаштву кажу да поједина овлашћења Републичког јавног тужиоца могу за последицу да имају "прекомерну моћ, не баш компатибилну са поделом надлежности у једном демократском друштву".³⁵ С обзиром на то, да је неприкосновено вођство Републичког

јавног тужиоца, коме су потчињени сви више својствено институцијама у тоталитарним системима него у органима кривичног гоњења у државама парламентарне демократије сматрало се да је неопходно сва статусна питања изузети из корпуса овлашћења будућег Врховног јавног тужиоца.

Дакле, Врховни јавни тужилац неће одлучивати о упућивању, постављању вршиоца функције и другим питањима положаја јер ће та питања бити у поседу Високог савета тужилаца.

У вези са каталогом надлежности Високог савета тужилаца, Венецијанска комисија каже да би требало укључити буџетску аутономију у списак надлежности Високог савета тужилаца на уставном нивоу, што се може узети као основана примедба.³⁶ Сматрамо да би било корисно

36 Opinion, No 1027 /2021 No 1047/2021 Or. Engl. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) SERBIA OPINION ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ON THE JUDICIARY AND THE DRAFT CONSTITUTIONAL LAW FOR THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS, enice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)032-e,§ 111. (1.11.2021.)

и неке од нормативних надлежности Високог савета тужилаца побројати у уставном тексту, посебно оне које се тичу давања мишљења о правосудним законима и овлашћења да се доносе поједини општи акти.

Састав Високог савета тужилаца (амандман XXV)

Високи савет тужилаца ће бројати једанаест чланова: пет које бирају главни јавни тужиоци и јавни тужиоци, Врховни јавни тужилац, министар правде и четири истакнута правника које бира Народна скупштина. Министар правде није члан у пуном капацитету, јер не може да гласа када је на дневном реду Савета дисциплинска одговорност носилаца јавнотужилачке функције.

Општа напомена у вези састава је да он следи препоруке Венецијанске комисије да изборни чланови требају да буду већина или суштински елемент тужилачког савета и да у том смислу композиција Високог савета тужилаца, задовољава стандард

35 P. Cornu, Prosecutor Canton of Neuchâtel, Кomentari na nacrt Zakona o Državnom veću tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu, Neuchâtel 2007, 18.

“суштинског елемента”.³⁷ Састав Високог савета тужилаца, када је реч о присуству изборних чланова, у складу је и са ставовима GRECO који препоручује да изборни чланови буду значајан елемент у композицији Високог савета тужилаца.³⁸ Консултативно већа европских тужилаца је нешто другачијег становишта и пропоручује да изборни чланови буду већина у тужилачком савету, али такво становиште није добило општу сагласност.³⁹

У вези са композицијом Савета, Венецијанска комисија у Мишљењу о амандманима из октобра 2021. каже да, иако се

37 Opinion, No 1027 /2021 No 1047/2021 Or. Engl. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) SERBIA OPINION ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ON THE JUDICIARY AND THE DRAFT CONSTITUTIONAL LAW FOR THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS, enice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD(2021)032-e, § 85 (2.11.2021.)

38 GRECO Eval IV Rep (2014) 8E,

39 CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS (CCPE) Opinion of the CCPE Bureau following a request by the Prosecutors Association of Serbia to assess the compatibility with European standards of the proposed amendments to the Constitution of Serbia which will affect the composition of the High Prosecutorial Council and the way prosecutors work § 13 <https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-march-2019-/168093dadf> § 13 (10.11.2021)

чини да различите компоненте састава нису проблематичне у светлу европских стандарда, “укупни састав” Високог савета тужилаца изазива “забринутост”.⁴⁰ Износећи приговор на састав Високог савета тужилаца, Венецијанска комисија даје и недвосмислену препоруку да би из тог органа требало искључити Врховног јавног тужиоца и министра правде и да би “идеално било” да шест чланова Савета из реда јавних тужилаца бирају сами јавни тужиоци и главни јавни тужиоци, а да преосталих пет екстерних чланова Савета бира Народна скупштина.⁴¹

У Мишљењу се пружа аргументација због чега би требало искључити *ex officio* чланове. Врховног јавног тужиоца би требало искључити јер би чланови Савета могли да делују под његовим хијерархијским

40 Opinion, No 1027 /2021 No 1047/2021 Or. Engl. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) SERBIA OPINION ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ON THE JUDICIARY AND THE DRAFT CONSTITUTIONAL LAW FOR THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS, enice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD(2021)032-e, § 92.(2.11.2021.)

41 Ibid, § 92.(2.11.2021.)

утицајем и јер он због начина избора представља политички део Савета, а министра правде јер је он политичка личност и самим тим може да угрози утисак о политичкој неутралности тог органа.⁴²

Искључивање *ex officio* чланова из састава Високог савета тужилаца, Венецијанска комисија ставља у ред кључних препорука износећи став да би то било идеално решење. Комисија налази да би разлог за искључивање Врховног тужиоца из састава Савета био у његовом хијерархијском утицају који би ометао слободно одлучивање професионалне компоненте Савета. Код министра правде разлог искључења био у томе што политичка личност у том телу може да угрози утисак о политичкој неутралности Савета. Ако узмемо у обзир оба аргумента, чини се да хијерархијски утицај Врховног тужиоца представља неотклоњиву сметњу за слободно одлучивање у Савету и да би препорука Венецијанске комисије о томе да у састав Савета не уђе Врховни

42 Ibid, § 91.(2.11.2021.)

јавни тужилац, морала да буде прихваћена. Када је реч о министру правде, као оптимално али не и идеално решење, требало би размотрити његов останак у Савету у суженом капацитету у погледу његовог права одлучивања. О томе постоје и мишљења Венецијанске комисије, која иако чланство министра правде у тужилачким саветима генерално не препоручује, допушта могућност да министар правде буде члан тужилачког савета али би било пожељно да присуство министра правде буде "ограничено на нека специфична питања или искључено за нека специфична питања." То значи да би могло бити корисно чланство министра правде у Високом савету тужилаца, када се одлучује о буџетским питањима, али би свакако било вид притиска, када би министар учествовао у раду и одлучивао о питањима каријере и дисциплинске одговорности тужилаца.⁴³

43 Strasbourg, 20 November 2020 Opinion No. 1002 / 2020 CDL-PI(2020)016 Or. Engl. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) BULGARIA URGENT INTERIM OPINION ON THE DRAFT NEW CONSTITUTION, § 43, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)016-e \(2.11.2021.\)](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)016-e (2.11.2021.))

Мандат чланова Високог савета тужилаца, председник и потпредседник Високог савета тужилаца (амандман XXVI)

Мандат чланова Високог савета судства траје пет година и исто лице не може да буде члан Савета у два узастопна мандата. Председник Савета се бира из реда јавних тужилаца, а потпредседник из реда чланова које бира Народна скупштина. У верзији текста амандмана која је била упућен Венецијанској комисији био је прописан висок кворум, од осам гласова, за одлучивање у Савету, због чега је над Саветом је лебдела непрестана "претња" блокаде рада. Да прописивање кворума на уставној разини носи већи број потенцијалних проблема, уочила и Венецијанска комисија, па је под утицајем ставова изнетих у Мишљењу Венецијанске комисије одредба о кворуму брисана из Нацрта.⁴⁴

44 Opinion, No 1027 / 2021 No 1047/2021 Or. Engl. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) SERBIA OPINION ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ON THE JUDICIARY AND THE DRAFT CONSTITUTIONAL LAW FOR THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS, enice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)032-e, § 74, 111, (8.11.2021.)

Иако, рубрум амандмана XXVI не помиње престанак функције, у овом амандману се регулише и превремени престанак функције чланова Савета. Основи за престанак функције или дужности су постављени тако да се не угрожава самосталност у деловању чланова Савета. Дужност члану Савета престаје ако буде осуђен на казну затвора од шест месеци, јер је извршио кривично дела, ако сам затражи и ако изгуби радну способност за обављање дужности у том телу. Каталог онова за престанак дужности када је реч о члановима из реда јавних тужилаца придодат је и престанак функције јавног тужиоца.

Против одлуке о престанку чланства у Савету предвиђена је уставносудска заштита путем посебне жалбе, чије изјављивање искључује право на уставну жалбу.

Правно средство против одлука Савета и имунитет чланова Високог савета судства (амандман XXVII и XXVIII)

Амандманом XXVII проширује опсег уставносудске заштите против одлука Високог савета

тужилаца. Осим против одлуке о престанку дужности уставно-судска заштита обухватаће и друге одлуке Савета, што ће бити уређено организационим законима о јавном тужилаштву.

Чланови Савета према Нацрту уживају апсолутни функционални имунитет за мишљење изнето у вршењу функције и за гласање на седницама тог органа. Наведеном нормом, чланови Савет нису заштићени само од утврђивања одговорности, већ и од захтевања одговорности, дакле и од било каквог поступка који би претходио одлучивању о одговорности. У вези са имунитетом потребно је подсетити да имунитет служи слободном расправљању и одлучивању у Савету и да је саставни део мандата чланова. Имуитет за изражено мишљење и гласање чланова Савета је апсолутне природе, њега се чланови Већа не могу одрећи јер он није успостављен у њиховом личном интересу, већ у интересу њихове функције.

ЗАКЉУЧАК

Текст амандмана садржи номотехничке мањкавости које су једним делом последица кратког времена за израду текста, док други разлог лежи у језичким и номотехичким недостацима Устава 2006. године које су се одражавале и на текст Нацрта. Осим тога, Нацрт пати од пренормираности, јер се нека питања унета у текст амандмана мада су по природи ствари законска материја.

Круцијална новина је у преуређењу унутрашњег устројства јавног тужилаштва. Након промене Устава, јавно тужилаштво ће бити колективни орган, што значи да ће монократско уређење одлази у правну историју Србије.

Нацрт садржи и друга побољшања у устројству тужилаштва која за циљ имају смањивање "прекомерне моћи" надређених у јавном тужилаштву, која ће истовремено значити искорак ка деполитизацији рада јавног тужилаштва, јер хијерархијска овлашћења у знатној мери служе као средство за трансфе-

рисање политичког утицаја кроз јавно тужилаштво.

На крају требало би рећи да текст Нацрта акта о промени Устава, у делу о јавном тужилаштву, садржи побољшања у поређењу са одредбама о јавном тужилаштву из Устава од 2006. године и знатна побољшања у односу на текст из 2018. године.⁴⁵ Ако препоруке Венецијанске комисије у погледу састава Високог савета тужилаца, буду прихваћене, макар и у оптималној мери, уверења смо да ће сврха уставне реформе бити остварена, јер ће се обезбедити у реална деполитизације јавног тужилаштва ■

⁴⁵ <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (15.10.2021.)



УСТАВНИ АМАНДМАНИ: ПОМАК НАПРЕД ИЛИ СЛОВО НА ПАПИРУ

**ЛИДИЈА КОМЛЕН
НИКОЛИЋ**
ПРЕДСЕДНИЦА
ПРЕДСЕДНИШТВА УТС И
ЗАМЕНИК АПЕЛАЦИОНОГ
ЈАВНОГ ТУЖИОЦА У
БЕОГРАДУ

Дана 24.11.2021. године, објављено је ургентно Мишљење Венецијанске комисије на Нацрт акта о промени Устава Републике Србије¹, који је на 68. седници од 26.10.2021. године утврдио Одбор за уставна питања.² Објављивањем овог Мишљења стекли су се услови за разматрање ефеката будућих уставних амандмана, те да ли ће њиховим, евентуалним изгласавањем на референдуму од стране грађана, друштво и грађани добити независно и деполитизовано правосуђе.

Поред два ургентна Мишљења на Нацрте акта о промени Устава, Венецијанска комисија је у току 2021. године издала и два ургентна Мишљења на Нацрт закона о референдуму и народној иницијативи, 24.09.2021. године и 09.11.2021. године,³ што је од

1 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)019-e)

2 http://www.parlament.gov.rs/68_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0.43-114.43.html

3 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)015-e) и [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)018-e)

значаја за процес измене Устава и изјашњавање грађана о изменама на референдуму.

Догађаји који су претходили 68. седници Одбора за уставна питања и законодавство

Колико је књига и радова, у домаћој стручној јавности написано, у претходних 20 година на тему дефиниције и организације јавног тужилаштва, етици и интегритету тужилаца, статусу носилаца јавнотужилачке функције, одговорности и ефикасности јавног тужилаштва?⁴

Поред домаће стручне јавности, и на међународном нивоу, развијају се и израђују стандарди у области правосуђа, а све у циљу одређивања појма владавине права. Иако постоје различити теоретски ставови у погледу тога

4 нпр. др М.Матић Бошковић, др Г.Илић: "Јавно тужилаштво у Србији-историјски развој, међународни стандарди, упоредни модели и изазови модерног друштва" Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2019; "Јачање интегритета у јавном тужилаштву", Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца уз помоћ Амбасаде Краљевине Холандије у Србији, 2019, аутори др Горан Илић, др Марина Матић Бошковић, др Светлана Ненадић и Лидија Комлен Николић

да ли јавно тужилаштво чини део правосуђа или извршне власти, констатовано је да без разматрања положаја и улоге тужиоца и тужилаштва, није могуће причати о независном судству.

Затим следе активности, предузете од стране државе Србије, надлежних државних органа, цивилног друштва, Удружења тужилаца Србије, као и осталих актера заинтересованих за тему Поглавља 23 и 24 у процесу придруживања Европској унији.

Једно од најбитнијих прелазних мерила за Поглавље 23 је успостављање независног и одговорног правосуђа. Листа аутора која се активно бави овом темом је подугачка и немогуће је све ауторе побројати. Академска заједница, заинтересовани грађани, међународне организације, Европска комисија, Министарство правде, организације цивилног друштва, Удружење тужилаца Србије, јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца...

Илустрације ради, Удружење јавних тужилаца је 2020. године израдило Технички извештај, који је садржао анализу стања у правосуђу Србије, те докле је исто стигло у испуњењу прелазних мерила из Поглавља 23.⁵

Од свог оснивања 17.11.2001. године до данас, Удружење је написало више радова и публикација о поменутих темама. За 20 година објавили смо преко 65 публикација.⁶ Свака је, без обзира на тему, садржала барем једну реченицу која се односила на уставни и законодавни оквир којим се уређује положај и организација јавног тужилаштва.

Година, која обележава две деценије постојања Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, поклапа се са завршетком процеса на изради Нацрта акта о промени Устава, чија измена има за циљ отклањање утицаја политике на рад правосуђа.

⁵ <https://uts.org.rs/ocena-ostvarenosti-prelaznih-merila-za-poglavlje-23/>

⁶ <https://uts.org.rs/publikacije/>

За потребе рада, поред питања из наслова рада, бавићу се и разматрањем следећих питања: Да ли текст Нацрта представља добар темељ за израду посебних закона, који ће уредити организацију рада јавног тужилаштва у целини, будућег тужилачког савета, те да ли предлог новог уставног оквира може да доведе до деполитизације рада тужилаштва?

Подсећања ради, у процес измене, важећег Устава, кренуло се због опште прихваћене констатације постојања системски инкорпорираних решења који омогућавају директни политички утицај на рад правосуђа. Само годину дана након усвајања Устава из 2006. године, Венецијанска комисија је у свом Мишљењу из 2007. године о Уставу Србије, истакла да одредбе нису усклађене са европским стандардима поготово оне које се односе на избор судија и јавних тужилаца.

Те 2007. године, Венецијанска комисија је посебно указала на чланове 159. и 160. Устава, којим је прописан начин избора

јавних тужилаца и успостављена одговорност Републичког јавног тужиоца Народној скупштини. Одредбом чл. 159. Устава прописано је да јавне тужиоце бира Народна скупштина на предлог Владе.⁷

Таква одредба садржи ризик од неоправдане политизације поступка именовања. Одредба члана 160. Устава, такође садржи ризик политичког уплитања у рад јавног тужилаштва, с обзиром на то да је прописана одговорност Републичког јавног тужиоца Народној скупштини, као и одговорност јавних тужилаца Републичком јавном тужиоцу и Народној скупштини. Одговорност Републичког јавног тужиоца Народној скупштини није упитна, већ паралелизам одговорности јавних тужилаца вишем јавном тужиоцу и Народној скупштини.⁸

7 "Gde je pravosuđe u Srbiji u ispunjenju prelaznih merila za poglavlje 23"- tehnički izveštaj, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, str. 6

8 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Srbije usvojeno od strane Komisije na 70. plenarnoj sednici (Venecija, 17.18. mart 2007), Strazbur 19. mart 2007. godine, Mišljenje broj 405/2006, str. 17. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e)

Република Србија је прихватила оцену Венецијанске комисије и у процесу придруживања Европској унији, се обавезала да ће изменити Устав и отклонити наведене недостатке. Протекло је скоро 15 година од поменутог Мишљења Венецијанске комисије. Правосуђе Републике Србије је за то време успело да "преживи" једну катастрофалну реформу правосуђа, која је уследила управо услед промене Устава, чије последице још увек није могуће сагледати у потпуности.

Испоставило се да је оцена Венецијанске комисије у погледу политизације поступка тачна. Удружење тужилаца Србије се о појавним облицима политичког притиска на рад тужилаштва изјашњава од свог оснивања. То се најбоље види дугогодишњом анализом селективног поступања у споровођењу политике кривичног прогона од стране јавног тужилаштва. У једном ауторском тексту, колега др Горан Илић је начин поступања тужилаштва описао кроз једну "новију тужилачку пословицу: сваки предмет има своје време".

Што значи чекамо да се промене политичке прилике па ћемо да навалимо на предмет.⁹ Управо због истинитости наведене тужилачке пословице тужилаштво је изгубило поверење јавности.

Период од 2007. до 2021. године је обележен читавим низом активности, различитих актера, међу којима и Удружења тужилаца Србије, цивилног друштва, државних органа, првенствено Министарства правде, са циљем да се успостави дијалог између представника правосуђа, струковних удружења судија и тужилаца, цивилног друштва и представника законодавне и извршне власти, како би будући уставни оквир у области правосуђа, гарантовао деполитизацију и независност истог.

Начелно, постојала је намера, Министарства правде, без обзира која страначка опција је била на власти, да се активности дефинишу кроз одређене стратешке документе.

9 <https://www.emins.org/pohvala-darovivosti-da-se-izbegne-rec-nezavisan-ili-poneki-argument-zbog-cega-bi-javno-tuzilastvo-trebalo-da-bude-nezavisan-organ/>

Национална стратегија за реформу правосуђа из 2006 године¹⁰ је један од стратешких докумената које је Република Србија усвојила, чији кључни елементи су касније уграђени у Устав Србије из 2006. године.

Следи, Национална стратегија за реформу правосуђа за период 2013. до 2018. године¹¹. У радној групи за израду поменуте стратегије учествовали су представници Удружења.

Треба напоменути и актуелну Националну стратегију развоја правосуђа за период од 2020. до 2025. године¹² са измењеним насловом у односу на претходно набројане. У прошлости смо се бавили реформом правосуђа. Овај пут, Министарство правде и Влада РС су сматрали да је правосуђе реформисано, те да ћемо се у будућности окренути развоју правосуђа.

10 Национална стратегија реформе правосуђа Републике Србије (Сл. гласник РС бр. 44/06, Устав Републике Србије (Сл. гласник РС бр. 98/06)

11 Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018 (Сл. гласник РС бр. 57/13)

12 Стратегија развоја правосуђа за период 2020-2025 (Сл. гласник РС бр. 101/20 од 17.07.2020. године)

Удружење јавних тужилаца је имало критички однос према тексту последње усвојене Стратегије и своје писане примедбе је доставило радној групи за припрему текста Националне стратегије.

Поред значајне разлике у називу Стратегије, треба истаћи и чињеницу да за разлику од претходних, од момента усвајања исте па до данас није усвојен Акциони план за спровођење Стратегије. У оквиру Акционог плана могли би да сазнамо на који начин би биле разрађене предвиђене мере у оквиру Стратегије.¹³

Документ, усвојен у априлу 2016. године, Акциони план за Поглавље 23, представља кровни стратешки документ у области правосуђа, који предвиђа мере и рокове у процесу реформе, које Србија тек треба да предузме у области правосуђа, борбе против корупције и заштите основних права на свом европском путу.

13 "Gde je pravosuđe u Srbiji u ispunjenju prelaznih merila za poglavlje 23"- tehnički izveštaj, Udruženje javnih tužilaca i zamjenika javnih tužilaca Srbije, str. 9

Првобитни рок одређен у Акционом плану за Поглавље 23, за усвајање измене Устава у односу на правосуђе, је био крај 2017. године. Имајући у виду да тај рок, ни приближно, није испоштован, од јула месеца 2017. године се кренуло у процес јавних расправа за измену Устава.

Нажалост, те 2017. и 2018. године, атмосфера између главних актера, који треба да учествују у измени највишег правног акта у једној држави није била конструктивна, и то због односа појединих представника Министарства правде у односу на представнике струковних удружења и организација цивилног друштва, окупљене у оквиру Националног конвента за Поглавље 23 и 24.

Поменута атмосфера је била препозната и у Мишљењу Венецијанске комисије из јуна месеца 2018. године¹⁴, на тада упућен текст амандмана, израђен од стране Министарства правде, као у извештају

14 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-e), стр. 4, пара 8

Европске комисије о напретку Србије за 2018. годину.

Обустава дијалога између струке и извршне власти је уследила након што је административно тело Венецијанске комисије, Секретаријат, дана 22.10.2018. године констатовао да је верзија Амандмана Министарства правде из октобра 2018. године усклађена са препорукама Венецијанске комисије од 25.06.2018. године.¹⁵

По први пут се десило да су представници стручне јавности, професори, струковна удружења, бројне организације цивилног друштва јединствени у ставу да Нацрт уставних амандмана, који је начелно добио зелено светло од Секретаријата Венецијанске комисије, представља корак уназад кад је у питању борба за деполитизовано и независно правосуђе. О тадашњем предлогу уставних амандмана у односу на положај тужилаштва, може да се каже да је био, не само корак уназад, већ је значајно угрожавао и тренутно прокламовану "самосталност" јавног тужилаштва.

¹⁵ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)023-e)

Током 2018. године, од стране извршне власти, занемарена су и Мишљења осталих саветодавних тела Савета Европе, Консултативног већа европских судија (CCJE), Консултативног већа европских тужилаца (CCPE) и GRECO¹⁶ групе.

Конкретно, Консултативно веће европских тужилаца (CCPE), је у два наврата на захтев Удружења јавних тужилаца доставило Мишљење о усклађености предлога уставних амандмана написаних од стране Министарства правде. Прво Мишљење је усвојено 25.06.2018. године, кад и Мишљење Венецијанске комисије.¹⁷

Друго Мишљење Консултативног већа европских тужилаца је усвојено 27.03.2019. године.¹⁸

Иако у техничком мандату, Влада Републике Србије је усвојила ревизију Акционог плана за Поглавље 23, на седници Владе 10.07.2020. године, у којем су по

¹⁶ <https://www.coe.int/en/web/greco>

¹⁷ <https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-june-2018-3/16808b7144>

¹⁸ <https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-march-2019-/168093dadf>

ко зна који пут померени рокови за реализацију одређених активности. За нас, најбитнију активност, а то је процес измене Устава у области правосуђа, одређен је нови рок а то је четврти квартал 2021. године.

И Национална стратегија за развој правосуђа за период 2020.-2025. и ревизија Акционог плана за Поглавље 23, усвојени су у истом дану. Период усвајања ова два стратешка документа је по много чему био споран и чланице Националног конвента за Поглавље 23 су критиковале овакав начин усвајања, без претходне расправе и у моменту предузимања мера у циљу сузбијања пандемије.

Од укидања ванредног стања је прошло тек два месеца. Начин на који је уведено ванредно стање, те преузимање надлежности законодавне власти од стране извршне власти је обележило овај период и ни по чему није узивао на постојање добре воље извршне власти да учини помак ка поправљању стања владавине права у Србији а поготово не активности на успостављању независности правосуђа.

Чињеница да се цео свет бори са последицама пандемије не значи да међународна и домаћа стручна јавност не наставља са упорним подсећањем законодавних органа на рокове и који би то процедурални кораци, омогућили кредибилитет и интегритет процеса измене Устава.

Писма Друштва судија од 15.04.2021. године¹⁹ и Националног конвента за Поглавље 23 од 14.06.2021.²⁰ председнику Народне скупштине и председници Одбора за уставна питања и законодавство, допринела су одлуци Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине, да на својој 45. седници, 23.07.2021. године, донесе одлуку о образовању радне групе за израду Акта о промени Устава Републике Србије.²¹

19 <http://sudije.rs/Item/Details/944>

20 <https://eukonvent.org/pismo-predsedniku-nsrs-i-predsednici-nadleznog-odbor-a-povodom-promene-ustava-u-delu-koji-se-odnosi-na-pravosudje>

21 http://www.parlament.gov.rs/45_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0.41-989.43.html

Чланови радне групе, између осталих, били су и др Горан Илић, члан Председништва Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије и заменик Републичког јавног тужиоца. Испред Друштва судија члан радне групе је била судија Апелационог суда у Београду и почасна председница Друштва судија Драгана Бољевић.

По окончању рада радне групе, одржана су 4 јавна слушања, након којих су одређене сугестије, проистекле из расправе, прихваћене, те је на својој 60. Седници од 21.09.2021. године, Одбор за уставна питања и законодавство, утврдио Нацрт акта о промени Устава који је прослеђен председнику Народне скупштине ради достављања Венецијанској комисији на изјашњавање.²²

Скоро две године је трајао застој у званичном процесу ре-

22 http://www.parlament.gov.rs/60_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0.42716.43.html

визије Устава. За то време су се чланице Националног конвента за Поглавље 23 и 24, заједно са Удружењем тужилаца Србије, као и Европском комисијом, трудили да у медијском простору одрже разговор и заинтересованост, малог дела јавности за тему ревизије Устава.

Општа јавност и медији су намерно или случајно, заборавили на значај теме. Ретко се у том временском периоду говорило о ревизији Устава, док је са друге стране јавност, свакодневно била бомбардована различитим аферама. Та незаинтересованост и даље траје, иако су најаве да ће референдум поводом измене Устава бити одржан 16.01.2022. године.

Епидемиолошка ситуација може донекле да се прихвати као оправдање за застој у процесу ревизије Устава, међутим, необјашњиво је нагло хиперактивно активирање различитих процеса у оквиру, сада већ заборављеног ревидираног Акционог плана за Поглавље 23 из јула 2020. године, у кратком временском периоду, без

остављања довољно времена за јавну расправу. Ништа боља ситуација није ни у оквиру Поглавља 24.

Најбољи пример, који илуструје изостанак конструктивне јавне расправе и кратке рокове за израду одређених закона је процедура измене Закона о референдуму и народој иницијативи. Јавна расправа је трајала 20 дана. Наведено је констатовано и у Мишљењу Венецијанске комисије на достављени предлог измене Закона о референдуму и народној иницијативи од 24.09.2021. године.²³

Реформа тужилаштва је нераскидиво повезана са реформом полиције, која је саставни део Поглавља 24. Манир нетранспарентне јавне расправе, у кратком временском периоду, није заобишао ни процес активности усмерених на успостављању оперативне независне полиције.

Упоредо са организовањем јавних слушања поводом измене Устава Републике Србије, на сајту

²³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)015-e), стр. 4, пара 14 и 15 Мишљења

Министарства унутрашњих послова је објављена информација о јавној расправи Нацрта Закона о унутрашњим пословима. Искључиво медијским притиском цивилног друштва повучен је Нацрт Закона о унутрашњим пословима и оживеле су активности у оквиру Поглавља 24. Новом методологијом проширења, Поглавља 23 и 24 су сада у тзв. Кластеру један, под називом Основе.

Уместо усвајања закона, по хитном поступку у Народној скупштини, без претходне јавне расправе, што је био чест предмет критике, како Европске комисије у извештају о напретку Србије за 2019²⁴, тако и саветодавног тела Савета Европе, GRECO групе, пронађен је нови начин нетранспарентног доношења закона.

Модус операнди је следећи: информација о јавној расправи буде објављена на сајту надлежног Министарства. Уколико нисте пасионирани пратилац

²⁴ Годишњи извештај о напретку РС за 2019 годину, стр. 8, <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>

измена на званичним интернет страницама, за вас интересантних државних органа, тешко да можете да сазнате да је у току измена одређеног закона. Рокови предвиђени за јавну расправу су по правилу изузетно кратки. У већини случајева једини извор информације о законодавним активностима надлежног Министарства је интернет страница. Ретко се дешавала да информација буде прослеђена средствима јавног информисања.

Један од примера представља и најављена измена Кривичног законика. Информација је објављена на сајту Министарства правде 07.10.2021. године са роком трајања јавне расправе до 27.10.2021. године.²⁵ Након нове медијске акције цивилног друштва, рок за јавну расправу о изменама кривичног законика продужен је до 02.12.2021. године.

Са друге стране, процес јавних слушања који је организовао Одбор за уставна питања и законодавство, показао је да је могуће да се одрже инклузивне јавне

²⁵ <https://mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

расправе у атмосфери која је била потпуно другачија од оне из 2017. и 2018. године. У току септембра месеца 2021. године, сва заинтересована лица могла су да изнесу своје мишљење. Последње јавно слушање организовано 17.09.2021 године, трајало је скоро 7 часова у дому Народне скупштине.

Упркос инклузивности процеса јавних слушања и даље изостаје заинтересованост шире јавности, и то не само опште јавности већ и самих колега судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Стекао се утисак да су за измену Устава заинтересована струковна удружења, цивилно друштво и међународна заједница.

Атмосфера инклузивности која је пратила процес јавних слушања забележена је у извештају Европске комисије о напретку Србије за 2021. годину. Међутим, примећено је да је притисак на правосуђе и тужилаштво и даље велики. Влади функционери, укључујући и оне на највишем нивоу, и посланици настављају да јавно комента-

ришу текуће судске поступке и да нападају поједине судије и тужиоце. Изјаве у вези са текућим предметима и наизглед координисане кампање вређања и напади на судије и тужиоце настављени су у мејнстрим медијима и таблоидима, али оно што је забрињавајуће, то се наставило и током дебата о изборима за судија и тужилаца у Народној скупштини. Посланици су негативно утицали на јавно мњење и поверење у судство и поједине судије.²⁶ Констатовани поступци највиших државних представника не указују на постојање искрене воље за поштовање решења предвиђених у Нацрту акта о промени Устава.

Не само, да се ништа не чини на промени мишљења јавног мњења о раду правосуђа и подизању поверења у правосуђе, већ мора да се има у виду да јавни сервис није организовао ни једну емисију у којој би шира јавност била упозната

26 https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/serbia-report-2021_en, страна 23-24

са процесом измене Уставних амандмана у области правосуђа, нити је било шта учињено ка томе да се грађани упознају зашто се мења Устав и шта друштво у целини треба да добије изменом Устава у области правосуђа.

Да нема појављивања представника струковних удружења, Друштва судија и Удружења јавних тужилаца, као и организација цивилног друштва заинтересованих за владавину права, тешко да би се у јавности пробила било каква информација везано за процес измене Устава. У том контексту треба указати и на активности Центра за правосудна истраживања (ЦЕПРИС), који је у септембру месецу 2021. године објавио свој модел амандмана на Устав Републике Србије и модел Уставног закона.²⁷

Деловало је да се расправе одвијају једном делу стручне јавности из ког разлога се и јавила дилема да ли ће евентуална измена Устава, представљати само слово на папиру.

27 <https://www.cepris.org/wp-content/uploads/2021/09/Model-amandmana-sa-obrazlozenjem.pdf>

У свом Мишљењу од 24.11.2021. године Венецијанска комисија на недвосмислен начин указује на важност инклузивних консултација, као и транспарентност процеса, посебно имајући у виду обавезу да ће пред организовање уставног референдума морати да се организује објективна кампања и информисања јавности.²⁸ Сумњам да ће овај критеријум моћи да буде испоштован, имајући у виду колико времена је остало до сада најављеног референдума за 16.01.2022. године. Не треба заборавити чињеницу да је у току изборна кампања, следе новогодишњи празници, дан за даном медији се баве аферама. Први корак ка независном правосуђу треба да буде, жеља самих грађана и носиоца правосудних функција да независно правосуђе и добије.

Изостанак медијске покривености је, у једном делу јавности, довела до заблуде да се измене Устава и организовање референдума односи и на промену статуса Косова, што није тачно.

²⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)019-e), стр. 4, пара 12

Председник скупштине Републике Србије је у више наврата у јавности ову заблуду демантовао, као и на почетку сваког организованог јавног слушања.

У моменту писања рада, Венецијанска комисија је у два наврата објављивала ургентна Мишљења. Прво, на Нацрт акта о промени Устава, који је усвојен на 60-тој седници Одбора за уставна питања и законодавна питања. Мишљење је објављено 18.20.2021. године и обухвата препоруке у односу на Нацрт акта о промени Устава и Нацрт Уставног закона за спровођење амандмана на Устав Републике Србије.

Убрзо након тога Одбор за уставна питања и законодавство на својој 68 седници од 26.10.2021. године усвоја незнатно измењен текст Нацрта акта о промени Устава Републике Србије. Након тога, дана 24.11.2021. године објављено је и друго по реду ургентно Мишљење Венецијанске комисије.

Овај пут Венецијанској коми-

сији није достављен и Нацрт Уставног закона иако је Венецијанска комисија у свом Мишљењу од 18.10.2021. године имала одређене примедбе и на решења из Нацрта текста Уставног закона.

Венецијанска комисија, у својим Мишљењима од 18.10.2021. и 24.11.2021. године, констатује да се предлог за измену важећег Устава у великој мери наслања на Мишљење Венецијанске комисије из 2007. године, а које је усвојено на 70-тој пленералној седници од 16. и 17.03.2007. године. У тачки 15 Венецијанска комисија указује и на чињеницу да измена Устава мора бити потврђена на референдуму, те да је Венецијанској комисији такође на хитно Мишљење упућен и Нацрт измене закона о референдуму и народној иницијативи. У Мишљењу је указано на упознатост са тренутним друштвеним окружењем у коме функционише правосуђе Републике Србије па и друштво у целини, те да је за успешно функционисање парламентарне демократије неопходно по-

стојање баланса између већине и мањине из ког разлога је потребно заузети и применити холистички приступ приликом спровођења реформских процеса у Србији који подразумева пре свега инклузивност свих заинтересованих лица.

Венецијанска комисија свесна значаја измене Уставних амандмана и њене повезаности са процесом приступања Србије Европској унији указује да акценат не би требало да буде само на измени дела Устава који се односи на правосуђе, већ да би Србија требала да целом процесу приступи на један свеобухватнији начин. Из тог разлога ово Мишљење Венецијанске комисије у себи не садржи детаљну анализу целокупног законодавног и институционалног оквира функционисања демократских институција у Србији, што ће бити предмет анализе у другом Мишљењу.²⁹

Подуже образложење контекста претходних догађаја, било

²⁹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)032-e), стр. 5 и 6, пара 19,20,21,24,25

је неопходно ради изналажења одговора на следећа питања: да ли ће решења предвиђена у Нацрту акта о промени Устава тужилаштво довести у позицију да своју функцију обавља без утицаја и притиска политике. Најважније питање је да ли ће носиоци јавнотужилачке функције почети своју функцију да обављају са интегритетом и у складу са етичким стандардима, као и да ли су спремни да снесу одговорност за свој рад?

Списак постављених питања, може да се прошири и на разматрање функционисања тужилаштва као државног органа. Да ли ће укидање монархског система у тужилаштво довести до адекватног функционисања тужилаштва и да ли ће новоуспостављена решења у Нацрту акта представљати ефикасан механизам у борби против организованог криминала и корупције? И на крају, да ли ће тужилаштво моћи да измени негативну перцепцију јавности у погледу квалитета свог рада?

Шта 12 амандмана доноси тужилаштву?

Кратко би сумирала најважније измене:

- Укидање монархског система
- Укидање пробног мандата
- Укидање улоге Народне скупштине у избору јавних тужилаца и главних јавних тужилаца, изузев избора Врховног јавног тужиоца
- Ублажавање строге хијерархијске структуре унутар јавног тужилаштва
- Проширен појам имунитета и у материјалном и у процесном смислу
- Сва статусна питања ће бити у надлежности Високог савета тужилаштва, за разлику од важећег решења по коме Републички јавни тужилац има ова овлашћења
- Врховни тужилац неће више бити председник Вр-

ховног савета тужилаштва, мада преостаје да се види да ли ће бити прихваћена препорука Венецијанске комисије да Врховни тужилац и министар правде не буду чланови савета

- Главни јавни тужиоци не могу бити чланови Високог савета тужилаца
- Сталност функције и након усвајања амандмана
- Одлуке у Високом савету тужилаштва биће доношене уколико осам од једанаест чланова гласа

Уколико буду изгласани на референдуму, амандмани ће тужилаштву донети укидање монократског система који је био одлика организације јавног тужилаштва последњих 75 година. Наиме, Нацрт амандмана XVII, у свом ставу 6 успоставља да су носиоци јавнотужилачке функције јавни тужиоци, главни јавни тужиоци и Врховни јавни тужилац. Укида се архаично решење у коме све послове из надлежности јавног тужилаштва обавља

једно лице а то је јавни тужилац, док заменици јавног тужиоца функцију врше замењујући јавног тужиоца.

Корак напред: успоставља се одговорност сваког носиоца јавнотужилачке функције.

Са постојећим системом, који је деценијама пуштао корење, успостављена је, комфорна навика међу заменицима јавних тужилаца, у начину на који обављају функцију. "Радим како ми шеф каже, чак и кад се не слажем са тим". Одговорност није на мени већ на јавном тужиоцу.

Наиме, заменици јавног тужиоца су за свој рад одговарали јавном тужиоцу тужилаштва у коме су именовани на вршење функције заменика. Са друге стране, јавни тужиоци су за свој рад одговарали Републичком јавном тужиоцу и надређеном вишем тужиоцу. Строго устројен хијерархијски однос, у коме само један тужилац, Републички јавни тужилац, у име свих заменика јавних тужилаца и јавних тужилаца на територији Србији, одговара за свој рад

Народној скупштини, у складу са већ поменутиим чланом 160. Устава РС, довео је до ситуације у којој је лако за све недостатке у раду тужилаштва окривити само једну особу, а то је Републички јавни тужилац.

Када се има у виду упадљиво одсуство у јавности, тог једног одговорног јавног тужиоца, долазимо до тога да многа питања, за која је јавност заинтересована, остају неодговорена. Нетранспарентност и изостанак проактивног деловања у комуникацији са медијима, званичне јавнотужилачке организације довео је до великог неповерења јавности.

У неповерењу јавности у рад јавног тужилаштва лежи и одговор на незаинтересованост исте да пропрати измене уставног оквира које би ту ситуацију, барем у теорији требало да реше. Један од разлога јесте и чињеница да у бројним наступима представника Удружења у јавности, један од начина на који је објашњаван, рад тужилаштва јесте био путем презентације уставног положаја тужилаштва. Такву аргумента-

цију је ретко ко хтео да слуша, ни грађани, ни медији, који су изнете аргументе квалификовали као изговор за непоступање у појединим случајевима, за које је јавност била заинтересована.

Друштво од тужилаштва тражи конкретне резултате у борби против свих видова криминала. Друштво тражи од тужилаштва да брзо и ефикасно реагује на флагрантне примере кршења закона. По својој природи, захтеви и очекивања друштва и грађана су оправдани. Међутим, колико год да правна аргументација, нестручној јавности, делује сувопарно она јесте узрок многих проблема у функционисању тужилаштва.

За неразумевање јавности може да се нађе оправдање. Међутим, за одсуство заинтересованости тужилаца и заменика јавних тужилаца је тешко наћи разумевање. Претходна измена Устава је донела реформу правосуђа, која је у једном дану оставила без посла више од 1.500 носилаца правосудних функција. Из тог разлога једино што је интересовало, барем тужилачку

јавност, јесу одредбе из Нацрта Уставног закона за спровођење амандмана од I до XXIX на Устав Републике Србије. Ту мислимо на одредбе чланова 8. и 9, које прописују да заменици јавних тужилаца изабрани на сталну функцију до ступања на снагу Амандмана настављају да врше своју функцију као јавни тужиоци у јавним тужилаштвима за која су изабрани. Уједно, заменици јавних тужилаца који су пре ступања на снагу Амандмана изабрани на функцију од три године сматрају се даном ступања на снагу Амандмана изабраним на сталну функцију јавног тужиоца, о чему одлуку доноси Државно веће тужилаца.

Корак напред: реизбора нема, пробних мандата више нема.

Од оснивања, Удружење тужилаца Србије инсистира на премиси да успешна транзиција јавног тужилаштва ка одговорном државном органу, захтева испуњење два неопходна услова, једно се тиче успостављања независног тужилаштва а друго је да се успостави интегритет тужилаца.

Када је у питању први услов, у амандману XVII Нацрта акта о промени Устава, није прихваћена наша вишедеценијска тежња, да дефиниција положаја јавног тужилаштва добије атрибуте функционално независног органа. То није само жеља струковног удружења, то је концепт и тренд, за који се залаже и добар део земаља чланица Савета Европе. Из достављених података за извештај CEPEJ³⁰, произилази да од 46 држава, у 30 држава тужилаштво је на одређени начин дефинисано као функционално или статутарно независан орган.³¹ Образложење тренда лежи у навођењу цитата из Мишљења бр. 9 (CCPE) из 2014. године, у којем се каже: да општи тренд ка јачању независности и ефективне аутономије јавног тужилаштва треба подстицати“

30 <https://www.coe.int/en/web/cepej/home>

31 European judicial systems Efficiency and quality of justice CEPEJ Studies No. 26 2018 Edition (2016 data), страна 128 и 129, извештаја

Table 3.21. Status of the public prosecutor in 2016 (Q115 and Q115.1)

States / Entities	Status of public prosecutors			Regulation to prevent specific instructions to prosecute or not, addressed to a prosecutor in a court?
	Statutorily independent	Under the Ministry of Justice or another central authority	Other	
Albania				
Andorra				
Armenia				
Austria				
Azerbaijan				
Belgium				
Bosnia and Herzegovina				
Bulgaria				
Croatia				
Cyprus				
Czech Republic				
Denmark				
Estonia				
Finland				
France				
Georgia				
Germany				
Greece				
Hungary				
Iceland				
Ireland				
Italy				
Latvia				
Lithuania				
Luxembourg				
Malta				
Republic of Moldova				
Monaco				
Montenegro				
Netherlands				
Norway				
Poland				
Portugal				
Romania				
Russian Federation				
Serbia				
Slovakia				
Slovenia				
Spain				
Sweden				
Switzerland				
The FYROMacedonia				
Turkey				
Ukraine				
UK-England and Wales				
UK-Scotland				
Israel				
Morocco				
Total	46	46	46	46
Yes	30	14	9	28
No or NAP	16	32	37	18
NA	0	0	0	0

Имајући у виду да су првобитно успостављених рокови за измену Устава прекорачени, није морало процес по сваку цену убрзавати. То се најбоље види у чињеници, да је у кратком временском периоду, од Венецијанске комисије два пута тражено ургентно Мишљење.

Пропуштена је идеална прилика, да се кроз другачију дефиницију положаја тужилаштва, носиоцима јавнотужилачке функције упути порука. Самосталност није увек исто што и независност, јер независност је више од обичне самосталности, пре свега у погледу процеса доношења одлука. Ова мисао је и наведена у Мишљењу од 25.06.2018. године, који је Биро Консултативног већа европских тужилаца (ССРЕ) усвојио на захтев Удружења.³²

У истраживању које је Удружење тужилаца Србије 2018. године спровело у сарадњи са ЦЕСИД-ом анкетирано је 539 тужилаца из основних, виших, апелационих и специјалних тужилаштва. Према подацима

32 <https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-june-2018-3/16808b7144>, пара 17

72% тужилаца се изјаснило да мисли да су самосталност и независност само декларативно гарантовани, а ефективне гаранције слабе.³³

Дефиниција положаја тужилаштва је круцијална и текст Нацрта о измени Устава требао је да прихвати стандарде успостављене од стране Консултативног већа европских тужилаца (ССРЕ), који у својим Мишљењима број 9 из 2014. године и број 13 из 2018. године образлаже зашто постоји узрочно последишна веза између независног статуса тужилаштва и успешности борбе против кривичних дела извршених од стране високих државних функционера, корупције, озбиљне повреде људских права, као и организованог криминала. Тужилаштво је чувар независности суда. Очигледно да стручна и шира јавност није спремна на другачију дефиницију поло-

33 "Јачање интегритета у јавном тужилаштву", Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца уз помоћ Амбасаде Краљевине Холандије у Србији, 2019, аутори др Горан Илић, др Марина Матић Бошковић, др Светлана Ненадић и Лидија Комлен Николић, стр. 14

жаја тужилаштва. Изјаве највиших државних функционера указују на то да ни извршна, ни законодавна власт не желе да се одрекну самосталног тужилаштва.

Не прихватање другачије дефиниције положаја тужилаштва јесте недостатак, али ставом три амандмана XVII, ублажени су ефекти констатованог недостатка. Изричита забрана сваког спољашњег утицаја на јавног тужиоца и носиоца функције у јавном тужилаштву, која овај пут није забрана, само институционалног већ и персоналног карактера, може да ублажи чињеницу да је остала дефиниција тужилаштва као самосталног државног органа. Ова препорука је и била садржана у Мишљењу ССРЕ од 25. јуна 2018. године.³⁴

Јавно тужилаштво, дефинисано као јединствен и самостални државни орган, задужено да осим гоњења учинилаца кривичних и других кажњивих дела вршећи своју дужност штити **јавни интерес**. Амандман XVII

34 <https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-june-2018-3/16808b7144>, пара 18

не даје ближе одређивање појма јавног интереса, сем упућивања да је исти одређен законом.

Током јавних слушања, могла су се чути мишљења појединих представника академске јавности, који су дефиницију наведеног амандмана XVII Нацрта акта о промени Устава тумачили тако да је тужилаштво успостављено као четврта грана власти, што никако не одговара стварности. У ставу 7. амандмана XVII остало је решење да Врховни јавни тужилац и главни јавни тужиоци у руковођењу јавним тужилаштвима имају хијерархијска овлашћења, која ће се ближе уредити законом, као и приговори који ће проистећи из примене овако нормираних хијерархијских овлашћења.

Иако ублажена хијерархијска овлашћења, она остају као потенцијални проблем у већ поменутој свести носиоца јавнотужилачке функције. Поменуто истраживање из 2018. године је показало, да по обиму изложености притисцима, 65% тужилаца се изјаснило да се на првом месту налази притисак од

стране претпостављених. Док је трећина испитаника одбила да употреби механизме заштите из страха да ће им то довести у питање посао/функцију, односно из уверења да се ништа неће променити.³⁵

Незаинтересованост за Нацрт текста уставних амандмана доводи и до елементарног неразумевања решења из става б. амандмана XVII, које предвиђа да функцију јавног тужилаштва врше Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јавни тужиоци.

Став 8. наведеног амандмана предвиђа да ће се хијерархијска овлашћења и приговори против њих ближе уредити законом. Да текст уставних амандмана не би остао слово на папиру доношење посебних закона ће имати одлучујућу улогу.

У Мишљењу Венецијанске комисије од 24.11.2021. године је посебно је наглашена чиње-

35 "Јачање интегритета у јавном тужилаштву", Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца уз помоћ Амбасаде Краљевине Холандије у Србији, 2019, аутори др Горан Илић, др Марина Матић Бошковић, др Светлана Ненадић и Лидија Комлен Николић, стр. 18 и 20

ница да процес измене Устава представља само први корак, те да је да ће цео процес бити заокружен ургентним доношењем посебних закона, те њиховом имплементацијом.³⁶

Амандман XVIII, који се односи на одговорност, исправља недостатке у члану 160. важећег Устава и то у складу са препорукама Венецијанске комисије од 25.06.2018. године,³⁷ где је недвосмислено изражен став да одговорност у односу на парламент је прихватљив модел само у односу на Врховног тужиоца. Врховни тужилац једини за свој рад и рад јавног тужилаштва одговара Народној скупштини, уз ограничење да не може бити позван на одговорност због поступања у конкретном предмету.

За остатак јавнотужилачке организације остао је принцип хијерархијске одговорности. Посебни закони који ће уредити будућу организацију јавног тужилаштва и Високог савета

36 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)019-e), пара 53

37 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-e), пара 77 и 78

тужилаштва би требало посебну пажњу да посвете разради постављене хијерархијске одговорности. Треба добро размислити о решењу о успостављању индивидуалне одговорности сваког јавног тужиоца и главног тужиоца.

Будући Закон о јавном тужилаштву ће морати да се прецизно позабави и чињеницом да је уставним амандманом XIX посебно регулисано питање издавања обавезних упутстава, иако по својој природи ово решење и није питање за Устав. Са друге стране мора да се има у виду измењен концепт титулара јавнотужилачке функције. Из тог разлога конкретни амандман је изузетно битан и биће извор успостављања индивидуалне одговорности о којој је претходно било речи.

Важећи Закон о јавном тужилаштву предвиђа издавање обавезних упутстава. Међутим, оно је у пракси представљало слово на папиру из једног простог разлога што јавни тужиоци одбијају да издају обавезна упутства, како у предмету не

би остао писмени траг издатог наређења. У важећем Закону о јавном тужилаштву није предвиђена одговорност за непоступање по члану 24. Закона о јавном тужилаштву. У будућности, потребно предвидети одговорност за главног тужиоца који не жели да изда обавезно упутство, и то у виду дисциплинске одговорности.

Имунитет и неспојивост, регулисани у амандману XXIII представљају **корак напред**. Наиме, Врховни јавни тужилац, главни јавни тужилац и јавни тужилац не могу бити позвани на одговорност за мишљење дато или одлуку донету у вези са вршењем функције. Имунитет обухвата и све активности које су у вези са обављањем функције у јавном тужилаштву. Најбољи пример значења ове норме јесте да јавни тужилац не би могао бити позван на одговорност и за мишљење дато у медијима, уколико је то урађено у вези са вршењем функције. О процесном имунитету ће одлучивати Високи савет тужилаца уместо Народне скупштине.

Надлежност Високог савета тужилаца представља **корак напред** јер је проширена надлежност савета и на статусна питања, која су досад била у рукама Републичког јавног тужиоца. Нажалост, садашње решење по коме Републички јавни тужилац одлучује о премештају и упућивању јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, довео је до злоупотребе ових института, који су по Закону о јавном тужилаштву требало изузетно да се користе. Међутим, у досадашњој пракси то је био механизам, којим је Републички тужилац дерогирао изборну надлежност Државног већа тужилаца.

Корак уназад: Изостанак додељивања буџетске аутономије Високом савету тужилаца иако је то била препорука Венецијанске комисије.

Наведено решење представља вид притиска и условљавања од стране извршне власти, која и даље жели да контролише рад тужилаштва. Уколико једно јавно тужилаштво мора да размисли, да ли ће у комплекс-

ном предмету, нпр. привредног криминала, имати материјална средства да плати потребна вештачења, онда је јасно да не можемо да имамо непристрасну и квалитетну истрагу.

Састав Високог савета тужилаца и Нацрт уставног закона за спровођење уставних амандмана

Најспорније решење Нацрта акта о измени Устава је састав будућег Високог савета тужилаца, уређено амандманом XXV. Уколико бисмо вршили категоризацију важности амандмана, конкретни амандман би био на победничком постољу. Сврха постојања тужилачког савета је обезбеђивање и гарантовање самосталности јавног тужилаштва, Врховног јавног тужиоца, главних јавних тужилаца и јавних тужилаца. Имплементација, претходно образложених позитивних и прогресивних решења из Нацрта акта о промени Устава, може да буде угрожена због начина на који је успостављен састав Високог савета тужилаца.

Високи савет тужилаца ће имати једанаест чланова. Пет чланова ће бирати главни јавни тужиоци и јавни тужиоци. Ово решење је корак уназад у односу на садашње уређење састава Државног већа тужилаца према коме шест представника бирају јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца. Добро је решење да главни тужиоци неће моћи да се бирају у Високи савет тужилаца.

По службеној дужности, чланови већа су Врховни тужилац и министар правде. Преостала четири члана су истакнути правници.

Састав већа у коме већину имају чланови који су изабрани од стране законодавне и извршне власти је у директној супротности са обавезама које је Република Србија преузела у процесу придруживања а то је деполитизација рада тужилаштва.

Разлог за искључивање Врховног тужиоца из састава тужилачког већа лежи у његовом хијерархијском утицају, који би ометао слободно одлучивање професионалне компоненте

овог тела. Када је реч о министру правде, разлог искључења био би то што политичка личност у савету може да угорзи утисак о политичкој неутралности овог тела. Ако се у обзир узму оба аргументна, чини се да хијерархијски утицај Врховног тужиоца представља неотклоњиву сметњу за слободно одлучивање у Савету.³⁸

Присуство министра правде и Врховног тужиоца, као чланова по положају, је био предмет разматрања, ургентних Мишљења Венецијанске комисије и од 18.10.2021. и 24.11.2021. године.

У Мишљењу од 18.10.2021. Венецијанска комисија је са одређеном дозом опрезности оценила да укупни састав Високог савета тужилаца изазива забринутост и да би идеално решење било искључење чланова по положају, Врховног тужиоца и министра правде, те да шест чланова савета треба да бирају главни тужиоци и јавни тужиоци а пет

³⁸ Извештај коалиције преуговор о напретку Србије у кластеру 1, новембар 2021, стр. 44, Горан Илић, "Нацрт акта о промени Устава води реалној деполитизацији јавног тужилаштва"

истакнутих правника Народна скупштина.³⁹

У Мишљењу Венецијанске комисије од 24.11.2021. године, поводом овог питања комисија је заузела став, из кога на јасан начин произилази препорука да будуће решење треба да представља умањење ризика за политизацијом савета и понавља да Нацрт акта о измени устава овај ризик не умањује.⁴⁰

За разлику од Венецијанске комисије, друго саветодавно тело Савета Европе, GRECO група, је изричито по питању да члан правосудног савета, ни судског, ни тужилачког не може да буде представник извршне власти и законодавне власти.⁴¹

Критеријуми Венецијанске комисије и GRECO у погледу тужилачког броја чланова су слични, и користе се изрази, да треба

39 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)032-e), пара 92

40 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)019-e), пара 52

41 GRECO, fourth evaluation round, second compliance report, Serbia, GrecoRC4(2020)12, усвојен 20.10.2020. године, пара 47

да представљају "суштински елемент" или "значајан елемент" у композицији савета.

Консултативно веће европских тужилаца (CCPE) заступа стандард по коме се препоручује да изборни чланови буду већина у тужилачком савету.⁴² Садашње решење у Уставу Републике Србије у погледу састава Државног већа тужилаца је у складу са препоруком (CCPE).

Неспорно је да решење предвиђено у Нацрту акта за измену Устава јесте нешто повољније у односу на решење из октобра месеца 2018. године, по коме би само четири члана, изабрана од стране струке, била у већу. Међутим, ни 2018. а ни 2021. године се не објашњава разлог одступања од већ достигнутог стандарда и сигурно не указује на искрену вољу законодавне и извршне власти да смањи притисак и утицај на тужилаштво, као и да деполи-тизује састав већа.

Није образложено ни одступање од принципа огледала, који је

42 <https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-march-2019-/168093dadf>, пара 13

сад важећи принцип, кад су у питању одредбе око устројства оба правосудна савета.

Претходно излагање и разматрање, значајних решења из Нацрта акта о измени Устава, на први поглед представља остварење великог броја идеја за које се Удружење залагало претходних двадесет година. Не свих наравно, нереално је било за очекивати да ће бити прихваћене све идеје. Ипак треба имати у виду и контекст свих друштвених догађања у Републици Србији у овом моменту.

Уставни закон се сматра саставним делом Устава. Нацрт уставног закона за спровођење уставних амандмана, садржи решења која озбиљно могу да доведу у питање почетак примене измењеног Устава, као и ефекте које усвајање измене највишег правног акта треба да произведе.

За разлику од ситуације из 2018. године, када Венецијанској комисији није био прослеђен Нацрт текста уставног закона на процену, Венецијанска комисија се у свом Мишљењу од 18.10.2021. године изјасни-

ла и на Нацрт Уставног закона. Похваљено је укидање пробног мандата, као и сталност функција.⁴³

Иако су упућене одређене препоруке, одбор за уставна питања и законодавство на 68. седници је разматрао само измене Акта о промени Устава, док текст Нацрта уставног закона за спровођење амандмана није мењан.

Забринутост коју је изразила Венецијанска комисија у погледу чл. 10 Нацрта Уставног закона за спровођење уставних амандмана, који се односи на решење да ће председник Врховног касационог суда остати на позицији до истека мандата, које само по себи не било спорно, да је дата могућност поновног кандидовања, што је у директној супротности са духом измене Устава и амандманом, који предвиђа да исто лице не може поново бити бирано на место председника Врховног суда.⁴⁴

43 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)032-e), пара 102 и 103

44 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)032-e), пара 104

Исто решење је предвиђено и у погледу Републичког јавног тужиоца. Амандманом XX је прописао да исто лице не може бити поново бирано за Врховног јавног тужиоца. Применом начела огледала забринутост Венецијанске комисије се односи и на Републичког јавног тужиоца и препорука је била да такво решење треба да се преиспита.

По овој препоруци није поступљено.

Рокови успостављени у чл. 3. Нацрта уставног закона омогућавају стварање временског вакуума. Наиме, Закон о јавном тужилаштву и Закон о Државном већу тужилаца ускладиће се са амандманима у року од годину дана од дана ступања на снагу Амандмана. Одредбе других закона ускладиће се са амандманима у року од две године. Члан 4. пак предвиђа да ће се нови правосудни савети конституисати у року од 60 дана од ступања на снагу закона. Све ово не би било спорно, да није прописан чл. 5. ст. 2 Нацрта уставног закона, који предвиђа да ће садашњи правосудни савети исцрпети свој

мандат до краја. Кад је у питању Државно веће тужилаца то је април 2026. године.

Мандат Републичког јавног тужиоца истиче крајем 2027. године.

Уколико се има у виду предлог амандмана у погледу састава будућег тужилачког савета остаје нејасно ко ће се од чланова Државног већа тужилаца одрећи функције и како би изгледао тај поступак. Остаје и да се види да ли ће бити прихваћена препорука Венецијанске комисије у погледу чланова тужилачког савета по положају.

Због одређених одредби Нацрта уставног закона за спровођење амандмана I до XXIX на Устав Републике Србије, и то чланова, 5. и 10., основано поједини аутори истичу да су одредбама Нацрта уставног закона отворена врата за одложену транзицију правосуђа, што је видљиво у побројаним временским роковима.⁴⁵ Одложеност транзиције је нарочито видљива кад је у питању јавно тужилаштво. Могућа је ситуација, где би се на

45 <https://www.preugovor.org/Tekstovi/1679/Od-ubrzane-izmene-Ustava-dopotencijalnog.shtml>, dr Katarina Golubović

врху јавнотужилачке организације налазила иста особа 4 мандата, значи скоро четврт века.

Уставне норме и будућа законска решења нису сама по себи довољна. За спровођење свих решења биће потребна промена свести колега и жеља да у свом раду буду самостални и да сносе одговорност за свој рад.

Све напред наведено и образложено, на тему добрих решења и потенцијално лоших, корака напред и корака уназад води ка одговору из наслова рада.

Процесу измене Устава из 2018. године недостајала је конструктивна атмосфера и инклузивност. Овај пут, све радње предузете на изради Нацрта акта за измену Устава добиле су позитивну оцену и препознате су од стране различитих актера.

Међутим за успостављање владавине права и деполитизованог тужилаштва је потребно много више од позитивне и инклузивне атмосфере. Потребно је да представници законодавне и извршне власти приликом обављања својих функција

покажу искрену жељу за успостављањем одговорног и деполитизованог тужилаштва.

У супротном демонстрација инклузивности ће представљати добро одиграну представу у циљу чекирања обавеза преузетих у процесу придруживања Европској унији ■



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji

www.uts.org.rs