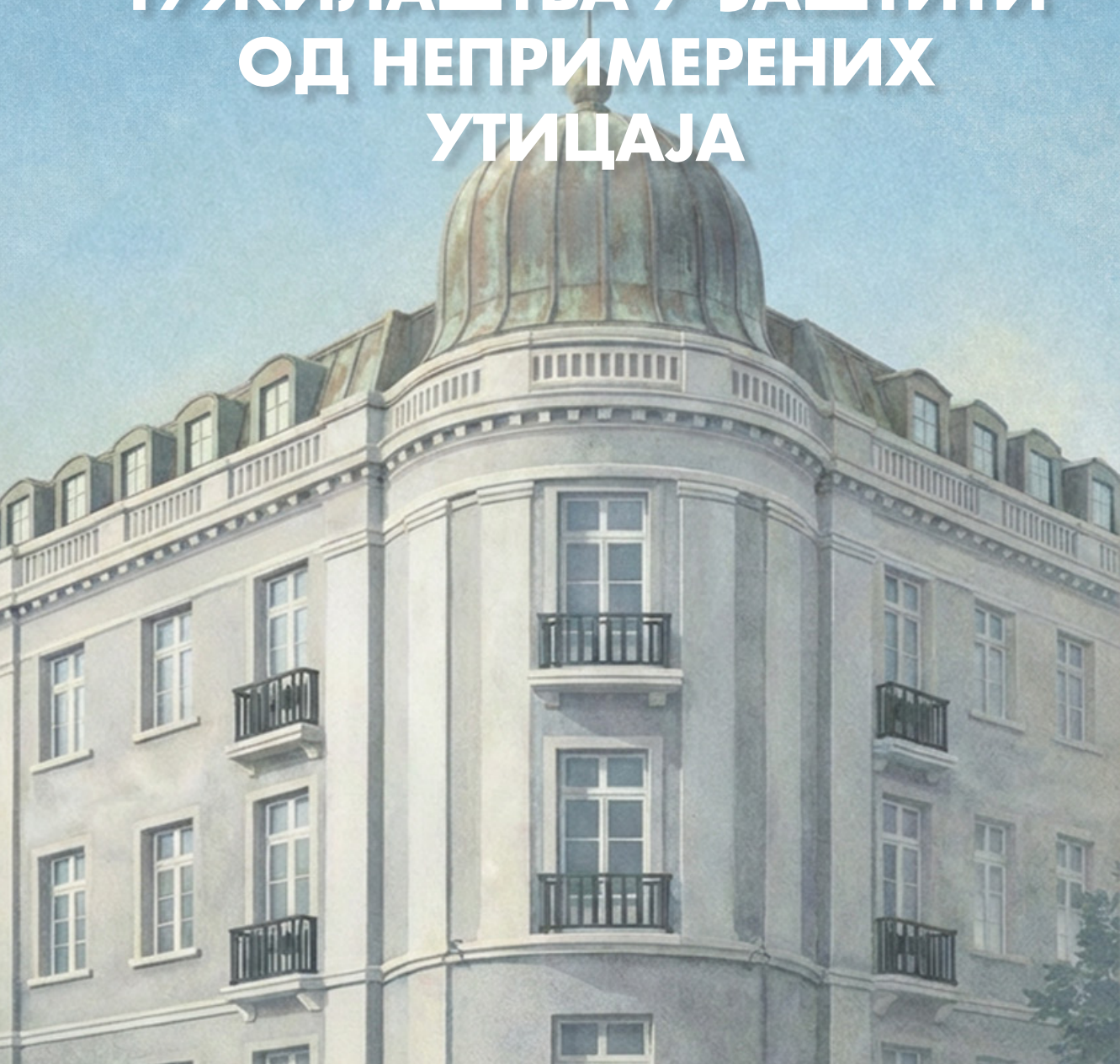


РАД ВИСОКОГ САВЕТА ТУЖИЛАШТВА У ЗАШТИТИ ОД НЕПРИМЕРЕНИХ УТИЦАЈА



УРУЖЕЊЕ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ



Рад Високог савета тужилаштва у заштити од непримерених утицаја

УДРУЖЕЊЕ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

Април 2026.

Рад Високог савета тужилаштва у заштити од непримерених утицаја

Издавач:

Удружење тужилаца Србије

Ова публикација је настала у оквиру пројекта “Еуроге ASAP - Цивилно друштво за унапређење приступања Србије Европској унији” коју Удружење тужилаца Србије реализује у партнерству са Београдском отвореном школом и уз подршку Краљевине Шведске. Ставови и мишљења аутора изнета у овој публикацији не представљају нужно и мишљење партнера и донатора.



САДРЖАЈ

ИСТОРИЈАТ И НОРМАТИВНИ ОКВИР ЗАШТИТЕ.....	6
ПОЈАМ НЕПРИМЕРЕНОГ УТИЦАЈА И СТАНДАРДИ ЗАШТИТЕ.....	6
КРЕИРАЊЕ ИНСТИТУТА ПОВЕРЕНИКА 2017. ГОДИНЕ.....	8
НОРМАТИВНА ЕВОЛУЦИЈА ИНСТИТУТА ПОВЕРЕНИКА У НОВОМ ЗАКОНСКОМ ОКВИРУ.....	9
ДЕФИНИЦИЈА НЕПРИМЕРЕНОГ УТИЦАЈА.....	9
МЕХАНИЗАМ ЗАШТИТЕ.....	9
НОРМАТИВНО РЕШЕЊЕ МЕХАНИЗАМА ЗАШТИТЕ	10
ИЗВЕШТАЈИ ПОВЕРЕНИКА.....	12
ИЗВЕШТАЈ ЗА 2021. ГОДИНУ.....	13
ИЗВЕШТАЈ ЗА 2022. ГОДИНУ.....	13
ИЗВЕШТАЈ ЗА 2023. ГОДИНУ.....	14
ИЗВЕШТАЈ ЗА 2024. ГОДИНУ.....	14
ИЗВЕШТАЈ ЗА 2025. ГОДИНУ.....	14
САОПШТЕЊА ПОВЕРЕНИКА ЗА САМОСТАЛНОСТ	13
ИЗВЕШТАЈИ ВСТ О РАДУ ПОВЕРЕНИКА.....	15
ЗАПАЖАЊА О РАДУ ПОВЕРЕНИКА ЗА САМОСТАЛНОСТ У ПОЈЕДИНИМ ПРЕДМЕТИМА.....	16
ЗАШТИТА ОД НЕПРИМЕРЕНИХ УТИЦАЈА У ОЧИМА ЕУ, МЕДИЈА, СТРУЧНЕ И ШИРЕ ЈАВНОСТИ.....	18
ЗАШТИТА ОД НЕПРИМЕРЕНИХ УТИЦАЈА У ОЧИМА ЕУ	18
ЗАШТИТА ОД НЕПРИМЕРЕНИХ УТИЦАЈА У ОЧИМА МЕДИЈА, СТРУЧНЕ И ШИРЕ ЈАВНОСТИ	20
ЗАКЉУЧАК.....	22

Историјат и нормативни оквир заштите

Појам непримереног утицаја и стандарди заштите

Заштиту јавних тужилаца од непримереног утицаја не треба схватити као заштиту њихове индивидуалне позиције, већ као заштиту институционалних вредности које тужилац, у обављању своје функције, представља – самосталности, непристрасности и ауторитета тужилаштва.

Бројни међународни документи дају препоруке да јавни тужиоци морају бити заштићени од узнемиравања, застрашивања и претњи.¹

На нивоу Уједињених Нација, стандарди за заштиту тужилаца утврђени су у *Смерницама о улози тужилаца* из 1990. године,² које прописују обавезу држава да обезбеде да тужиоци могу да обављају своје професионалне функције без застрашивања, ометања, узнемиравања, непримереног мешања или неоправданог излагања грађанској, кривичној или другој одговорности.

Стандарди заштите јавних тужилаца од непримерених утицаја највише су се развили под окриљем Савета Европе. Тако, Препорука 19³ гарантује тужиоцима заштиту од „недозвољених инструкција“, јасна правила за давање обавезујућих упутстава, као и могућност одбијања незаконитог налога и налога у односу на који имају приговор савести.

Међународно тело које се у највећој мери бавило овим питањем је Консултативно веће европских тужилаца (CCPE). Оно представља саветодавно тело Савета Европе, основано ради давања мишљења и стандарда у вези са положајем и улогом јавног тужилаштва у државама чланицама.

Први у низу докумената је Мишљење о европским нормама и начелима за тужиоце од 2014. године⁴ који под тачком 11. афирмише право тужилаца на заштиту од државе, уколико им је услед обављања функције угрожена безбедност. Даље се наводи да државе имају обавезу да осигурају

1 Г. Илић, Коментар Закона о јавном тужилаштву, Службени гласник, Београд, 2023, стр. 34.

2 United Nations – Guidelines on the Role of Prosecutors (1990), para 4, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/prosecutors.pdf>

3 CoE – Recommendation Rec(2000)19

4 Мишљење Консултативног већа европских тужилаца (CCPE Opinion No. 9, 2014)

гурају обављање јавнотужилачке функције без застрашивања, сметњи и узнемиравања. Сходно овом документу, непримерен утицај обухвата не само спољашње притиске, већ и ризик од злоупотребе хијерархијских овлашћења унутар тужилаштва, због чега је неопходно успоставити јасне гаранције које обезбеђују да тужиоци поступају искључиво на основу закона и чињеница конкретног предмета.

Други је Мишљење о независности, одговорности и етици тужилаца из 2018. године⁵ који додатно разрађује питање интерне и екстерне самосталности јавних тужилаца и питање незаконитог утицаја на њихов рад. Прописује обавезу држава да гарантују такву самосталност тужилаца, по могућству на највишем правном нивоу и уз примену од стране независног тела као што је тужилачки савет, као и да политички утицај не сме бити прихватљив.

Трећи је Мишљење о Тужилачким саветима из 2023. године⁶. Овај документ дефинише савете као централно тело заштите тужилаца од спољашњих и унутрашњих притисака, као и обавезу реаговања савета у случају када политички или медијски актери покушавају да утичу на тужиоце и на поступке. Нарочито прописује транспарентност поступања савета у таквим случајевима.

Од значаја је напоменути и ставове Венецијанске комисије у односу на питање непримерених утицаја. У документу којим дефинише европске стандарде независности правосуђа – други део о јавном тужилаштву⁷, Венецијанска комисија наводи да неинтервенција подразумева обезбеђивање да су активности тужиоца у судским поступцима слободне од спољних притисака, као и од недозвољених или незаконитих унутрашњих притисака у оквиру самог тужилачког система.

Дало би се закључити да се европски стандарди заштите тужилаца од непримерених утицаја крећу у следећим оквирима: нормативно дефинисање непримерених утицаја на рад јавних тужилаца, креирање механизма који би гарантовао сигуран канал за пријаву притиска, и коначно, постојање ефикасне и јавне институционалне реакције, а све у циљу заштите самосталности и професионалног интегритета тужилаца.

5 CCPE Opinion No. 13 (2018) – *Independence, accountability and ethics of prosecutors*

6 CCPE Opinion No. 18 (2023) – *Councils for prosecutors*

7 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), para 32

Креирање института повереника 2017. године

Заштита од непримереног утицаја се у домаћем правном систему остварује кроз механизам Повереника за самосталност. Овај механизам заштите у јавном тужилаштву Републике Србије први пут је уведен 2017. године. Разлог за увођење овог правног института био је захтев, у оквиру процеса европских интеграција, за инситуционализацијом и унапређењем заштите јавних тужилаца од непримерених утицаја.

Повереник за самосталност уведен је заобилазним путем у правни систем. Законско решење из тада важећег Закона о Државном већу тужилаца познавало је обавезу тужилачког савета да штити самосталност јавних тужилаца, али није био прописан механизам те заштите. Будући да је постојао правни основ за ту врсту заштите у оквиру тужилачког савета, циљ је било могуће постићи и мањим интервенцијама у подзаконске акте, што је и учињено увођењем повереника Пословником о раду Државног већа тужилаца.

Међутим, чињеница да је повереник уведен подзаконским актом, те да су његова овлашћења сведена превасходно на реаговање и обавештавање, водило је ка закључку да је повереник институционално слаб механизам. Такође, тада важећи Закон о јавном тужилаштву није садржао дефиницију непримереног утицаја, иако је такав утицај забранио. Недостатак нормативне дефиниције непримереног утицаја још више је допринео утиску да повереник за самосталност представља пре симболички него стварно ефикасан механизам заштите, што се у колоквијалном говору у јавнотужилачким круговима понекад описивало и метафором „свете водице“ заштите.

Механизам заштите какав представља повереник за самосталност јавних тужилаца није уобичајен у упоредноправним европским решењима. Повереник је у добром делу уникатно решење, јер представља хибридную институцију између: омбудсмана за правосуђе који прима притужбе и може јавно да реагује; етичког повереника који се бави питањима интегритета професије и унутрашњег гаранта институционалне независности, односно интерног контролног механизма. Са становишта институционалног дизајна, повереник је представљао покушај да се у изразито хијерархијски организован систем тужилаштва уведе додатни канал за пријаву и артикулацију непримерених утицаја.

Нормативна еволуција института повереника у новом законском оквиру

Дефиниција непримереног утицаја

Закон о јавном тужилаштву из 2023. године, донет након уставне реформе, у члану 6. дефинише појам непримереног утицаја и забрану непримереног утицаја.

Појам непримереног утицаја дефинисан је необичном номотехничком методом – комбинацијом егземплификативне методе и негативне дефиниције.

Тако, у ставу 1 законодавац наводи примере непримереног утицаја, као што су: сваки облик претње и принуде према носиоцу јавнотужилачке функције, коришћење јавног положаја, медија и јавног иступања којима се утиче на поступање јавног тужилаштва, као и сваки други непримерени утицај на јавно тужилаштво, односно притисак на учесника у поступку пред јавним тужилаштвом. Истовремено се дефинише циљ забране таквог утицаја – очување ауторитета и непристрасности јавног тужилаштва, као и заштитни објекат – носилац јавнотужилачке функције у вршењу јавнотужилачке функције.

Став 2 садржи негативну дефиницију, тако што прописује да се непримереним утицајем не може сматрати коришћење законом прописаних права учесника у поступку, извештавање о раду јавног тужилаштва у складу са прописима који уређују јавно информисање, као ни стручно анализирање поступања јавног тужилаштва, чиме се штите право на правично суђење и слобода изражавања. Овим ставом законодавац у суштини примењује начело пропорционалности, односно потребу вагања супротстављених интереса.

Механизам заштите

Законом је такође прописано да су Врховни јавни тужилац, главни јавни тужилац и јавни тужилац дужни да одбију радњу која представља непримерен утицај на самосталност у раду јавног тужилаштва, као и да такав утицај пријаве Високом савету тужилаштва. Механизам заштите прописан је тако што носилац јавнотужилачке функције може поднети захтев за заштиту од непримереног утицаја Високом савету тужилаштва, док се начин

подношења и поступак по захтеву за заштиту од непримереног утицаја уређују актом Високог савета тужилаштва.

Законом о Високом савету тужилаштва одлучивање о постојању непримереног утицаја на рад носилаца јавнотужилачке функције и јавног тужилаштва, као и мере за спречавање таквог утицаја, стављено је у надлежност Савета. Чланом 19. прописано је да Савет, ради заштите од непримереног утицаја на вршење јавнотужилачке функције, именује члана Савета из реда јавних тужилаца за поступање у случајевима непримереног утицаја на рад носиоца јавнотужилачке функције и јавног тужилаштва. Поступање именованог члана Савета и самог Савета у случајевима непримереног утицаја ближе се уређује актом Савета.

Дакле, законодавац се определио да институт повереника буде постављен на нивоу радног тела Савета, док је његова нормативна операционализација препуштена подзаконском уређењу. Овакво номотехничко решење може се оправдати чињеницом да повереник није орган заштите нити орган одлучивања у поступку заштите од непримерених утицаја, већ пре канал комуникације између тужиоца и тужилачког савета.

Нормативно решење механизма заштите

Механизам заштите од непримерених утицаја прописан је подзаконским актом Правилником о поступању Високог савета тужилаштва у вези са непримереним утицајем на рад носиоца јавнотужилачке функције и јавно тужилаштво („Службени гласник РС“, бр. 1/2024)

Правилник полази од разликовања унутрашњег и спољашњег непримереног утицаја. Унутрашњи непримерени утицај односи се на ситуације унутар јавног тужилаштва, када се коришћењем положаја или стварног, односно претпостављеног утицаја у хијерархији настоји да се ограничи или онемогући самостално и непристрасно поступање носиоца јавнотужилачке функције. Насупрот томе, спољашњи непримерени утицај обухвата деловање лица или структура изван тужилаштва — путем политичког, економског или друштвеног утицаја, укључујући и деловање преко медија или јавних иступања — са истим циљем нарушавања самосталности и интегритета тужилаштва.

Централну улогу у механизму заштите има Повереник за самосталност — члан Савета, кога именује Савет између изборних чланова Савета из реда јавних тужилава.

Његова функција је вишеструка: поступа по захтевима тужилаца, може деловати и по сопственој иницијативи у случајевима јавних притисака, прикупља податке и доказе, анализира постојање непримереног утицаја и иницира одлучивање пред Саветом. Поред тога, Повереник има и превентивну и едукативну улогу, кроз подизање свести, сарадњу са другим органима и вођење евиденције о случајевима.

Сам поступак заштите покреће се подношењем захтева од стране носиоца јавнотужилачке функције, који садржи опис чињеница и околности у којима је наводни утицај извршен. По пријему захтева, Повереник врши иницијалну оцену његове потпуности и основаности, може тражити допуну или изјашњење лица на које се захтев односи, као и прикупљати додатне информације, укључујући и путем поверљивих разговора. Уколико утврди да не постоје елементи непримереног утицаја, поступак се окончава на том нивоу, уз обавештавање подносиоца.

У случајевима када постоји довољно основа за даље поступање, Повереник предлаже сазивање седнице Високог савета тужилаштва, на којој излаже утврђено чињенично стање и даје предлог одлуке. Савет затим одлучује о постојању непримереног утицаја и предузима мере у складу са његовом природом. Код спољашњег утицаја, мере су превасходно јавног и институционалног карактера (саопштења, обраћање надлежним органима и институцијама, препоруке), док се у случају унутрашњег утицаја одлука доставља и дисциплинским и етичким органима ради даљег поступања.

Механизам је, по својој природи, превентивно-заштитни и комуникациони, усмерен на идентификовање и јавно артикулисање непримереног утицаја, као и на јачање институционалног интегритета, а мање на непосредно санкционисање појединачних понашања.

Дакле, може се закључити да је механизам заштите конципиран тако да прву линију реакције представља Повереник, док је коначно одлучивање препуштено Високом савету тужилаштва. Заштиту од непримереног утицаја, дакле, обезбеђује Савет, док Повереник има улогу механизма који покреће поступак и припрема основу за одлучивање.

Овакво решење је у основи логично, имајући у виду да је управо Савет орган са уставном и законском надлежношћу да обезбеђује и штити самосталност јавних тужилаца. Ипак, не треба занемарити чињеницу да састав Савета укључује и чланове које бира Народна скупштина (Врховни јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе и четири истакнута

правника), што може отворити питање потенцијалног утицаја политичких интереса на његово поступање, нарочито у случајевима који се тичу управо политички осетљивих облика непримерног утицаја.

Извештаји Повереника

На сајту Високог савета тужилаштва постоји одељак „Повереник за самосталност“ на коме су доступна саопштења Повереника, Мишљења Повереника и годишњи извештаји о поступању за период од 2021. године до 2025. године.⁸

Увидом у наведене извештаје, приметно је да је прилив предмета по годинама неуједначен. Тако, 2021. године Повереник је примио 7 предмета, 2022. године 16 предмета, 2023. године 31 предмет, 2024. године 10 предмета и 2025. године 21 предмет.



⁸ <https://vst.jt.rs/category/повереник-за-самосталност/>

Подаци о приливу предмета показују изражен раст у 2023. години, након чега следи нагли пад у 2024, уз поновни умерени раст у 2025. години. Ова динамика се може довести у везу са променама нормативног оквира и перцепцијом институционалне заштите. Наиме, пораст броја предмета у 2023. години указује на повећан степен поверења носилаца јавнотужилачке функције у новоуспостављене механизме заштите, вероватно подстакнут доношењем новог законодавног оквира. Међутим, нагли пад у 2024. години може указивати на смањење тог иницијалног оптимизма и перцепцију ограничене ефикасности или доступности механизма заштите у пракси. Делимичан опоравак у 2025. години указује на одређени степен стабилизације, али не и на повратак на ниво из 2023. године. Како се ради о механизму који у пуном нормативном капацитету функционише тек нешто дуже од две године, од усвајања подзаконског акта којим се дефинише рад Повереника, још увек није могуће дати прецизан одговор о степену поверења тужилаца у рад Повереника. За постизање закључака у погледу квалитета рада Повереника и степена поверења који у њега имају тужиоци, неопходно би било спровести истраживање које би обухватило интервјуе са јавним тужиоцима и Повереником.

Извештај за 2021. годину

У 2021. години Повереник је примио 7 предмета. У једном предмету је донео одлуку да није надлежан, у једном је утврдио непримерени утицај, а у преосталих 5 је утврдио да није постојао недозвољен утицај или да се не може правилно утврдити или да се ради о недозвољеном утицају.

Извештај за 2022. годину

У 2022. години Повереник је примио 16 предмета. Два предмета се нису тичала пријава Поверенику, већ извештавања за претходну годину и питања медија. Од преосталих 14 пријава, њих 10 су се тичале звештавања медија. Значајно је напоменути да се преко 2/3 предмета тичу пријава јавног тужиоца или заменика јавних тужилаца из Вишег јавног тужилаштва у Београду, као и извештавања медија о дешавањима у том јавном тужилаштву. Повереник ни у једном предмету није изричито потврдио постојање недозвољеног утицаја.

Извештај за 2023. годину

У овој години Повереник је примио 31 предмет, од чега се оценио ненадлежним само у једном предмету. Преко $\frac{3}{4}$ предмета су пријаве достављене од стране главног јавног тужиоца Вишег јавног тужилаштва или јавних тужилаца у том тужилаштву. Такође, приметно је да се скоро половина односи на извештавање медија у том јавном тужилаштву. Повереник ни у једном предмету није изричито потврдио постојање недозвољеног утицаја.

Извештај за 2024. годину

У 2024. години Повереник је примио 10 предмета. У четири предмета није утврђено постојање недозвољеног утицаја. У шест предмета у вези са непримереним утицајем на рад носиоца јавнотужилачке функције и јавно тужилаштво, Повереник је предложио сазивање ванредне седнице Савета на којој се одлучује о постојању непримереног утицаја. Настављен је тренд да се преко половине пријава тиче извештавања медија о раду јавног тужилаштва.

Извештај за 2025. годину

Повереник је у 2025. години примио 20 предмета. Високи Савет тужилаштва је утврдио спољашњи непримерени утицај у два случаја. Такође, Савет је одлучивао на предлог Повереника још у два случаја који су се тicali изјава Председника Републике и да је утврђено да није било спољашњег непримереног утицаја. У овој години је такође присутан значајан број пријава из Вишег јавног тужилаштва у Београду, али је он пао на испод $\frac{1}{3}$.

Саопштења Повереника за самосталност

Поред годишњих извештаја, на интернет страници Високог савета тужилаштва доступна су и саопштења Повереника за самосталност. Међутим, њихов број је релативно мали. У периоду од 2021. до 2026. године објављено је свега девет саопштења, која су се углавном односила на поступање по конкретним пријавама. Посебно је уочљиво да је последње

саопштење објављено у априлу 2023. године, након чега су на сајту објављивани само годишњи извештаји о поступању.

Оваква динамика може се делимично објаснити изменом нормативног оквира. Наиме, Правилником о поступању Високог савета тужилаштва у вези са непримереним утицајем на рад носиоца јавнотужилачке функције и јавно тужилаштво, који је ступио на снагу 2023. године, предвиђено је да се саопштења дају у случајевима када је утврђено постојање непримереног утицаја, при чему их могу доносити Савет или Повереник. Овакво нормативно решење, које комуникацију условљава постојањем конкретног утврђеног утицаја, утицало је на смањење броја саопштења након 2023. године.

Ипак, иако је овакво ограничење разумљиво са становишта правне сигурности и избегавања прејудуцирања, оно истовремено значајно сужава потенцијал саопштења, као инструмента институционалне комуникације. Саопштења, по својој природи, не морају имати искључиво реактивну функцију, већ могу служити и превентивно – кроз указивање на ризике, артикулацију стандарда и јачање свести о недопустивости различитих облика утицаја.

У том смислу, пракса која саопштења везује искључиво за већ утврђене случајеве непримереног утицаја доводи до тога да овај инструмент губи своју ширу улогу у заштити самосталности јавног тужилаштва. Посебно ако се има у виду да се значајан број пријава односи на медијско извештавање и јавне изјаве, изостанак благовремене и континуиране комуникације може оставити утисак институционалне пасивности.

Стога се може закључити да постојећи нормативни оквир, иако јасан у погледу услова за давање саопштења, не препознаје у довољној мери њихову превентивну и стандардотворну функцију, која би могла допринети јачању поверења у механизам заштите и унапређењу културе поштовања самосталности јавних тужилаца.

Извештаји ВСТ о раду Повереника

Годишњи извештаји Високог савета тужилаштва садрже извештавање о раду Повереника. У извештајима се наводи да је у периоду 2022–2024. године, Повереник за самосталност јавног тужилаштва, поред поступања у конкретним предметима, имао изражену нормативно-превентивну и еду-

кативну улогу. Пре свега, кроз јавна саопштења објављивана на интернет страницама надлежних органа, Повереник је континуирано апеловао на медије и друге учеснике јавне комуникације да поштују слободу изражавања и право на информисање, али и да се уздрже од изношења непроверених тврдњи које би могле представљати непримерен утицај на рад јавног тужилаштва. Савет закључује да је Повереник доприносио јачању културе јавног дијалога и заштити професионалног и моралног интегритета носилаца јавнотужилачке функције.

Истовремено, указује се да је Повереник био укључен у јачање институционалног и стручног оквира за препознавање и спречавање непримереног утицаја. Значајан је његов допринос кроз сарадњу са Саветом Европе и Правосудном академијом, укључујући учешће у обукама и конференцијама посвећеним овој теми, као и ослањање на стандарде Консултативног савета европских тужилаца и праксу Европског суда за људска права. Посебно је важна 2023. година, када је усвојен Правилник о поступању Високог савета тужилаштва у вези са непримереним утицајем, чијој је изради допринела подршка међународних партнера. На тај начин, Повереник је учествовао у постепеном институционалном уобличавању механизма заштите самосталности тужилаштва, не само кроз конкретне случајеве, већ и кроз развој стандарда, праксе и професионалне свести о проблему непримереног утицаја.

Запажања о раду Повереника за самосталност у појединим предметима

Иако Закон о јавном тужилаштву садржи дефиницију непримереног утицаја, у поступању Повереника не уочава се довољно јасан и конзистентан стандард на основу кога се утврђује када одређено понашање достиже праг непримереног утицаја, што смањује правну извесност и отежава развој уједначене праксе. Томе додатно доприноси и приступ у коме се, чини се, у заштитни механизам преносе стандарди ближи кривичноправном утврђивању чињеница него превентивној и институционалној заштити. Механизам чија је сврха да препозна, именује и заустави ризике по самосталност тужилаштва не би смео бити постављен тако да практично захтева степен извесности карактеристичан за утврђивање одговорности у формалном поступку.

Примера ради, Повереник често прибегава формулацијама попут „не може се са сигурношћу утврдити“ или „нема доказа“, које су типичне за

кривичноправно резоновање. Оваквим приступом сузбија се могућност да се препознају суптилнији облици утицаја, који се не манифестују нужно кроз доказиве радње, већ кроз стварне или претпостављене односе моћи - институционалну позицију или јавни ауторитет лица која делују. Управо у том простору – између формално доказивог и стварно утицајног – налази се суштина непримереног утицаја. Због тога заштитни механизам мора бити осетљив не само на утврђене чињенице, већ и на контекст, перцепцију и потенцијал утицаја који произлази из самог положаја актера.

Посебан проблем представља и изразита уздржаност у експлицитној квалификацији спорних понашања. И у ситуацијама у којима су притисци били озбиљни, Повереник се најчешће задржавао на општим описима да је понашање „непримерено“ или „недопустиво“, без јасног утврђења да ли је реч о непримереном утицају у смислу закона. Таква пракса слаби нормативну снагу самог механизма, јер заштита самосталности не подразумева само описивање проблема, већ и његово јасно институционално именованье.

Додатно, досадашња пракса показује да је механизам претежно усмерен на спољашње облике притиска, док унутрашњи непримерени утицај остаје готово невидљив у одлукама и извештајима. То не мора значити да таквих утицаја нема, већ пре да механизам још увек није развио довољан капацитет да их препозна и обради у систему који је сам по себи хијерархијски.

Посебно је значајно то што се више од половине предмета у појединим извештајним периодима односило на дешавања у оквиру једног јавног тужилаштва, при чему је обраћање Поверенику коришћено и од стране руководиоца тог тужилаштва и од стране јавних тужилаца, како поводом њихових међусобних односа, тако и поводом медијског извештавања о тим дешавањима. То указује да се није радило о изолованим инцидентима, већ о дубљем и сложенијем институционалном конфликту, чије превазилажење није могло зависити искључиво од механизма Повереника за самосталност. Ипак, управо у таквим околностима очекивала би се јаснија нормативна оријентација Повереника и спремност да се прецизније артикулишу границе дозвољеног и недозвољеног поступања. Уместо тога, доступна пракса показује извесну уздржаност у заузимању јасног става о природи и дometима тих дешавања, што је додатно ограничило заштитни и стандардотворни потенцијал овог механизма.

Заштита од непримерених утицаја у очима ЕУ, медија, стручне и шире јавности

Заштита од непримерених утицаја у очима ЕУ

У извештајима о напретку Србије од 2021. до 2025. године⁹ Европска комисија се више пута изјашњавала о раду Високог савета тужилаштва и Повереника по питањима заштите јавних тужилаца од недозвољених утицаја.

У извештају за 2021. годину Комисија указује се да су санкције за недозвољени утицај на судије и јавне тужиоце недовољне и да се не примењују у пракси. Иако Државно веће тужилаца има мандат да штити независност и самосталност, механизми за реаговање су неразвијени, а додатно су ослабљени кашњењем у именовану Повереника за самосталност, што је довело до привременог изостанка ове заштите. Европска комисија закључује да остаје неизвесно да ли ће кораци ка унапређењу механизма реаговања довести до стварног смањења недозвољених утицаја у пракси.

У извештају за 2022. годину Комисија наглашава да у пракси није учено смањење недозвољеног утицаја на судије и јавне тужиоце, као и да важећи нормативни оквир и даље не пружа довољне гаранције против политичког утицаја. Посебно се указује на ограничену транспарентност рада Повереника, који је током године издао само једно саопштење, уз препоруку да се унапреди јавност рада кроз објављивање смерница и анонимизованих одлука.

Извештај за 2023. годину бележи да недозвољени утицај на правосуђе и даље представља разлог за забринутост, упркос значајним нормативним променама које су уследиле након уставне реформе. Успостављени су ме-

⁹ https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/fbe0f0b7-d8ff-4b89-a4ed-af5ccd289470_en?filename=Serbia-Report-2021.pdf, **п. 19**,
https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/d87e4167-65fd-42b0-8ede-7fa05c3d9355_en?filename=Serbia%20Report%202022.pdf, **п.20., 23.**,
https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/9198cd1a-c8c9-4973-90ac-b6ba6bd72b53_en?filename=SWD_2023_695_Serbia.pdf, **п. 21-23**
https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf, **п. 5, п. 29.**
https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/6e68ce26-b95b-48e1-921a-c60c12da8f00_en?filename=serbia-report-2025.pdf, **п. 5., п. 29.**

ханизми за реаговање на недозвољене утицаје, укључујући улогу Повереника и Савета. Међутим, Комисија констатује да, упркос овим променама, у пракси није дошло до значајног ни доследног смањења недозвољеног утицаја, што указује на јаз између нормативног оквира и његове примене.

У извештају за 2024. годину Комисија поново истиче да притисци на правосуђе и тужилаштво остају високи, те да претходне препоруке нису у потпуности спроведене. Посебно се указује на континуиране јавне коментаре носилаца извршне и законодавне власти о текућим поступцима и раду појединачних тужилаца, што представља облик недозвољеног утицаја. Иако нормативни оквир омогућава реакцију тужилачких савета, у пракси није уочено њихово проактивно деловање, већ су сви захтеви за заштиту од недозвољеног утицаја одбијени. Комисија стога наглашава потребу за активнијом и јаснијом институционалном реакцијом.

Извештај за 2025. годину задржава критичан тон, указујући да политички притисци на правосуђе и тужилаштво остају високи, уз минималну или потпуно одсутну реакцију надлежних институција. Посебно се истиче да су високи државни функционери, укључујући председника и народне посланике, наставили са јавним коментарима о текућим предметима, као и претњама разрешењем носилаца правосудних функција. Комисија закључује да је тужилачки савет у великој мери пасиван, те поново препоручује јачање његове проактивне улоге у заштити независности и самосталности.

Посматрано у континуитету од 2021. до 2025. године, извештаји Европске комисије указују на конзистентан образац: упркос постепеном унапређењу нормативног оквира и формалном јачању гаранција независности и самосталности јавних тужилаца, у пракси није дошло до уочљивог смањења недозвољеног утицаја. Напротив, притисци, нарочито они који долазе од носилаца политичке власти кроз јавне изјаве и коментаре о текућим поступцима, остају присутни и видљиви. Комисија је става да институције које треба да пруже заштиту – Повереник и Савет, реагују ограничено или недовољно проактивно. Стога се може закључити да постоји јаз између нормативног оквира заштите и његове ефективне примене.

Заштита од непримерених утицаја у очима медија, стручне и шире јавности

Медији су у више наврата извештавали о поступању Повереника. Извештавања су у највећем броју случајева била иницирана од стране јавних тужилаца.

Тако, медији су често преносили захтеве јавних тужилаца да их Повереник заштити од изјава највиших државних званичника.¹⁰ Са друге стране, постојали су и захтеви јавних тужилаца да их Повереник заштити од нетачног извештавања појединих медија.¹¹

Повереник за заштиту самосталности се нашао у жижи медијске пажње у два наврата.

Први се тицао медијски праћеног случаја промене годишњег распореда рада у односу на јавне тужитељке Бојану Савовић и Јасмину Пауновић 2023. године. Повереник је критикован у медијима због спорог поступања и због недовољно јасног става.¹² Такође, од стране дела стручне јавности, квалификован је као кишобран аутоцензури и ћутању врха тужилачке власти.¹³

Други се тицао изјава Председника Републике да ће „они тужиоци које не буду штитили поредак и закон бити промењени“¹⁴. На ову изјаву реаговало је скоро 600 судија и тужилаца јавним саопштењем,¹⁵ а на чињеницу да се Повереник није одмах изјаснио поводом ове изјаве реаговала су и професионална удружења.¹⁶ Из Извештаја о раду Повереника за 2025. годину произилзи да су поводом наведене изјаве формирана три предмета. Повереник је става да се не ради о спољашнем непримереном утицају из разлога што имајући у виду демократски капацитет и легитимност председника, он има право да апелује, инсистира на раду и одговорности државних органа под претњом законских последица. Наводи да је имао

10 примера ради видети: <https://nova.rs/vesti/hronika/tuzioci-traze-hitnu-sednicu-visokog-saveta-tuzilastva-i-reakciju-poverenika-za-samostalnost-zbog-izjave-predsednika-republike/>

11 <https://n1info.rs/vesti/tuzilastvo-trazi-da-ih-poverenik-zastiti-od-uticaja-medija-ili-podnese-ostavku/>

12 <https://n1info.rs/vesti/poverenik-za-samostalnost-jos-prikuplja-podatke-o-slucaju-smene-tuziteljki/> и <https://nova.rs/vesti/hronika/tuziteljka-bojana-savovic-iz-saopstenja-poverenika-se-ne-moze-zakljuciti-sta-je-predlozio-dvt/>

13 <https://pescanik.net/poverenik-zaobilazi-cinjenice-dvt-cuti/>

14 <https://n1info.rs/vesti/vucic-preti-otkazima-policajcima-i-tuziocima-koji-ne-budu-stitili-poredak/>

15 <https://n1info.rs/vesti/skoro-600-sudija-i-tuzilaca-potpisalo-saopstenje-protiv-vucicevih-pretnji/>

16 <https://vreme.com/vreme/tuzioci-bez-zastite-od-vucicevih-pritisaka/>

у виду друштвени моменат, природу скупа где је дата изјава, те закључује да изјава објективно не може представљати застрашивање или притисак на самосталност јавних тужилаца и јавно тужилаштво, из разлога што су механизми разрешења у апсолутној надлежности Савета, са чиме председник нема уопште додирних тачака и реалне могућности да утиче. Упркос наведеном ставу, Повереник је предложио да Савет размотри наведено због осетљивости теме и обраћања јавних тужилаца. Савет је након расправе констатовано да нема спољашнег непримереног утицаја чиме је прихваћена аргументација Повереника.

У стручној јавности такође су могле да се чују примедбе на рад Повереника и Савета кадад је у питању заштита тужилаца од непримерених утицаја.

Из извештаја CEPRIIS-а о јавности рада Високог савета судства и Високог савета тужилаштва за период мај 2023 – децембар 2024. године¹⁷ произлази да постоји неколико изазова у раду Повереника. Први се тиче недовољне транспарентности рада, јер интернет страница Савета не обезбеђује довољне информације у погледу функције Повереника. Такође, недостаје упутство за начин подношења пријаве непримереног утицаја и позив јавним тужиоцима да такав утицај пријаве. Други се тиче начина рада Повереника, односно чињенице да у формулацијама избегава правно квалификовање конкретних ситуација на недвосмислен начин, као и да избегава редовно обраћање јавности поводом могућих непримерених утицаја на рад јавних тужилаца. У извештају се закључује да укупан ефекат овакве праксе, у комбинацији са недовољном видљивошћу саме функције и неразвијеним механизмом пријаве, јесте стварање утиска да јавна тужилаштва функционишу без спољних или унутрашњих притисака, иако је управо постојање таквих утицаја било један од разлога за увођење института повереника. Коначно, констатује се да повереник у посматраном периоду није био јавно активан, није подстицао пријављивање непримереног утицаја, нити је користио овлашћење да по сопственој иницијативи покреће поступке заштите, иако је таква могућност предвиђена.

Из публикације Удружења јавних тужилаца Србије „Европски стандарди у области слободе изражавања и слободе удруживања судија и јавних тужилаца и пракса у Србији“¹⁸ произлази да бројни примери непримереног

¹⁷ <https://www.cepris.org/istrazivanja-i-analize/izvestaj-o-javnosti-rada-visokog-saveta-sudstva-i-visokog-saveta-tuzilastva-2023-2024/>, str. 31.

¹⁸ „Европски стандарди у области слободе изражавања и слободе удруживања судија и јавних тужилаца и пракса у Србији“, Београд, 2025, стр. 74

утицаја, како спољног тако и унутрашњег, нису били предмет реаговања Повереника. Указано је да анализа статистичких података отвара питање поверења у ефикасност овог механизма. Као илустрација наведеног поменуто је иницијатива јавних тужилаца и судија који су прикупљали потписе поводом изјаве председника Републике, у којој је најављено разрешење тужилаца и полицијских службеника који, према тој оцени, не штите уставни поредак.

Закључак

Из досадашње нормативне еволуције и доступне праксе може се закључити да институт Повереника за самосталност представља важан корак у правцу институционализације заштите јавних тужилаца од непримерених утицаја. Највећи значај овог правног механизма је чињеница признања постојања непримерених утицаја на рад јавних тужилаца, дефинисање и класификовање таквих утицаја, увођење посебних канала за пријаву притиска на јавне тужиоце, као и охрабривање тужилаца да такве утицаје пријаве.

Важно је напоменути да пре увођења Повереника у домаћи правни систем, није постојао механизам заштите јавних тужилаца од непримерених утицаја, нити су такви утицаји били препознати као нешто од чега је тужиоце потребно штитити. У новом нормативном оквиру, који је уследио након уставне реформе у области правосуђа, овај механизам добио јасније законско упориште, а истовремено је у пракси развијена едукативна улога Повереника, кроз сарадњу са међународним партнерима.

Ипак, анализа извештаја и доступне праксе показује да делотворност овог механизма и даље остаје ограничена. За то постоји неколико разлога:

- Пре свега, у пракси се **не уочава довољно јасан, конзистентан и предвидив стандард на основу кога се процењује када одређено понашање достиже праг непримереног утицаја**. Уместо развоја аутономног, институционално-заштитног стандарда, у појединим случајевима уочљиво је ослањање на формулације и приступ ближи кривичноправном стандарду доказивања. Кривичноправно резонување сужава простор за препознавање суптилних облика стварних и претпостављених образаца моћи који леже у суштини непримерених утицаја.

- Даље, доступна пракса показује **изразиту уздржаност у експлицитној квалификацији спорних понашања**. Повереник се често служи ненормативним језиком, општим вредносним оценама и апелима, без јасног именованја да ли је у конкретном случају реч о непримереном утицају или не. Таква уздржаност слаби и нормативну и симболичну снагу механизма, јер заштита самосталности не подразумева само описивање ризика, већ, пре свега њихово јасно институционално препознавање и именованје.
- Посебан проблем представља чињеница да је досадашња пракса Повереника **претежно усмерена на спољашње облике притиска**, док унутрашњи непримерени утицаји остају знатно мање видљиви у извештајима и одлукама. До сада не постоји ниједна одлука Повереника којом се потврђује постојање унутрашњег непримереног утицаја. У систему који је по својој природи хијерархијски, управо су унутрашњи облици притиска посебно осетљиви и тешко уочљиви, због чега би механизам заштите морао показати већу способност да препозна такве утицаје и да их јасно артикулише.
- Ограничења су видљива и у **комуникационој димензији** овог механизма. Иако се велики број предмета односи на медије, не уочава се развијена двосмерна комуникација са јавношћу, нити континуирана кризна комуникација у ситуацијама повећаног притиска. Механизам тако остаје више реактиван него превентиван, више усмерен на накнадно прикупљање доказа, него на благовремено препознавање феномена моћи, притиска и утицаја који се често испољавају управо кроз претпостављени ауторитет, јавну функцију или политичку тежину онога ко поруку шаље.
- Коначно, не треба изгубити из вида ни **институционално ограничење** које произлази из самог модела одлучивања. Иако Повереник представља прву линију реакције, коначна одлука о постојању непримереног утицаја остаје у надлежности Високог савета тужилаштва. Имајући у виду састав Савета и присуство чланова чији избор зависи од политичких органа, у политички осетљивим предметима не може се у потпуности искључити ризик од институционалне уздржаности, што додатно утиче на перцепцију ограничене ефикасности механизма.

Ради уравнотежене оцене, треба имати у виду да се од Повереника за самосталност у појединим случајевима очекује више него што је његова нормативна улога. Повереник није орган који треба да коначно разреша-

ва све конфликте унутар јавног тужилаштва, нити да „пресуђује“ о свим спорним ситуацијама, већ механизам чија је функција да препозна, именује и иницира заштиту у случајевима непримереног утицаја. Зато није свако спорно или неприхватљиво поступање истовремено и непримерени утицај у смислу закона.

Коначно, може се закључити да је институт Повереника за самосталност значајан као нормативни и институционални почетак, али да његов пуни домет још увек није остварен. У садашњем облику, он представља кориштан канал за артикулацију проблема и иницирање институционалне реакције, али још увек не делује као довољно снажан и механизам заштите. Његово даље јачање захтевало би:

- **јасније стандарде за препознавање непримереног утицаја, спремност на експлицитнију квалификацију спорних понашања,**
- **већу осетљивост за унутрашње облике притиска,**
- **као и развој превентивне и комуникационе функције.**

Тек би тада овај механизам могао у потпуности да одговори стандардима који у европским документима подразумевају не само формално постојање канала заштите, већ и његову ефективност.



uts.org.rs