

Dr Goran Ilić
Dr Marina Matić Bošković

Javno tužilaštvo u Srbiji – Istorijski razvoj, međunarodni standardi, uporedni modeli i izazovi modernog društva

Beograd, 2019

Dr Goran Ilić
Dr Marina Matić Bošković

Javno tužilaštvo u Srbiji –
Istorijski razvoj, međunarodni standardi, uporedni modeli
i izazovi modernog društva

Izdavač
Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
Beograd, Gračanička 18

Za izdavača
Dr Ivana Stevanović
Direktorka Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja

Recenzenti
Dr Milan Škulić, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu
Dr Stanko Bejatović, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu
Dr Nebojša Ranđelović, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Dizajn korica
Dr Ana Batrićević

Fotografija: *Mauricio Artieda*

Kompjuterska obrada teksta
Slavica Miličić

Štampa
Pekograf d.o.o.

Tiraž
300

SADRŽAJ

GORAN ILIĆ	11
1. Istorijski razvoj javnog tužilaštva u Srbiji	11
1.1. Nastanak i razvoj organa javne optužbe do Drugog svetskog rata u Srbiji	11
1.1.1. Koreni optužne funkcije u Srbiji	11
1.1.2. Organizacija i nadležnost državnog tužioštva u Kraljevini SHS.....	13
1.2. Javno tužilaštvo nakon Drugog svetskog rata	15
1.2.1. Odluka AVNOJ-a o ustanovljenju i nadležnosti javnog tužioca DFJ	15
1.2.2. Zakon o javnom tužilaštvu iz 1946. godine	18
1.2.3. Zakon o javnom tužilaštvu iz 1954. godine	22
1.2.4. Zakon o javnom tužilaštvu iz 1965. godine	28
1.2.5. Ustav SFRJ iz 1974. godine i javno tužilaštvo	31
1.2.6. Zakon o saveznom javnom tužilaštvu iz 1974. godine	32
1.2.7. Zakon o javnom tužilaštvu SR SRBIJE iz 1977. godine.....	35
1.2.8. Zakon o javnom tužilaštvu iz 1989. godine	39
1.2.9. Zakon o javnom tužilaštvu Republike Srbije iz 1991. godine.....	41
1.2.10. Zakon o Saveznom državnim tužiocu iz 1992. godine	44
1.2.11. Zakon o javnom tužilaštvu iz 2001. godine.....	46
1.2.12. Zakon o visokom savetu pravosuđa.....	48
1.2.13. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala.....	53
1.2.14. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku protiv učinilaca ratnih zločina	56

1.2.15. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala	58
MARINA MATIĆ BOŠKOVIĆ	61
2. Međunarodni i evropski standardi o javnom tužilaštvu	61
2.1. UN i međunarodni standardi tužilaca	62
2.2. Evropski standardi	65
2.2.1. Savet Evrope i Evropski sud za ljudska prava	66
2.2.2. Evropska unija i Sud pravde EU	70
2.3. Nezavisnost	74
2.3.1. Unutrašnja nezavisnost	78
2.3.2. Spoljašnja nezavisnost	80
2.3.3. Uloga pravosudnih saveta u obezbeđenju nezavisnosti	83
2.4. Odgovornost	89
MARINA MATIĆ BOŠKOVIĆ	93
3. Uporedni modeli uređenja javnog tužilaštva	93
3.1. Stepen hijerarhije	98
3.2. Položaj i uloga javnog tužilaštva	104
3.2.1. Javno tužilaštvo u sistemu podele vlasti	104
3.2.2. Izbor javnih tužilaca	109
3.2.3. Mehanizmi zaštite od neprimerenih uticaja	111
3.2.4. Pravosudni saveti kao organi tužilačke uprave	114
3.2.5. Odgovornost javnih tužilaca	117
3.3. Nadležnost i ovlašćenja javnih tužilaca	120
3.3.1. Ovlašćenja javnog tužioca tokom predistražnog postupka i istrage	121
3.3.2. Ovlašćenja javnog tužioca i diverzione forme	124
3.3.3. Sporazum o priznanju krivičnog dela i ovlašćenja javnog tužioca	130
3.3.4. Javni tužilac i zaštita žrtava	133
3.4. Javno tužilaštvo i policija	136

GORAN ILIĆ	143
4. Javno tužilaštvo u Srbiji danas	143
4.1. Javno tužilaštvo u Ustavu od 2006. godine.....	143
4.1.1. Analiza organizacionog modela sa stanovišta odredbi Zakona o javnom tužilaštvu iz 2008. godine	147
4.1.1.1. Osnovne odredbe.....	148
4.1.1.2. Uređenje javnog tužilaštva.....	162
4.1.1.3. Pravosudna uprava	188
4.1.1.4. Položaj javnog tužioca i zamenika javnog tužioca.....	188
4.1.1.5. Izbor	202
4.1.1.6. Prestanak funkcije.....	209
4.1.1.7. Vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca	214
4.1.1.8. Disciplinska odgovornost i disciplinski postupak	216
4.1.1.9. Kolegijum javnog tužilaštva	225
4.1.1.10. Osoblje i sredstva za rad javnog tužioca.....	226
4.2. Nadležnost, sastav i način izbora članova Državnog veća tužilaca	232
4.2.1. Izborne nadležnosti.....	232
4.2.2. Finansijske nadležnosti	236
4.2.3. Organizacione nadležnosti.....	237
4.2.4. Normativne nadležnosti	239
4.2.5. Sastav i način izbora članova Veća.....	240
4.2.6. Izbor kandidata za članove Veća iz reda javnih tužilaca i zamenika	244
4.2.7. Imunitet članova Državnog veća tužilaca	246
4.3. Organizacija odeljenja javnih tužilaštava nadležnih za suzbijanje korupcije	247
 MARINA MATIĆ BOŠKOVIĆ	 253
5. Uređenje javnog tužilaštva kao odgovor na izazove modernog društva.....	253

5.1. Reforma javnog tužilaštva kao deo procesa evropskih integracija	254
5.2. Zahtevi bezbednosti.....	261
5.3. Uticaj globalizacije – jedinstveno evropsko tržište i evropski javni tužilac	264
5.4. Poverenje građana u pravosudni sistem kao jedan od zahteva savremenog društva.....	270
5.5. Mediji i javno tužilaštvo.....	275
 GORAN ILIĆ	 281
6. Neke osobenosti položaja javnog tužioca u postupku u Srbiji	281
6.1. Javni tužilac i predistražni postupak i istraga	281
6.1.1. O predistražnom postupku	281
6.1.2. Odnos javnog tužioca i policije u predistražnom postupku ..	282
6.1.3. Krivična prijava policije javnom tužiocu koji rukovodi policijom	286
6.1.4. Nedoumice u pogledu prikupljanja obaveštenja.....	287
6.1.5. Načelo oportuniteta - opšte napomene	289
6.1.6. Postupanje po načelu oportuniteta krivičnog gonjenja	291
6.1.7. Odbacivanje krivične prijave primenom čl. 284. st. 1. i 4. ZKP-a	297
6.1.8. Dejstvo odbacivanja krivične prijave	299
6.1.9. Preuzimanje radnje od policije.....	300
6.1.10. Samostalno preduzimanje mera i radnje policije u predistražnom postupku.....	301
6.1.11. Dokazne radnje policije u predistražnom postupku	303
6.1.12. Zadržavanje lica	304
6.1.13. Javni tužilac kao subjekt istrage	306
6.1.14. Predistražni postupak i istraga - norme i prakse.....	312
6.2. Javni tužilac i teret dokazivanja	319
6.2.1. Teret dokazivanja - norme i prakse.....	327
6.3. Javni tužilac i oštećeni.....	330
6.3.1. Prigovor oštećenog protiv odluke javnog tužioca da ne preduzme ili ne nastavi krivično gonjenje	330

6.3.2. Oštećeni i načelo oportuniteta krivičnog gonjenja	337
6.3.3. Oštećeni i sporazumi javnog tužioca i okrivljenog	339
6.3.4. Oštećeni u odlukama Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda.....	340
6.3.5. Oštećeni - norme i prakse	341
LITERATURA	345

1. ISTORIJSKI RAZVOJ JAVNOG TUŽILAŠTVA U SRBIJI

1.1. Nastanak i razvoj organa javne optužbe do Drugog svetskog rata u Srbiji

1.1.1. Koreni optužne funkcije u Srbiji

Ustanovljavanju javnog tužilaštva kao zasebnog organa prethodilo je normiranje načina vršenja optužne funkcije i poveravanje te funkcije policijskim organima ili sudovima. U aktu pod nazivom Ustrojstvo okružnih sudova (Ustrojenije sudova okružni) donetom 1840. godine susrećemo odredbe o vršenju optužne funkcije od strane policijskih vlasti. Tokom sudskog postupka policijske vlasti dužne su da vrše optužnu delatnost, jer “onaj, koi krivca Sudu naispit preda, smatrati se mora kao javni tužitelj njegov koi je dužan zločinstvo učinjeno sa svima dokazatelstvima Sudu predložiti” (čl. 11).¹

Potpunije normativno uređivanje optužne funkcije izvršeno je Zakonom o postupku sudskom u krivičnim delima iz 1865. godine. Po tom zakonu “isleđujuće i istražujuće vlasti” u krivičnom postupku su kmetovi, sreske i

¹ V. Đurđić, N. Randelović, G. Ilić, Srpsko državno tužilaštvo 1804–2004, Niš 2004, 43.

okružne policijske vlasti i okružni sudovi. Istražne radnje za krivična dela koja se gone po službenoj dužnosti po pravilu su preduzimali policijski organi. U važnijim i složenijim slučajevima policija može odmah na početku isleđenja dostaviti predmet sudu koji je određivao sudiju za isleđenje i podnošenje tužbe sudu. Isleđujući sudija imao je status državnog tužioca (čl. 22. Zakonika).² Dakle, po Zakonu iz 1865. godine, funkciju krivičnog progona vršile su policijske vlasti ili poseban sudija koji u sudskom postupku ima ulogu državnog tužioca.

Zakonom o postupku vojnih sudova Kraljevine Srbije u krivičnim delima iz 1901. godine uvodi se vojni tužilac i predviđa njegova nadležnost i delokrug rada. Vojni državni tužioci postavljani su ukazom na predlog vojnog ministra. Istovremeno sa dužnošću vojnog tužioca vršili su i dužnost referenta za sudstvo pri divizijskim oblastima.³ Prema tome, Zakon o postupku vojnih sudova Kraljevine Srbije u krivičnim delima optužnu funkciju i uopšte gonjenje učinilaca krivičnih dela poverava posebnom organu, vojnom tužiocu.

U “Braniču” iz 1905. godine se po prvi put na detaljan način iznosi položaj islednih organa u pravosudnom sistemu tadašnje Srbije. Posebni organ u “predistrazi uglavnome je policijska vlast, a u glavnoj ili specijalnoj istrazi državni tužilac i prvostepeni sudovi”.⁴ Po članu 3. Zakona o istražnim vlastima organi islednih vlasti potpuno su odvojeni i nezavisni od sudskih. Isledni odbor je naročiti organ isleđivanja i čine ga državni tužilac i sudski pisar.⁵

² V. Đurđić, N. Randelović, G. Ilić, *Srpsko državno tužilaštvo 1804–2004*, Niš 2004, 60-61.

³ V. Đurđić, N. Randelović, G. Ilić, *Srpsko državno tužilaštvo 1804–2004*, Niš 2004, 74-75.

⁴ A. Gvozd. Živković, *Pojam i uloga Državnog optužništva*, Branič, god. XI, Beograd 1905, 623.

⁵ A. Gvozd. Živković, *Pojam i uloga Državnog optužništva*, Branič, god. XI, Beograd 1905, 816.

1.1.2. Organizacija i nadležnost državnog tužništva u Kraljevini SHS

I u novostvorenoj zajedničkoj državi nastavlja se stručna debata o ulozi i položaju javnog tužilaštva. U jednom tekstu objavljenom 1922. godine ističe se da bi državni prokurator trebali da budu centralni organ izviđaja tokom koga “sudska, policijska i svaka druga državna vlast mora udovoljiti zahtevima državnog tužioca”. Da bi uspešno vršili profesiju, državni tužioci moraju ekonomski biti izjednačeni sa sudijama. “Državni prokurator i viši državni prokurator treba da stoje u istom redu kao predsednik okružnog suda odnosno predsednik apelacionog suda, zamenici tužilaca, pak da budu ravni sudijama dotičnog suda.”⁶

Organizacija i nadležnost organa optužbe po prvi put se celovito uređuje u Zakonu o državnom tužioštvu.⁷ Pre nego što će javno tužilaštvo biti formirano kao poseban organ, u Srbiji će, kao što je rečeno, ovlašćenja javne optužbe vršiti policijske vlasti, a u glavnoj fazi postupka sudija koji je određen godišnjim rasporedom.⁸

Zakonom o državnom tužioštvu od 1929. godine⁹ (ukinut je Zakon o državnom tužioštvu iz 1928. godine, koji praktično nije ni stupio na pravnu snagu) uređivao je, jednobrazno i za celu teritoriju Kraljevine Jugoslavije, organizaciju i nadležnost organa državne optužbe.

Državno tužilaštvo po Zakonu o državnom tužioštvu od 1929. godine bilo je organ izvršne vlasti koji se starao o pokretanju izviđaja i istrage i podizanju javne optužbe i tako realizovao pravo države na kažnjavanje krivaca za izvršena krivična dela. Osim gonjenja učinilaca delikata, imalo je zadatak da u

⁶ A. Jeglič, *Državni tužilac*, Arhiv za pravne i društvene nauke, knj. 5. drugog kola, Beograd 1922, 221-222.

⁷ *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, br. 73-XXIX od 28. marta 1929.

⁸ T. Živanović, *Osnovni problemi krivičnog i građanskog procesnog prava (postupka)*, Beograd 1941, 237.

⁹ *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, br. 73-XXIX od 28. marta 1929.

pojedininim slučajevima preko policije vrši otkrivanje počinioca dela, kao i da obavlja dužnost tužioca u disciplinskim stvarima sudskog osoblja.

Sve državne tužioce i njihove zamenike postavljao je kralj, na predlog ministra pravde, uz saglasnost sa predsednikom Ministarskog saveta. Vrhovni državni tužilac ima sve prinadležnosti i rang kao potpredsednik Kasacionog suda (paragraf 9). Zakon je ustanovljavao pravo strogog nadzora višeg tužioca nad nižim, što je uključivalo i pravo izdavanja pismenog ili usmenog ukora. Disciplinski postupak protiv članova državnog tužilaštva sprovodio se po pravilima postupka koji je važio za sudije. Postupak protiv tužioca ili zamenika može pokrenuti njegov starešina ili ministar pravde. O disciplinskim krivicama vrhovnog državnog tužioca odlučuje opšta sednica Kasacionog suda. Za niže tužioce i zamenike tužilaca nadležan je disciplinski organ suda pred kojim oni postupaju. U prelaznim odredbama Zakon uređuje položaj organa optužbe koji već postoje u delovima Jugoslavije koji su imali akuzatorski model krivičnog postupka.

Organizacija državnog tužilaštva, takođe, podrazumevala je postojanje državnih tužilaštava koja postupaju pred okružnim sudovima, viših državnih tužilaštava koja postupaju pred apelacionim sudovima i kod Kasacionog suda Vrhovnog državnog tužilaštva.

Premda javno tužilaštvo kao poseban specijalizovani organ za progon učinilaca krivičnih dela nije postojalo u periodu 1941–1944. godine, u to vreme se javljaju organi kod kojih se uočavaju elementi buduće funkcije javnog tužilaštva. U Čačku je u jesen 1941. godine delovao Odbor za borbu protiv pete kolone. Sličan organ je postojao i u Užicu, a Valjevski partizanski odred je imao kancelariju sa stalnim islednikom radi ispitivanja fašističkih agenata.¹⁰

Preteča posleratnog javnog tužilaštva bila je i islednička služba čije osnove nalazimo u Naredbi Vrhovnog štaba o ustrojstvu i nadležnosti vojnih sudova od 29. decembra 1942. godine. Naredbom se detaljno uređuje položaj islednika

¹⁰ L. Dragojlović, *Delatnost sudova u Užičkoj republici*, Titovo Užice 1981, 167.

čija je osnovna obaveza bila da na osnovu usmene ili pismene izjave bilo kog lica "povede postupak radi istraživanja prijavljenog krivičnog dela". Islednik je bio dužan da o završetku istrage obavesti nadležni vojni sud. Na pretresu, islednik je imao ulogu referenta koji je referisao o izvršenom krivičnom delu i njegovom učiniocu, ali prilikom odlučivanja nije imao pravo glasa.¹¹ Nadležnosti islednika ukazuju da se radilo o organu koji je vršio funkciju krivičnog progona, tako da se može zaključiti da je islednik preteča posleratnog javnog tužioca.

1.2. Javno tužilaštvo nakon Drugog svetskog rata

1.2.1. Odluka AVNOJ-a o ustanovljenju i nadležnosti javnog tužioca DFJ

Prva privremena krivično-pravosudna institucija nakon Drugog svetskog rata bio je Sud za suđenje zločina i prestupa protiv srpske nacionalne časti. Na osnovu člana 5. Odluke Velike antifašističke narodnooslobodilačke skupštine Srbije, Predsedništvo Anti- fašističke skupštine narodnog oslobođenja Srbije donelo je Odluku o sudu za suđenje zločina i prestupa protiv srpske nacionalne časti.¹² Odredbe Odluke su bile retroaktivnog dejstva i uređivale su organizaciju i suđenja u postupku za posebnu vrstu kažnjivih dela "zločine i prestupe protiv srpske nacionalne časti".¹³

Postupak pred Sudom za suđenje zločina i prestupa protiv srpske nacionalne časti pokretao se na osnovu prijave Državne komisije za utvrđivanje

¹¹ D. Perović, *Javni tužilac u jugoslovenskom krivičnom procesnom pravu*, magistarski rad odbranjen na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd 1979, 31-32.

¹² *Službeni glasnik Srbije*, br. 3 od 10.3.1945. godine. Odluka je obnarodovana i stupila na snagu 19. decembra 1944. godine, dok sama Odluka nosi datum 11. decembar.

¹³ Osim kod nas, i u nekim drugim evropskim državama bila su propisivana kažnjiva dela koja su sa retroaktivnom važnošću sankcionisala saradnju sa okupatorom. Tako je recimo Francuska 1944. godine propisala krivično delo "nacionalne nedostojnosti" sa retroaktivnom važnošću na osnovu koga je kažnjeno 130.000 "nepatriota". V.: B. Milosavljević, *Diskvalifikacija pripadnika elite, beneficijara, i saradnika represivnih režima (tzv. lustracija)*, *Pravni život* 12/2001, 747-748.

zločina okupatora i njegovih pomagača, OZNA za Srbiju, redovnih i vojnih sudova, kao i na osnovu prijave privatnih lica. "Pri Sudu" je bio imenovan narodni tužilac koji je imao zamenike u pojedinim većima Suda, sa zadatkom da vodi istragu, sastavlja optužnicu i stavlja predlog za određivanje pritvora. Narodni tužilac Suda za suđenje zločina i prestupa protiv srpske nacionalne časti je prvi javnotužilački organ u posleratnoj Jugoslaviji.

Nekoliko meseci kasnije donosi se prvi celoviti propis o tužilaštvu nakon Drugog svetskog rata, Odluka AVNOJ-a broj 133 o ustanovljenju i nadležnosti javnog tužioca DFJ, od 3.2.1945. godine.¹⁴ Odlukom je izvršeno osnivanje javnog tužilaštva DFJ, kao posebnog i jedinstvenog organa i istovremeno su utvrđene njegove nadležnosti i uređenje.

Po Odluci javnom tužiocu DFJ poveren je vrhovni nadzor nad ispunjavanjem zakona, odluka organa izvršne vlasti, službenih lica i građana (čl. 1. Odluke). Javnom tužiocu i njegovim organima u federalnim jedinicama pripadalo je pravo zakonske intervencije i podnošenja redovne žalbe u svakom stadijumu postupka. Javni tužilac je imao i pravo podnošenja nadzorne žalbe protiv pravnosnažne odluke (čl. 2).

Javni tužilac je organ izvan sistema organa izvršne vlasti, štaviše, javni tužilac je imao pravo da vrši nadzor nad zakonitim ponašanjem organa izvršne vlasti.

Ukoliko uporedimo organizaciju i nadležnost državnog tužilaštva prema Zakonu od 1929. godine i javnog tužioca ustrojenog Odlukom AVNOJ-a br. 133, uočićemo brojne razlike. Recimo, prema Zakonu o državnom tužioštvu od 1929. godine, državni tužilac je bio ograničen "na nadzor nad ispunjavanjem Krivičnog zakona ukoliko su bila u pitanju dela koja se gone po službenoj dužnosti", i nadzor se realizovao sudelovanjem u krivičnom postupku u kome je tužilac vršio optužnu funkciju. Za razliku od predratnog državnog tužioca, posleratni javni tužilac se nije ograničavao na nadzor nad ispunjavanjem

¹⁴ *Službeni list DFJ*, br. 4/45.

Krivičnog zakona. Naprotiv, “on nadzirava ispunjavanje svakog zakona, ima mogućnost sudelovanja ne samo u krivično-sudskom postupku, nego i u građansko-sudskom postupku i upravnom postupku, kao i neograničenu mogućnost da ospori pravosnažne odluke i presude”.¹⁵

Javnog tužioca DFJ imenovao je AVNOJ (čl. 4). Javne tužioce federalnih jedinica imenovao je Javni tužilac DFJ na predlog Zemaljskih antifašističkih veća. Ostale tužioce postavljao je javni tužilac federalne jedinice, uz potvrdu Javnog tužioca DFJ (čl. 5). Iz navedenih odredaba proizilazi ovlašćenje zakonodavne vlasti da imenuje saveznog i tužioce federalnih jedinica, dok je za postavljanje nižih javnih tužilaca bio nadležan javni tužilac federalne jedinice, koji je za imenovanje morao da pribavi saglasnost (potvrdu) Javnog tužioca DFJ. Odluka o ustanovljenju i nadležnosti javnog tužioca DFJ propisala je dva principa organizacije i rada javnog tužilaštva: princip jedinstvenosti i princip nezavisnosti.¹⁶ Princip jedinstvenosti značio je da je javno tužilaštvo FNRJ ustrojeno kao jedinstveni organizam. Princip nezavisnosti je bliže određen čl. 6. Odluke o ustanovljenju i nadležnosti javnog tužioca DFJ. Prema čl. 6. javno tužilaštvo je funkcionalno nezavisan organ ali isključivo u odnosu na mesne organe državne vlasti, dok republički i savezni organi nisu obuhvaćeni ovim principom.

Nadležnosti javnog tužioca u pogledu kontrole zakonitosti državne uprave i pravosuđa bile su okvirno propisane Odlukom o ustanovljenju i nadležnosti javnog tužioca DFJ, dok je delokrug tužilaštva u vezi sa krivičnim gonjenjem bio bliže razrađen Uputstvom za organizaciju i rad javnih tužilaca od 25.4.1945. godine.¹⁷

¹⁵ J. Vilfan, *Javno tužilaštvo u svetlosti najnovijih zakona*, Arhiv za pravne i društvene nauke br. 1-2, maj-juni 1945, Beograd 1945, 85.

¹⁶ D. Perović, *Javni tužilac u jugoslovenskom krivičnom procesnom pravu*, magistarski rad odbranjen na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd 1979, 38.

¹⁷ *Šužbeni list DFJ*, br. 41/45. Uputstvom je bilo predviđeno postojanje javnog tužioca DFJ, javnih tužilaca federalnih jedinica, oblasti, okruga i srezova.

Javni tužilac DFJ 14.5.1945. godine doneo je privremeno “Uputstvo za postavljanje javnih tužioca i njihovog pomoćnog osoblja”. Uputstvom su razrađivana pravila o imenovanju iz Odluke AVNOJ-a o ustanovljenju i nadležnosti Javnog tužioca DFJ. Po tom uputstvu, javnog tužioca federalne jedinice imenovao je javni tužilac DFJ na predlog Zemaljske narodne skupštine. Javni tužilac DFJ postavljao je svog zamenika, starijeg pomoćnika, pomoćnika i ostalo pomoćno osoblje. Javne tužioce oblasti, okruga i sreza i njihove pomoćnike i ostalo pomoćno osoblje postavljao je javni tužilac federalne jedinice uz potvrdu javnog tužioca DFJ.¹⁸

Sledeći korak u izgradnji javnog tužilaštva bio je određen dopisom javnog tužioca DFJ od 10.10.1945. u kome su izneta pravila za organizaciju sreskih tužilaštava. U dopisu stoji da su “organi javnog tužioca u srezovima pomoćnici okružnih javnih tužilaca”. Osnovni razlog zbog koga se javni tužilac DFJ opredelio za ovo rešenje bio je nedostatak kadrova tako da je “formalna zavisnost pomoćnika okružnih javnih tužilaca za pojedine srezove od okružnih javnih tužilaca omogućavala zamenu kadrova bez posledica po instituciju”.¹⁹

1.2.2. Zakon o javnom tužilaštvu iz 1946. godine

Prvi posleratni Zakon o javnom tužilaštvu donet je 22.7.1946. godine.²⁰ Zakon o javnom tužilaštvu iz 1946. godine²¹ određivao je javno tužilaštvo kao organ Narodne skupštine “koji u svrhu zaštite državnog i društveno-ekonomskog uređenja FNRJ i učvršćivanja zakonitosti ima zadatak da vrši nadzor nad pravilnim izvršavanjem zakona, da preduzima na zakonu zasnovane radnje pred sudovima i organima uprave radi zaštite opštenarodne

¹⁸ Privremeno uputstvo za postavljanje javnih tužilaca i njihovog pomoćnog osoblja nosilo je delovodnu oznaku br. 43/45 od 14.5.1945.

¹⁹ V. Goce Vučetić, *Razvojni put, mesto i funkcija javnog tužilaštva u društveno-političkom sistemu SFRJ*, u: Trideset godina javnotužilačke organizacije, Beograd 1976, 36.

²⁰ *Službeni list FNRJ*, br. 60/46

²¹ U upotrebi je bio izraz tužιοštvo tako da je naziv zakona glasio: “Zakon o javnom tužιοštvu“. Naredni zakoni za tužilaštvo koriste naziv tužιοštvo, ali će se u ovoj studiji pretežno koristiti savremeni izraz tužilaštvo.

imovine i drugih državnih interesa i da vrši gonjenje učinilaca krivičnih dela”. Za svoj rad, javni tužilac FNRJ odgovarao je Narodnoj skupštini, dok su ostali javni tužioci odgovarali za rad javnom tužiocu FNRJ. Javni tužilac FNRJ, prema slovu Zakona, imao je dva zamenika. Javnog tužioca i njegove zamenike birala je i razrešavala Narodna skupština. Celokupnim radom tužilaštva rukovodio je javni tužilac (čl. 2). Javni tužilac FNRJ imenovao je i razrešavao javne tužioce federalnih jedinica, dok su javni tužioci republika imenovali javne tužioce i zamenike javnih tužilaca autonomne pokrajine i autonomne oblasti, kao i druge niže tužioce, uz obaveznu potvrdu javnog tužioca FNRJ. Zakon nije sadržao odredbe o disciplinskoj odgovornosti tužilaca i zamenika tužilaca. Praznina u ovom pogledu verovatno se popunjavala primenom pravila o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika i bila ograničena na razloge i postupak za njihovo razrešenje.

Prema Zakonu iz 1946. godine tužilaštvo je obavljalo i preventivnu funkciju, jer državni organ koji je imao tako „široka ovlašćenja radi zaštite zakonitosti implicitno je imao pravo i obavezu da preduzme i različite preventivne mere“.²²

Pored, razgranatih ovlašćenja izvan krivičnog postupka, kao što se da videti, javni tužilac je u krivičnom postupku vršio i istražnu delatnost.²³ Istražna funkcija javnog tužioca bila je uređena na identičan način, kao i kod organa krivičnog gonjenja u RSFSR-u po Zakoniku o krivičnom postupku iz 1929. godine.

Osim istražne, javni tužilac je bio nosilac i optužne funkcije. Kao nosilac optužne funkcije javni tužilac je imao pravo i dužnost da podigne i zastupa optužni akt. Javnom tužiocu je isključivo pripadalo pravo podnošenja ekskluzivnog vanrednog pravnog leka, zahteva za zaštitu zakonitosti, koji je mogao da bude podignut samo protiv pravosnažnih sudskih odluka i odluka organa uprave.

²² M. Gašović, *Organizacija i funkcije javnog tužilaštva u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, magistarski rad odbranjen na Pravnom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad 1999, 172.

²³ Ovo ovlašćenje tužiocu daje centralnu ulogu u krivičnom postupku.

Brojne i obimne kompetencije opredelile su pravni karakter tužilaštva kao državnog organa u ovom periodu. Tužilaštvo ne samo da vrši različite funkcije (otkriva dela i učinioce, isleđuje, pokreće i učestvuje u postupcima), već učestvuje i u različitim oblastima društvenog i državnog života (uprava, građansko i krivično pravo, radno i socijalno pravo, prekršajni i disciplinski postupci, zaštita privrede, obnove i izgradnje zemlje, kao i učešće u radu izvršnih odbora narodnih odbora). Tako se čini tačnim zaključak da zbog svoje nadležnosti tužilaštvo nije bilo organ pravosuđa, već „specifičan nadzorni organ najvišeg zakonodavnog tela, kome je povereno čuvanje zakonitosti“.²⁴ Jedan od razloga za takvo određenje javnog tužilaštva trebalo bi tražiti u činjenici da je Zakon donet u periodu funkcionisanja jednog nedovršenog pravnog sistema u kome nisu postojale specijalizovane službe i organi koji bi “nadzirali” različite oblasti društvenog i državnog života. Otuda i potreba za organom koji ima objedinjavajuću ulogu organa “opšteg nadzora”.

Sovjetski model se sledio ne samo u pogledu određivanja funkcija javnog tužilaštva FNRJ, već i u pogledu same organizacije tužilaštva. Svi organizacioni principi sovjetske prokurature preuzeti su i dosledno sprovedeni kroz Zakon o javnom tužioštvu. Stroga hijerarhija i potčinjenost nižih tužilaca je potpuno nekritički uneta u jugoslovensko zakonodavstvo po uzoru na SSSR. Način izbora najvišeg tužioca bio je istovetan načinu izbora javnog tužioca u SSSR-u, tačnije, i jednog i drugog birao je najviši predstavnički organ, a niže tužioce imenovao je javni tužilac FNRJ, što je takođe predstavljalo rešenje preuzeto iz sovjetskog zakonodavstva. Vršeci primarnu funkciju opšteg nadzora, javno tužilaštvo je štitilo zakonitost i obezbeđivalo jedinstvenu primenu propisa. Preobražaj tužilaštva iz državnog organa opšteg nadzora, čija ovlašćenja sežu u gotovo sve oblasti društvenog života, u organ koji prevashodno vrši funkciju krivičnog gonjenja, dogodice se tek u narednim godinama kroz ustavne i zakonske reforme.

²⁴ D. Perović, *Javni tužilac u jugoslovenskom krivičnom procesnom pravu*, magistrski rad odbranjen na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1979, 43.

Organi Javnog tužilaštva su javni tužioci narodnih republika, autonomnih pokrajina, autonomnih oblasti, oblasti, okruga, gradova i srezova. Prema slovu Zakona organi javnog tužioca bili su “nezavisni” u svom radu od drugih organa državne vlasti i “podređeni su samo Javnom tužiocu FNRJ”.

Zakon je normirao pravo višeg javnog tužioca da podređenim javnim tužiocima izdaje uputstva i naređenja radi pravilnog vršenja službe. Ta uputstva i naređenja su obavezujućeg karaktera za podređene javne tužioce. Pravo nadređenog tužioca je apsolutno i nije vezano za postojanje bilo kakve bojazni u pogledu pravilnog vršenja službe od strane nižeg tužioca. Osim toga, nije bilo propisano pravo nižeg tužioca da prigovori na sadržinu primljenog obaveznog uputstva. Kao jedno od hijerarhijskih ovlašćenja bilo je predviđeno pravo višeg javnog tužioca da neposredno upotrebi sva pravna sredstva koja ima i podređeni javni tužilac, ali i da poništi akte nižeg tužioca protivne zakonu. Može se zaključiti da Zakon o javnom tužilaštvu iz 1946. godine ustanovljava niz organizacionih načela za javno tužilaštvo kao što su: centralizam, hijerarhija, monokratsko uređenje, unutrašnje jedinstvo, ograničena samostalnost i stalnost dužnosti.

Disciplinska odgovornost javnih tužilaca i zamenika tužilaca nije bila uređena. Može se pretpostaviti da se ova pravna praznina popunjavala primenom pravila o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika i da je, verovatno, bila ograničena na razloge za postupak za njihovo razrešenje.²⁵

Svojevrsan pravni kuriozitet bile su odredbe koje su predviđale učešće naroda u radu javnog tužilaštva (čl. 22. Zakona). Učešće naroda ostvarivalo se kroz narodne tužioce koji su dobrovoljno pomagali javnom tužiocu u vršenju njegove dužnosti. Narodne tužioce su birali građani na svojim zborovima u preduzećima, ustanovama, gradovima, selima. Narodni tužioci su bili preuzeti

²⁵ G. Ilić, *Stvaranje, organizacija i funkcionisanje krivičnog pravosuđa u Srbiji od 1945–1957*, odbranjena doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2007, 129.

iz sovjetske krivične procedure koja je po nekim mišljenjima trebalo da pruži „demokratski karakter“ instituciji javnog tužioca.²⁶

Zakon nije određivao profesionalne i stručne uslove koje kandidati moraju da ispune da bi bili imenovani na dužnost javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca. Nedostatak tih odredaba upućuje na to da se za imenovanje javnog tužioca (ili zamenika) nisu postavljali posebni profesionalni ili stručni uslovi, već su dužnosti u javnim tužilaštvima mogla da vrše i lica bez formalnog pravničkog obrazovanja.

Promene u političkoj i ekonomskoj sferi, kao i promene krivične procedure uticaće na položaj i nadležnost javnog tužilaštva. Pedesetih godina XX veka državno-administrativni sistem upravljanja u privredi zamenjen je “sistemom samoupravljanja”, što je značilo i promenu ekonomskog sistema zemlje. Promene su se odrazile i na pravni sistem, odnosno prouzrokovale su novi način funkcionisanja pravosudnih organa i donošenje novih propisa o organizaciji pravosuđa. Takođe, u ovom periodu usvojen je i Zakon o krivičnom postupku (1953. godine), koji je uneo niz novina u procesni položaj subjekata krivičnog postupka, a pre svih javnog tužioca, jer je ukidanjem tužilačke i uvođenjem tzv. sudske istrage tužilaštvo lišio brojnih ovlašćenja u postupku i nad organima povezanim odnosno organima nad kojima je imao rukovodeću ulogu u krivičnim postupcima.²⁷

1.2.3. Zakon o javnom tužilaštvu iz 1954. godine

Promene u organizaciji vlasti, decentralizaciji upravnih i izvršnih funkcija i uvođenje samoupravljanja, kao ideološke osnove političkog sistema Jugoslavije, doveli su i do promena u položaju, ovlašćenjima i načinu rada

²⁶ B. Novaković, *Javno tužilaštvo u periodu oružane revolucije i poslijeratne obnove*, zbornik Trideset godina javnotužilačke organizacije, Beograd 1976, 195.

²⁷ G. Ilić et al., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Beograd 2007, 35.

javnog tužilaštva. Iako je “Ustavni zakon iz 1953. godine imao samo jednu odredbu koja se neposredno odnosila na javno tužilaštvo, taj propis je izvršio presudan uticaj na položaj javnog tužilaštva. U članu 79. stav 1. tačka 9. Ustavni zakon je predviđao da Savezno izvršno veće postavlja i razrešava Saveznog javnog tužioca”. Osim promene naziva (Savezni javni tužilac umesto javnog tužioca FNRJ), Ustavni zakon je izmenio i pravnu prirodu javnog tužilaštva. Umesto kontrolno-izvršnog organa Narodne skupštine FNRJ, javno tužilaštvo postaje organ uprave pod kontrolom izvršnih organa vlasti. Zaključak da javno tužilaštvo dobija karakter specifičnog organa uprave proizilazi iz sadržaja odnosa tužilaštva sa Saveznim izvršnim većem i izvršnim većima federalnih jedinica. Naime, izvršna veća su imala brojna ovlašćenja nad tužilaštvom, od kojih je svakako najznačajnije pravo neposrednog nadzora nad zakonitošću rada tužilaštva.²⁸

Radi sprovođenja Ustavnog zakona, donosi se novi Zakon o javnom tužioštvu 1954. godine.²⁹ Zakon određuje da je javno tužilaštvo državni organ u širem sastavu uprave, koji je samostalan i radi na osnovu zakona i smernica Saveznog izvršnog veća i republičkog izvršnog veća koje je ovlašćeno za izdavanje smernica republičkom javnom tužilaštvu. Premda je promenio odnos javnog tužilaštva prema drugim državnim organima i potčinio ga Saveznom izvršnom veću i izvršnim većima republika, Zakon o javnom tužioštvu od 1954. godine je predstavljao savremeniji pravni akt od prethodnog zakona. Naime, Zakon iz 1954. godine je “predstavljao raskid sa revolucionarnim zakonodavstvom koje je tužilaštvo tretiralo” kao svemoćni organ “opšte državne i društvene kontrole”.³⁰ Donošenjem ovog Zakona, javno tužilaštvo je postalo organ federacije koji je prevashodno bio zadužen za progon učinilaca krivičnih dela. To je, pre svega, značilo da je nad svim aspektima organizacije i

²⁸ V. Drašković, *Usporedno-pravna analiza položaja tužilaštva u odabranim zemljama evropske unije, sa osvrtom na pozitivna rešenja u Republici Srbiji i na rešenja obuhvaćena Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa*, septembar 2006, www.sisecretariat.org, 12.10.2006.

²⁹ *Službeni list FNRJ*, br. 51/54.

³⁰ G. Ilić et al., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Beograd 2007, 36.

delovanja javnog tužilaštva FNRJ i njegovih područnih organa kompetencije ostvarivala savezna država i da se funkcionisanje odvijalo na jednoobrazan način.

Po Zakonu, javno tužilaštvo je bilo državni organ koji je vršio funkciju krivičnog gonjenja i druga prava i dužnosti određena zakonom. Krivično gonjenje je “osnovni i prvenstveni (ali ne i jedini) zadatak javnog tužilaštva”. U okviru funkcije krivičnog progona javni tužilac je pokretao krivične postupke, podizao i zastupao optužbu, izjavljivao redovne i vanredne pravne lekove i preduzimao druge radnje u krivičnom postupku na koje ga zakon ovlašćuje. Javno tužilaštvo je vršilo i gonjenje učinilaca privrednih prestupa. Po nekim autorima, dužnost javnog tužilaštva da radi na otkrivanju krivičnih dela i pronalaženju njihovih učinilaca je poseban element funkcije krivičnog gonjenja. Zakonom je u znatnoj meri redukovano pravo nadzora koje se ostvarivalo davanjem primedbi u pogledu nedostataka u radu i izdavanjem uputstava i naredbi za pravilno vršenje dužnosti.³¹

Ukoliko bi upravnim aktom bio povređen zakon na štetu državne zajednice, tužilaštvo bi vršilo sve radnje koje po Zakonu o upravnim sporovima može vršiti stranka koja pokreće spor. Posebna ovlašćenja tužilaštvo je imalo u pogledu zaštite opštenarodne imovine. Naime, ukoliko narodni odbor opštine, sreza ili grada ne upotrebi pravna sredstva u cilju zaštite opštenarodne imovine, javno tužilaštvo je bilo ovlašćeno da upotrebi ta sredstva i na taj način pruži “zaštitu društvenim interesima”.³² Dakle, i po Zakonu iz 1954. postojala je nadležnost javnog tužilaštva u pogledu zaštite opštenarodne imovine, ali je ona supsidijarnog karaktera i uspostavljala se tek ako narodni odbor ne iskoristi svoja ovlašćenja.

³¹ G. Ilić, *Stvaranje, organizacija i funkcionisanje krivičnog pravosuđa u Srbiji od 1945–1957*, doktorska disertacija, odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu 2007, 203, 213.

³² M. Grubač, *Novo jugoslovensko zakonodavstvo o javnom (državnom) tužiocu*, u: *Krivično zakonodavstvo i pravna država*, Beograd 1994, 160.

Osim neposrednog procesnog uticaja, javno tužilaštvo je imalo i indirektnu mogućnost procesne intervencije kod povrede zakona od strane ustanova i samoupravnih organizacija. Naime, javno tužilaštvo je imalo ovlašćenje da državnom organu koji vrši nadzor nad tim ustanovama i organizacijama ukazuje na nezakonite odluke subjekata nad kojima ima pravo nadzora.

“Naročito ovlašćenje tužilaštva ticalo se prava da traži odlaganje izvršenja izvršnih sudskih i upravnih odluka, ako bi njima bio povređen zakon ili ako bi izvršenjem nastala teško otklonjiva šteta”.³³

Može se ustvrditi da je javno tužilaštvo i ovim zakonom zadržalo brojna ovlašćenja izvan krivičnog postupka i samim tim ostvarivalo uticaj na brojne oblasti državnog i društvenog života. Smatralo se korisnim da se jednom organu “samostalnom i nezavisnom od lokalnih organa i uticaja“, dodeli ovlašćenje da inicira postupak kod drugih nadležnih organa, da ovi u granicama svog zakonom predviđenog delokruga, odnosno određenog prava nadzora ocene zakonitost odluka i postupaka lokalnih organa i samoupravnih organizacija.³⁴ Neke nadležnosti javnog tužilaštva su se gasile ili su dobijale novi vid i opseg. Gašenje funkcije spoljašnjeg nadzora bilo je posledica započete „deetatizacije“ državnih funkcija i „decentralizacije“ državne uprave, usled čega je prestajala potreba za postojanjem „posebnog državnog organa koji nadzoruje državni aparat i druga područja društvenog života“.³⁵

Kao što je rečeno, Republičko javno tužilaštvo radilo i na osnovu smernica Republičkog izvršnog veća. Prema tome, izvršni organi su ostvarivali direktan uticaj na javno tužilaštvo kroz pravo da izdaju smernice, koje su bile neka vrsta opštih uputstava za rad tužilaštva tako da je samostalnost u odnosu na izvršna veća više proklamovanog nego stvarnog karaktera. U vezi sa smernicama izvršnih veća naročiti problem je predstavljala mogućnost da se izdaju “tajne”

³³ G. Ilić et al., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Beograd 2007, 36, 37.

³⁴ M. Brkić, *Zakon o javnom tužilaštvu sa komentarom*, Beograd 1956, 5-7.

³⁵ I. Justin, *Pravosuđe u SFR Jugoslaviji*, Ljubljana 1989, 183.

ili “poverljive” smernice, budući da Zakonom nije propisana procedura izdavanja ili objavljivanja smernica.

Postojali su sledeći hijerarhijski nivoi tužilaštava: savezno, republička, pokrajinska, okružna i sreska javna tužilaštva. Savezni javni tužilac je na čelu javnog tužilaštva i on je istovremeno vrhovni državni tužilac sa brojnim hijerarhijskim ovlašćenjima nad nižim tužiocima.

Nosilac ovlašćenja tužilaštva bio je javni tužilac, koji je mogao da ima jednog ili više zamenika sa ovlašćenjima zakonskog punomoćnika javnog tužioca u sudskim ili drugim postupcima (monokratski princip). Javnog tužioca je u odsustvu ili u slučaju sprečenosti u rukovođenju javnim tužilaštvom predstavljao zamenik javnog tužioca koga bi on odredio uz saglasnost sa višim tužiocem.

Zakon od 1954. godine preuzima ranije principe hijerarhije tužilaštva. Viši javni tužilac je vršio nadzor nad radom nižih javnih tužilaca, što je uključivalo pravo da nižem daje obavezna uputstva i naredbe za pravilno vršenje dužnosti. Po prvi put posle Drugog svetskog rata bili su propisani uslovi koje je kandidat morao da ispuni da bi bio imenovan za javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca. Kandidat je morao da ispunjava opšte uslove za rad u državnoj službi, da ima završen pravni fakultet i položen sudski odnosno advokatski ispit. Tražilo se da kandidat nije pravosnažno osuđen za krivično delo, a u vezi sa tim je i da ta osuda ne čini kandidata moralno nepodobnim za vršenje dužnosti u javnom tužilaštvu. Istina, Zakon je predviđao izuzetke u pogledu stručnih uslova za vršenje dužnosti javnog tužioca odnosno zamenika javnog tužioca. Za sreskog i okružnog tužioca ili njegovog zamenika moglo je biti postavljeno lice koje nije položilo sudski ili advokatski ispit, ako ima tri, odnosno šest godina prakse na pravnim poslovima. Naročiti uslovi su bili predviđeni za javnog tužioca i zamenika javnog tužioca u republičkom i pokrajinskom javnom tužilaštvu. Uslovi za imenovanje na dužnosti u republičkom i pokrajinskom tužilaštvu bili su: deset godina rada na pravnim poslovima i status istaknutog

pravnog stručnjaka. Zakon nije učinio napor da bliže odredi sadržaj neodređenog uslova "istaknuti pravni stručnjak".³⁶

Posle odredbi o uslovima za imenovanje sledile su odredbe o postupku imenovanja. Saveznog javnog tužioca je postavljalo i razrešavalo Savezno izvršno veće, dok je Savezni javni tužilac postavljao i razrešavao svoje zamenike na osnovu saglasnosti SIV-a, kao i republičkog javnog tužioca i njegove zamenike, takođe na osnovu saglasnosti SIV-a. Pokrajinskog javnog tužioca i njegove zamenike postavljao je i razrešavao republički javni tužilac, na osnovu saglasnosti pokrajinskog izvršnog veća. Okružnog i sreskog javnog tužioca i njegove zamenike postavljao i razrešavao republički javni tužilac na osnovu saglasnosti republičkog izvršnog veća.

Savezni javni tužilac je sastavljao predračun prihoda i rashoda javnih tužilaštava i taj predračun podnosio SIV-u, koji je bio sastavni deo saveznog budžeta. Ovlašćenje Saveznog javnog tužioca da sastavlja predračun prihoda i rashoda predstavlja pokušaj uspostavljanja finansijske autonomije tužilaštva.

Zakon je detaljno propisivao disciplinski postupak u javnom tužilaštvu. Za suđenje disciplinskih prestupa osnivali su se disciplinski sudovi koji su bili sastavljeni od dva člana koja imenuje republički javni tužilac i jednog koga postavlja sindikalna organizacija. Savezni javni tužilac je postavljao i dva člana za prestupe koji bi se učinili u Saveznom javnom tužilaštvu, a sindikalna organizacija jednog člana disciplinskog suda.

Javno tužilaštvo je imalo protivrečan zakonski položaj. Dok je sa jedne strane bilo samostalni državni organ u sklopu državne uprave, sa druge strane, njegova dužnost bila je da izvršava zakone i smernice Saveznog izvršnog veća. Sa tim u vezi, neki autori su smatrali da davanje smernica „nije značilo mešanje u rad javnog tužilaštva, već je imalo za cilj da se obezbedi pravilna i jedinstvena

³⁶ G. Ilić et al., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Beograd 2007, 38, 39.

primena zakona“.³⁷ Uverenja smo da je ispravnije gledište da su izvršna veća putem prava na davanje smernica ostvarivala nadzor i uticaj nad radom tužilaštva.³⁸ Zakon od 1954. godine je bez izuzetka preuzeo organizaciona načela predviđena prethodnim zakonom. To su načelo centralizma (jedinstva tužilačke organizacije), monokratskog uređenja, hijerarhijske potčinjenosti i samostalnosti.

Zakon o tužioštvu od 1954. godine je NR Srbiju, kao i druge federalne jedinice, ostavio bez uticaja na funkcionisanje javnog tužilaštva. Za razliku od sudova, koji su imali dvojako svojstvo, tako da su jedni bili sudovi federacije, a drugi sudski organi narodnih republika i Autonomne Pokrajine Vojvodine, javno tužilaštvo je bilo u isključivoj kompetenciji federacije. To je, pre svega, značilo da je nad svim aspektima organizacije i delovanja javnog tužilaštva FNRJ i njegovih područnih organa kompetencije ostvarivala savezna država i da se funkcionisanje odvijalo na jednoobrazan način. Na rad tužilaštva nakon 1954. godine presudan uticaj imala je i opšta normalizacija političkih prilika u zemlji nakon 1953. godine, što je doprinelo i izvesnoj “normalizaciji” rada tužilaštva, koje je usled toga obazrivije pristupalo krivičnom progonu i donošenju odluka o stavljanju pod optužbu.³⁹

*1.2.4. Zakon o javnom tužilaštvu iz 1965. godine*⁴⁰

Osnovni zadatak javnog tužilaštva, prema Zakonu o javnom tužilaštvu iz 1965. godine, jeste gonjenje učinilaca krivičnih dela. “Sem gonjenja učinilaca krivičnih dela tužilaštvo je vršilo otkrivanje krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti i pronalazilo njihove učinioce. Tužilaštvo je gonilo i učinioce drugih kažnjivih dela i to privrednih prestupa i prekršaja.”

³⁷ M. Tmušić, *Položaj javnog tužioca u krivičnom procesnom pravu*, Beograd 1997, 32-33.

³⁸ Lj. Prvan, *Javno tužilaštvo u pravnom sistemu nove Jugoslavije*, *Jugoslovenska revija za krivično pravo i kriminologiju*, br. 1, Beograd 1975, 10.

³⁹ G. Ilić, *Stvaranje, organizacija i funkcionisanje krivičnog pravosuđa u Srbiji od 1945–1957*, odbranjena doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2007, 215.

⁴⁰ *Službeni list SFRJ*, br.7/65.

U parničnim, vanparničnim, izvršnim i drugim postupcima nadležnost je određena uopšteno upućivanjem na posebne zakone. Tužilaštvo je u parničnim, vanparničnim, izvršnim i drugim postupcima preduzimalo radnje na koje je "ovlašćeno posebnim zakonima". Osim toga, tužilaštvo je moglo zahtevati odlaganje odnosno prekid izvršenja odluke, što je automatski dovodilo do odlaganja tj. prekida postupka izvršenja.⁴¹

Novina je da je Tužilaštvo moglo pokretati postupke za ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti. Savezno tužilaštvo je pokretalo ustavnosudski spor pred federalnim Ustavnim sudom, a republičko tužilaštvo pred ustavnim sudovima republika. Mogućnost pokretanja ustavnosudskog spora posledica je promena u ustavnom sistemu, koji je predvideo postojanje ustavnih sudova kao sui generis organa zaduženih za kontrolu ustavnosti i zakonitosti opštih akata.

Tužilaštvo se i dalje definiše kao samostalan organ koji postupna na osnovu zakona, ali i u skladu sa politikom Savezne, odnosno republičke skupštine. Javni tužilac ima i obavezu da skupštini podnosi periodični izveštaj o stanju kriminaliteta i o drugim problemima od opšteg značaja.

Zakon iz 1965. godine iznova menja pravnu prirodu tužilaštva, saglasno promeni ustavnog položaja javnog tužilaštva u organ Narodne skupštine. Organizacionu strukturu tužilaštava činila su: opštinska, okružna, pokrajinska, republička javna tužilaštva i Savezno javno tužilaštvo.

Rukovodilac javnog tužilaštva je javni tužilac koji je mogao imati zamenike i pomoćnike. Zakon je predviđao i uslove koje bi trebalo da ispune lica koja se postavljaju za javne tužioce, zamenike i pomoćnike. Pored opštih uslova za zasnivanje radnog odnosa u državnim organima, zahtevani su i posebni stručni uslovi.

⁴¹ G. Ilić et al., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Beograd 2007, 41.

Saveznog javnog tužioca razrešavala je i imenovala Savezna skupština na predlog Saveznog izvršnog veća. Republičkog javnog tužioca je postavljao i razrešavao Savezni javni tužilac uz saglasnost republičkog izvršnog veća (RIV-a). Pokrajinskog javnog tužioca je postavljao i razrešavao republički javni tužilac uz saglasnost Pokrajinskog izvršnog veća (PIV-a). Okružnog i opštinskog javnog tužioca postavljao je i razrešavao republički javni tužilac uz saglasnost skupštine sreza tj. opštine. Zamenike i pomoćnike saveznog javnog tužioca postavljao je i razrešavao Savezni javni tužilac uz saglasnost SIV-a. Zamenike i pomoćnike javnog tužioca nižih nivoa postavljao je i razrešavao republički javni tužilac uz saglasnost odgovarajuće skupštine. Mandat javnog tužioca i zamenika trajao je osam godina, sa mogućnošću ponovnog postavljenja na istu poziciju. Proces imenovanja i razrešenja Saveznog javnog tužioca u potpunosti je bio u rukama političkih organa. To je sa onovremenog gledišta bilo logično rešenje, s obzirom na to da je javni tužilac u vršenju funkcije sprovodio politiku Savezne skupštine i drugih predstavničkih organa.

Zakon je, kao što se vidi, zadržao iste principe organizacije javnog tužilaštva. Kao i u zakonima iz 1954. i 1965. godine, normira se disciplinska odgovornost. Javni tužioci i drugi zaposleni u tužilaštvu disciplinski su odgovorni za povrede službene dužnosti i ugleda službe. Disciplinski tužilac i disciplinski sudovi su ustrojeni i funkcionišu kao i po prethodnom zakonu.⁴²

Poneki kritički glas o načinu funkcionisanja i odnosima u javnom tužilaštvu, ustrojenom po Zakonu iz 1965. godine, mogao se čuti od pojedinih teoretičara tog vremena. Profesor Mirko Perović u jednom svom referatu ističe da javni tužilac u “osnovi” odlučuje “inokosno i centralizovano”, u njegovom radu nema načela kolegijalnosti, a kada “odbije” da “uloži” zahtev za zaštitu zakonitosti podnosioca inicijative, o tome obaveštava “prostom ceduljom”. Svoje razmatranje funkcionisanja tužilaštva on završava pitanjem da li je sve to saglasno sa opštim tendencijama društvenog razvoja. Iako se čini da profesor

⁴² *Ibid*, 42, 43

Perović ispravno ukazuje na potrebu da se model odlučivanja u tužilaštvu izmeni, njegov kritički stav nije imao pravnu već ideološku podlogu, jer bi inokosno i centralizovano odlučivanje u javnom tužilaštvu po njemu predstavljalo problem, budući da nije saglasno sa “tendencijama razvoja samoupravljanja”.⁴³

1.2.5. Ustav SFRJ iz 1974. godine⁴⁴ i javno tužilaštvo

Donošenjem Ustava iz 1974. godine federacija je dodatno decentralizovana tako da je poprimila izvesne konfederalne elemente. Novi tip federalnog uređenja imao je odraza i na organizaciju javnog tužilaštva. Ustav SFRJ isključivo je regulisao organizaciju i funkcije Saveznog javnog tužilaštva. Uređenje i funkcije republičkih i pokrajinskih javnih tužilaštava prepušteni su ustavima socijalističkih republika i ustavnim zakonima autonomnih pokrajina. Savezno javno tužilaštvo je predstavljalo federalnu tužilačku instancu, dok su federalne i autonomne jedinice imale zasebne tužilačke sisteme. Između Saveznog tužilaštva i tužilaštava u republikama i pokrajinama postojala je posebna vrsta nepotpune nadređenosti.

Po Ustavu iz 1974. godine javno tužilaštvo je organizovano kao u vreme njegovog nastanka nakon Drugog svetskog rata. Jedina novina je da je tužilaštvo organ Skupštine, a ne organ uprave, što bi po mišljenju nekih od tvoraca Ustava trebalo da bude povod za promenu organizacije tužilaštva.⁴⁵

Priroda ovlašćenja javnog tužioca je dvojaka. U vršenju funkcije krivičnog gonjenja i privrednih prestupa javni tužilac je zastupnik javnog poretka, dok se u vršenju ostalih ovlašćenja ono pojavljuje kao organ koji obezbeđuje primenu zakona.

⁴³ M. Perović, *Jedan pogled na razvoj i ulogu javnog tužilaštva, Trideset godina javnotužilačke organizacije*, Beograd 1976, 315, 316,

⁴⁴ *Službeni list SFRJ*, br. 30/74.

⁴⁵ J. Đorđević, *Javno tužilaštvo u novom ustavom sistemu, Trideset godina javnotužilačke organizacije*, Beograd 1976, 82.

1.2.6. *Zakon o saveznom javnom tužilaštvu iz 1974. godine* ⁴⁶

Prema Zakonu iz 1974. godine Savezno javno tužilaštvo je samostalni državni organ koji u okviru prava i dužnosti federacije vrši gonjenje izvršilaca krivičnih dela i privrednih prestupa, ulaže pravna sredstva radi zaštite ustavnosti i zakonitosti i vrši druge poslove određene saveznim zakonom. Samostalnost javnog tužilaštva se shvatala kao pravo tužilaca da u vršenju svojih funkcija i ovlašćenja budu nezavisni od drugih organa i organizacija i da samostalno odlučuju o pitanjima iz svoje nadležnosti. Samostalnost nije značila odvojenost u radu od drugih organa i organizacija. Naprotiv, tužilaštvo je bilo dužno da saraduje i da uzima u obzir stavove i ocene organa i organizacija koji su funkcionalno nadležni za određena pitanja.⁴⁷

Tužilaštvo je vršilo svoju funkciju na osnovu Ustava SFRJ i saveznog zakona, a u skladu sa politikom utvrđenom opštim aktom Skupštine SFRJ. Savezni javni tužilac je po pravilu postupao pred Saveznim sudom. Važno ovlašćenje Saveznog javnog tužioca bilo je da Ustavnom sudu predlaže pokretanje postupka za ocenjivanje ustavnosti saveznih zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih saveznih propisa i drugih samoupravnih akata. Ako je povređen savezni zakon ili međunarodni ugovor, savezni javni tužilac je mogao da iskoristi pravno sredstvo protiv izvršne sudske odluke ili odluke donete u upravnom ili drugom postupku. Uz pravno sredstvo protiv izvršne sudske odluke Savezni javni tužilac je mogao tražiti da se odloži odnosno prekine izvršenje takve odluke ako bi usled izvršenja mogle nastupiti neotklonjive posledice.

Savezni javni tužilac je imao ovlašćenje da izda obavezno uputstvo ili da neposredno preduzme krivično gonjenje od republičkog i pokrajinskog tužioca. Ovlašćenje da hijerarhijski interveniše prema republičkim i pokrajinskim

⁴⁶ *Službeni list SFRJ*, br. 21/74.

⁴⁷ J. Đorđević, *Javno tužilaštvo u novom ustavnom sistemu, Trideset godina javnotužilačke organizacije*, Beograd 1976, 80.

javnim tužiocima bilo je ograničeno na krivične postupke koji su se vodili za krivična dela propisana zakonima federacije, kao na privrednokaznene postupke koji su vođeni za privredne prestupe propisane saveznim zakonom. Drugim rečima, odnos Saveznog javnog tužioca i republičkih i pokrajinskih javnih tužilaca odlikuje po opsegu ograničena hijerarhija, budući da pojedina hijerarhijska ovlašćenja, poput avokacije nadležnosti, Savezni javni tužilac može da koristi uz izvesna ograničenja.⁴⁸

Funkciju federalnog javnog tužioca vršio je Savezni javni tužilac, koga je imenovala i razrešavala Skupština SFRJ, i kojoj je i odgovarao za svoj rad. Zamenike Saveznog javnog tužioca takođe je imenovala i razrešavala Skupština SFRJ, a zamenici su odgovarali za svoj rad Saveznom javnom tužiocu i Skupštini SFRJ. Ovakav sistem višestruke odgovornosti u modifikovanom obliku prisutan je i u Ustavu Republike Srbije od 2006. godine. Prema Ustavu od 2006. godine javni tužioci, izuzev Republičkog javnog tužioca, za svoj rad istovremeno odgovaraju Narodnoj skupštini i Republičkom javnom tužiocu ako je Republički javni tužilac neposrednog nadređen. Niži javni tužioci kojima Republički javni tužilac nije neposredno nadređen odgovaraju i nadređenom javnom tužiocu.

Savezni javni tužilac i njegovi zamenici imenovani su se na period od osam godina, a po isteku tog vremena mogli su da budu ponovo imenovani na istu ili drugu poziciju u javnom tužilaštvu. Uslovi za imenovanje bili su jugoslovensko državljanstvo, završen pravni fakultet, da je kandidat istaknuti pravni stručnjak i da je moralno-politički podobna ličnost za vršenje funkcije u javnom tužilaštvu.

Zakon je propisivao i osnove za razrešenje nosilaca funkcije u Saveznom javnom tužilaštvu. Savezni javni tužilac odnosno zamenik Saveznog javnog tužioca mogao je da bude razrešen pre isteka vremena na koje su imenovani

⁴⁸ Ograničena hijerarhija je izraz koji se u literaturi koristi i za odnos Saveznog javnog tužilaštva i republičkih javnih tužilaštava prema Ustavu Savezne Republike Jugoslavije. V.: V. Rakić-Vodinić, *Pravosudno organizaciono pravo*, Beograd 1994, 105.

ukoliko sam to zatraži, ako bude osuđen na безусловnu kaznu zatvora, ili ako na osnovu mišljenja nadležne zdravstvene ustanove bude utvrđeno da je trajno izgubio radnu sposobnost. U drugu grupu osnova za razrešenje spadalo je nepostupanje u skladu sa politikom utvrđenom opštim aktom Skupštine SFRJ, moralno-politička nepodobnost za vršenje dužnosti ili teža povreda dužnosti, odnosno ugleda funkcije. Premda u formalnom smislu Zakon ne pravi razliku, u suštini u prvu grupu osnova za razrešenje ulaze razlozi za prestanak dužnosti po sili zakona, dok bi se za drugu grupu osnova moglo reći da predstavljaju razloge za razrešenje u užem smislu.

Savezni javni tužilac odnosno zamenik Saveznog javnog tužioca mogao je da bude suspendovan ako je protiv njega pokrenut krivični postupak ili ako je u toku postupak za razrešenje od dužnosti.

Savezno javno tužilaštvo je imalo sekretara, koji je pomagao tužiocu u poslovima uprave. Za obavljanje stručnih poslova u Saveznom javnom tužilaštvu bio je angažovan jedan broj diplomiranih pravnika sa položenim pravnim ispitom, kao i drugih radnika drugih profila (finansije, administrativni, tehnički poslovi).

“Sadržaj tri bazična principa organizacije javnog tužilaštva (monokratizam, hijerarhija i samostalnost), je istovetan sa sadržajem tih principa u zakonima iz 1946, 1954. i 1965. godine.” Neograničena hijerarhija, isključivanje bilo kakvog oblika kolektivnog odlučivanja i ograničena samostalnost su “istorijski” principi organizacije tužilaštva, koji su našli svoje mesto i u Zakonu o Saveznom javnom tužilaštvu iz 1974. godine.⁴⁹

⁴⁹ G. Ilić et al., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Beograd 2007, 46.

1.2.7. Zakon o javnom tužilaštvu SR SRBIJE iz 1977. godine⁵⁰

Nakon preuređenja federacije i prenošenja na republička i pokrajinska zakonodavstva nadležnosti u pogledu uređenja javnog tužilaštva pristupilo se donošenju republičkih i pokrajinskih zakona o javnom tužilaštvu. Po Zakonu o javnom tužilaštvu SR Srbije iz 1977. godine, javno tužilaštvo u SR Srbiji je “samostalni državni organ koji goni učinioce krivičnih dela i drugih zakonom kažnjivih dela (privredni prestupi i prekršaji), preduzima zakonom određene mere za zaštitu interesa društvene zajednice i ulaže pravna sredstva radi zaštite ustavnosti i zakonitosti”. Zakonska definicija javnog tužilaštva je preuzeta iz Ustava SR Srbije, koji je imao identičnu definiciju javnog tužilaštva kao Ustav SFRJ u čl. 235.

Javno tužilaštvo je funkciju vršilo na osnovu Ustava i zakona. Načelo ustavnosti i zakonitosti je uslovnog karaktera, jer je javno tužilaštvo istovremeno bilo dužno da Ustav i zakon primenjuje u skladu sa politikom utvrđenom opštim aktima skupština društveno-političkih zajednica i međuopštinskih regionalnih zajednica. Dovođenje u vezu načela ustavnosti i zakonitosti u radu javnog tužilaštva sa politikom utvrđenom opštim aktima skupština DPZ u praksi je stvaralo brojne probleme. Bili su poznati slučajevi da se aktima skupštine opštine utiče na politiku krivičnog gonjenja za privredne prestupe ili krivična dela utvrđena saveznim zakonom, što je dovodilo do neujednačene primene zakona. Time se istovremeno dovodio u pitanje princip zakonitosti i ustavna odredba da su svi pred zakonom jednaki. Prema mišljenjima nekih autora posebno “diskutabilno” je bilo primenjivati propise kazneno-pravnog karaktera na osnovu smernica skupština DPZ, jer oni po svojoj prirodi zahtevaju “strogo poštovanje zakonitosti”.⁵¹

⁵⁰ Službeni glasnik SR Srbije, br. 6/77.

⁵¹ M. Furtula-Đorđević, *Osvrt na dosadašnji razvoj pravosudnog sistema Jugoslavije*, Pravni život br. 12/96, Beograd 1996, 380.

Osim toga, tužilaštvu su poverena i izvesna ovlašćenja u parničnom, vanparničnom, izvršnom, upravnom kao i drugim postupcima. U vezi sa ovlašćenjima javnog tužioca van kaznenih postupaka u literaturi nailazimo na stanovište da je učešće javnog tužioca u upravnom postupku veoma uspešno, zbog visokog procenta usvojenih "javnotužilačkih intervencija", i je kontrola rada javne uprave od javnog tužioca stekla opšte poverenje građana.⁵²

Javni tužilac je bio ovlašćen da predlaže pokretanje postupka za ocenjivanje ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i samoupravnih akata.

U slučaju povrede zakona ili međunarodnog ugovora javni tužilac je bio vlastan da upotrebi vanredno pravno sredstvo i da zahteva odlaganje odnosno prekid izvršenja sudske ili odluke drugog državnog organa. Organizacionu strukturu javnog tužilaštva činili su: Republičko javno tužilaštvo, okružna javna tužilaštva i opštinska javna tužilaštva.

Zakon je, takođe, normirao klasična hijerarhijska ovlašćenja unutar tužilaštva. Viši javni tužilac je mogao davati obavezna uputstva nižem i preduzimati pojedine poslove za koje je nadležan niži javni tužilac (devolucija). Viši javni tužilac je mogao ovlastiti drugog nižeg da postupa u pojedinim predmetima ili da vrši pojedine radnje u predmetima iz nadležnosti drugog nižeg javnog tužioca (supstitucija). Zakon o javnom tužilaštvu je poznavao i mogućnost hijerarhijske intervencije Republičkog javnog tužioca u nadležnost pokrajinskih javnih tužilaca i to tako što je mogao preduzeti krivično gonjenje za koje su nadležna tužilaštva u autonomnim pokrajinama, za krivična dela koja su uređena jedinstveno na teritoriji Republike.

Imenovanje i razrešenje Republičkog javnog tužioca i njegovih zamenika bilo je u nadležnosti Skupštine SR Srbije. Zamenik Republičkog javnog tužioca odgovarao je za svoj rad Skupštini RS Srbije i Republičkom javnom tužiocu. Okružnog javnog tužioca i njegove zamenike imenovala je i razrešavala

⁵² B. Marković, *Uloga javnog tužioca u zaštiti zakonitosti upravnih akata*, Priština 1979, 29.

skupština međuopštinske regionalne zajednice, dok je opštinskog javnog tužioca i njegove zamenike imenovala i razrešavala skupština opštine.⁵³

Okružni i opštinski javni tužioci odgovarali su za svoj rad i rad javnog tužilaštva skupštini društveno-političke zajednice koja ih je imenovala, dok su zamenici javnih tužilaca odgovarali svojim skupštinama DPZ i javnim tužiocima. Činjenica da su javni tužioci i zamenici tužilaca za svoj rad odgovarali različitim DPZ, samo je prividno narušavala jedinstvenost sistema javnotužilačke odgovornosti. Radilo se o prividnoj dekoncentraciji odgovornosti, budući da su sve DPZ bile pod političkom kontrolom jednopartijskog sistema.

Zakon je određivao uslove za imenovanje javnog tužioca i zamenika. Nosioci javnotužilačke funkcije morali su da budu jugoslovenski državljani, da imaju završeni pravni fakultet, da budu moralno-politički podobni za vršenje funkcije u javnom tužilaštvu, kao i da ispunjavaju opšte uslove za sticanje svojstva radnika propisane zakonom. Za okružnog javnog tužioca i njegovog zamenika bilo je potrebno najmanje šest godina iskustva rada u državnim organima i organizacijama udruženog rada ili drugim samoupravnim organizacijama ili zajednicama. Za opštinskog javnog tužioca i njegove zamenike zahtevalo se iskustvo od najmanje dve godine. Okružni i opštinski tužioci, kao i njihovi zamenici morali su da imaju položen pravosudni ispit.

Mandat javnih tužilaca i zamenika trajao je osam godina, nakon čega su mogli biti ponovo imenovani. Na javne tužioce i zamenike koji po isteku mandata od osam godina nisu bili ponovo imenovani na funkciju primenjivale su se "odgovarajuće odredbe koje važe za sudije redovnih sudova". To je značilo da javni tužilac i zamenik javnog tužioca po isteku mandata, ukoliko nisu ponovno imenovani, mogu da nastave da rade kao stručni saradnici u

⁵³ G. Ilić et al., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Beograd 2007, 48.

tužilaštvu u kome su vršili funkciju, budući da je Zakon o redovnim sudovima Srbije⁵⁴ predviđao takvu mogućnost za sudije kojima nije obnovljen mandat.

Zakon je normirao postupak kao i obavezne i fakultativne razloge za razrešenje. Javni tužilac, odnosno zamenik, razrešavan je podneo zahtev za razrešenje ili po sili zakona (ako je osuđen na kaznu zatvora u trajanju dužem od šest meseci ili ako trajno izgubi radnu sposobnost za obavljanje funkcije).

Javni tužilac, odnosno njegov zamenik mogao bi da bude razrešen ako: je osuđen na kaznu zatvora u trajanju kraćem od šest meseci, za krivično delo koje ga čini nedostojnim za vršenje dužnosti, ako izvrši težu povredu dužnosti, odnosno ugleda funkcije, ako ne postupa u skladu sa politikom utvrđenom opštim aktom skupštine DPZ, i ako se utvrdi da je moralno politički nepodoban ili ako nije sposoban za obavljanje dužnosti, odnosno duže vreme neuredno obavlja dužnost, odnosno ne postiže zadovoljavajuće rezultate.

Kod fakultativnog razrešenja odluka o razrešenju mogla je da bude donošena ukoliko je prethodno Komisija za izbor i imenovanje nadležne skupštine DPZ sprovela postupak za utvrđivanje razloga za razrešenje i ako je tužiocu odnosno njegovom zameniku omogućeno da se izjasni o razlozima za razrešenje.

Javni tužilac i njegov zamenik su udaljavani sa funkcije za vreme istrage ili dok su se nalazili u pritvoru (obavezno udaljenje). Povrh toga, javni tužilac i zamenik mogli su biti udaljeni od dužnosti ako je pokrenut postupak za njihovo razrešenje zbog osude za krivično delo koje ih čini nedostojnim za vršenje dužnosti, ili zbog drugih razloga zbog kojih su postali politički nepodobni za vršenje dužnosti.⁵⁵

⁵⁴ *Službeni glasnik SR Srbije*, br. 52/74.

⁵⁵ G. Ilić et al., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Beograd 2007, 48-50.

Iako se u Zakonu među pobrojanim “radnicima” koji vrše pravne poslove spominju i tužilački pomoćnici, za razliku od drugih republičkih zakona o javnom tužilaštvu, status tužilačkih pomoćnika nije bio detaljnije uređen.⁵⁶

Odredbe Zakona koje su predviđale moralno-političku podobnost kao uslov za izbor na funkciju u javnom tužilaštvu bile su temelj političkog uticaja na tužilaštvo, ali su i limitirale ličnu samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u vršenju dužnosti.

Zakon o javnom tužilaštvu iz 1977. godine pretrpeo je veći broj izmena i dopuna, a 1986⁵⁷ godine je usvojen prečišćen tekst Zakona.

1.2.8. Zakon o javnom tužilaštvu iz 1989. godine⁵⁸

Iako Zakon o javnom tužilaštvu iz 1989. godine ne donosi značajnije novine u pogledu nadležnosti i organizacije javnog tužilaštva, ipak je ovim zakonom učinjen prvi korak ka depolitizaciji izbora nosilaca javnotužilačke funkcije. Zakon iz 1989. godine, naime, ne predviđa moralno-političku podobnost kao poseban uslov za imenovanje javnog tužioca, odnosno zamenika.

Zakon unosi promene i u postupak imenovanja time što predviđa da tužioce i zamenike imenuje Skupština Republike Srbije, po predlogu Republičkog javnog tužioca. Osim što je imenovanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u potpunosti u nadležnosti Skupštine, predlaganje svih nosilaca javnotužilačke funkcije takođe je bilo u nadležnosti jednog organa Republičkog javnog tužioca. Mandat tužioca i zamenika je ograničen i trajao je osam godina, uz mogućnost ponovnog izbora.

⁵⁶ B. Ličenoski, *Javno tužilaštvo prema ustavima, zakonima i nacrtima zakona socijalističkih republika i autonomnih pokrajina, Trideset godina javnotužilačke organizacije*, Beograd 1976, 228.

⁵⁷ *Službeni glasnik SR Srbije*, br.16/86.

⁵⁸ *Službeni glasnik SR Srbije*, br. 45/89.

U nadležnosti Skupštine SR Srbije je bilo i razrešenje javnih tužilaca i zamenika. Javni tužilac ili zamenik mogao je da bude razrešen ukoliko prilikom imenovanja nije ispunjavao uslove da bude imenovan, ako uz svoj pristanak bude imenovan u drugo javno tužilaštvo ili postavljen na drugu dužnost, ako bude osuđen na kaznu zatvora u trajanju dužem od šest meseci, ako bude osuđen na kaznu zatvora u trajanju kraćem od šest meseci za krivično delo koje ga čini nedostojnim za vršenje dužnosti, ako se utvrdi da je izvršio težu povredu dužnosti odnosno povredu ugleda dužnosti, ako se utvrdi da se ponašao protivno odredbama o zaštiti Ustavom i zakonom utvrđenog poretka, ako ne postupa u skladu sa politikom utvrđenom opštim aktima skupštine DPZ, ako svojim radom pokaže da bez opravdanih razloga nije sposoban za vršenje dužnosti koju obavlja, ako bez opravdanih razloga duže vreme neuredno obavlja dužnost ili ne postiže zadovoljavajuće rezultate u radu, ako se od stručne komisije utvrdi da je zbog zdravstvenog stanja trajno izgubio radnu sposobnost. Kao što se da zapaziti jedina izmena u odnosu na prethodne zakone je u tome što je dodata odredba da tužilac može biti razrešen zbog nečeg što bi se danas nazvalo neefikasnost („ako bez opravdanih razloga duže vreme neuredno obavlja tu dužnost ili ne postiže zadovoljavajuće rezultate u radu“).⁵⁹

Razrešenju je prethodio postupak u kome su se utvrđivali razlozi za razrešenje. Ovaj postupak je sprovodila Komisija za izbor i imenovanja Skupštine Republike Srbije.

Premda Zakon iz 1989. godine ne predstavlja raskid sa do tada poznatim modelom tužilaštva, izvestan stepen depolitizacije tužilaštva, kao što je rečeno, ostvaren je činjenicom da moralno-politička podobnost nije više poseban uslov za izbor na funkciju u javnom tužilaštvu. Zaključak da se radi o delimičnoj depolitizaciji proističe iz činjenice da je postupak imenovanja i dalje bio u kompetenciji političkog organa, Skupštine, kao i da je razloge za razrešenje

⁵⁹ G. Ilić et al., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Beograd 2007, 50, 51.

utvrđivala posebna komisija Skupštine, a ne specijalizovani disciplinski organi tužilaštva. Drugim rečima, iako moralno-politička podobnost nije bila uslov za izbor, selekcija kandidata vršila se u političkom postupku od predstavničko-političkog organa, a prilikom utvrđivanja odgovornosti nosilaca funkcije u tužilaštvu, preovlađivali su politički razlozi, imajući u vidu da o odgovornosti nije odlučivalo stručno telo na osnovu sprovedenog postupka, već posebna komisija Skupštine.

1.2.9. Zakon o javnom tužilaštvu Republike Srbije iz 1991. godine⁶⁰

Zakonom iz 1991. godine javno tužilaštvo je definisano posredstvom tradicionalne i “istorijske” definicije kao samostalni državni organ koji vrši funkciju na osnovu Ustava i zakona. Osnovna nadležnost javnog tužilaštva je gonjenje učinilaca krivičnih dela, drugih zakonom određenih kažnjivih krivičnih dela, dok ulaganje pravnih sredstava radi zaštite ustavnosti i zakonitosti predstavlja sporednu funkciju javnog tužilaštva. Nadležnost javnog tužilaštva vrše Republički javni tužilac, okružni javni tužilac i opštinski javni tužilac.

Funkcija javnog tužioca, kao i funkcija zamenika bila je stalna. Stalnost funkcije je potpuna novina spram vremenske ograničenosti mandata iz prethodnih zakona. Slobodno se može reći da je stalnost funkcije javnih tužilaca i zamenika predstavljala jedno napredno zakonodavno rešenje, kojim je snažno podržavana samostalnost javnog tužilaštva. O tome u kojoj meri je stalnost funkcije tužilaca i zamenika predstavljala progresivno rešenje kazuje činjenica da se mnogo godina kasnije, tokom debate o izmenama ustavnih odredbi o pravosuđu, i Konsultativno veće evropskih tužilaca zalagalo za istovetno rešenje – stalnost funkcije javnih tužilaca i zamenika – sa

⁶⁰ *Službeni glasnik RS*, br. 43/91.

obrazloženjem da je neograničenost trajanja mandata garant samostalnosti javnog tužilaštva.⁶¹

Republički javni tužilac je odgovarao za svoj rad i za rad javnog tužilaštva Narodnoj skupštini, a okružni i opštinski javni tužioci Narodnoj skupštini i višem javnom tužiocu. Zakon je uveo dužnost rezerve za javnog tužioca i zamenika javnog tužioca time što je zabranio da nosioci funkcije u tužilaštvu budu narodni poslanici ili odbornici, da ne mogu vršiti političke i upravne funkcije, niti mogu vršiti drugu službu, posao ili dužnost koja bi mogla uticati na njihovu samostalnost u radu i postupanju ili koja bi umanjivala njihov ugled i ugled javnotužilačke funkcije.

Hijerarhijsko načelo bilo je izraženo kroz pravo javnog tužioca da izdaje obavezna uputstva i pravo višeg javnog tužioca da vrši devoluciju i supstituciju. Prema tome, Zakon je poznavao spoljašnji (između višeg i nižeg tužioca) i unutrašnji hijerarhijski odnos (podređenost zamenika javnom tužiocu).⁶²

Zakon je detaljno regulisao uslove za izbor tužilaca i zamenika. Zahtevalo se državljanstvo Republike Srbije, ispunjenost opštih uslova za rad u državnim organima, završen pravni fakultet, položen pravosudni ispit i posedovanje neophodnog ugleda za vršenje javnotužilačke funkcije. Pored ovoga, zahtevalo se i odgovarajuće iskustvo u poslovima pravne struke.

Sve izborne nadležnosti bile su u posedu Narodne skupštine. Republičkog javnog tužioca birala je Narodna skupština, na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine. Izbor ostalih javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca vršila je Narodna skupština, na predlog republičkog javnog tužioca. Javnom tužiocu odnosno zameniku prestaje funkcija kad to sam zatraži ili kada ispuni uslove za penziju.

⁶¹ 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 Prosecutorial Council and the functioning of prosecutor § 33, <https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-june-2018-3/16808b7144>, 5.7.2018.

⁶² T. Vasiljević, *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ*, Beograd 1971, 136, 137.

Javni tužilac se razrešavao ako: bude osuđen za krivično delo na безусловnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci, bude osuđen za kažnjivo delo koje ga čini nepodobnim za vršenje funkcije, nestručno ili nesavesno obavlja funkciju, trajno izgubi radnu sposobnost da obavlja tu funkciju, ako bude izabran za narodnog poslanika, odbornika, odnosno obavlja političku ili upravnu funkciju ili posao koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost ili koji bi umanjio njegov ugled. Postupak za razrešenje pokretao je i vodio Republički javni tužilac.

Zakon je posebno normirao udaljenje sa dužnosti. Tužilac odnosno zamenik udaljavo se sa dužnosti dok traje istraga ili se javni tužilac odnosno zamenik tužioca nalazio u pritvoru. Tužilac i zamenik mogu da budu udaljeni sa dužnosti ako je pokrenut postupak za njihovo razrešenje. Za odluku o udaljenju nadležan je neposredno viši javni tužilac, a o udaljenju Republičkog javnog tužioca odlučivala je Narodna skupština.

Nosioci javnotužilačke funkcije opštinskog i okružnog ranga mogli su biti privremeno upućeni na rad u drugo javno tužilaštvo i to najduže tri meseca u jednoj kalendarskoj godini. Upućivanje nije podrazumevalo saglasnost upućenog, niti je upućeni mogao da podnese pravno sredstvo protiv odluke o upućivanju. Za razliku od upućivanja premeštaj je podrazumevao saglasnost zamenika javnog tužioca koji se premešta u drugo javno tužilaštvo.

Najvažnije postignuće Zakona iz 1991. godine je što je ovaj propis učinio napredak u normativnoj depolitizaciju tužilaštva. "Normativna osnova za depolitizaciju bila je odredba da se tužilaštvo u svom delovanju isključivo pridržava Ustava i zakona, što samim tim znači da političke smernice više nisu bile obavezujuće za tužilaštvo. Ova odredba značila je da načelo zakonitosti postaje obligatorni funkcionalni princip Javnog tužilaštva Srbije. Osim toga, moralno-politička podobnost više nije uslov za izbor tužilaca i zamenika, niti je

to razlog za njihovo razrešenje što je svakako predstavljalo normativni dopis depolitizaciji tužilaštva.”⁶³

*1.2.10. Zakon o Saveznom državnom tužiocu
iz 1992. godine*⁶⁴

Zakon iz 1992. godine nije preuzeo definiciju javnog tužilaštva iz prethodnih zakona, već je Saveznog državnog tužioca odredio kao samostalan državni organ u obavljanju poslova predviđenih Ustavom SRJ i saveznim zakonom. Novinu u odnosu na rešenja iz prethodnih zakona predstavljalo je i to što se proklamovao princip javnosti u radu ovog državnog organa i što je bila predviđena mogućnost da Savezni državni tužilac obaveštava Saveznu skupštinu o radu na konkretnom predmetu.

Odnos Saveznog državnog tužioca sa republičkim tužilaštvima je odnos nepotpune, ograničene hijerarhije. Savezni državni tužilac je imao pravo da izdaje obavezna uputstva tužiocima u republikama članicama i mogao je da preuzima krivično gonjenje za krivična dela određena saveznim zakonom, ukoliko tužilac u republici članici federacije ne postupi po izdatom obaveznom uputstvu.

Izbor i razrešenje nosilaca funkcije bilo je u nadležnosti Savezne skupštine. Tužilac i zamenici birali su se na period od četiri godine. Savezni javni tužilac je imao četiri zamenika. Tužiocu i zameniku je prestajala funkcija pre isteka mandata, kada to sam zatraži, kada ispuni uslove za starosnu penziju ili kada je osuđen na безусловnu kaznu zatvora. Savezni javni tužilac i zamenici mogli su da budu razrešeni pre isteka mandata ukoliko su osuđeni za kažnjivo delo koji ih čini nedostojnim za obavljanje te funkcije, kada nestručno i nesavesno obavljaju funkciju, ili kad trajno izgube radnu sposobnost. Utvrđivanje

⁶³ G. Ilić et al., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Beograd 2007, 53-55.

⁶⁴ *Službeni list SR Jugoslavije*, br. 27/92.

nedostojnosti i nestručnosti bilo je u nadležnosti posebnih komisija Savezne skupštine. Inicijativu za obrazovanje komisije za utvrđivanje nestručnosti podnosio je predsednik suda pred kojim postupa Savezni javni tužilac.

Ustavni sistem SRJ opredelio se za model organizacije javnog tužilaštva prema kome postoje dva paralelna tužilačka sistema. Jedno na nivou federacije, kao savezni državni organ sa odgovarajućim ovlašćenjima na čitavoj teritoriji države, i tužilaštva na nivou federalnih jedinica koja svoju nadležnost ostvaruju samo u federalnoj jedinici za koju su osnovana.⁶⁵ Zakon o Saveznom državnom tužiocu uređivao je organizaciju i nadležnost tužioca kao saveznog državnog organa.

Po prvi put se prilikom zakonskog označavanja organa koristio izraz tužilac, umesto do tada uobičajenog tužilaštvo. Promena nije samo jezičkog karaktera već odražava i promenu u shvatanju prirode organa koji se sada poima kao inokosni organ u kome su zamenici i svi drugi uposlenici samo puko okruženje javnog tužioca. Nasuprot tome, tradicionalni naziv javno tužilaštvo odražava drugačiju prirodu unutrašnjeg ustrojstva organa, ukazujući da se radi o kolektivnom organu u kome zbog principa monokratizma javni tužilac ima naglašena ovlašćenja, ali u kome zamenici javnog tužioca nisu samo puko okruženje tužioca, već članovi jednog kolektivnog organa sa *ex lege* procesnim ovlašćenjima koja su jednaka ovlašćenjima javnog tužioca. U javnom tužilaštvu jedino je organizacioni položaj javnog tužioca izuzetan, jer on jedini ima pravo da procesna ovlašćenja zamenika ograniči svojom hijerarhijskom intervencijom. S obzirom na to da je ta intervencija izuzetak, sa pravom se može reći da je javni tužilac u praksi samo izuzetno jedini nosilac ovlašćenja, a da je u tužilaštvu javni tužilac, pre svega, rukovodilac kolektivnog organa

⁶⁵ M. Gašović, *Organizacija i funkcije javnog tužilaštva u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, magistarski rad odbranjen na Pravnom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad 1999, 30-31.

zaduženog prevashodno za nadzor nad sprovođenjem zakona i drugih propisa.⁶⁶

Mada proklamuje samostalnost Saveznog državnog tužioca i njegovih zamenika, Zakon ne uspostavljanja stvarne, niti lične garancije samostalnosti. Način izbora, mandat ograničen na relativno kratak period od četiri godine, koliko traje i mandat saziva Skupštine koja bira Saveznoj javnog tužioca i zamenike, *de facto* su obezbeđivali politički uticaj na rad ove institucije, uprkos Zakonom proklamovanoj samostalnosti.

1.2.11. Zakon o javnom tužilaštvu iz 2001. godine⁶⁷

U čl. 2. Zakona bilo je propisano da sveukupnu nadležnost javnog tužilaštva vrše Republički javni tužilac, okružni javni tužilac i opštinski javni tužilac. Budući da je javni tužilac posednik sveukupne nadležnosti javnog tužilaštva, to istovremeno znači da je odlučivanje u javnom tužilaštvu individualno i da se može smatrati da je nadležnost javnog tužioca neraskidivo vezana za ličnost javnog tužioca. Shvatanje da je javno tužilaštvo kao organ oličeno u javnom tužiocu, svoj ekstremni odraz dobilo je u novijoj sudskoj praksi. Apelacioni sud u Beogradu je u jednoj odluci, s tim u vezi, zauzeo stanovište da bez javnog tužioca nema ni javnog tužilaštva i da zamenik javnog tužioca može samostalno da preduzima radnje samo kada u dotičnom javnom tužilaštvu postoji javni tužilac.⁶⁸

Zakonska novina u odnosu na prethodne propise je i to što se izričito propisuje zabrana uticaja na javno tužilaštvo. Zakonom se, po prvi put, kroz zabranu uticaja uspostavlja neka vrsta neprikosnovenosti institucije kao način

⁶⁶ Pojedini autori smatraju da javni tužilac nikada nije "isključivi, jedini nosilac javnotužilačke nadležnosti", F. Hirjan, O kolektivnom radu, odlučivanju i odgovornosti u javnom tužilaštvu, *Naša zakonitost*, br. 4/81, Zagreb 1981, 99.

⁶⁷ *Službeni glasnik RS* br. 63/2001, 42/2002, 39/2003, 44/2004, 51/2004, 61/2005, 46/2006, 106/2006.

⁶⁸ Apelacioni sud u Beogradu, KŽ Po 2 5/17. od 23.5.2017. godine.

ispoljavanja samostalnosti javnog tužilaštva. Međutim, zabrana uticaja se nije odnosila na javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, tako da Zakon nije poznao personalnu samostalnost nosilaca javnotužilačke funkcije.

Zakonom se propisuje procedura izdavanja obaveznih uputstava i po prvi put uvodi prigovor zakonitosti na izdato obavezno uputstvo. Domašaj prigovora je ograničen. Zakon ne propisuje da izjavljivanje prigovora ima suspenzivno dejstvo, a povrh toga, nije dopušten prigovor protiv obaveznog uputstva Republičkog javnog tužioca, niti protiv obaveznog uputstva izdatog zameniku javnog tužioca. Umesto prigovora na obavezno uputstvo, predviđena je mogućnost da zamenik javnog tužioca koji je primio obavezno uputstvo nadređenog javnog tužioca u slučaju da smatra da je uputstvo suprotno zakonu zatraži mišljenje neposrednog višeg javnog tužioca. Premda to nije izričito propisano, može se pretpostaviti da pravo zamenika da zatraži mišljenje o legalnosti obaveznog uputstva za svrhu ima hijerarhijsko preispitivanje obaveznog uputstva.

Uspostavljen je i funkcionalni krivičnopravni imunitet nosilaca javnotužilačke funkcije odredbom prema kojoj javni tužilac i zamenik nikome nisu bili odgovorni za mišljenje dato u vršenju dužnosti (čl. 35). Novinu predstavlja i pravo javnog tužioca odnosno zamenika na stručno usavršavanje o trošku Republike Srbije.

Javnog tužioca i zamenika javnog tužioca birala je Narodna skupština, na predlog Visokog saveta pravosuđa, dok je broj zamenika javnih tužilaca za svako javno tužilaštvo određivala Narodna skupština, na predlog Visokog saveta pravosuđa.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu⁶⁹ izmenjene su odredbe o izboru i propisano je da javnog tužioca bira Narodna skupština na predlog Vlade, da zamenika javnog tužioca imenuje Vlada na predlog ministra nadležnog za pravosuđe, kao i da broj zamenika javnog tužioca za svako javno

⁶⁹ *Službeni glasnik RS*, br. 39/03.

tužilaštvo određuje Narodna skupština na predlog Vlade. Ove izmene i dopune Ustavni sud je ocenio kao neustavne, jer daju ovlašćenja Vladi Republike Srbije i ministru nadležnom za pravosuđe u odnosu na javno tužilaštvo koja nisu u saglasnosti sa članom 103. Ustava. Tim odredbama se, prema shvatanju Ustavnog suda, dovodi u pitanje Ustavom utvrđeni položaj javnog tužilaštva kao dela pravosudnog sistema i funkcionalna samostalnost u vršenju javnotužilačkih poslova, i “uspostavlja institucionalna zavisnost javnog tužilaštva od organa izvršne vlasti”. Posledično, na taj način se “stvara mogućnost da se vrši kontrola rada ovog državnog organa” i “s obzirom da se organ obrazuje na hijerarhijskom principu”, utiče na ostvarivanje javnotužilačke funkcije u celini, odnosno javno tužilaštvo potčinjava izvršnoj vlasti, što je u suprotnosti sa odredbom člana 103. stav 1. Ustava.⁷⁰

Utvrđivanje činjenica da je došlo do “navršenja radnog veka” i razloga za razrešenja bilo je u kompetenciji Republičkog javnog tužioca. Postupak za razrešenje pokretali su javni tužilac, neposredno viši javni tužilac, Republički javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe.

Ministar je bio vlastan i da vodi postupak u kome se utvrđivalo da li je Republički javni tužilac navršio radni vek i da li postoje razlozi za njegovo razrešenje.

1.2.12. Zakon o visokom savetu pravosuđa⁷¹

Zakonom o Visokom savetu pravosuđa ustanovljen je novi organ u pravosudnom sistemu Srbije. Visokom savetu pravosuđa poverene su pojedine nadležnosti u postupku izbora predsednika sudova, sudija i javnih tužilaca. Tačnije, Savet je predlagao za izbor predsednike sudova, sudije, javne tužioce i

⁷⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Srbije U. br. 167/2003 od 22.4.2004. http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Sudska_Praksa/lat_1-2004.pdf, 1.9.2018.

⁷¹ *Službeni glasnik RS*, br. 63/01.

birao zamenike javnih tužilaca i sudije porotnike. Redakcijom Zakona iz 2002. godine oduzeta je nadležnost ovom organu da bira zamenike javnih tužilaca.⁷²

Savet se sastojao od pet stalnih članova i osam pozivnih članova, sudija i javnih tužilaca. Pozivnih članova iz reda sudija je bilo šest, a pozivnih članova iz reda javnih tužilaca bilo je dva. U pomenutoj izmeni Zakona iz 2002. godine broj pozivnih članova iz reda javnih tužilaca je promenjen u četiri.⁷³ Stalni članovi Visokog saveta pravosuđa bili su predsednik Vrhovnog suda Srbije, Republički javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe, jedan član koga iz reda advokata bira Advokatska komora Srbije i jedan član koga bira Narodna skupština. Zakon je propisivao specifičnu proceduru za predlaganje člana koga je birala Narodna skupština. Izboru je prethodio predlog tri kandidata učinjen od Vrhovnog suda Srbije.⁷⁴

Postupak izbora članova iz reda javnih tužilaca je menjan. Dva odnosno četiri člana iz reda javnih tužilaca najpre je birao Republički javni tužilac, da bi potom postupak bio promenjen, tako da su izborne članove⁷⁵ iz reda javnih tužilaca birali zamenici Republičkog javnog tužioca, a drugog okružni javni tužioci na zajedničkoj sednici.⁷⁶

Mandat članova je bio pet godina. O razrešenju stalnog člana izabranog od Narodne skupštine odlučivala je Skupština, na predlog organa koji ga je predložio za izbor, o razrešenju stalnog člana koji je advokat odlučivala je Advokatska komora Srbije, a o razrešenju pozivnih članova odlučivao je Visoki savet pravosuđa, na predlog organa koji ga je izabrao u Visoki savet pravosuđa. Zakon u pogledu razrešenja pati od neodgovarajuće terminologije. Recimo, koristio se izraz organ za sednicu zamenika Republičkog javnog tužioca i sednicu okružnih javnih tužilaca na kojima su se utvrđivali predlozi kandidata

⁷² *Službeni glasnik RS*, br. 42/02.

⁷³ *Službeni glasnik RS*, br. 42/02.

⁷⁴ Kandidati su predlagani iz reda sudija, javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca.

⁷⁵ U Zakonu se koristio izraz pozivani članovi.

⁷⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 44/04.

za pozivne članove iz reda tužilaca, iako se radilo o ad hoc izbornim telima za predlaganje kandidata za izborne članove Visokog saveta pravosuđa.

Savet je odlučivao u užem i proširenom sastavu. Prošireni sastav Visokog saveta pravosuđa činili su svi stalni članovi izuzev ministra nadležnog za pravosuđe i Republičkog javnog tužioca, i svi pozivni članovi i sudije i javni tužioci. U proširenom sastavu Visoki savet pravosuđa odlučivao je o povećanju osnovne plate kad je ono zakonom predviđeno, odlučivao je o prigovoru na odluku o nespojivosti i o prigovoru javnog tužioca i zamenika javnog tužioca na odluku o udaljenju sa dužnosti kad ono nije bilo obavezno i o prigovoru Republičkog javnog tužioca na odluku kojom je udaljen sa dužnosti.

Savet je prevashodno odlučivao u užem sastavu, koji su činili stalni članovi i pozivni članovi. Kad se pitanje odnosilo na javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, kompozicija Saveta bila je sastavljena od stalnih članova i pozivnih članova javnih tužilaca. U užem tužilačkom sastavu Saveta tužioci su najpre činili znatnu manjinu, tri tužioca zajedno sa Republičkim tužiocem naspram četiri člana iz drugih pravosudnih profesija i po jednog predstavnika Parlamenta odnosno Vlade, da bi nakon izmena iz 2002. godine taj odnos bio promenjen tako da su tužioci tvorili većinu u užem tužilačkom sastavu Saveta.

Ideja da Visoki savet pravosuđa bude autonomno telo koje samostalno upravlja sobom, štiti ličnu samostalnost tužilaca i institucionalnu nezavisnost javnog tužilaštva nije u Zakonu o Visokom savetu pravosuđa dosledno realizovana. Osnovni problem je u tome što su u pretežnom periodu postojanja tog organa javni tužioci predstavljali manjinu i u proširenom i u užem sastavu Saveta. Eksperti Saveta Evrope, povrh toga, smatrali su i da u takvom telu ne bi trebalo da bude "mesta" za ministra nadležnog za poslove pravosuđa i da bi

umesto punopravnog članstva ministra trebalo dopustiti njegovo prisustvo pojedinim sednicama bez prava glasa.⁷⁷

Ovaj pokušaj uvođenja mešovitog pravosudnog saveta “patio” je i od drugih nedostataka. Savet nije imao normativne, niti finansijske nadležnosti, izborni proces i disciplinski postupak su samo delimično povereni tom organu. Zakonom nije afirmisana transparentnost u radu, koja jedino ne bi smela da bude pravilo prilikom odlučivanja o disciplinskim prekršajima tužilaca. Manjkavost je bila i u odsustvu posebne sudske zaštite protiv odluka Saveta koje imaju karakter upravnih akata.

Umesto da se Savet normira kao nezavisni organ javnog tužilaštva sa punim demokratskim legitimitetom koji je izabran pretežno od nosilaca javnotužilačke funkcije, prema Zakonu Savet je neka vrsta javnotužilačkog “prezidijuma”, sa zadatkom da upravlja tužilaštvom “odozgo”. Pogrešno razumevanje prirode organa za posledicu je imalo pogrešan pristup normiranju izbora pozivnih članova. U prvoj verziji Zakona pozivne članove iz reda tužilaca birao je tužilac na vrhu piramide, Republički javni tužilac, a nakon izmene pozivne članove su birala ad hoc izborna tela sastavljena od zamenika tužilaca najvišeg ranga i javnih tužilaca najvišeg nivoa.

Od završetka Drugog svetskog rata do 2001. godine organizacija i nadležnost javnog tužilaštva na teritoriji Srbije trpela je brojne i relativno česte promene. Skoro da postoji pravilnost da su zakoni koji su se bavili tužilaštvom menjani na svakih deset godina. Sami zakonski tekstovi su u početku bili kratki, da bi kasnije normiranje tužilaštva bilo sve obimnije. Svakako najstrožiju strukturu ima Zakon o javnom tužilaštvu od 2001. godine, čiji se članovi grupišu u odeljke⁷⁸, glave i svaki član ima svoj naziv (rubrum), što pruža preglednost sadržaja Zakona i olakšava njegovu primenu.

⁷⁷ G. Oberto, *Mišljenja eksperta o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu pravosuđa, Zakona o sudijama i Zakona o uređenju sudova Republike Srbije*, 2007, 14. (dokument u posedu autora G.I.)

⁷⁸ Ponegde se odeljci dele na pododeljke tj. odseke.

Osim promena u načinu normiranja tužilaštva, u posleratnom periodu su se dešavale promene i u pogledu obima nadležnosti javnog tužilaštva. Prema Zakonu iz 1946. godine tužilaštvo je imalo brojne funkcije, koje nisu bile prevashodno vezane za krivični progon učinilaca krivičnih dela. Prvobitno je tužilaštvo imalo znatne nadležnosti u kontroli zakonitosti odlučivanja u privredi i zaštiti državne imovine, široko pravo intervencije u upravnom postupku, ovlašćenje da otkriva sabotaze, dok je u građanskom postupku imalo ovlašćenja da podnosi tužbe i predloge, kao i da na drugi način učestvuje u ovom postupku. I u krivičnom postupku javni tužilac je imao brojne i razgranate funkcije. Osim ovlašćenja da preduzima krivični progon, javni tužilac je imao istražnu funkciju i to tako što je sam ili preko drugih organa vršio isleđenje odnosno izviđaj i istragu.

Organizacija javnog tužilaštva, uprkos promenama u opsegu nadležnosti nije pretrpela znatnije promene u posleratnom periodu. Sve vreme tužilaštvo je monokratski ustrojen organ, na vrhu piramide je jedna ličnost, (savezni, kasnije republički) tužilac kome su podređeni svi ostali tužioci i zamenici. Hijerarhija unutar tužilaštva je potpuna, viši tužilac i javni tužilac imaju pravo da bez ikakvoga prethodnog uslova i u svako doba izvrše upad u procesnu aktivnost podređenog tužioca ili zamenika.

Novina je ustanovljenje Visokog saveta pravosuđa kome su bile poverene i često menjane nadležnosti u postupku izbora javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Zamisao o ulozi ovog organa u upravljanju javnim tužilaštvom nije bila dosledno i nedvosmisleno sprovedena, zbog čega je, kao i usled dnevno-političkih razloga, Zakon o Visokom savetu pravosuđa često menjan.

1.2.13. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala⁷⁹

Član 504a. Zakonika o krivičnom postupku, koji je bio smešten u glavi XXIX pod nazivom “Posebna pravila o postupku za krivična dela organizovanog kriminala”,⁸⁰ i član 2. Zakona o organizaciji i nadležnosti organa u suzbijanju organizovanog kriminala sadržali su definicije organizovanog kriminala. Definicije organizovanog kriminala iz Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o organizaciji i nadležnosti organa za suzbijanje organizovanog kriminala bile su posve različite. Organizovani kriminal iz člana 504a. Zakonika o krivičnom postupku preuzeo je definiciju utvrđenu od Evropske unije, prema kojoj da bi se određena delatnost smatrala organizovanim kriminalom, potrebno je da se od jedanaest uslova ispune tri obavezna i najmanje tri uslova od preostalih osam dopunskih uslova. Premda je pojam organizovanog kriminaliteta u ovoj definiciji postavljen široko i alternativno, slabost ove definicije bila je u tome što nije uvažavala činjenicu da se organizovani kriminalitet u pojedinim državama ispoljava na različite načine i različitim intenzitetom, prema konkretnim uslovima i društvenim odnosima.⁸¹

Sa druge strane, po Zakonu o organizaciji i nadležnosti organa za suzbijanje organizovanog kriminala praktično se svako grupno krivično delo svrstavalo u organizovani kriminal. Nedostatak ove definicije bio je u zanemarivanju domaćih specifičnosti i iskustava, pre svega karakterističnih veza kriminalne organizacije sa državom i njenim organima.

Za postupanje po predmetima organizovanog kriminala u Republici Srbiji prema odredbama Zakona o organizaciji i nadležnosti organa u suzbijanju organizovanog kriminala bili su nadležni posebni organi i to Specijalno tužilaštvo, Služba za suzbijanje organizovanog kriminala, posebna odeljenja

⁷⁹ *Službeni glasnik RS*, br. 42/02, 27/03, 39/03, 60/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05.

⁸⁰ *Službeni list SRJ*, br. 68/02.

⁸¹ M. Bošković, *Organizovani kriminalitet*, I deo, Beograd 1998, 1.

Okružnog suda u Beogradu, Apelacionog suda u Beogradu i Vrhovnog suda Srbije, kao i Posebna pritvorska jedinica koja se formirala pri Okružnom zatvoru u Beogradu.

Funkciju gonjenja za krivična dela sa elementima organizovanog kriminala vršilo je Specijalno tužilaštvo. Posebno odeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, što je pun zakonski naziv Specijalnog tužilaštva, bilo je deo Okružnog javnog tužilaštva u Beogradu i ono je po Zakonu centralni organ zadužen za suzbijanje organizovanog kriminala. Premda ulazi u sastav Okružnog tužilaštva u Beogradu, okružni javni tužilac skoro da nije imao ovlašćenja spram Specijalnog tužilaštva. Jedino ovlašćenje Okružnog tužioca je da donese pravila o uređenju koja u Zakonu imaju arhaični naziv "Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Specijalnom tužilaštvu". Čak i to ovlašćenje okružnog javnog tužioca bilo je ograničeno obavezom da Akt dobije imprimatur Ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa, da bi stupio na snagu.

Puna i efektivna ovlašćenja u odnosu na Specijalno tužilaštvo posedovao je Republički javni tužilac. On je postavljao i razrešavao Specijalnog tužioca i njegove zamenike, pošto prethodno donese rešenje o upućivanju kandidata u Specijalno tužilaštvo. Dakle, nijedan nosilac javnotužilačke funkcije nije se izvorno birao, niti postavljao u Specijalno tužilaštvo, već se ova organizaciona jedinica popunjava primenom instituta upućivanja iz čl. 46. Zakona o javnom tužilaštvu.

Kao što je kazano, specijalnog tužioca imenovao je Republički tužilac na period od dve godine. Kratak period na koji se imenuje, mogućnost da bude razrešen i pre isteka tog perioda, a da pri tome Zakon ne predviđa razloge za razrešenje, specijalnog tužioca su stavljali u položaj tužioca na privremenom radu, bez ikakvih garancija samostalnosti. Osim dvogodišnjeg mandata i nepropisivanja razloga za razrešenje, "udar" na samostalnost predstavljao je i

izostanak procedure za razrešenje, mogućnost da bude razrešen “u svakom trenutku, bez objašnjenja i utvrđene procedure, po diskrecionoj oceni”.⁸²

Da bi Specijalni tužilac efikasno vršio svoju nadležnost, neophodne su posebne garancije njegove profesionalne autonomije. On mora biti poseban ne samo po nadležnosti i istražnim tehnikama koje koristi, već i po jemstvima njegove samostalnosti. Zakon o organizaciji i nadležnosti organa u suzbijanju organizovanog kriminala to ne obezbeđuje. Naprotiv, izuzetno kratak mandat, mogućnost da bude razrešen i pre isteka tako kratkog mandata, odsustvo propisanih razloga i procedure u kojoj se utvrđuju razlozi za razrešenje, čine Specijalnog tužioca manje samostalnim od bilo kog tužioca u javnotužilačkoj organizaciji.

Osim što postavlja i razrešava Specijalnog tužioca, Republički javni tužilac odlučuje i o njegovoj nadležnosti, tako što vrši **poveravanje** ili prenošenje nadležnosti. Prema tome, Specijalno tužilaštvo izvorno ne poseduje nadležnost, već se vrši avokacija nadležnosti Republičkog javnog tužilaštva prema ovom tužilaštvu. Problem može da nastane i na relaciji sud–tužilaštvo i to u slučaju da krivični predmet dođe pred Posebno odeljenje Okružnog suda u Beogradu koje odbije da postupa po toj stvari. U tom slučaju na sve preduzete radnje u pretkrivičnom postupku trebalo bi da se primenjuju odredbe redovnog krivičnog postupka, što praktično znači da mnoge radnje dokazivanja ne mogu da budu upotrebljene, kao dokaz u redovnom sudskom postupku.

Mesna nadležnost specijalizovanih tužilaštava za celu zemlju je rešenje koje se u to vreme praktikovalo u većem broju evropskih država. U Španiji Državnim zakonom od 24.4.1995. godine⁸³ uvodi se Specijalna služba javnog tužilaštva za suzbijanje ekonomskih delikata vezanih za korupciju. Ova služba zajedno sa Specijalnom službom javnog tužilaštva za sprečavanje i suzbijanje

⁸² N. Važić, Analiza Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala Republike Srbije i njegova primena u praksi, u: *Borba protiv organizovanog kriminala- od postojećeg zakonodavstva do sveobuhvatnog predloga reforme*, Beograd 2008, 184, 185.

⁸³ *Službeni državni bilten od 25.4.1995*, br. Zakona 1618.

ilegalne trgovine droga i Javnim tužilaštvom Audiencia Nacional (možda najvažniji deo tužilaštva zadužen za suzbijanje organizovanog kriminala) čini grupu specijalizovanih organa koji se, pored ostalog, bave i suzbijanjem organizovanog kriminala. Svi ovi organi nadležnost ostvaruju na celokupnoj teritoriji Španije.

Zakonodavci su se opredelili za čvrstu i centralizovanu strukturu organa zaduženih za suzbijanje organizovanog kriminala. Taj koncept je imao svojih nedostataka i prednosti. Međutim, ono što se može smatrati osnovnom manjkavošću jeste odsustvo pouzdane organizacione veze između Specijalnog tužilaštva i posebne policijske jedinice kao i drugih bezbednosnih činilaca.

1.2.14. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku protiv učinilaca ratnih zločina⁸⁴

Kako sam naziv govori, ovaj zakon se bavio osnivanjem, organizacijom, nadležnošću i ovlašćenjima državnih organa zaduženih za otkrivanje i krivično gonjenje učinilaca krivičnih dela određenih u glavi XVI Osnovnog krivičnog zakona (Krivična dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava). Zakon se, takođe, primenjuje i radi otkrivanja i krivičnog gonjenja učinilaca krivičnih dela predviđenih članom 5. Statuta Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju. U članu tri je utvrđena univerzalna nadležnost organa uspostavljenih zakonom, budući da je bilo predviđeno da su ti organi nadležni za vođenje krivičnog postupka protiv učinilaca pomenutih krivičnih dela ukoliko su dela učinjena na teritoriji nekadašnje SFRJ, bez obzira na državljanstvo učinioca ili žrtve.

Za gonjenje učinilaca pobrojanih krivičnih dela nadležno je Tužilaštvo za ratne zločine kojim rukovodi tužilac za ratne zločine. U članu 4. st. 2. bila je

⁸⁴ *Službeni glasnik RS*, br. 67/03.

predviđena supsidijarna primena zakona koji uređuje javno tužilaštvo u slučaju da neko pitanje organizacije ili nadležnosti nije bilo uređeno ovim zakonom.

Tužioca za ratne zločine birala je Narodna skupština. Zamenika Tužioca za ratne zločine postavljao je i razrešavao Tužilac za ratne zločine. Da bi neko lice bilo postavljeno za Tužioca za ratne zločine ili zamenika, mora da ispunjava uslove za izbor za okružnog javnog tužioca i da poseduje visok moralni ugled i nepristrasnost i značajno iskustvo u oblasti krivičnog prava. Prednost u izboru odnosno postavljenju imaju lica koja poseduju znanje i iskustvo u oblasti međunarodnog humanitarnog prava i ljudskih prava. Zamenik Tužioca za ratne zločine postavljao se na četiri godine i mogao je da bude ponovo postavljen. Po prestanku funkcije u Tužilaštvu za ratne zločine, javni tužilac odnosno zamenik vraća se na dužnost koju je vršio u javnom tužilaštvu.

Premda je organ zadužen za gonjenje učinilaca krivičnih dela iz ovog zakona nosio naziv Tužilaštvo za ratne zločine, ispravniji naziv tog organa bio bi Tužilac za ratne zločine. Naziv Tužilac za ratne zločine bi potpunije i jasnije održavao prirodu unutrašnjeg uređenja organa, budući da se nije radilo o kolektivnom organu sa monokratskim odlučivanjem, već o inokosnom organu u kome je Tužilac za ratne zločine posednik funkcije i nadležnosti organa, dok su zamenici njegovi saradnici koje bira na osnovu zakonskih kriterijuma, a otpušta arbitrarno, odnosno po svom nahođenju.

Nedoumicu, prema tekstu Zakona, izazivalo je i pitanje statusa Tužilaštva za ratne zločine u javnotužilačkom sistemu Srbije. Tačnije, nije bilo najjasnije da li je to tužilaštvo deo Javnog tužilaštva Srbije i ako jeste, gde se nalazi u hijerarhijskoj lestvici, ili se radi o sui generis i specijalizovanom organu krivičnog progona izvan sistema javnog tužilaštva u Republici Srbiji.

Zakonom je bilo predviđeno da Tužilac za ratne zločine daje mišljenje prilikom postavljenja rukovodioca Službe za otkrivanje ratnih zločina. Starešinu policijske službe koja je imala zadatak da otkriva krivična dela pobrojana u Zakonu postavljao je i razrešavao ministar unutrašnjih poslova,

dok je nadležni tužilac imao isključivo konsultativnu ulogu i to samo prilikom postavljenja starešine, iako se radilo o organizacionoj jedinici koja je isključivo postupala po nalogima Tužioca za ratne zločine. Zakon nije predviđao konsultovanje tužioca prilikom odlučivanja o razrešenju, iako bi po logici stvari razlozi za razrešenje trebali da proisteknu iz nepostupanja ili neodgovarajućeg postupanja po nalogima nadležnog tužioca.

1.2.15. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala⁸⁵

Visoko tehnološki kriminal je po mnogim svojstvima specifičan u odnosu na druga krivična dela, što je bilo povod za donošenje Zakona o organizaciji i nadležnosti organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala. Protivno nazivu, Zakon propisuje organizaciju i nadležnost organizacionih jedinica pojedinih organa u borbi protiv visokotehnološkog kriminala. Član 2. sadrži definiciju visokotehnološkog kriminala, dok čl. 3. određuje krug krivičnih dela za koja su nadležne organizacione jedinice koje se uspostavljaju ovim zakonom. Za postupanje u predmetima krivičnih dela iz člana 3. ovog zakona nadležno je Više javno tužilaštvo u Beogradu i to za teritoriju Republike Srbije. U Višem javnom tužilaštvu u Beogradu obrazuje se posebno odeljenje za borbu protiv visokotehnološkog kriminala koje se daljem tekstu označava sintagmom "Posebno tužilaštvo". Označavanje odeljenja Višeg tužilaštva u skraćenom nazivu "Posebno tužilaštvo", osim što predstavlja terminološku nedoslednost, može u praktičnom smislu da proizvede konfuziju u pogledu statusa posebnog odeljenja zaduženog za suzbijanje visokotehnološkog kriminala i pozicije ovog tužilaštva u hijerarhijskoj lestvici Javnog tužilaštva Srbije.

Zakonopisci su (čl. 4. st. 3) pribegli normativnoj tehnici koju su primenjivali kod oba zakona kojima su uspostavljena i uređena posebna tužilaštva

⁸⁵ Službeni glasnik RS, br. 67/0361/2005.

predvidevši supsidijarnu primenu opštih propisa o javnom tužilaštvu i to u pogledu svih pitanja koja nisu izričito uređena ovim zakonom.

Prema Zakonu, radom Posebnog tužilaštva rukovodi posebni tužilac za visokotehnološki kriminal (u tekstu Zakona za rukovodioca se koristi skraćeni naziv Posebni tužilac) koga postavlja Republički javni tužilac iz reda zamenika javnih tužilaca koji ispunjavaju uslove za izbor za zamenika višeg javnog tužioca. Primedba u pogledu terminološke nedoslednosti odnosi se i na skraćeni naziv posebni tužilac, budući da se radi o rukovodiocu odeljenja koji nije posednik javnotužilačke funkcije kao drugi javni tužioci. Rukovodilac odeljenja nadležnog za gonjenje krivičnih dela visokotehnološkog kriminala postavlja se na četiri godine i može biti više puta postavljen. Republički javni tužilac može rukovodioca posebnog odeljenja razrešiti i pre isteka vremena na koje je postavljen. S obzirom na to da se rukovodilac odeljenja postavlja između kandidata koji ispunjavaju uslov u pogledu profesionalnog staža, na osnovu širokog diskrecionog ovlašćenja, i da Zakon ne predviđa posebne uslove za njegovo razrešenje, izvan svake dileme je da je položaj starešine posebnog odeljenja, sve vreme trajanja mandata, suštinski provizoran.

Prilikom postavljenja zamenika tužilaca u posebno odeljenje za visokotehnološki kriminal predviđeno je da "prednost imaju" kandidati koji poseduju posebna znanja iz oblasti informatičkih tehnologija. Neobično je da se u Zakonu ne insistira na strogim profesionalnim uslovima u smislu specijalističkih znanja i veština za zamenike javnih tužilaca, iako je ratio osnivanja tog tužilaštva upravo specijalizacija i posedovanje posebnih znanja i veština radi efikasnog procesuiranja krivičnih dela sajber kriminala.

2. MEĐUNARODNI I EVROPSKI STANDARDI O JAVNOM TUŽILAŠTVU

Međunarodni standardi u oblasti pravosuđa počeli su da se razvijaju u punom zamahu posle Drugog svetskog rata, paralelno sa razvojem međunarodnog prava ljudskih prava.⁸⁶ Proklamovana ljudska prava zahtevala su i efikasne mehanizme njihove zaštite. Usled razvoja ekonomije i novog shvatanja ekonomske politike pokazala se potreba za stabilnim pravnim sistemom, odnosno vladavinom prava.⁸⁷

Ovo je dovelo do pojačanog interesovanja međunarodnih organizacija za pitanje vladavine prava, kao okvira za ostvarenje njihovih ciljeva – ekonomskog razvoja, izgradnje mira i zaštite ljudskih prava.⁸⁸ Međutim, s obzirom na raznorodnost pravnih sistema nacionalnih država, kao i raznorodnost političkih i pravnih vrednosti, izgradnja prihvatljivog koncepta vladavine prava postala je pravi izazov.

⁸⁶ M. Matić Bošković, S. Nenadić, Evropski standardi u oblasti pravosuđa, *Strani pravni život* 2018, br. 1, 39-56.

⁸⁷ O potrebi razvoja liberalnog koncepta pravde u odnosu na zahteve političke ekonomije vidi više u: F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty, a New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, London, Routledge, 2013.

⁸⁸ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, u preambuli, uspostavlja vezu između ljudskih prava i vladavine prava. U izveštaju iz marta 2005. godine, Generalni sekretar UN-a iscrpno govori o vladavini prava. Vidi: UN General Assembly (2005) A/59/2005.

U određivanju pojma vladavine prava teoretičari i pravници su prednost davali sudskom sistemu i ulozi sudija, dok je javno tužilaštvo ostajalo po strani.⁸⁹ Jedan od najvećih izazova u uspostavljanju međunarodno priznatih pravila za tužioce predstavljale su razlike u materijalnom i procesnom krivičnom pravu, kao i različite pravne tradicije⁹⁰ i pravni sistemi.⁹¹

Međutim, specijalni izvestilac za nezavisnost sudija i advokata je u svom izveštaju (A/HRC/20/19) iz juna 2012. godine u tački 93. naveo da javni tužioci predstavljaju deo pravosuđa, i da stoga moraju poštovati ljudsko dostojanstvo, štiti ljudska prava i doprinositi nesmetanom funkcionisanju sistema krivičnog pravosuđa. Takođe, prema iznetom stavu specijalnog izvestioca javni tužioci imaju ključnu ulogu u zaštiti društva od kulture nekažnjivosti i predstavljaju čuvare pravosuđa.

2.1. UN i međunarodni standardi tužilaca

Uprkos činjenici da tužioci imaju centralnu ulogu u krivičnom postupku, u međunarodnim instrumentima se relativno malo spominju u poređenju sa sudijama i advokatima. Na primer, ni Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima ni Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima ne spominje tužioce, dok praksa Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija malo pažnje posvećuje položaju i statusu javnih tužilaca.⁹²

⁸⁹ G. di Federico, *Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement of Accountability in Italy: Analysis of a Deviant Case in a Comparative Perspective*, *The British Journal of Criminology*, Vol. 38, br. 3, 1998, 371-387.

⁹⁰ Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala (UNODC), *Manual on Mutual Legal Assistance and Extradition*, Vienna 2012, 8.

⁹¹ *Manual on Mutual Legal Assistance and Extradition*, 8. Poređenjem javnotužilačkih sistema može se napraviti razlika između onih koji imaju ovlašćenje da primenjuju načelo oportuniteta i onih koja nemaju ta ovlašćenja. Takođe važno pitanje u razlikovanju javnotužilačkih sistema je i odnos prema izvršnoj vlasti, odnosno da li predstavlja javno tužilaštvo deo izvršne vlasti ili pravosuđa. Jedno od ključnih pitanja je i ustrojstvo javnog tužilaštva, odnosno da li postoji snažna hijerarhijska struktura ili ne.

⁹² Više u: M. Nowak, *United Nations Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd rev. ed., Kehl/Strasbourg/Arlington, N. P. Engel Verlag, 2005.

Iako se eksplicitno ne navode u međunarodnim instrumentima, tužioci imaju značajnu ulogu u primeni načela utvrđenih međunarodnim aktima, kao što su pravo na pravično suđenje, pravo pristupa sudu, načelo jednakosti pred zakonom i pred sudom, i zabrana torture.

Na Šestom kongresu Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminaliteta i postupanju sa prestupnicima, održanom 1980. godine,⁹³ prepoznato je da postoji potreba za definisanjem međunarodnih standarda u vezi sa tužiocima. Na Kongresu je utvrđeno da postoji veza između delotvorne primene člana 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i pravilnog izbora i obuke sudija i tužilaca:⁹⁴ „Države članice bi trebalo da obezbede da odgovorni za funkcionisanje sistema krivičnog pravosuđa na svim nivoima budu adekvatno kvalifikovani za zadatke koje obavljaju i da ih obavljaju nezavisno od pojedinačnih i grupnih interesa.“⁹⁵

Na Sedmom kongresu, održanom 1985. godine, istaknut je značaj „nepristrasnosti tužilaca u pokretanju krivičnog progona“ i potreba da se izbegne bilo kakav oblik diskriminacije pri izboru i imenovanju tužilaca. Državama članicama je preporučeno da garantuju objektivnost tužilaštva. Kongres je pozvao države članice da razmotre nacrt smernica o izboru, obuci i statusu tužilaca, zadacima i ponašanju tužilaca, imunitetu, načinima na koji tužioci mogu da doprinesu nesmetanom funkcionisanju sistema krivičnog pravosuđa, saradnji sa policijom, obimu diskrecionih ovlašćenja i ulozi u krivičnom postupku.⁹⁶

⁹³ Kongres Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminaliteta i krivičnom pravosuđu organizuje se jednom u pet godina prema Rezoluciji 415 (V) Generalne skupštine. Kongres okuplja stručnjake iz država članica, kao i predstavnike akademske zajednice i civilnog društva. Rezolucije koje se usvoje na Kongresu prosleđuju se Generalnom sekretaru i telima Ujedinjenih nacija.

⁹⁴ Šesti kongres Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminaliteta i postupanju sa prestupnicima, Karakas, 25. Avgust–5. septembar 1980: Izveštaj je pripremio Sekretarijat (*United Nations publication*, Sales No. E.81.IV.4), chapter I, sect. B.16.

⁹⁵ V. Deklaraciju iz Karakasa, Rezolucija Generalne skupštine 35/171, Aneks, op. para. 5.

⁹⁶ Sedmi Kongres Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminaliteta i postupanju sa prestupnicima, Milano, 26. avgust –6. septembar 1985: Izveštaj je pripremio Sekretarijat (*United Nations publication*, Sales No. E.86.IV.1), chapter I, sect. E.7.

Smernice o ulozi tužilaca, poznate i kao Smernice iz Havane, usvojene su na Osmom kongresu 1990. godine, sa ciljem da pomognu državama članicama da obezbede i promovišu delotvornost, nepristrasnost i pravičnost javnih tužilaca u krivičnom postupku.⁹⁷ Smernice predstavljaju prvi međunarodni instrument kojim je pokušano da se utvrdi uloga javnog tužioca, ali ne i odnos između tužioca i izvršne ili zakonodavne vlasti.

Donošenje Smernica podstaklo je usvajanje drugih međunarodnih dokumenata, kao što su Standardi Međunarodnog udruženja tužilaca⁹⁸ o profesionalnoj odgovornosti i osnovnim obavezama i pravima tužilaca iz 1999. godine. U Standardima Međunarodnog udruženja tužilaca priznata je ključna uloga tužilaca u sistemu krivičnog pravosuđa. Standardi predstavljaju međunarodno merilo za postupanje javnih tužilaca kao pojedinaca, kao i javnog tužilaštva kao sistema. Takođe, u Standardima se promoviše međunarodna saradnja i naglašava značaj nezavisnosti. Za razliku od drugih međunarodnih instrumenata koji predstavljaju sporazum između država ili vlada, Standarde su pripremili i usvojili tužioci koji potiču iz različitih država i pravnih tradicija, tako da se mogu posmatrati i kao mišljenje struke o standardima koji bi trebalo da se primene na njihovu profesiju. Standarde Međunarodnog udruženja su 2008. godine priznale Ujedinjene nacije, zahvaljujući Rezoluciji 17/2 Komisije za prevenciju kriminaliteta i krivično pravosuđe. Rezolucijom su države članice pozvane da podstaknu svoja tužilaštva da razmotre Standarde Međunarodnog udruženja tužilaca zajedno sa

⁹⁷ Osmi Kongres Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminaliteta i postupanju sa prestupnicima, Havana, 27. avgust-7. septembar 1990: Izveštaj je pripremio Sekretarijat (*United Nations publication*, Sales No. E.91.IV.2), chapter I, sect. C.26, annex.

⁹⁸ Međunarodno udruženje tužilaca (IAP) osnovano je u junu 1995. godine pod pokroviteljstvom kancelarije Ujedinjenih nacija u Beču, a formalno je uspostavljeno na prvom generalnom sastanku u Budimpešti u septembru 1996. godine. Glavni podsticaj za osnivanje Međunarodnog udruženja predstavljalo je povećanje transnacionalnog kriminala, posebno trgovina narkoticima, pranje novca i prevare. Porast međunarodnog kriminaliteta uticao je na potrebu za unapređenom međunarodnom saradnjom javnih tužilaca i za povećanjem efikasnosti saradnje, oduzimanja imovine i drugih mera saradnje. Objavljivanje UN Smernica o ulozi javnih tužilaca inspirisalo je osnivače Međunarodnog udruženja.

Smernicama o ulozi tužilaca kada razvijaju pravila o postupanju tužilaca u svojim državama.⁹⁹

Na ulogu tužilaca upućuje se u nekoliko konvencija Ujedinjenih nacija, u kontekstu unapređenja delotvornosti istraga i krivičnog progona za pojedina krivična dela, kao što su trgovina narkoticima, organizovani kriminal i korupcija. U konvencijama se zahteva od država članica da obezbede da se diskreciona ovlašćenja tužilaca koja se odnose na gonjenje lica za navedena krivična dela uredi tako da unaprede delotvornost mera za sprovođenje zakona.¹⁰⁰

Članom 11. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, kojom se priznaje ključna uloga pravosuđa i tužilaštva u borbi protiv korupcije, predviđeno je da države ugovornice mogu preduzeti mere za jačanje integriteta i prevenciju mogućnosti za korupciju. Mere koje države mogu preduzimati obuhvataju pravila ponašanja nosilaca pravosudnih funkcija i mogu se primenjivati i u okviru tužilaštva u onim državama ugovornicama u kojima ono ne predstavlja deo pravosuđa, već uživa samostalnost sličnu nezavisnosti sudstva. Vodič o sprovođenju člana 11. i okvir za evaluaciju sadrže detaljne informacije o primeni tužilačkog integriteta.¹⁰¹

2.2. Evropski standardi

Padom Berlinskog zida i velikim proširenjem Evropske unije na države članice bivšeg Varšavskog pakta otvorila su se pitanja evropskih standarda u

⁹⁹ Commission on Crime Prevention and Criminal Justice resolution 17/2.

¹⁰⁰ Konvencija Ujedinjenih nacija protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih supstanci iz 1988. (*Službeni list SFRJ*, Međunarodni ugovori br. 14/90), čl. 3, st. 6; Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (*Službeni list SRJ*, Međunarodni ugovori br. 6/2001), čl. 11, st. 2; i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (*Službeni list SCG*, Međunarodni ugovori br. 12/2005), čl. 30, st. 3.

¹⁰¹ Kancelarija Ujedinjenih nacija protiv droge i kriminala (UNODC), "United Nations Convention against Corruption: article 11 implementation guide and evaluative framework", chapter 4.

oblasti pravosuđa.¹⁰² Nacionalna pravosuđa u zemljama članicama EU su različita, a razlikuju se i ustavna rešenja koja se tiču nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa.¹⁰³ Ipak, bez obzira na više nego očigledne razlike, za EU je od ključnog značaja način na koji se vladavina prava primenjuje u državama članicama. Evropska unija prihvata u celosti, kao svoje, vrednosti na kojima počiva vladavina prava, onako kako je tumači Savet Evrope.¹⁰⁴

Evropski standardi definisani su sa stanovišta ciljeva koji se žele ostvariti (nezavisnost, nepristrasnost, integritet, suđenje u razumnom roku i efikasnost), dok su instrumenti kojima se ti ciljevi postižu različiti od države do države. Problemi sa kojim su se suočile Rumunija i Bugarska u oblasti pravosuđa i borbe protiv korupcije dodatno su motivisali tela Saveta Evrope i Evropske unije da standardizuju kriterijume na osnovu kojih se meri napredak u oblasti reforme pravosuđa i ostvarenost evropskih standarda.

2.2.1. Savet Evrope i Evropski sud za ljudska prava

Detaljniji standardi doneti su na regionalnom nivou i to posebno u okviru Saveta Evrope i njegovih tela. Jedan od najznačajnijih dokumenata predstavlja Preporuka Rec (2000) 19 Komiteta ministara država članica o ulozi javnih

¹⁰² Da bi jedna država postala članica EU, potrebno je da ispuni *Kriterijume iz Kopenhagena*, koji u odnosu na pravosuđe podrazumevaju ispunjenje političkih uslova u vidu stabilnosti institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina, ali i administrativne i institucionalne kapacitete za delotvornu primenu *acquis* i sposobnost preuzimanja obaveza članstva. U odnosu na pravosuđe i fundamentalna prava, *acquis* su opisane u poglavlju 23 i odnose se na očuvanje razvoja EU na polju slobode, bezbednosti i pravde. Radi postizanja ovog cilja zahteva se uspostavljanje nezavisnog pravosuđa, a u cilju zaštite vladavine prava, zahteva se i nepristrasnost, integritet i visoki profesionalni standardi pravosuđa. Takođe, zahteva se čvrsto posvećenje eliminaciji eksternih uticaja na pravosuđe, kao i obezbeđenje adekvatnih finansijskih resursa i obuka. Korupcija je prepoznata kao osnovna pretnja vladavini prava i u odnosu na nju se zahteva efikasna borba. Ipak, kao osnovni zahtev pred pravosuđe budućih zemalja članica stavlja se obezbeđenje i efikasna zaštita fundamentalnih ljudskih prava.

¹⁰³ O razlikama između pravosudnih sistema država članica više u: J. Gutmann, S. Voigt, *Judicial Independence in the EU – A Puzzle*, ILE Working Paper Series, No. 4, 2017.

¹⁰⁴ V.: Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union of May 2007.

tužilaca u sistemu krivičnog pravosuđa, usvojena 6. oktobra 2000. godine.¹⁰⁵ Države članice Saveta Evrope bi trebalo u skladu sa Preporukom da preduzmu delotvorne mere kojima bi se obezbedilo da javni tužioci obavljaju svoje profesionalne obaveze bez neprimerenih pritisaka. U Preporuci su sadržane posebne zaštitne mere za javne tužioce, kao što je pravo javnog tužioca da zahteva da mu se uputstva daju u pisanoj formi i da postoji interna procedura koja može dovesti do zamene uputstva ukoliko tužilac smatra da je uputstvo nezakonito i/ili protivno savesti tužioca. Pored toga, Preporuka navodi i obaveze javnog tužioca prema pojedincima, posebno u pogledu obavljanja funkcije na nepristrastan i objektivan način, uz zaštitu ljudskih prava utvrđenih Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Za uspostavljanje evropskih standarda koji se odnose na javne tužioce posebno je značajan Izveštaj koji je usvojila Venecijanska komisija¹⁰⁶ 2010. godine o evropskim standardima o nezavisnosti pravosudnog sistema.¹⁰⁷ Izveštaj ne predstavlja samo kompilaciju postojećih standarda, već utvrđuje i buduće pravce razvoja, jer se konstatuje tendencija razvoja javnog tužilaštva u državama Evrope, razdvajanje od izvršne vlasti i davanje većih garancija samostalnosti, odnosno nezavisnosti. Izveštaj (II deo koji se odnosi na tužilački sistem) sadrži standarde i smernice o unutrašnjoj i spoljašnjoj nezavisnosti, izboru i odgovornosti generalnog tužioca i javnih tužilaca, garancijama

¹⁰⁵ Komitet ministara Saveta Evrope je telo koje, prema članu 13. Statuta Saveta Evrope, deluje u ime Saveta Evrope i čine ga ministri spoljnih poslova ugovornih strana ili njihovi stalni predstavnici. Prema ovom statutu (čl. 14-21), Komitet ministara razmatra mere kao što su konvencije, reguliše pitanja unutrašnje organizacije Saveta Evrope i nadzire sprovođenje odluka Evropskog suda za ljudska prava. S obzirom na njegov međunarodni karakter, Komitet ministara donosi odluke jednoglasno, a u određenim slučajevima, uređenim članom 15. Statuta, zaključci Komiteta ministara mogu imati karakter preporuke vladama članicama, što ima političku, ali ne i pravnu obaveznost.

¹⁰⁶ Evropska komisija za demokratiju putem prava, tj. Venecijanska komisija, predstavlja savetodavno telo Saveta Evrope u pogledu ustavnih pitanja. S obzirom na ulogu javnog tužilaštva, pojedina načela su deo ustavnih normi, tako da mišljenja Venecijanske komisije kako u vezi sa ustavom, tako i s pojedinim zakonima, mogu uticati na uređenje javnog tužilaštva.

¹⁰⁷ CDL-AD(2010)040, usvojen na 85. plenarnoj sednici Venecijanske komisije, 17-18. decembar 2010. godine.

samostalnosti u postupanju, imunitetu i bezbednosti, nadoknadama, obukama i nadležnostima tužioca van krivičnog prava.

Konsultativno veće evropskih tužilaca¹⁰⁸ donelo je 13 mišljenja o javnom tužilaštvu kojim su uspostavljeni sveobuhvatni standardi o izboru, napredovanju, razrešenju, odgovornosti, ulozi i uređenju tužilaštva, kao i nezavisnosti: Mišljenje broj 1 iz 2007. godine o načinima unapređenja međunarodne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa; Mišljenje broj 2 iz 2008. godine o alternativama krivičnog progona; Mišljenje broj 3 iz 2008. godine o ulozi javnog tužilaštva izvan krivičnog pravosuđa; Mišljenje broj 4 iz 2009. godine o odnosu između sudija i javnih tužilaca u demokratskom društvu¹⁰⁹; Mišljenje broj 5 iz 2010. godine o ulozi javnih tužilaca u maloletničkom pravosuđu; Mišljenje broj 6 iz 2011. godine o odnosu između tužilaca i zatvorske uprave; Mišljenje broj 7 iz 2012. godine o upravljanju sredstvima tužilaštva; Mišljenje broj 8 iz 2013. godine o odnosu između tužilaštva i medija; Mišljenje broj 9 iz 2014. godine o evropskim normama i načelima o javnom tužilaštvu; Mišljenje broj 10 iz 2015. godine o ulozi javnog tužioca u krivičnoj istrazi; Mišljenje broj 11 iz 2016. godine o kvalitetu i efikasnosti rada javnih tužilaca, uključujući borbu protiv terorizma, teškog i organizovanog kriminala; Mišljenje broj 12 iz 2017. godine o ulozi tužilaca u odnosu na prava žrtava i svedoka u krivičnom postupku i Mišljenje broj 13 iz 2018. godine o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca.

Mišljenje broj 9, poznato i kao Rimaska povelja, ističe značaj nezavisnosti javnog tužilaštva kao nezamenjivog elementa nezavisnosti pravosuđa. Poveljom se zahteva od javnih tužilaca da poštuju najviše etičke i profesionalne

¹⁰⁸ Konsultativno veće evropskih tužilaca osnovano je 2005. godine i zamenilo je telo koje se nazivalo Konferencija evropskih generalnih tužilaca (CPGE). Konsultativno veće evropskih tužilaca čine predstavnici javnih tužilaca iz svih država članica Saveta Evrope i ono je savetodavno telo Komiteta ministara. Nadležnosti Konsultativnog veća su: priprema mišljenja za Komitet ministara u oblastima koje se odnose na tužilaštvo, promocija primene Preporuke Rec (2000) 19, prikupljanje podataka o funkcionisanju javnih tužilaštava u državama Evrope.

¹⁰⁹ Mišljenje broj 4 poznato je i kao Deklaracija iz Bordoa, zajednički su doneli Konsultativno veće evropskih tužilaca i Konsultativno veće evropskih sudija.

standarde, deluju nepristrasno i profesionalno poštujući pretpostavku nevinosti, pravo na pravično suđenje i načelo jednakosti oružja. U Povelji se ističe značaj transparentnosti, koji obuhvata slobodu izražavanja javnih tužilaca, pravo udruživanja, pravo na privatan život, zaštitu ukoliko im je ugrožena bezbednost i funkcionalni imunitet za obavljanje delatnosti u dobroj veri. Postupak i uslovi izbora, kao i napredovanje javnih tužilaca trebalo bi da budu uređeni zakonom, a kriterijumi koji se primenjuju da budu transparentni i objektivni. Tužioci bi trebalo da odlučuju na osnovu dokaza prikupljenih u skladu sa zakonom i kada postoji zahtevani stepen sumnje. Kako bi se obezbedila ujednačenost postupanja javnih tužilaca, mogu se objavljivati opšta uputstva. Javni tužioci bi trebalo da se uzdrže od političkih aktivnosti koje su u suprotnosti sa načelom nepristrasnosti i trebalo bi da se izuzmu iz rada na predmetima u kojima postoji sukob interesa.

Na evropskom nivou značajne su i Evropske smernice o etici i pravilima ponašanja javnih tužilaca, poznatije kao Smernice iz Budimpešte, usvojene na Konferenciji evropskih glavnih tužilaca u Budimpešti 2005. godine. Smernice su neobavezujući dokument usvojen kako bi se države podstakle da utvrde opšta načela za javne tužioce, kao što su poštovanje prava na pravično suđenje, nepristrasnost, jednakost oružja, pretpostavka nevinosti i zaštita osnovnih prava. Javni tužioci bi trebalo da izbegavaju sukob interesa i neprimerene uticaje, kontinuirano unapređuju svoja znanja i veštine, postupaju objektivno, profesionalno i pravično u skladu sa zakonom i opštim uputstvima kako bi se izbegla proizvoljnost u odlučivanju.

Odluke Evropskog suda za ljudska prava obavezujuće su za države članice Saveta Evropa, a ceneći da li je u određenom slučaju došlo do kršenja Evropske konvencije o ljudskim pravima, stvoren je mehanizam preko kojeg se utiče na oblikovanje nacionalnih pravosudnih sistema, posebno u pogledu nezavisnosti suda i tumačenja člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Evropski sud za ljudska prava se u presudama često izjašnjavao o značenju pojmovna tribunal osnovan u skladu sa zakonom, nezavisni i nepristrasni tribunal na koji

upućuje član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, ali ne i o pojmu javnog tužilaštva. Kada je u pitanju nezavisnost javnog tužilaštva, Evropski sud za ljudska prava se izjašnjavao posredno i to u kontekstu pravičnosti celokupnog postupka.¹¹⁰

Iako se Evropski sud za ljudska prava nije često i neposredno izjašnjavao u pogledu uređenja i organizacije javnog tužilaštva, u oblasti krivičnog prava je tumačio značenje pojma krivične prijave,¹¹¹ kao i procesne garancije kao što su jednakost oružja,¹¹² sporazum o priznanju krivice,¹¹³ načelo javnosti,¹¹⁴ pretpostavka nevinosti,¹¹⁵ pravo na odbranu¹¹⁶ itd.

2.2.2. Evropska unija i Sud pravde EU

Dugo godina pravosuđe i unutrašnji poslovi podsticali su diskusiju o ulozi u sistemu prava EU, nedostatku demokratske odgovornosti i zaštite ljudskih

¹¹⁰ Moulin protiv Francuske, predstavka br. 37104/06, presuda od 23. novembra 2010; Medvedyev i drugi protiv Francuske, Predstavka br. 3394/03, presuda od 29. marta 2010; Kolevi protiv Bugarske, Predstavka br. 1108/02, presuda od 5. novembra 2009.

¹¹¹ Pojam "krivične prijave" ima autonomno značenje, nezavisno od nacionalnog pravnog sistema država članica Saveta Evrope, kako u određenju pojma „krivična“, tako i u tumačenju od kada postoji „prijava“. To stanovište je Evropski sud za ljudska prava potvrdio u presudi Blokhin protiv Rusije (predstavka broj 47152/06), u stavu 179 i presudi Adolf protiv Austrije (predstavka broj 8269/78) u stavu 30.

¹¹² Öcalan protiv Turske (predstavka broj 46221/99), stav 140, Foucher protiv Francuske (predstavka 22209/93, stav 34, Faig Mammadov protiv Azerbejdžana (predstavka broj 60802/09), stav 19.

¹¹³ Natsvlisvili i Togonidze protiv Gruzije (predstavka broj 9043/05), stav 9, Deweer protiv Belgije (predstavka broj 6903/75), stav 51.

¹¹⁴ Riepan protiv Austrije (predstavka broj 35115/97), stav 27; Tierce i drugi protiv San Marina (predstavka broj 24954/94, 24971/94 I 24972/94), stav 93.

¹¹⁵ Pretpostavka nevinosti kao značajna procesna garancija krivičnog postupka, odnosi se na teret dokazivanja (Telfner protiv Austrije predstavka broj 33501/96, stav 15); zakonske pretpostavke (Salabiaku protiv Francuske predstavka broj 10519/83, stav 28; Radio France i drugi protiv Francuske predstavka broj 53984/00, stav 24); zabrana samooptuživanja (Saunders protiv Ujedinjenog kraljevstva predstavka broj 19187/91, stav 68).

¹¹⁶ Zahtevi člana 6. stav 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima odnose se na pravo na odbranu i Evropski sud za ljudska prava ih je tumačio u kontekstu prava na pravično suđenje iz člana 6. stav 1. Konvencije (Gäfgen protiv Nemačke, predstavka broj 22978/05, stav 169; Sakhnovskiy protiv Rusije predstavka broj 21272/03, stav 94).

prava.¹¹⁷ Tako poslednjih deset godina postoji pravni osnov za Evropsku uniju da u većoj meri utiče na krivično pravo i pravosuđe država članica. Donošenjem Ugovora iz Lisabona nastaje značajan uticaj na oblast slobode, bezbednosti i pravde.¹¹⁸

Evropska unija se u oblasti krivičnog prava i pravosuđa u velikoj meri oslanjala na praksu i standarde Saveta Evrope. Unija se tako članom 6. Ugovora o EU obavezuje da poštuje osnovna prava garantovana konvencijom o ljudskim pravima, a sastavni deo Ugovora iz Lisabona čini i Protokol 2 o pristupanju Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.¹¹⁹ Kao što se vidi iz prethodnog poglavlja, Evropska konvencija o ljudskim pravima i Evropski sud za ljudska prava znatno su pre EU i Suda pravde uspostavili načela i procesna prava koja se štite u oblasti krivičnog prava, posebno prava na pravično suđenje i pristup pravdi.¹²⁰

U okviru Evropske unije značajan izvor prava predstavlja praksa Suda pravde EU. Presude Suda pravde EU¹²¹ imaju veliki značaj za tumačenje prava EU, kao i za sprovođenje njenih pravnih načela. Značaj pojedinih sudskih presuda ogleda se i u uticaju koje one imaju na pravac razvoja pravnog sistema Evropske unije, ali i na nacionalno zakonodavstvo. Uloga Suda u razvoju prava EU oblikovana je članom 19. stav 1. Ugovora o EU, kojim je predviđeno da Sud „obezbeđuje poštovanje prava pri tumačenju i primeni Ugovora“. Iako

¹¹⁷ S. Peers, „Justice and Home Affairs Law since the Treaty of Lisbon: A Fairy-Tale Ending?“, u: D. A. Arcarazo, C. C. Murphy, *EU Security and Justice Law after Lisbon and Stockholm*, Hart Publishing, 2014, 17.

¹¹⁸ P. Craig, *The Lisbon Treaty – Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford University Press 2013, 336.

¹¹⁹ E. F. Defeis, „Human Rights and the European Court of Justice: An Appraisal“, *Fordham International Law Journal*, Vol. 31, No. 5, 2007, 1104–1117.

¹²⁰ M. Škulić, „Osnovni evropski standardi u krivičnom postupku Srbije“, u: L. Kron, A. Jugović (prir.), *Kriminal, državna reakcija i harmonizacija sa evropskim standardima*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2013, 29–55; J. A. E. Vervaele, „Evropsko kazeno pravo i opća načela prava Unije“, *Hrvatski ljetopis za kazeno pravo i praksu*, Vol. 12, No. 2, Zagreb 2005, 855–882.

¹²¹ Pre Ugovora iz Lisabona, sudove Zajednice činili su: Sud pravde, Sud prve instance i sudska veća. Nomenklatura je izmenjena Ugovorom iz Lisabona. Sud pravde Evropske unije obuhvata Evropski sud pravde, Opšti sud (naslednik Suda prve instance) i specijalizovane sudove (novi naziv za sudska veća).

nacionalni sudovi rešavaju predmete koji se odnose na primenu prava Evropske unije, odredbama Ugovora o Evropskoj zajednici Sudu pravde data je nadležnost da odlučuje o pitanjima koja upućuje nacionalni sud države članice, a koja se odnose na pitanje primene prava Zajednice u konkretnom predmetu koji taj sud rešava.¹²² U slučaju sumnje u pogledu tumačenja ili punovažnosti nekog akta EU nacionalni sudovi se obraćaju Sudu pravde, čija je odluka obavezujuća, i time se obezbeđuje jednoobraznost tumačenja prava EU. Ovaj poseban postupak se vodi po osnovu zahteva za prethodno pitanje.

Zahtev za prethodno pitanje, prema odredbama člana 267. Ugovora iz Lisabona, upućuje nacionalni sud države članice Sudu pravde, koji ima isključivu nadležnost da odlučuje o tumačenju osnivačkih ugovora,¹²³ kao i o tumačenju i punovažnosti akata Unije. U ovom postupku Sud pravde ne postupa kao žalbeni sud koji donosi odluku o činjenicama u glavnom postupku ili o tumačenju i primeni nacionalnog prava.¹²⁴ Postupak pred Sudom pravde o prethodnom pitanju tretira se kao poseban stadijum u postupku pred nacionalnim sudom države članice.¹²⁵ Odluka Suda pravde o prethodnom pitanju je konačna i obavezujuća za nacionalni sud. Na nacionalom sudu je da primeni odluku koju je Sud pravde doneo po prethodnom pitanju. Odluka Suda pravde sadrži tumačenje o usklađenosti nacionalnog prava s pravom EU i nacionalni sud ima obavezu da primeni tumačenje Suda pravde u nacionalnom pravnom sistemu.¹²⁶

¹²² M. Stanivuković, *Pojedinac pred Sudom evropskih zajednica*, *Službeni glasnik*, Beograd 2009, 43.

¹²³ Kada se govori o osnivačkim ugovorima, misli se na sve međunarodne ugovore kojima su osnovane Evropske zajednice i Evropska unija, a na kojima se zasnivaju njihova ovlašćenja. Više o izvorima prava EU u R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Megatrend, Beograd 2001.

¹²⁴ P. Craig, G. de Burca (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press 2011, 442.

¹²⁵ M. Stanivuković, *op. cit.*, 44.

¹²⁶ P. Craig, G. De Burca, *op. cit.*, 454.

Postupak prethodnog pitanja često se opisuje kao najvažniji mehanizam koji je omogućio konstitucionalizaciju pravnog sistema EU.¹²⁷ Norma o prethodnom pitanju je, prema mišljenju mnogih autora, najvažnija odredba osnivačkih ugovora.¹²⁸ Upravo je kroz ovaj postupak Evropski sud imao priliku da razvija najvažnija komunitarna načela, kao što su neposredno dejstvo u predmetu *Van Gend en Loos* i nadređenost prava EU u predmetu *Costa v ENEL*.¹²⁹

Značaj prethodnog pitanja na javno tužilaštvo ogleda se kroz tumačenje koje je Sud pravde dao u predmetima relevantnim za utvrđivanje položaja javnog tužilaštva, a posebno u kontekstu primene evropskog naloga za hapšenje.¹³⁰ Sud pravde je u presudi od 27. maja 2019. godine¹³¹ zauzeo stav da javnom tužilaštvu u Nemačkoj nedostaju garancije nezavisnosti od političkih uticaja i da zato ne može da izdaje evropski nalog za hapšenje. Donošenjem ovakvih odluka Sud pravde EU može uticati na nacionalnog zakonodavca da preduzme određene korake, a posebno u pogledu normativnog uređenja, i to tako što će pristupiti izmenama bilo odredbi krivičnog postupka, bilo uređenja položaja javnog tužilaštva kako bi se ojačale garancije nezavisnosti.

¹²⁷ O odnosu nacionalnih sudova i Suda pravde videti: T. de la Mare, C. Donnelly, „Preliminary Rulings and EU Legal Integration: Evolution and Stasis“, u: P. Craig, G de Burca (eds.), *The Evolution of EU Law* 2011, 363–393.

¹²⁸ H. G. Schermers, D. F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, The Hague, London, New York, 2001, 221.

¹²⁹ F. Mancini, D. Keeling, „From CILFIT to ERT: The Constitutional Challenge Facing the European Court“, 11 *Yearbook of European Law* 1, Clarendon press, Oxford 1991, 2 i 3.

¹³⁰ Evropski nalog za hapšenje uveden je u pravni sistem Evropske unije Okvirnom odlukom 2002/584/JHA, koja je stupila na snagu 7. avgusta 2002. godine. Osnovni cilj donošenja ove odluke jeste da se pojednostavi i ubrza postupak ekstradicije između država članica Evropske unije. Član 6(1) Okvirne odluke o evropskom nalogu za hapšenje navodi da nalog može izdati samo pravosudni organ. Međutim, Sud pravde se već u ranijim presudama Poltorak (predmet C-452/16 PPU) i Kovalkovas (C-477/16 PPU) izjašnjavao o pojmu „pravosudni organ“, kao autonomnom konceptu EU prava.

¹³¹ Spojeni predmeti C-508/18 i C-82/19 PPU.

2.3. Nezavisnost

Međunarodno pravo prepoznaje vezu između prava na pravično suđenje i nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa.¹³² Načela na kojima počiva nezavisnost pravosuđa postoje kao garancija prava pojedinca na pravično suđenje, pa je samim tim nezavisno sudstvo, kao i tužilaštvo, od suštinskog značaja za pravično suđenje. Iako okrivljeni ima pravo na pravično suđenje, ne može se reći da sudija ili pravosuđe imaju pravo da budu nezavisni.¹³³ To je, zapravo, pitanje odgovornosti pravosuđa i svakog pojedinačnog nosioca pravosudne funkcije, koja je utkana u pravo i koju država podržava,¹³⁴ da bude nezavisan i nepristrasan kako bi se ostvarilo pravo pojedinaca na pravično suđenje. Stoga, kada se govori o načelima i elementima nezavisnosti pravosuđa, važno je imati na umu da je nezavisno pravosuđe od suštinskog značaja da bi se osiguralo pravo pojedinca na pravično suđenje.

Od suštinske je važnosti da je javno tužilaštvo u postupanju i odlučivanju u predmetima neutralno i da nepristrasno primenjuje krivično pravo. Nezavisnost javnog tužilaštva je neophodan element koji doprinosi ostvarivanju navedenog cilja. Sa druge strane, određeni stepen kontrole nad tužilaštvom je potreban kako bi se sprečila zloupotreba ovlašćenja.

Standardi nezavisnosti pravosuđa mnogo se više odnose na sudsku vlast i sudije nego na tužilaštvo i javne tužioce. Međutim, poslednjih godina u Evropi preovladava shvatanje da je i nezavisnost javnog tužilaštva značajna za uspostavljanje nezavisnog pravosudnog sistema, jer su javni tužioci potencijalno najvažnija karika u lancu krivičnog pravosuđa. Javni tužioci odlučuju o krivičnom progonu, odustajanju od krivičnog gonjenja, pravnoj kvalifikaciji dela, te predlažu krivičnu sankciju, itd. Javni tužioci predstavljaju

¹³² Vidi, na primer, Bangalorski principi sudijskog ponašanja iz 2002. godine, u kojima se navodi da je "nezavisnost pravosuđa preduslov vladavine prava i fundamentalna garancija pravičnog suđenja".

¹³³ Godišnji izveštaji specijalnog izvestioca UN-a o nezavisnosti sudija i advokata, 2014.

¹³⁴ Vidi OEBS - Kopenhagenski dokument iz 1990. godine i Moskovski dokument iz 1991. godine.

branu sudskom sistemu, odnosno u slučaju da javni tužilac odluči da ne goni određeno lice, sudijama su vezane ruke.¹³⁵ Navedeni razlozi zahtevaju da se javnim tužiocima garantuje da svoju funkciju mogu da obavljaju nepristrasno i pravično, kao i da deluju radi odbrane javnih interesa, bez neprimerenih uticaja.

Prilikom ocene nezavisnosti i nepristrasnosti javnih tužilaca, važno je da se procenjuje i strukturna nezavisnost javnih tužilaca i funkcionalna nezavisnost. Nedostatak samostalnosti i funkcionalne nezavisnosti može da naruši kredibilitet tužilačkog autoriteta i da dovede u pitanje poverenje javnosti u pravosudni sistem.¹³⁶ Imajući to u vidu, u stavu 4. Smernica Ujedinjenih nacija ističe se da države imaju obavezu da obezbede tužiocima da obavljaju svoju funkciju bez neprimerenih uticaja.

Iako postoje različiti tužilački modeli u Evropi, rastući je trend jačanja nezavisnosti tužilaca u odnosu na druge grane vlasti, a posebno izvršnu.¹³⁷ Međutim, u nekim državama podređenost javnog tužilaštva izvršnoj vlasti može da bude pitanje tradicionalnog uređenja, u kojem izvršna vlast izbegava da interveniše u pojedinačnim slučajevima ili odlukama, iako ima zakonska ovlašćenja. Tako je u Holandiji ministar pravde ovlašćen da javnim tužiocima izdaje uputstva koja obuhvataju prioritete krivičnog progona, kao i uputstva u

¹³⁵ M. Tonry, „Prosecutors and Politics in Comparative Perspective”, *Crime and Justice* vol. 41, 2012, 1–33.

¹³⁶ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, 18. april 2011, A/HRC/17/30/Add.3, paras. 16 and 87

¹³⁷ Više u: Council of Europe, 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, 3 January 2011, CDL-AD(2010)040, para. 26. Tendenciju jačanja nezavisnosti javnog tužilaštva primetila je i Bečka komisija. U Rezoluciji 17/2 Komisija o prevenciji kriminaliteta i krivičnog pravosuđu navodi „integritet, nezavisnosti i nepristrasnost javnog tužilaštva je ključni preduslov za delotvornu promociju ljudskih prava...” (preambular, 4. stav). Međuamerička komisija o ljudskim pravima navodi da „javno tužilaštvo mora biti telo nezavisno od izvršne vlasti i mora imati garancije nepremostivosti i drugih ustavnih garancija koje postoje za sudstva” i „mora imati samostalnosti i nezavisnost od drugih grana vlasti” (IACHR, Report on the Situation of Human Rights in Mexico, OEA/Ser L/V/II.100, chap. V, paras. 372 and 381). Rimski statut navodi da „Javno tužilaštvo mora delovati nezavisno kao organ samostalan od suda” (čl. 42, st. 1). „Ni javni tužilac ni zamjenik javnog tužioca ne mogu učestvovati u aktivnostima koje mogu opravdano dovesti u sumnju njihovu nepristrasnost” (stav 7) ili koje mogu „uticati na poverenje u njihovu nezavisnost” (stav 5).

pojedinačnim predmetima da se neko lice krivično goni ili da se odustane od krivičnog gonjenja.¹³⁸ Zakonom je detaljno uređena procedura izdavanja pojedinačnih uputstava koja se razlikuje zavisno od toga da li se radi o odustanku od krivičnog gonjenja ili odluci da se protiv pojedinca pokrene krivični postupak. Međutim, u praksi ministar pravde se uzdržava od davanja pojedinačnih uputstava i do sada nije izdao nijedno uputstvo u pojedinačnom predmetu.¹³⁹

I pored prakse nemešanja izvršne vlasti u rad javnog tužilaštva, ostaje osnovni problem nedostatka formalnih mera zaštite od mogućih intervencija, što u vremenu jačanja populističkih i desničarskih političkih opcija predstavlja rizik od zloupotreba u budućnosti. Takođe, postojanje zakonskog ovlašćenja izvršne vlasti može negativno uticati na javno mnjenje.

I u Mišljenju broj 9 Konsultativnog veća evropskih tužilaca o evropskim normama i načelima za javne tužioce, pozdravlja se tendencija unapređenja nezavisnosti tužilaca i navodi da nezavisnost i samostalnost tužilaštva predstavljaju značajnu posledicu nezavisnosti pravosuđa. U Mišljenju se ukazuje da delotvorna samostalnost tužilaštva obuhvata i finansijsku samostalnost.

Evropski sud za ljudska prava se retko izjašnjavao o nezavisnosti javnih tužilaca, i to uglavnom u kontekstu pravičnosti celokupnog postupka. U predmetima *Moulin*,¹⁴⁰ *Medvedyev*¹⁴¹ i *Kolevi*,¹⁴² Evropski sud za ljudska prava je odlučivao da li javno tužilaštvo može da se smatra nezavisnim jednako kao i sud i zauzeo je stav da to nije slučaj. U ovim presudama Sud je naveo karakteristike nezavisnosti: imenovanje i garancije protiv primerenog uticaja, uticaj izvršne vlasti na izbor i karijeru, i uputstva ministarstva pravde.

¹³⁸ H. van de Bunt, J-L. van Gelder, *The Dutch Prosecution Service, Crime and Justice*, Vol. 41, No. 1, the University of Chicago, 2012, 123.

¹³⁹ P. J. P. Tak, *The Dutch Criminal Justice System*, Wolf Legal Publishers 2008, 53.

¹⁴⁰ *Moulin* protiv Francuske, predstavka br. 37104/06, presuda od 23. novembra 2010.

¹⁴¹ *Medvedyev* i drugi protiv Francuske, predstavka br. 3394/03, presuda od 29. marta 2010.

¹⁴² *Kolevi* protiv Bugarske, predstavka br. 1108/02, presuda od 5. novembra 2009.

Evropski sud za ljudska prava je naglasio u svojim odlukama da u demokratskom društvu i sudovi i izvršni organi moraju biti slobodni od političkih pritisaka.¹⁴³ Takođe, Evropski sud je istakao da tužioci moraju biti samostalni u donošenju odluka i u saradnji sa drugim institucijama trebalo bi da obavljaju svoje dužnost bez spoljašnjih pritisaka i mešanja izvršne ili zakonodavne vlasti, poštujući načela podele vlasti i odgovornosti. Sud se izjašnjavao o nezavisnosti tužilaca u kontekstu opštih garancija kao što je obezbeđenje funkcionalne nezavisnosti tužilaca od interne hijerarhije i pravosudna kontrola tužilačkih akata.¹⁴⁴

Navedeni standardi do sada su primenjivani kao nedostatak nezavisnosti koji može da utiče na pravičnost celokupnog postupka.

U predmetu Vera Fernandez Huidobro¹⁴⁵ Sud je izneo stav da se garancije iz člana 6. odnose na celokupan postupak i da kršenje ovih garancija može značajno da ugrozi pravičnost postupka, tako da se zahtevi nepristrasnosti moraju primeniti i na tužilaštvo. Organi istrage moraju biti nepristrasni sve dok njihove aktivnosti i odluke neposredno i nepromenjivo utiču na kasnije faze postupka, uključujući fazu glavnog pretresa i meritorno odlučivanje suda. Takođe, ovakav stav implicira da organ koji kontroliše pretpretresnu fazu postupka mora biti nezavisan, jer dokazi prikupljeni u ovoj fazi određuju okvir za fazu ispitivanja optužnice.

U predmetima koji uključuju lošu nameru ili politički motivisan krivični progon, Evropski sud za ljudska prava je radije ukazivao na negativne posledice nedostatka nezavisnosti na uživanje određenih prava nego na nezavisnost samog tužilaštva.¹⁴⁶

Nezavisnost obuhvata i garancije od neprimerenih uticaja. Tako se u Preporuci 19 iz 2000. godine, u stavu 11 pozivaju države da preduzmu

¹⁴³ Guja protiv Moldavije, predstavka br. 14277/04, stav 86.

¹⁴⁴ Kolevi protiv Bugarske, predstavka 1108/02, 05/02/2010, stav 142.

¹⁴⁵ Vera Fernandez Huidobro protiv Španije, predstavka br. 74181/01), presuda od 6. januara 2010.

¹⁴⁶ Salov protiv Ukrajine, predstavka broj 65518/01), presuda od 6. septembra 2005.

odgovarajuće mere da obezbede da javni tužioci obavljaju profesionalne dužnosti i obaveze bez neprimerenih uticaja ili izloženosti građanskoj, krivičnoj ili drugoj vrsti odgovornosti. U Obrazloženju Preporuke 19 pojam neprimerenih uticaja definiše se kao uticaj u slučajevima koji nisu predviđeni zakonom i koji vrše organi izvršne ili zakonodavne vlasti, ali i ekonomski i lokalni politički autoriteti. Sličnog stanovišta je i GRECO, koji je u više izveštaja iz četvrtog kruga evaluacije preporučio državama članicama da uspostave poverljivo savetovanje za tužioce kako bi mogli da potraže savet o odgovarajućem ponašanju koje je u skladu sa standardima etike.¹⁴⁷

2.3.1. Unutrašnja nezavisnost

Evropska mreža pravosudnih saveta je u okviru Izveštaja o nezavisnosti i odgovornosti tužilaštva¹⁴⁸ ustanovila pet kriterijuma na osnovu kojih se ocenjuje unutrašnja nezavisnosti javnih tužilaca: hijerarhijska struktura javnog tužilaštva; stalnost funkcije; odlučivanje u konkretnom predmetu; opšta uputstva; sloboda odlučivanja o nastavku ili odustanku od krivičnog progona.

U velikom broju država javno tužilaštvo organizovano je hijerarhijski, tako da unutrašnja nezavisnost zavisi od organizacione strukture svakog pojedinačnog tužilaštva. U okviru hijerarhijske strukture, javni tužioci bi trebalo da imaju samostalnost u postupanju u konkretnom predmetu, samostalnost u odlučivanju da li će nastaviti sa krivičnim progonom ili odustati, kao i samostalnost u pripremanju optužnog akta i zastupanju optužnice pred sudom.

Kada se govori o unutrašnjoj nezavisnosti, međunarodni instrumenti najčešće ukazuju na postojanje opštih i pojedinačnih uputstava koje

¹⁴⁷ GRECO IV krug evaluacije – Prevencija korupcije među članovima parlamenta, sudijama i javnim tužiocima, Izveštaj za Srbiju, 15. mart 2018, GrecoRC4(2017)8; Izveštaj za Gruziju, 2. jul 2019, GrecoRC4(2019)9; Izveštaj za Hrvatsku, 25. jun 2014, Greco Eval IV Rep (2013) 7E, itd.

¹⁴⁸ Independence and accountability of prosecution, ENCJ Report 2014-2016, European network of councils for judiciary, 2016.

hijerarhijski viši javni tužioci mogu izdavati nižim javnim tužiocima. Kao preventivna mera od zloupotreba uputstava, najčešće se navodi uređenje izdavanja uputstva zakonima. Zakonima se obično predviđa obaveza da se uputstva izdaju u pisanoj formi, dok se javnom tužiocu koji smatra da je uputstvo kontraverzno daje mogućnost prigovora ili žalbe u pogledu zakonitosti uputstva.

GRECO je u IV krugu evaluacije izrazio negativno mišljenje o pojedinačnim uputstvima, jer je postalo očigledno da se u najvećoj meri koriste u politički osetljivim predmetima kako bi se uticalo na postupak. Ukoliko postoje pojedinačna uputstva, neophodne su garancije transparentnosti i nepristrasnosti. Pojedine države su u poslednje vreme zabranile pojedinačna uputstva. Takav je slučaj u Francuskoj, dok u Sloveniji ni predstavnici izvršne ni zakonodavne vlasti, čak ni hijerarhijski nadređeni tužioci ne mogu da daju pojedinačna uputstva kako postupati u određenom predmetu.

Jedna od garancija unutrašnje nezavisnosti tužilaca je nemogućnost premeštaja tužilaca bez njihove saglasnosti.¹⁴⁹ Javni tužioci bi trebalo da uživaju stalnost funkcije i nepremestivost kao i sudije.¹⁵⁰ Ukoliko se javni tužioci imenuju na određeni vremenski period, a odluku o produženju mandata donosi neka druga institucija ili grana vlasti, to može uticati na nezavisnost.

Organizacija javnog tužilaštva bi trebalo da obezbedi odlučivanje zasnovano na dokazima i pravnim propisima. Javni tužioci bi trebalo da budu nezavisni u odlučivanju o konkretnom predmetu, a svoju funkciju moraju vršiti nepristrasno i u skladu sa zakonom.

¹⁴⁹ V.: Mišljenje broj 9 Konsultativnog veća evropskih tužilaca, Rimski povelja, para 68-71.

¹⁵⁰ Nekoliko međunarodnih dokumenta je primenjivo na tužioce, kao što su UN Osnovna načela o nezavisnosti pravosuđa iz 1985. godine, Preporuka broj R (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, Evropska povelja o statutu za sudije iz 1998. godine, Mišljenje broj 1 (2001) Konsultativnog veća evropskih sudija o standardima nezavisnosti pravosuđa i nepremestivosti sudija.

2.3.2. Spoljašnja nezavisnost

Iako Preporuka 19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnih tužilaca u krivičnom pravosuđu dopušta pluralitet modela u pogledu nezavisnosti tužilaštva u odnosu na druge državne organe, priznaje postojanje tendencije među državama članicama da se ide ka većoj nezavisnosti tužilaštva, posebno u odnosu na izvršnu vlast.

Kada je u pitanju spoljašnja nezavisnost, razlikujemo spoljašnju nezavisnost javnog tužilaštva i spoljašnju nezavisnost javnog tužioca kao pojedinca. Evropska mreža pravosudnih saveta je u okviru Izveštaja o nezavisnosti i odgovornosti tužilaštva¹⁵¹ ustanovila četiri kriterijuma na osnovu kojih se ocenjuje spoljašnja nezavisnost javnog tužilaštva: pravni osnov nezavisnosti; organizaciona samostalnost javnog tužilaštva u odnosu na druge institucije; finansiranje javnog tužilaštva; i upravljanje javnim tužilaštvom. Kada su u pitanju kriterijumi spoljašnje nezavisnosti javnih tužilaca, Evropska mreža pravosudnih saveta izdvojila je imenovanje na najviše funkcije i odlučivanje o ljudskim resursima, kao i postojanje procedura u slučaju pretnji nezavisnosti javnih tužilaca.

Odnos između javnog tužilaštva i izvršne i zakonodavne vlasti predstavlja najosetljivije pitanje spoljašnje nezavisnosti javnog tužilaštva. Postojanje zabrane izvršnoj vlasti da daje uputstava ne predstavlja dovoljnu garanciju nezavisnosti. Uticaj može biti ostvaren kroz mehanizme izveštavanja izvršnoj vlasti ili parlamentu. Tako Generalni tužilac Španije ima obavezu da izveštava Vladu, što je GRECO prepoznao kao problematično rešenje u IV krugu evaluacije.¹⁵² Čak i kada ne postoji pravo izvršne vlasti da izdaje uputstva, GRECO je izrazio zabrinutost zbog ovlašćenja Vlade da preko Ministarstva pravde traži od Generalnog tužioca informacije o postupanju u pojedinačnim

¹⁵¹ Independence and accountability of prosecution, ENCJ Report 2014-2016, European network of councils for judiciary, 2016.

¹⁵² GRECO IV krug evaluacije, Izveštaj o Španiji, 15. januar 2014, Greco Eval IV Rep (2013) 5E 36.

predmetima, kao i razvoju tužilačke funkcije. Iako ova mogućnost izvršne vlasti ne pravi probleme u praksi, jer je do sada izvršna vlast tražila samo opšte informacije i Generalni tužilac može u svakom slučaju da odbije predstavljanje informacija u pojedinačnom predmetu, navodi se da bi zakonom ova komunikacija morala biti bolje uređena. Komunikacija bi morala da bude transparentna, u pisanoj formi i objavljena na odgovarajući način. Predviđena je i mogućnost da komunikacija bude objavljena sa zakašnjenjem kada je potrebno zaštititi interes pravde, kao što je pravo okrivljenog na pravično suđenje.

O odnosu javnog tužilaštva i izvršne vlasti izjašnjavao se i Sud pravde EU i ocenio da to predstavlja prepreku nezavisnosti javnog tužilaštva. Sud pravde EU se po zahtevu za prethodno mišljenje¹⁵³ izjasnio da javno tužilaštvo koje ima uređenje kao javno tužilaštvo u Nemačkoj ne može izdavati evropski nalog za hapšenje, jer je izloženo posrednom ili neposrednom riziku da postupuje po uputstvu izvršne vlasti, odnosno ministarstva pravde. Organ koji je nadležan za postupanje po evropskom nalogu za hapšenje mora biti nezavisan u vršenju funkcije, čak i kada je nalog za hapšenje zasnovan na nacionalnom nalogu koji je izdao sudija, odnosno sud. Prema stavu Suda pravde, organ koji izdaje evropski nalog za hapšenje mora da vrši svoju funkciju objektivno, uzimajući u obzir sve dokaze. Kada je u pitanju javno tužilaštvo u Nemačkoj, Sud pravde smatra da zakonski okvir ne sadrži garancije da javno tužilaštvo prilikom izdavanja evropskog naloga za hapšenje može da postupuje nezavisno od mogućih uticaja ministarstva pravde.

O odnosu javnog tužilaštva i zakonodavne vlasti odnosno parlamenta izjašnjavala su se u različitim dokumentima tela Saveta Evrope. Venecijanska komisija je izrazila mišljenje o odgovornosti parlamentu u pojedinačnim slučajevima krivičnog progona ili nepostojanja krivičnog progona. Prema mišljenju Venecijanske komisije, ovu vrstu odgovornosti bi trebalo ukinuti, a

¹⁵³ Spojeni predmeti C-508/18 OG i C-82/19 PPU PI.

javni tužilac koji odgovara parlamentu ili određenim parlamentarnim odborima treba da odgovara samo na opšta pitanja politike krivičnog progona.¹⁵⁴

U Švajcarskoj parlament može da nadzire javnog tužioca, ali ne može ukinuti njegove odluke. Drugi nivo nadzora nad funkcionisanjem javnog tužilaštva sprovode nadzorni organi. Takvi organi ne mogu da daju uputstva u pojedinačnim slučajevima. Nadzorni organi mogu da traže dopunske izveštaje o postupanju tužilaca i da sprovedu inspekcijski nadzor, ali informacije mogu da se daju samo u opštoj formi i anonimizovano u formi izveštaja ili preporuka. GRECO u svom izveštaju navodi da je važno da je izborna procedura za nadzorni organ transparentna i da političke afilijacije kandidata nemaju ulogu u procesu izbora članova nadzornog organa.¹⁵⁵

Jedna od oblika uticaja izvršne vlasti na tužilaštvo predstavlja i nadležnost nad organizacijom, nadzorom i upravljanjem ljudskim resursima u javnom tužilaštvu. Tako, iako je javno tužilaštvo u Sloveniji definisano kao nezavisan i samostalan organ, GRECO je negativno ocenio prenošenje navedenih nadležnosti sa Ministarstva pravde na Ministarstvo unutrašnjih poslova. GRECO je ocenio kako prenošenje nadležnosti može urušiti poverenje građana u javno tužilaštvo, koje je i u trenutku evaluacije bilo na relativno niskom nivou. Kako bi ispunila preporuke GRECO, Slovenija je izmenila Zakon i nadležnost nad upravljanjem javnim tužilaštvom vratila Ministarstvu pravde.¹⁵⁶

U međunarodnim aktima prepoznata je obaveza države da obezbedi uslove da javni tužioci mogu da vrše svoju funkciju bez pritisaka, uznemiravanja ili

¹⁵⁴ Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service, dostupan na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

¹⁵⁵ GRECO IV krug evaluacije, Izveštaj o Švajcarskoj, 15. mart 2017, GrecoEval4Rep(2016)5, 54.

¹⁵⁶ GRECO IV krug evaluacije, Izveštaj o usklađenosti Slovenija, 18. mart 2015, Greco RC-IV (2014) 2E, 9.

neopravdanog izlaganja građanskoj, krivičnoj ili drugim oblicima odgovornosti.¹⁵⁷

2.3.3. Uloga pravosudnih saveta u obezbeđenju nezavisnosti

Kada se govori o nezavisnosti pravosuđa, uključujući i nezavisnost javnog tužilaštva, ne može se izbeći i uloga tužilačkih saveta kao tela koja bi trebalo da štite nezavisnost. U Rezoluciji Generalne skupštine Evropske mreže pravosudnih saveta, koja je doneta u Budimpešti 23. marta 2008. godine, navodi se da u većini evropskih država postoje pravosudni saveti ili slične nezavisne ili samostalne institucije koje su odvojene od izvršne i zakonodavne vlasti, a imaju nadležnost da obezbede nezavisnost pravosuđa.¹⁵⁸

U Evropi postoje različiti modeli tužilačkih saveta.¹⁵⁹ Najčešće se pravi razlika između južноеvropskog modela, u kojem se telo uspostavlja sa ciljem zaštite nezavisnosti pravosuđa a glavna uloga je izbor i disciplinska odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija, i severноеvropskog modela, u kojem se savet uspostavlja radi samostalnog upravljanja sistemom (nadzor nad ravnomernim prilivom predmeta, stopom rešavanja predmeta, promocijom ujednačavanja prakse, kvalitetom rada itd.), pravosudnom upravom (održavanje zgrada, automatizacija radnih procesa, obuke zaposlenih), planiranjem i izvršenjem budžeta za pravosuđe.¹⁶⁰ U pojedinim državama,

¹⁵⁷ Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors, adopted by the International Association of Prosecutors, 23 April 1999.

¹⁵⁸ Dostupno na: <http://www.ency.eu/images/stories/pdf/resolutionbudapestfinal.pdf>.

¹⁵⁹ Više o tužilačkim savetima u M. Matić Bošković, Tužilački saveti i garancija tužilačke autonomije u državama Zapadnog Balkana, *Anali Pravnog fakulteta* u Beogradu, vol. 65, br. 1/2017, 169-186.

¹⁶⁰ U Danskoj i Švedskoj su pravosudni saveti osnovani sa ciljem da se unapredi upravljanje i kontrola pravosudnog budžeta i zaposlenih u pravosuđu. Švedska je bila prva država koja je sudsku upravu poverila nezavisnoj instituciji, pravosudnom savetu (*Domsstolsverket*), koji je osnovan 1975. godine. Irska i Danska su se takođe odlučile za severноеvropski model pravosudnog saveta, koji se često opisuje i kao model čija je osnovna funkcija upravljanje pravosudnim sistemom, uz postojanje ograničene uloge u izboru, napredovanju i razrešenju nosioca pravosudne funkcije. Izbor, napredovanje i disciplinski postupak su u državama koje su se odlučile za taj model poverene pravosudnim komisijama.

tužilački savet je centralno telo nadležno kako za izbor, napredovanje i razrešenje javnih tužilaca, tako i za upravljanje tužilačkim sistemom i finansijskim i ljudskim resursima.

Razlike u nadležnostima saveta proizlaze iz različitih istorijskih okolnosti.¹⁶¹ U pojedinim evropskim državama postoje posebni tužilački saveti (Portugal, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija), dok u drugim državama postoje mešoviti pravosudni saveti u čijoj su nadležnosti i sudovi i javna tužilaštva (Francuska, Italija, Belgija, Rumunija, Bugarska, Bosna i Hercegovina).¹⁶²

Prvi dokument koji preciznije govori o sastavu i načinu izbora tužilačkih saveta je Deklaracija o načelima javnih tužilaca – Napuljska deklaracija Evropskog udruženja za slobodu i demokratiju (MEDEL) iz 1996. godine.¹⁶³ U Deklaraciji se navodi da bi nadležnost tužilačkog saveta trebalo da obuhvata izbor, upravljanje i disciplinski postupak protiv javnih tužilaca, dok bi u sastavu saveta trebalo da budu sami tužioci birani od svojih kolega na određeni period.¹⁶⁴

Konsultativno veće evropskih tužilaca u Mišljenju broj 9 iz 2014. godine o pravosuđu u službi društva navodi da se nepristrasnost javnih tužilaca obezbeđuje procesom izbora i napredovanja i da treba razmotriti osnivanje tužilačkih ili mešovitih pravosudnih saveta u čijoj nadležnosti bi bio izbor tužilaca.

O tužilačkim savetima govori i Izveštaj Venecijanske komisije o evropskim standardima o nezavisnosti pravosuđa¹⁶⁵ iz 2010. godine. U Izveštaju se prepoznaje da sve više država osniva tužilačke savete, ali da ne postoje

¹⁶¹ Više u *Councils for the Judiciary in EU Countries*, CEPEJ, 2003.

¹⁶² Više u: Lj. Dragašević et al., *Tužilački i pravosudni saveti – primeri i rešenja iz prakse*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd 2010.

¹⁶³ MEDEL Declaration of principles concerning the public prosecutor, доступно на: <http://medelnet.eu/images/stories/docs/naples%20eng%20rev.pdf>.

¹⁶⁴ M. Škulić et al., *Državno veće tužilaca u svetlu najavljenih izmena Ustava*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd 2016.

¹⁶⁵ CDL-AD(2010)040-eReport on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, usvojen na 85. plenarnoj sednici Venecijanske komisije, 17–18. decembar 2010.

opšteprihvaćeni standardi.¹⁶⁶ Preporučuje se da u sastav pravosudnih saveta budu uključeni tužioci svih nivoa, ali i drugi akteri, kao advokati i predstavnici akademske zajednice. Ako članove pravosudnog saveta bira parlament, trebalo bi da se zahteva kvalifikovana većina. Iako zahtev za kvalifikovanom većinom u parlamentu prilikom izbora članova saveta deluje kao adekvatna mera čiji je cilj da spreči uticaj vladajuće većine na izbor, kao i pronalaženje konsenzusa o najosetljivijim pitanjima, u državama u tranziciji može biti problematično da se obezbedi kvalifikovana većina.¹⁶⁷ Ukoliko postoje mešoviti sudski i tužilački saveti, trebalo bi da se obezbedi da sudije i tužioci ne mogu da preglasaju drugu grupu u pitanjima izbora ili disciplinskog postupka, već da savet odlučuje u dva veća (sudskom i tužilačkom), kao što je slučaj u Francuskoj.

Pomenuti dokumenti sadrže osnovna načela na kojima bi trebalo da počivaju pravosudni, odnosno tužilački saveti: nezavisna tela koja štite nezavisnost pravosuđa i pojedinih sudija; transparentan i odgovoran način rada; struktura, nadležnost i procedura rada pravosudnih saveta odražava cilj njihovog osnivanja; i raspolaganje odgovarajućim ljudskim i finansijskim resursima.

Nezavisnost pravosudnih saveta označava da bi saveti trebalo da budu zaštićeni od neprimerenog uticaja izvršne i zakonodavne vlasti.¹⁶⁸ Uporedna rešenja pokazuju da je strukturna i operativna samostalnost neophodna, uz postojanje jasnog pravnog osnova i nadležnosti koje su date pravosudnim savetima. Transparentan postupak izbora članova pravosudnog saveta, zajedno

¹⁶⁶ D. Preshova, I. Damjanovski, Z. Nechev, *The Effectiveness of the 'European Model' of Judicial Independence in the Western Balkans: Judicial Councils as a Solution or a New Cause of Concern for Judicial Reforms*, CLEER PAPERS 2017/1, Asser Institute, the Hague, 16

¹⁶⁷ Tako je u Crnoj Gori mandat članova Sudskog saveta istekao u julu 2018. godine. S obzirom da su opozicione partije tokom 2018. godine bojkotovale rad Skupštine Crne Gore, nije bilo realno očekivati da će glasati za predlog vladajuće koalicije, što je pretilo da dovede do opstrukcije izbora novih članova Sudskog saveta i celog pravosuđa. Kako bi se prevazišla kriza, Skupština je usvojila izmene i dopune Zakona o sudskom savetu i sudijama kojima je produženo trajanje mandata članova Sudskog saveta dok novi članovi ne budu izabrani. Ove izmene podržala je i Venecijanska komisija, kako bi se prevazišla mogućnost blokade pravosuđa (Opinion No. 928/ 2018, 25. jun 2018, CDL-AD(2018)015).

¹⁶⁸ Violaine Autheman, Sandra Elena, *Global best practices: Judicial Council – Lessons learned from Europe and Latin America*, USAID, 2004.

sa odgovarajućom politikom ljudskih resursa i internim kontrolama, neophodan su element za prevenciju nepotrebnog mešanja u rad. Nezavisnost pravosudnih saveta ne isključuje postojanje odgovornosti.

Iako se pravosudni saveti ističu kao institucija koja bi trebalo da doprinese nezavisnosti pravosuđa, nedavno istraživanje Evropske mreže pravosudnih saveta iz 2014–2015. godine pokazuje da sudije u evropskim zemljama imaju podeljeno mišljenje o ulozi saveta.¹⁶⁹ Tako, 21 procenat sudija u Portugalu i 36 procenata sudija u Španiji smatraju da saveti nisu poštovali nezavisnost sudija. Jedan od razloga koji utiču na percepciju sudija o nezavisnosti pravosudnih saveta je i način izbora članova saveta.¹⁷⁰ Načini izbora članova saveta značajno se razlikuju, i uključuju izbor članova u parlamentu, ali i izbor članova od strane kolega koje se može urediti na različite načine. Evropska mreža pravosudnih saveta je u Izveštaju iz 2010–2011¹⁷¹ navela da „mehanizam imenovanja članova saveta iz reda pravosuđa mora isključiti svako mešanje izvršne i zakonodavne vlasti i da članove iz reda sudija moraju birati njihove kolege“. Mnogobrojni autori ističu značaj da većinu članova biraju neposredno sudije iz reda sudija, s pretpostavkom da postojanje političke kontrole nad procesom izbora može uticati na percepciju nezavisnosti rada saveta.¹⁷²

Članovi pravosudnog saveta trebalo bi da se biraju na osnovu objektivnih kriterijuma u transparentnom i fer postupku, kako bi se izbegla politizacija i sačuvala nezavisnost saveta. Samo nekoliko međunarodnih akata ukazuje na pitanje izbora članova saveta. U Evropskoj povelji i drugim dokumentima navodi se da bi predstavnike pravosuđa trebalo da biraju njihove kolege. Međutim, ni izbor od kolega ni imenovanje u parlamentu ne može potpuno da spreči spoljašnje uticaje na savet ili neprimerene pritiske. Da bi se izbegla

¹⁶⁹ ENCJ Report on Independence and accountability of the Judiciary and of the Prosecution, 2016.

¹⁷⁰ P. J. C. Ortiz, Councils of the Judiciary and Judges' Perceptions of Respect to Their Independence in Europe, *Hague Journal of Rule of Law* 2017, br. 9, 315–336.

¹⁷¹ ENCJ Report Councils for the Judiciary report, 2011.

¹⁷² C. Guarneri, Judicial independence in Europe: threat or resource for democracy?, *Representation* 2013, 49(3), 347–359.

politizacija i obezbedila kotrola sistema, nadležnost za izbor članova saveta treba podeliti između nekoliko različitih tela. Tako se u Vodiču USAID-a za unapređenje nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa iz 2001. godine navodi da u pojedinim državama „profesionalna tela imenuju svoje članove za članstvo u savetu“.¹⁷³

Kao što iz Preporuka proizlazi, pravosudni saveti bi trebalo da imaju jasan pravni osnov koji uređuje nadležnost, položaj, izbor, unutrašnju strukturu, odgovornost, ljudske i finansijske resurse, proceduru rada itd. Pravni osnov bi trebalo da bude uređen najvišim pravnim aktom jedne zemlje ili zakonom. Države koje su se odlučile za južnoevropski model saveta najčešće uređuju pravosudne savete ustavom.

Kada je u pitanju sastav pravosudnih saveta, većinu članova bi trebalo da čine tužioci koje su izabrale njihove kolege. Proces izbora članova saveta trebalo bi da bude transparentan i da omogući imenovanje osoba od integriteta na osnovu objektivnog i transparentnog procesa izbora. Mandat članova saveta trebalo bi da bude zaštićen zakonom od neosnovanog razrešenja. Osim nosilaca pravosudnih funkcija, uporedni modeli pokazuju da se i druge kategorije članova uključuju u sastav saveta: predstavnici drugih grana vlasti (izvršne i zakonodavne); članovi pravne zajednice, advokatske komore, profesori ili ugledni pravници; članovi građanskog društva.¹⁷⁴

U pojedinim međunarodnim instrumentima poziva se na diversifikaciju članstva u pravosudnim savetima i preporučuje se uključivanje „istaknutih

¹⁷³ *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, USAID Technical Publication, Washington, dostupno na: http://www.ifes.org/rule_of_law/description.html.

¹⁷⁴ U Francuskoj, Litvaniji i Poljskoj u sastav saveta ulazi i ministar pravde, u Estoniji narodni poslanik, u Makedoniji i Španiji advokati, u Belgiji, Italiji i Makedoniji profesori prava.

ličnosti koje imenuje parlament“¹⁷⁵ ili „predstavnik samostalnih pravnih profesija”.¹⁷⁶

Pored sastava, presudni značaj za ostvarivanje uloge saveta ima i odgovarajuće finansiranje tela. Dok puna finansijska nezavisnost ne može da se ostvari jer se budžet usvaja u parlamentu, održivo finansiranje mora da bude obezbeđeno. Pravni propisi bi trebalo da spreče bezuslovno diskreciono ponašanje izvršne vlasti nad finansiranjem pravosudnih saveta.

Za poverenje građana u pravosudni sistem ključni značaj ima transparentnost rada pravosudnih saveta. Pored toga, transparentnost rada je značajna i za poverenje nosilaca pravosudnih funkcija u objektivno i pravično postupanje saveta.

Nadležnost pravosudnih saveta trebalo bi da obuhvati izbor nosilaca pravosudnih funkcija, napredovanje i razrešenje, kao i obuku, odnosno doprinos obuci nosilaca pravosudnih funkcija. Osim tih nadležnosti, pravosudni saveti bi trebalo da preuzmu nadležnost pravosudne uprave i budžetske nadležnosti, kako bi se smanjila mogućnost spoljnih uticaja na pravosudni sistem, posebno izvršne vlasti. Međutim, obim i efekti nadležnosti razlikuju se od države do države. U pojedinim slučajevima, nedostatak jasno utvrđenih nadležnosti pravosudnih saveta i nepotpuno prenošenje nadležnosti sa drugih institucija pravosudnog sektora (ministarstva nadležnog za pravosuđe ili vrhovnog suda) imali su za posledicu loše rezultate rada saveta.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Draft Additional Protocol to the ECHR “Palermo Declaration”, Association of European Magistrates for Democracy and Freedoms (MEDEL), Palermo, Italy 1993.

¹⁷⁶ Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA Region, 1995, 6th Conference of Chief Justices of Asia and the Pacific, Beijing, China, čl.15

¹⁷⁷ Serbia Judicial Functional Review, World Bank, 2014. Celokupan tekst Analize dostupan je na: <http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Serbia%20Judicial%20Functional%20Review-Full%20Report.pdf>

2.4. Odgovornost

Za pravično, nezavisno i nepristrasno pravosuđe, neophodna je i odgovornost tužilaca u slučaju da ne vrše svoju funkciju u skladu sa profesionalnim standardima. Tako je i Specijalni izvestilac u Izveštaju o nezavisnosti sudija i advokata iz 2011. godine naglasio da samostalnost može da postoji samo zajedno sa odgovornošću, odnosno da je neophodno postojanje delotvornih mehanizama nadzora.¹⁷⁸

Odgovornost javnih tužilaca može biti organizovana na različite načine, kroz nadzor izvršne vlasti, odgovornost tužilačkom savetu, tužilačkom inspektoratu ili sličnom organu ili kroz odgovornost parlamentu, ali ne za pojedinačne predmete.

Pitanje odgovornosti tužilaštva je posebno značajno u državama u kojima je tužilac potpuno nezavisan i kada ne postoji ispitivanje, odnosno kontrola tužilačkih radnji od strane izvršne ili zakonodavne vlasti. Odgovornost u ovim državama se ostvaruje kroz predstavljanje izveštaja javnosti, a tužioci su odgovorni državnim revizorima za finansijska i organizaciona pitanja.

I kod odgovornosti razlikujemo individualnu odgovornost javnih tužilaca i odgovornost javnog tužilaštva. Evropska mreža pravosudnih saveta je u okviru Izveštaja o nezavisnosti i odgovornosti tužilaštva¹⁷⁹ ustanovila pet kriterijuma na osnovu kojih se ocenjuje odgovornost javnog tužilaštva: način dodele predmeta; pritužbe na rad javnog tužilaštva; periodično izveštavanje o radu javnog tužilaštva; odnos javnog tužilaštva i medija; spoljašnji nadzor nad javnim tužilaštvom. Kao indikatori individualne odgovornosti javnih tužilaca Evropska mreža je izdvojila: primenu etičkog kodeksa; proces izuzeća tužioca iz konkretnog predmeta; postojanje mogućnosti da javni tužioci obavljaju

¹⁷⁸ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers – Mission to Mexico, 18. april 2011, A/HRC/17/30/Add.3, stav 18.

¹⁷⁹ Independence and accountability of prosecution, ENCJ Report 2014-2016, European network of councils for judiciary, 2016.

druge aktivnosti i prijavljivanje tih aktivnosti i potencijalnog sukoba interesa; dostupnost i razumljivost tužilačkih akata.

Indikator dodele predmeta primenjuje se po istom principu kao i kod sudova. Način dodele predmeta mora garantovati nezavisnost i nepristrasnost u postupanju javnih tužilaca, kao i jednak tretman u postupanju sa predmetima. Način dodele predmeta bi trebalo da je slučajan i transparentan. Važan element dodele predmeta kao indikatora odgovornosti je i postojanje mogućnosti da se predmet oduzme od javnog tužioca bez njegovog pristanka.

Rad javnog tužioca je predmet pravosudne kontrole u slučajevima kada se o predmetu odlučuje u sudu, iako ova vrsta kontrole ne postoji za odluke o odustanku od krivičnog progona ili obustavi. Specijalni izvestilac ističe da je potrebno da uvek postoje delotvorni mehanizmi nadzora kako bi se obezbedila transparentnost i odgovornost. Ovo je posebno značajno u sistemima u kojima tužioci tradicionalno imaju široka ovlašćenja.

Specijalni izvestilac je istakao da načela ljudskih prava i standardi koji se odnose na sudije, advokate i tužioce prepoznaju značaj postojanja njihove odgovornosti u vršenju funkcije, kao i da mora postojati njihova disciplinska odgovornost.¹⁸⁰ Disciplinski i drugi postupci protiv tužilaca moraju se voditi u skladu sa međunarodnim normama i standardima. Tako stav 21 Smernica Ujedinjenih nacija navodi da se po „prigovoru protiv javnog tužioca da nije postupao u skladu sa profesionalnim standardima mora postupati hitno i pravično. Javni tužilac mora imati pravo na pravičan postupak i da bude saslušan, a odluka mora biti predmet nepristrasnog preispitivanja.“ Specijalni izvestilac je istakao da disciplinske mere moraju biti proporcionalne težini prekršaja i ukazuje da se stav iznet u prethodnom izveštaju Specijalnog izvestioca¹⁸¹ o sudijama, da prekršaji moraju biti utvrđeni zakonom, kao i mere

¹⁸⁰ Independence of judges and lawyers, Interim report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers¹⁰. Avgust 2010, A/65/274, stav 60.

¹⁸¹ Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Report of the Special Rapporteur on the

koje se mogu izreći u disciplinskom postupku, primenjuje i na tužioce. Kako bi postojalo poverenje javnosti u tužilački sistem, javni tužioci moraju biti neposredno ili posredno odgovorni javnosti. Kako bi se uspostavio sistem odgovornosti prema javnosti, regionalnim standardima se preporučuje mogućnost zainteresovanih strana da preispituju odluku tužioca da odustane od krivičnog progona.¹⁸²

Važan element odgovornosti javnih tužilaca je i postojanje prigovora na odluku tužioca da odustane od krivičnog progona. Međutim, odgovornost zahteva i postojanje pritužbi na rad javnog tužioca i postupanje zaposlenih u javnom tužilaštvu. Pored postojanja prava na prigovor, važno je i koja institucija odnosno organ sprovodi postupak po prigovoru, da li je to javno tužilaštvo ili eksterno telo, nezavisno od javnog tužilaštva.

Periodično izveštavanje o radu javnog tužilaštva jeste odgovornost javnog tužilaštva prema javnosti. Element ovog indikatora predstavlja dostupnost godišnjih izveštaja o radu javnog tužilaštva, sadržaj godišnjih izveštaja i merenje ostvarenih rezultata.

Značajan deo odgovornosti javnog tužilaštva predstavlja i komunikacija sa medijima,¹⁸³ naročito u predmetima za koje je zainteresovana javnost ili koji uključuju visoke zvaničnike. Po pravilu krivične istrage nisu otvorene za javnost, niti se javnost obaveštava o strategiji u određenom krivičnom predmetu, imenima osumnjičenih, dokazima ili donetim odlukama. Međutim, kada su u pitanju predmeti za koje postoji veliko interesovanje javnosti, interes društva i poverenje u javno tužilaštvo zahtevaju davanje određenih informacija, uz poštovanje balansa između potrebe da se obezbedi nezavisno, nepristrasno i transparentno javno tužilaštvo i, sa druge strane, prava stranaka u postupku.

independence of judges and lawyers, Mission to Russian Federation, 23. mart 2009, A/HRC/11/41/Add.2, stav 99.

¹⁸² Council of Europe, Recommendation Rec (2000) 19, stav 34; Venice Commission, Report on European standards, stav 87.

¹⁸³ Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje broj 8, para 30-46.

Spoljašnja kontrola u smislu odgovornosti javnog tužilaštva odnosi se na postojanje spoljne inspekcije. Spoljna revizija odnosi se na različite aspekte rezultata rada, kao što su kvalitet i efikasnost, ali i određene teme. Eksterna revizija podrazumeva da je sprovode lica van javnog tužilaštva.

Međunarodna tela, a posebno Specijalni izvestilac i GRECO ističu i potrebu postojanja posebnih mera za borbu protiv korupcije u javnom tužilaštvu. Preporučuje se usvajanje delotvornih mera kako bi se sprečila korupcija, dok etički kodeksi za javne tužioce predstavljaju značajno sredstvo za jačanje profesionalizma i integriteta u javnom tužilaštvu.

Element odgovornosti javnih tužilaca predstavlja i mogućnost da obavljaju druge aktivnosti pored javnotužilačke funkcije.¹⁸⁴ Dok obavljanje drugih aktivnosti ugrožava nezavisnost javnog tužioca, sa druge strane mu omogućava da bude u kontaktu sa društvom. U državama u kojima se dozvoljava javnom tužiocu da obavlja druge aktivnosti, zahteva se transparentnost kako bi izuzeće moglo da se delotvorno koristi. Često se pravi razlika u kategorijama aktivnosti koje tužilac može da obavlja uz tužilačku funkciju. Tako se političke funkcije i funkcije u privrednim društvima obično zabranjuju, dok se dozvoljava predavanje na fakultetima ili školama. Paralelno sa propisima o nespojivosti funkcije, u mnogim državama postoji registar drugih aktivnosti koje obavljaju tužioci. U mnogim državama javni tužioci su u obavezi da prijave imovinu, kao i svake značajnije promene u imovinskom statusu.

¹⁸⁴ GRECO se u IV krugu evaluacije bavio pitanjem mogućnosti obavljanja drugih aktivnosti i njihovom spojivošću sa javnotužilačkom funkcijom.

3. UPOREDNI MODELI UREĐENJA JAVNOG TUŽILAŠTVA

Postoje različiti modeli javnog tužilaštva. Organizacija, položaj, nadležnosti i struktura javnog tužilaštva su rezultat političkog i istorijskog razvoja države. Pojava i razvoj javnog tužilaštva vezuju se za srednji vek i zahtev vladara usmeren prema pravnim zastupnicima da se angažuju na zaštiti interesa vladara pred sudom. Vremenom se menjao položaj pravnih zastupnika koji su zastupali interes vladara pred sudom, pa su postali obavezni da se isključivo posvete zaštiti interesa vladara, odnosno države.¹⁸⁵

Na promenu instituta javnog odnosno državnog tužilaštva poseban uticaj ima Francuska revolucija iz 1789. godine. Koreni uređenja javnog tužilaštva u većini država kontinentalnog pravnog sistema mogu se pratiti do francuskog *Code d'Instruction Criminelle* iz 1808. godine,¹⁸⁶ kojim je uspostavljeno javno tužilaštvo u Francuskoj. Francuska je uticala na osnivanje javnog tužilaštva u drugim evropskim državama koje su bile pod francuskom vlašću. Nakon oslobođenja od Francuske, države su zadržale institut javnog tužilaštva. Na taj

¹⁸⁵ G. Ilić et al., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2007.

¹⁸⁶ P. Verrest, „The French Public Prosecution Service”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 8, No. 3, 2000, 210–244.

način država za sebe zadržava pravo krivičnog gonjenja i po zakonu ovlašćuje javnog tužioca, koji zastupa javni interes i koji je prvenstveni tužilac za krivična dela za koja se po zakonu goni po službenoj dužnosti. Donedavno, javno tužilaštvo u Belgiji i Holandiji bilo je vrlo slično uređenju tužilaštva u Francuskoj.

U Nemačkoj,¹⁸⁷ javno tužilaštvo osnovano je sredinom XIX veka podelom istražne i sudske funkcije koju je imao istražni sudija.¹⁸⁸ Ipak, tokom čitavog XIX i većeg dela XX veka podela između sudije i javnog tužioca ostala je nekompletna. Tokom tog perioda javni tužilac je delio nadležnost nad prekrivičnim postupkom sa istražnim sudijom. Međutim, postepeno je istražni sudija gubio nadležnosti, da bi 1975. godine ovaj organ i prestao da postoji, a javni tužilac je postao glavni rukovodilac prekrivične faze postupka.¹⁸⁹

U državama kontinentalnog pravnog sistema postoji više modela javnog tužilaštva. Tako su i Leigh i Hall Williams, nakon istraživanja tužilačkih sistema Danske, Švedske i Holandije, zaključili da ne postoji „kontinentalni pristup uređenja tužilaštva“.¹⁹⁰ Specifična struktura i nadležnosti javnog tužilaštva razlikuju se od države do države. Međutim, model krivičnog postupka u značajnoj meri je uticao na karakteristike tužilačkih sistema. Za kontinentalnoevropski krivičnoprocesni sistem je karakteristično da preovlađuju inkvizitorski elementi u istrazi, dok adverzijalni model koji preovladava u Velikoj Britaniji i državama anglosaksonske pravne tradicije

¹⁸⁷ Više u: A. Hans-Jörg, 'Criminal Prosecution: Developments, Trends and Open Questions in the Federal Republic of Germany', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol 8, No. 3, 2000, 245-256; T. Weigend, 'The Prosecution Service in the German Administration of Criminal Justice' u P. J. P. Tak (ur.) *Tasks and powers of prosecution service in the EU member states* (vol 1), Wolf Legal Publishers, 2004, 203-222.

¹⁸⁸ J. H. Langbein, Controlling Prosecutorial Discretion in Germany, *University of Chicago Law Review*, Vol. 41, No. 3, 1974, 439-467.

¹⁸⁹ T. Weigend, op. cit., 205.

¹⁹⁰ L. H. Leigh, J. E. Hall Williams, *The Management of the Prosecution Process in Denmark, Sweden and the Netherlands*, Leamington Spa: James Hall 1981.

karakteriše dokazni dvoboj međusobno suprotstavljenih stranaka¹⁹¹. Tendencije u savremenom procesnom pravu idu u pravcu preuzimanja rešenja između navedena dva modela, tako da nije moguće naći sistem koji potpuno pripada jednom ili drugom modelu.

Značajno je da su se i kontinentalnoevropski i adverzijalni modeli tokom vremena izmenili, tako što su uticali jedan na drugi usled čega je došlo do konvergencije sistema. Tako su države u kojima je zastupljen kontinentalnoevropski model često preuzimale institut sporazuma tužioca i okrivljenog o priznanju krivice, dok su države u kojima je zastupljen adverzijalni model jačale ulogu javnog tužioca. Konvergencija pravnih sistema definiše se kao fenomen postojanja sličnih rešenja u različitim pravnim sistemima.¹⁹² Konvergencija može nastati dobrovoljno usled kulturnih i istorijskih razloga u državama koje, suočene sa istim izazovima i problemima, primenjuju slična rešenja iako ih međunarodne obaveze ne primoravaju na to.¹⁹³ Delimično dobrovoljna konvergencija vezuje se za aktivnosti međunarodnih organizacija. Države su slobodne da izaberu da li će ispuniti zahteve međunarodne organizacije, ali u slučaju da ne ispune mogu snositi posledice.

Za razliku od država kontinentalne pravne tradicije, sistem krivičnog gonjenja u anglosaksonskim državama u velikoj meri se oslanjao na pojedince.¹⁹⁴ U Engleskoj i Velsu¹⁹⁵ funkcija optužbe se postepeno prenosila sa

¹⁹¹ Više o karakteristikama krivičnoprocesnih sistema u: M. Škulić, Dominantne karakteristike osnovnih velikih krivičnoprocesnih sistema i njihov uticaj na reformu srpskog krivičnog postupka, *Crimen*, br. 2, 2013, 176- 233.

¹⁹² U. Mattei, *Efficiency in Legal Transplants: An Essay in Comparative Law and Economics*, *International Review of Law and Economics*, t. 14, 1994, 3-19.

¹⁹³ C. A. Stephanou, *Regulatory Convergence in the Wider Europe Region: Goals and Means*, *Associazione Univerzitaria di Studi Europei*, Pavia 2003, 1-13.

¹⁹⁴ P. C. Stenning, *Appearing for the Crown: A legal and historical review of criminal prosecutorial authority in Canada*, Brown Legal Publications, Cowansville 1986, 17.

¹⁹⁵ T. Hetherington, *Prosecution and the Public Interest*, Waterlow Practitioners Library, London 1989.

pojedinka na javno tužilaštvo. Javno tužilaštvo (Crown Prosecution Office) osniva se tek sredinom osamdesetih godina XX veka, nakon brojnih reformi.¹⁹⁶

Može se napraviti i razlika na sisteme koji se u velikoj meri oslanjaju na načelo oportuniteta i one u kojima potpuno dominira načelo zakonitosti. Načelo zakonitosti može se smatrati zaštitnom merom, posebno u slučajevima visokog profila, jer ima manje mogućnosti da se opravda odustanak od krivičnog gonjenja. Sa duge strane, javni tužilac može imati određeni stepen diskrecionog odlučivanja (načelo oportuniteta) da li da odloži krivični postupak ili ne, ukoliko ima određenu vrstu alternativne mere, odnosno uslova za odlaganje. Diskreciono odlučivanje tužioca se često shvata i kao sredstvo za unapređenje efikasnosti pravosuđa, smanjenja pritiska na sudove i sprečavanje stvaranja velikog broja nerešenih predmeta. Sporazum o priznanju krivice je rastući trend koji se koristi kao mera efikasnosti, ali prekomerna upotreba ovog instituta radi smanjivanja nerešenih predmeta nije preporučljiva. Smernice Ujedinjenih nacija u stavu 17 navode da u „državama u kojima tužilac ima diskrecionu nadležnost, zakon ili dugi propisi treba da sadrže smernice za unapređenje pravičnosti i konzistentnosti pristupa u donošenju odluke“.

I pored varijacija u sistemima, neki zajednički trendovi se ističu, između ostalog, i pod uticajem nadnacionalnih institucija kao što su Evropski sud za ljudska prava i Evropska unija, koje zagovaraju usvajanje zajedničkih načela za tužioce. U okviru Evropske unije ova načela posebno dobijaju na značaju zbog uzajamnog priznanja i delotvorne primene instrumenata kao što je evropski nalog za hapšenje. Nedavna odluka Suda pravde EU¹⁹⁷ u kojoj je sud zauzeo stanovište da javno tužilaštvo u Nemačkoj nema dovoljne garancije nezavisnosti od izvršne vlasti i da stoga ne može izdavati evropski nalog za

¹⁹⁶ A. Sanders, 'Prosecutions in England and Wales' u P. J. P. Tak, (Ur.), *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States* (Vol. 1), Wolf Legal Publishers, 2004, 100. Kancelarija direktora javnog tužilaštva osnovana je 1879. godine, ali predstavljala je kompromis između shvatanja po kojem je Engleska trebalo da zadrži tradicionalni pristup javnom tužilaštvu i shvatanja po kojem je trebalo uspostaviti strukturu kakva postoji u evropskim kontinentalnim pravnim sistemima.

¹⁹⁷ Spojeni predmeti C-508/18 OG i C-82/19 PPU PI.

hapšenje, ukazuje na značaj evropskih standarda i njihove posledice po uređenje tužilaštva.

Izučavanje uporednih modela organizacije javnog tužilaštva značajno je prilikom planiranja reformi krivičnog pravosuđa. Izradi strateških dokumenata ili zakonskih reformi najčešće prethodi analiza dobrih praksi i uporednih rešenja. Međutim, nedostaci uporednih analiza proističu iz metodološkog pristupa. Najčešće se analiziraju pojedini instrumenti, odnosno izolovana pitanja vezana za uređenje javnog tužilaštva, a ne celokupan sistem krivičnog pravosuđa. Takođe, analize su obično usmerene na formalna pravila i normativno uređenje, dok se izostavlja primena propisa u praksi. Ipak, i pored limitiranosti uporednopravnih analiza uređenja javnog tužilaštva, neophodno je poznavati modele uređenja, kao i rešenja koja su dala dobre rezultate u praksi.

I na nivou Evropske unije, uvođenju Evropskog javnog tužioca prethodile su godine istraživanja uređenja javnog tužilaštva u svakoj od država Evropske unije, kako bi se iznašlo rešenje koje bi bilo prihvatljivo svim državama članicama.

Značaj vladavine prava za Savet Evrope i Evropsku uniju uticao je na razvoj metodologija koje omogućavaju praćenje i poređenje organizacije i uređenja pravosuđa u državama članicama. Tako se u okviru Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) Saveta Evrope prikupljaju podaci o rezultatima rada javnih tužilaštava svih država članica Saveta Evrope, kao i podaci o resursima kojima javno tužilaštvo raspolaže (broj javnih tužilaca, broj javnih tužilaštava, broj zaposlenih, finansijski resursi itd.). Ove podatke obično koriste države članice kako bi poredile svoje rezultate rada ili dostupne resurse. Analizom Izveštaja CEPEJ-a mogu se uočiti trendovi i kako reforme u pojedinim državama utiču na druge države, odnosno inovacije koje jedna država uvodi prihvaćuje i druge.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Uvođenje sofisticiranih sistema za upravljanje predmetima u javnim tužilaštvima, povećanje tužilačkih savetnika, itd.

Još jedan od značajnih instrumenata za poređenje pravosudnih sistema je i EU Pregled stanja u oblasti pravosuđa,¹⁹⁹ koji predstavlja informativni alat kojim se Evropskoj uniji i državama članicama pomaže da poboljšaju delotvornost nacionalnih pravosudnih sistema. Pregled stanja sadrži objektivne, pouzdane i uporedive podatke o nizu pokazatelja koji su važni za ocenu kvaliteta, nezavisnosti i efikasnosti pravosudnih sistema u svim državama članicama.

Svi ovi izveštaji, koji se objavljuju jednom godišnje ili jednom u dve godine, omogućavaju poređenje uređenja i rada javnih tužilaštava u državama članicama Saveta Evrope, odnosno Evropske unije i ukazuju na značaj koji države, odnosno zakonodavci i kreatori javnih politika daju uporednim rešenjima.

3.1. Stepen hijerarhije

Organizacija javnog tužilaštva razlikuje se od države do države, kao i unutrašnja struktura. U pojedinim državama članicama Saveta Evrope javno tužilaštvo je detaljno uređeno ustavom, kao što je situacija u Grčkoj, Srbiji i Bugarskoj, dok ustavi pojedinih država ne sadrže nijednu odredbu o javnom tužilaštvu, kao što je u Danskoj, Belgiji i Islandu.²⁰⁰

U okviru javnog tužilaštva, tužioci mogu biti nezavisni jedan od drugog u okviru horizontalne strukture ili javno tužilaštvo može biti organizovano hijerarhijski. U okviru horizontalne strukture tužioci uživaju samostalnost, dok u okviru hijerarhijske strukture prednost predstavlja lakše usklađivanje primene i tumačenje prava kao i zajednički pristup u sistemu krivičnog pravosuđa.

¹⁹⁹ EU Justice Scoreboard, available at https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

²⁰⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Constitutional Provisions on the Prosecution Service in Council of Europe Member States, CDL-JD(2008)003, 3. oktobar 2008.

S obzirom na hijerarhijsku strukturu javnog tužilaštva, javno tužilaštvo čine javni tužioci različitih instanci, što podrazumeva podređenost nižeg javnog tužioca višem javnom tužiocu. Hijerarhija bi trebalo da garantuje sigurnost i ujednačenost u primeni propisa i da umanju diskreciono odlučivanje. Ujednačenost se može ostvariti izdavanjem opštih uputstava. Najviši javni tužilac može davati i individualna uputstva koja se odnose na određeni predmet. Ukoliko niži javni tužilac ne postupi u skladu sa smernicama iz uputstva, viši tužilac može da dodeli predmet u rad drugom javnom tužiocu koji se nalazi u njegovoj nadležnosti.²⁰¹

Verovatnoća za zloupotrebu raste sa većim stepenom hijerarhije, tako da je neophodna kontrola kvaliteta i kontrola balansa kao zaštita od rizika. Kontrola se može uspostaviti internim i/ili eksternim nadzorom, preko inspektorata, tužilačkih udruženja ili sindikata. Kao što je navedeno u izveštaju Specijalnog izvestioca, gde se diskutovalo o izboru rukovodilaca suda, potrebno je razmotriti mogućnost da šefa tužilaštva biraju sami javni tužioci kako bi se izbeglo da unutrašnja hijerarhija bude u suprotnosti sa nezavisnošću tužilaca.²⁰²

Javna tužilaštva u državama kontinentalnog pravnog sistema po pravilu imaju hijerarhijsku strukturu, sa jakim unutrašnjim pravilima, koja uključuju i smernice za diskreciona ovlašćenja tužioca.²⁰³ Na primer, organizacija javnog tužilaštva u Francuskoj podrazumeva da ministar može davati formalna uputstva javnim tužiocima i politički odgovara za funkcionisanje javnog

²⁰¹ Takva ovlašćenja viši javni tužioci imaju u Nemačkoj i Francuskoj.

²⁰² Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, 29. mart 2009, A/HRC/11/41, stav 49.

²⁰³ Na primer, član 146. Zakona o uređenju sudova iz 1975. godine (Savezni službeni glasnik Part I p. 1077, poslednje izmene od 30. oktobra 2017 Savezni službeni glasnik Part I p. 3618) određuje da javni tužilac mora da postupa po uputstvu nadređenog tužioca. Prema navedenoj odredbi, rukovodilac javnog tužilaštva, generalni tužilac i ministar pravde su ovlašćeni da usmeravaju i nadziru odluke javnih tužilaca.

tužilaštva.²⁰⁴ Sličnu hijerarhijsku strukturu tužilačkog sistema možemo videti i u Belgiji,²⁰⁵ Holandiji,²⁰⁶ Nemačkoj i Norveškoj.²⁰⁷

Unutrašnju organizaciju javnog tužilaštva u Francuskoj karakteriše centralizovana i hijerarhijska struktura, na čijem čelu se nalazi ministar pravde, sa određenim stepenom samostalnosti javnih tužilaštava i javnih tužilaca. U Francuskoj, kruta hijerarhijska struktura podrazumeva postojanje uputstava. Uputstva izdaje neposredno viši javni tužilac, što znači da ministar pravde ne može da izdaje uputstva u pojedinačnom predmetu javnom tužiocu na okružnom nivou, jer se nalazi u nadležnosti generalnog tužioca. Nadzorna ovlašćenja su ograničena nadležnošću javnog tužioca da sprovedi krivični progon, što znači da je tužilac jedino lice u okviru javnog tužilaštva koje može da pokrene krivični postupak i niko ne može da ga prisili da to učini. To znači da u slučaju da okružni tužilac smatra da nema osnova za pokretanje krivičnog postupka ni nakon uputstva apelacionog tužioca, postupak neće biti pokrenut. Međutim, ovakvo postupanje nižeg javnog tužioca može se smatrati kršenjem pravila službe i može imati kao posledicu pokretanje disciplinskog postupka.²⁰⁸

Viša javna tužilaštva mogu imati ovlašćenje za sprovođenje nadzora nad nižim javnim tužilaštvima, što takođe predstavlja mogućnost da se interveniše u pojedinačnom predmetu. Ovakva situacija je u Nemačkoj. U skladu sa Zakonom o uređenju sudova javni tužilac je dužan da postupa u skladu sa uputstvom nadređenog tužioca. Međutim, izdavanje uputstava je ograničeno načelom zakonitosti, odnosno javni tužilac u slučaju sumnje u zakonitost

²⁰⁴ Više u: P. Verrest, op. cit., 212-13. član 5 Zakona o organizaciji pravosuđa iz 1958. godine navodi da su zaposleni u javnom tužilaštvu podređeni ministru pravde.

²⁰⁵ Više u: D. van Daele, S. Parmentier, C. J. C. F. Fijnaut, From Sisyphus to Octopus: Towards a Modern Public Prosecutors Office in Belgium, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2000, vol. 8, br. 3, 154-186.

²⁰⁶ Više u: H. de Doelder, The Public Prosecution Service in the Netherlands, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2000, vol. 8, br. 3, 187-209.

²⁰⁷ J. Zila, Prosecutorial Powers and Policy Making in Sweden and the other Nordic countries, u E. Luna, M. L. Wade (ur.), *The Prosecutor in Transitional Perspective*, Oxford University Press 2012, 235-250.

²⁰⁸ R. Smedovska, F. Falletti, Report on the prosecution service in France, u Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness - Comparative research, Open SocietyInstitute Sofia 2008, 175-207.

uputstva ima pravo da uloži prigovor višem javnom tužiocu. Ukoliko prigovor ne bude usvojen, nadređeni javni tužilac može predmet dodeliti u rad drugom javnom tužiocu.²⁰⁹ Sa druge strane, javni tužilac kojem prigovor nije usvojen može se povući sa rada na tom predmetu bez rizika da snosi sankcije. Viši javni tužilac ima ovlašćenje da dodeli predmet u rad drugom javnom tužiocu (načelo supstitucije), kao i da preuzme i samostalno radi na tom predmetu (načelo devolucije). I pored činjenice da postoji kruta hijerarhijska struktura u javnom tužilaštvu u Nemačkoj, u svakodnevnom radu na predmetima postoji veliki stepen samostalnosti u odlučivanju, koja je posledica reformi iz sedamdesetih godina XX veka kada je oslabljena kontrola izvršne vlasti nad javnim tužilaštvom.²¹⁰

U Švajcarskoj je zakonima uređen odnos između višeg javnog tužioca i nižeg javnog tužioca, kao i nadležnost višeg javnog tužioca u pogledu nadzora nad radom nižeg javnog tužioca. Propisima je uređeno i pitanje koliko detaljna mogu biti uputstva nižem tužiocu. U određenim kantonima je uvedeno pravilo da obustava postupka ili odustanak od gonjenja moraju odobriti viši javni tužioci ili generalni tužilac.²¹¹

U Holandiji se tužilaštvo i njegov rad zasnivaju na principu subordinacije koji prožima čitavu tužilačku strukturu. Princip subordinacije je implementiran tako da viši tužioci mogu svojim neposredno nižim tužiocima da oduzmu predmet i sami nastave sa njegovim procesuiranjem, ili ga povere drugom tužiocu koji je u njihovoj nadležnosti. Neposredno viši tužilac ovakvo svoje ovlašćenje ne može delegirati na drugog tužioca osim u slučajevima kada propisi to dozvoljavaju, ali nikada kada je u pitanju krivični postupak.²¹² Veoma efikasno sredstvo kontrole, koje izražava suštinu načela subordinacije, jesu obavezna uputstva. U Holandiji viši tužilac može neposredno nižem

²⁰⁹ G. Gillieron, *Public Prosecutors in the United States and Europe – A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer 2013-283.

²¹⁰ E. Blankenburg, H. Treiber, *The Establishment of Public Prosecutor's Office in Germany*, *The International Journal of the Sociology of Law*, vol 13, br. 4, 1985, 375-391.

²¹¹ Član 322 federalnog Zakonika o krivičnom postupku.

²¹² Član 126 Zakona o uređenju sudova.

tužiocu da izda opšta i posebna uputstva službenicima koji su u njegovoj nadležnosti, u cilju izvršenja zadataka i ovlašćenja.²¹³ Ukoliko niži tužilac odbije da postupi po nalogu, može mu se izreći disciplinska mera. Na vrhu hijerarhije tužilaštva nalazi se ministar pravde, koji takođe ima zakonsko ovlašćenje izdavanja uputstva. Kada je reč o opštim uputstvima, obično se govori o potrebama otklanjanja uočenih nedostataka u radu, povećanju efikasnosti i uniformnom delovanju tužilaštva na području cele države. Posebna uputstva je malo teže objasniti, posebno kada se ima u vidu da je tužilac u potpunosti nadležan za vođenje istražnog postupka, kao i za postupanje u krivičnom postupku, uključujući tu i odustajanje od krivičnog gonjenja izvršilaca krivičnog dela.

Za razliku od većine drugih država kontinentalnog pravnog sistema, u Italiji postoji odsustvo subordinacije unutar tužilaštva. Državni javi tužilac nema mogućnost da oduzme predmet od jednog glavnog tužioca i dodeli ga drugom ako nije zadovoljan načinom na koji se vodi. Jedina situacija gde je tužilac neposredno podređen je u odnosu tužioca i njegovog zamenika. I u ovom slučaju tužilac može donositi samo opšta uputstva koja se tiču obavljanja određene vrste poslova ili rešavanja neke procesne situacije.²¹⁴ U tom smislu, interesantan je podatak da sudije mogu izdati uputstvo da nastavi sa prikupljanjem činjenica o predmetu sa ciljem daljeg procesuiranja tužiocu koji zahteva obustavu postupka.²¹⁵

Iako u Portugalu Zakon poistovećuje položaj sudija i tužilaca, član 75. Zakona navodi da je javno tužilaštvo paralelno sa sudstvom i nezavisno od

²¹³ Članovi 135, 137 i 138 Zakona o uređenju sudova.

²¹⁴ Ipak, i ova mogućnost je čisto teorijske prirode, s obzirom da se u praksi ne dešava da tužilac svom zameniku izdaje obavezna uputstva, već se sva sporna pitanja rešavaju dogovorom. Zamenici su i formalno zaštićeni ukoliko se od njih traži nezakonito postupanje – oni svoj problem mogu predstaviti Visokom savetu magistrata, koji opet može pokrenuti disciplinski postupak protiv tužioca. Izvor: izveštaj Saveta Evrope *European committee on crime problems (CDPC) – Synthesis of replies to a questionnaire on the status and role of public prosecution.*

²¹⁵ Ovo se odnosi na krivični postupak, koji se kada jednom započne ne može okončati odustajanjem tužioca, već isključivo sudskom odlukom donetom na zahtev tužioca ili odbrane. *Ibidem.*

njega.²¹⁶ Nasuprot garancijama nezavisnosti položaja tužilaca, stoji njihova odgovornost, odnosno razrađivanje načela subordinacije u tužilaštvu. Prema članu 76. Zakona, javni tužioci su odgovorni u skladu sa zakonom za izvršavanje svojih obaveza propisanim direktivama, naredbama i uputstvima koja prime. Treći stav ovog člana ne ostavlja mesta nedoumici, izričito se navodi da niži tužilac ima zakonsku obavezu da postupa prema nalogima koje dobije od viših tužilaca. Pri tome se ne upotrebljava izraz „neposredno viši tužilac“, što znači da se načelo subordinacije može protezati i preskakanjem nekog nivoa tužilaštva i da se državni tužilac može neposredno obratiti okružnom tužiocu dajući mu određeno uputstvo za postupanje pri vršenju dužnosti.

Ipak, postoje zakonska ograničenja za davanje naredbi koje se tiču rada nižeg tužioca. Niži tužilac može tražiti da se naredba dostavi u pismenom obliku, a pismeni nalog je jedino dozvoljen u slučaju da može proizvesti neku posledicu u procesu koji se trenutno vodi. Potom, niži tužilac ne mora izvršiti nezakonit nalog, već prema odredbama Zakona mora odbiti da izvrši. O odbijanju da izvrši nalog kao i o razlozima za takvo postupanje, niži tužilac mora pismeno obavestiti višeg tužioca. Ukoliko se takva situacija dogodi, viši tužilac je ovlašćen da isti nalog da drugom tužiocu, ili da ga samostalno izvrši. Ipak, niži tužilac ne sme odbiti nalog koji je u skladu sa procesnim pravom, kao ni nalog koji je izdao Državni tužilac, osim u slučaju nezakonitosti. Ukoliko odbije izvršenje naloga bez obrazloženja ili bez razloga utemeljenih na zakonu, niži tužilac može biti disciplinski kažnjen.²¹⁷ Može se reći da je unutrašnja nezavisnost tužilaca u potpunosti podređena načelu subordinacije. Ipak, stepen samostalnosti zavisi od broja i vrste naloga koje tužilac dobije i tumačenja navedenih odredbi koje mogu u zavisnosti od razumevanja

²¹⁶ Član 90. Zakona je komplementaran sa ovom odredbom, s obzirom da direktno izjednačava određene kategorije sudija i tužilaca prema njihovom profesionalnom položaju – npr. Državni tužilac je izjednačen sa predsednikom Vrhovnog suda.

²¹⁷ Član 79. Zakona.

predstavljati snažan okvir kontrole, ili davati dovoljan prostor za relativnu nezavisnost nižeg tužioca u odnosu na višeg.

3.2. Položaj i uloga javnog tužilaštva

U teoriji se pojam javnog tužilaštva određuje na različite načine. Postoje teorije da je ostvarivanje zakonitosti osnovna funkcija javnog tužioca, iz čega proizlazi da je tužilac u prvom redu „zaštitnik zakona“.²¹⁸ Prema drugom shvatanju, javno tužilaštvo se određuje na osnovu procesnog položaja javnog tužioca u krivičnom postupku, a funkciju optužbe vrši ovlašćeni tužilac, „koji u krivičnom postupku ostvaruje krivično gonjenje, odnosno realizuje svoje pravo na krivično gonjenje, a to je pravo istovremeno i obaveza javnog tužioca“.²¹⁹ Postoji opšte shvatanje sadržano u pravnoj teoriji, koje je uključeno i u međunarodne akte, da javni tužilac ima ključnu ulogu u sistemu krivičnog pravosuđa.²²⁰ Pojedini autori ističu funkciju javnog tužioca kao „čuvara sudnice“, odnosno ukazuju na njegovu ulogu u primeni diverzionih modela.²²¹

3.2.1. Javno tužilaštvo u sistemu podele vlasti

Položaj javnog tužilaštva u sistemu podele vlasti još uvek izaziva debate u Evropi. Pitanje položaja javnog tužilaštva u sistemu podele vlasti posebno dolazi u centar interesovanja kada se vode krivični postupci protiv političara ili

²¹⁸ G. Ilić, Stvaranje, organizacija i funkcionisanje krivičnog pravosuđa u Srbiji od 1945–1957. godine, odbranjena doktorska disertacija, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu 2007.

²¹⁹ M. Škuljić, *Krivično proceno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, 106.

²²⁰ European Guidelines on ethics and conduct for public prosecutors, koji su usvojeni 31. maja 2005. godine (Smernice iz Budimpešte), Preporuka Saveta Evrope (2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.

²²¹ Više u: P. J. P. Tak, *Methods of Diversion Used by the Prosecution Services in the Netherlands and other Western European Countries*, UNAFEI Annual report, Resource Material Series 74, dostupno na: <http://www.unafei.or.jp/english/pages/RMS/No74.htm>, 54; J. Fionda, *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study*, Clarendon Press 1995, 189; M. Wade, „The Changing Role of European Prosecution”, *Newsletter of the European Society of Criminology* 4, 2/2005 (jul), 3, 13–15.

drugih javnih ličnosti.²²² U tim situacijama najčešće se otvara diskusija da li javno tužilaštvo predstavlja institucije izvršne vlasti ili deo pravosuđa. Oba modela sa različitim varijacijama imaju svoje prednosti i nedostatke. Položaj javnog tužilaštva u okviru izvršne vlasti ima prednosti jer vlada delotvorno kontroliše kriminalnu politiku i definiše prioritete u sprovođenju zakona. Značajan nedostatak ovog modela predstavlja opasnost da se javno tužilaštvo nađe pod političkim pritiskom. Tako je osnivanje javnog tužilaštva u Nemačkoj sredinom XIX veka praćeno shvatanjem da javno tužilaštvo ne zastupa interese građana, već političkih potreba ministarstva pravde, pod čijom se ingerencijom nalazilo.²²³ Uticaj politike na rad javnog tužilaštva u nemačkim pokrajinama išao je dotele da su javni tužioci podizali optužnicu protiv opozicije vladajućeg režima, što je dovelo do reforme javnog tužilaštva nakon ujedinjenja Nemačke 1871. godine.²²⁴

Kada je javno tužilaštvo integrisano u pravosudni sistem, nadzor nad tužilaštvom sprovode sudovi. Glavna prednost ovog sistema je nizak rizik od potencijalnih političkih uticaja, dok se nedostatak ogleda u sprovođenju kriminalne politike na koherentan način. Drugi problem predstavlja nedostatak nepristrasnosti suda.

U modernim demokratskim društvima javno tužilaštvo je uređeno u skladu sa načelom vladavine prava. Javni tužilac u vršenju svojih ovlašćenja mora postupati nepristrasno, što zahteva ustavne i zakonske garancije koje omogućavaju nezavisno delovanje javnog tužioca.

Organizacija javnog tužilaštva može se pojaviti u različitim oblicima. U prvom modelu javno tužilaštvo može biti integralni deo izvršne vlasti, i tada predstavlja deo državne uprave pod rukovodstvom ministra pravde ili glavnog tužioca koji može imati i nadležnosti ministra i delovati van ministarstva

²²² A. van Aaeken, E. Salzberger, S. Voigt, *The Prosecution of Public Figures and the Separation of Powers: Confusion within the Executive Branch – A Conceptual Framework*, *Constitutional Political Economy*, Vol. 15, br 3, 2004, 261-280.

²²³ S. M. Boyne, *The German Prosecution Service – Guardians of the Law?*, Springer 2014, 27.

²²⁴ S. M. Boyne, *op. cit.*, 28.

pravde. Imenovanje, karijera i disciplinski postupak mogu biti organizovani u okviru ministarstva pravde i/ili tužilačkog saveta ili sličnog tela koje može da odobri ili savetuje u navedenim pitanjima.

Drugi model organizacije javnog tužilaštva predstavlja samostalna agencija, koja može biti povezana sa izvršnom vlašću u manjoj ili većoj meri. U ovom slučaju, tužilački savet ili slično nezavisno telo može da upravlja karijerom tužilaca. Ministar pravde ili drugi organ izvršne vlasti uvek zadržava određeni stepen kontrole nad imenovanjem javnih tužilaca, i može da odlučuje o imenovanju samostalno ili na predlog tužilačkog saveta. U ovoj strukturi, ministar pravde može da zadrži nadležnost za uređenje organizacionih pitanja i upravljanje budžetom. U nekim državama, sve političke, organizacione i upravne stvari ostaju u nadležnosti rukovodioca tužilaštva, iako određena budžetska kontrola može biti u nadležnosti ministra, što može imati uticaj na nezavisnost tužilaštva. U ovom modelu organizacije postoje i najveće varijacije između država.

U trećem modelu organizacije, javno tužilaštvo predstavlja deo pravosuđa i to je slučaj u određenom broju država kontinentalnog pravnog sistema. U ovoj strukturi najčešće postoji visoki savet pravosuđa ili drugo slično nezavisno telo koje uređuje karijeru i sudija i tužilaca. Sudije i tužioci imaju mogućnost promene karijere i prelaska sa sudijske na tužilačku funkciju i obrnuto. U Italiji i Francuskoj tužioci funkcionišu i vrše svoja ovlašćenja u okviru posebnih kancelarija – magistrata, u kojima zajedno rade sudije i tužioci.

I na kraju, javno tužilaštvo može biti u potpunosti samostalno od izvršne i pravosudne grane vlasti. Opredeljenje za određeni model najčešće je posledica tradicije ili zadataka koji su postavljeni tužilaštvu. Tako su u Italiji, u skladu sa članom 104. Ustava, javni tužioci deo pravosuđa, nezavisni u odnosu na druge grane vlasti. Prema članu 107. Ustava javno tužilaštvo uživa garancije nezavisnosti u istoj meri kao i sudstvo.

Evropske države su podeljene kada je u pitanju odnos između javnog tužilaštva i izvršne vlasti.²²⁵ Pojedine države su se odlučile za model nadređenosti izvršne vlasti, koji postoji u više oblika. Tako je u Nemačkoj javno tužilaštvo integralni deo Ministarstva pravde, dok je u Holandiji ministar pravde politički odgovoran za policiju i tužilaštvo. Ministar pravde ima ovlašćenje da izdaje opšta i pojedinačna uputstva za postupanje tužilaca i odgovoran je pred parlamentom za primenu tih ovlašćenja. U Norveškoj je javno tužilaštvo potčinjeno kralju, ali u praksi javno tužilaštvo uživa funkcionalnu nezavisnost u postupanju u predmetima.

U državama sa dugom demokratskom tradicijom javno tužilaštvo i unutar izvršne vlasti ostvaruje efektivnu nezavisnost, jer društvena stvarnost omogućava tužilaštvu da postupa profesionalno i izvan uticaja politike.²²⁶ Međutim, u državama u tranziciji usvajanje modela javnog tužilaštva kao dela izvršne vlasti može uticati na stvaranje stavova da javno tužilaštvo nije politički neutralno i nepristrasno u donošenju odluka.²²⁷

Ovlašćenje izvršne vlasti, odnosno ministra pravde da izdaje pojedinačna uputstva javnom tužiocu posmatra se kao oblik kontrole javnog tužilaštva i često se kritikuje. Zakoni koji izvršnoj vlasti daju ovlašćenje da izdaje uputstva javnom tužiocu nisu nikad primenjivani u pojedinim državama, tako da tužioci uživaju *de facto* visok stepen nezavisnosti. U Nemačkoj, iako postoji zakonsko ovlašćenje ministarstva pravde da daje uputstva u pojedinačnim predmetima, ukoliko bi ministar zaista i iskoristio to svoje ovlašćenje, postoji rizik negativnih reakcija medija, što bi imalo za posledicu ostavku ministra

²²⁵ Postoje velike razlike u položaju javnih tužilaca uprkos jasnih preporuka izraženih u Rec (2000) 19 i IAP standardima. U pojedinim državama položaj javnog tužioca je jednak položaju sudije. Više u: P. J. P. Tak, *Report on the relationship between judges and prosecutors*, Working paper of the Consultative Council of European judges (CCJEGT(2009)4), 16th meeting, 2009.

²²⁶ G. Ilić, „Odnos izvršne vlasti i javnog tužioca u modernom procesnom zakonodavstvu”, *Kazneno zakonodavstvo – progresivna ili regresivna rešenja*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2005, 360.

²²⁷ Vidi Opinion of the Venice Commission (European Commission for Democracy through Law) no. 503/2008 on four constitutional laws amending the Constitution of Georgia (CDL-AD(2009)017), usvojeno na 78. plenarnoj sednici, mart 2009.

pravde.²²⁸ U javnosti se mogu čuti kritike da ovlašćenje ministra da izdaje uputstva u pojedinačnim predmetima može da utiče na percepciju nezavisnosti tužilaca, posebno što se u pojedinim pokrajinama generalni tužioci postavljaju u političkom procesu. U važnim predmetima, generalni tužilac i tužilac koji radi na konkretnom predmetu izveštavaju ministra pravde. Takođe, generalni tužilac ocenjuje rad javnog tužilaštva svake tri godine, a izveštaj se podnosi ministru pravde i rukovodiocu tužilaštva.²²⁹

U Švajcarskoj je 2011. godine promenjen zakonodavni okvir i ukinuta svaka mogućnost uticaja izvršne vlasti na tužilaštvo, ali i pre toga nikada nije prijavljen medijima pokušaj političkog mešanja u krivični progon.

U Švajcarskoj su tri kantona ostavila zakonsku mogućnost da vlada zahteva od javnog tužilaštva da pokrene krivični postupak, ali ne i da utiče na obustavu krivičnog postupka. U Nemačkoj i Francuskoj ministar pravde ima ovlašćenje da izdaje pojedinačna uputstva. U Francuskoj, u načelu, nalog da se obustavi krivični postupak ili da se ne pokreće ne spada u zakonsku nadležnost ministra pravde. U Nemačkoj nadležnost ministra pravde da izdaje pojedinačna uputstva je široko kritikovana zbog rizika od neprimerenih uticaja na javnog tužioca u politički osetljivim predmetima. Pojedini nemački pravници smatraju da ovlašćenje ministarstva pravde mora biti ograničeno smernicama. Umesto zabrane pojedinačnih uputstava, pojedini autori smatraju da je potrebno jačati mere kojima se štite tužioci od neprimerenih uputstava, kao što je obavezna pisana forma. U Francuskoj, obaveza pisanih uputstava uvedena je Zakonom iz avgusta 1993. godine, koji je donet u cilju unapređenja transparentnosti odnosa između javnog tužilaštva i ministarstva pravde.

U Holandiji takođe postoji ovlašćenje ministarstva pravde da izdaje uputstva u pojedinačnim predmetima, ali ministri izbegavaju da primenjuju

²²⁸ S. M. Boyne, op. cit., 29.

²²⁹ E. Trendafilova, W. Roth, Report on the public prosecution service in Germany, u Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness - Comparative research, Open Society Institute Sofia 2008, 211–246.

ovo ovlašćenje u praksi.²³⁰ Prema Zakonu iz 1999. godine ministarstvo pravde može da izdaje uputstva, ali su uputstva predmet kontrole. Ukoliko je ministarstvo izdalo uputstvo da se sprovede krivični progon, onda postoji sudska kontrola kao mehanizam kontrole, a ukoliko je izdalo uputstvo da se ne goni krivično, onda je takvo uputstvo predmet strože kontrole koja uključuje i parlament.²³¹

Bez obzira na postojanje različitih modela, većina autora je složna da javno tužilaštvo treba da uživa visok stepen nezavisnosti u vršenju svoje nadležnosti.

3.2.2. Izbor javnih tužilaca

Postupak izbora javnih tužilaca u velikoj meri određuje položaj javnog tužilaštva u odnosu na druge grane vlasti u nekoj državi. Kada se analizira postupak izbora, moramo razlikovati izbor rukovodioca javnog tužilaštva i proces izbora drugih javnih tužilaca.

S obzirom da je u većini država javno tužilaštvo hijerarhijski organizovano, proces izbora rukovodilaca javnog tužilaštva utiče ne položaj celokupne organizacije. Postupak izbora, odnosno imenovanja rukovodioca javnog tužilaštva razlikuje se od države do države. Međutim, postoje određene karakteristike koje su slične u većini država. Pre svega, postupak izbora je najčešće politički, jer odluku o izboru donose predstavnici jedne ili više grana vlasti.

²³⁰ Ministarstvo pravde ima ovlašćenje da izdaje pojedinačna uputstva javnom tužilaštvu o pokretanju i obustavi krivičnog postupka. Zakonom je predviđeno da pojedinačna uputstva moraju biti javna.

²³¹ Jedini primer kada je ministarstvo pravde koristilo ovlašćenje da izda pojedinačno uputstvo je predmet Greet Wilders. Javno tužilaštvo je smatralo da ne treba da se krivično goni desničarski poslanik za podsticanje mržnje i diskriminacije, dok je ministarstvo pravde smatralo da javno tužilaštvo treba da krivično goni poslanika. Doneta je odluka da se protiv poslanika ne vodi krivični postupak. Zainteresovane strane su iskoristile pravo iz Zakonika o krivičnom postupku i uložile žalbu apelacionim sudu, koji je doneo odluku da je potrebno pokrenuti krivični postupak protiv poslanika.

I Venecijanska komisija je u svojim mišljenjima uvek pokušavala da pronade odgovarajući balans između zahteva demokratskog legitimiteta imenovanja rukovodioca javnog tužilaštva i zahteva za depolitizacijom tužilaštva.²³² Učešće izvršne i zakonodavne vlasti u procesu imenovanja, odnosno izbora rukovodioca javnog tužilaštva daje demokratski legitimitet postupku, ali su neophodne dodatne garancije koje će u tom slučaju sprečiti politizaciju javnog tužilaštva.

U Švajcarskoj, glavnog saveznog tužioca, kao i njegova dva zamenika imenuje Savezni parlament na period od četiri godine.²³³ Na kantonalnom nivou postoje različiti modaliteti izbora glavnog tužioca, u pojedinim glavnog tužioca bira vlada, u drugim kantonima parlament, a u određenom broju Vrhovni sud. U većini kantona glavnog tužioca bira parlament. Mandat glavnog tužioca se takođe razlikuje od kantona do kantona i varira od četiri do šest godina, sa mogućnošću da bude ponovo biran. U malom broju kantona glavnog tužioca bira pravosudni savet na neodređeno vreme.

I u Hrvatskoj ključnu ulogu u izboru glavnog tužioca ima parlament. Tako glavnog državnog tužioca na period od četiri godine imenuje Sabor na predlog Vlade, uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležnog odbora Sabora.

U izboru glavnog tužioca u Francuskoj i Nemačkoj presudnu ulogu ima izvršna vlast. U Nemačkoj, glavnog saveznog tužioca i savezne tužioce imenuje predsednik Nemačke na predlog ministra pravde nakon pribavljene saglasnosti zakonodavnog odbora Saveznog parlamenta.²³⁴ Pokrajinske tužioce imenuje pokrajinski ministar pravde. Javni tužiocima imaju status državnih službenika, što znači da imaju zagarantovanu stalnost. U malom broju pokrajina generalni tužilac ima status funkcionera i stoga ga može smeniti ministar pravde. U

²³² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Prosecutors*, CDL-PI(2018)001, 11. novembar 2017.

²³³ M. Matić Bošković, *Krivični postupak u Švajcarskoj i uloga tužioca*, u: O. Nikolić (ur.), *Uvod u pravo Švajcarske*, Institut za uporedno pravo 2018, 149-163.

²³⁴ Više o izboru u: E. Trendafilova, W. Roth, *Report on the public prosecution service in Germany*, u *Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness – Comparative research*, Open Society Institute Sofia 2008, 211-246.

Francuskoj, Vrhovnog tužioca i apelacione tužioce imenuje Savet ministara na predlog ministra pravde i predsednika Republike.²³⁵ Svi drugi javni tužioci imenuju se na predlog ministra pravde dekretom predsednika Republike. Pre predlaganja kandidata za glavne tužioce Savetu ministara i predsedniku republike, ministar pravde se mora prvo posavetovati sa Vrhovnim savetom magistrata. Mišljenje Saveta nije obavezujuće za ministra pravde. Od 2002. godine, rukovodioci tužilaštva se imenuju na period od sedam godina, dok se ostali tužioci imenuju na trajnu funkciju. Ministar pravde može unaprediti ili uputiti javne tužioce.

U Sjedinjenim Američkim Državama, glavnog tužioca imenuje predsednik SAD uz saglasnost Senata na period od četiri godine.²³⁶ Glavni tužilac imenuje zamenike. Za razliku od država evropskog kontinentalnog sistema, imenovanje okružnih tužilaca u SAD je politički proces koji podrazumeva direktne izbore.

Neposredno učesće drugih grana vlasti u procesu izbora i karijere glavnih tužilaca je problematično sa stanovišta samostalnosti javnog tužilaštva, posebno kada unutrašnja organizacija javnog tužilaštva daje široka diskreciona ovlašćenja glavnom tužiocu. Međutim, može se zaključiti da se sistemi u kojima glavne tužioce imenuje vlada mogu naći pod većim političkim pritiskom nego sistemi u kojima glavne tužioce bira parlament.

3.2.3. Mehanizmi zaštite od neprimerenih uticaja

Iako se u međunarodnim dokumentima navodi da bi javni tužioci trebalo da obavljaju svoju funkciju slobodno i nezavisno od neprimerenih uticaja, nedostaje definicija pojma neprimerenih uticaja. I u Mišljenju broj 1 Konsultativnog veća evropskih sudija iz 2001. godine navodi se da problem

²³⁵ G. Gillieron, *Public Prosecutors in the United States and Europe – A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer 2013, 289.

²³⁶ H. Gramckow, *Prosecutor organization and operations in the United States*, u *Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness - Comparative research*, Open Society Institute Sofia 2008, 386–429.

postoji u određivanju šta predstavlja neprimeren uticaj i da je potrebno „postići balans između potrebe da se zaštiti sudski proces od iskrivljenja i pritisaka, bilo od strane političkih, novinarskih ili drugih izvora, i interesa otvorenog razmatranja nekog pitanja od javnog interesa u javnom životu i slobodnim medijima“. I Konsultativno veće evropskih sudija i GRECO u IV krugu evaluacije preporučuju konsultacije između sudija, odnosno javnih tužilaca koje bi bile poverljive i omogućile bolje razumevanje situacija kada se nosioci pravosudnih funkcija nalaze pod neprimerenim uticajima i pritiscima.

U evropskim državama mere zaštite od neprimerenih uticaja predviđene su zakonima i podzakonskim aktima. Detaljnije odredbe o neprimerenim uticajima često su sadržane u etičkim kodeksima. Etički kodeks belgijskih magistrata navodi da bi tužioci trebalo da odbiju svaki pokušaj kontakta sa njima koji je van zvaničnih kanala u pogledu predmeta u radu.²³⁷

U Holandiji su uvedeni službenici za integritet u okviru javnog tužilaštva, sa zadatkom da savetuju javne tužioce koji nisu sigurni da li je neko ponašanje u skladu sa pravilima integriteta.²³⁸ Službenici za integritet su prošli odgovarajuće obuke i započeli sa radom 2012. godine u svakom javnom tužilaštvu. Ovaj novi institut omogućava javnim tužiocima da im postavljaju pitanja, traže savet ili prijave sumnju da je došlo do kršenja integriteta. U Hrvatskoj sličnu ulogu ima Etički odbor, koji dobija veliki broj pitanja koja se odnose na tumačenje Etičkog kodeksa. I u drugim državama je postalo jasno da je potrebno slično savetodavno telo. Tako je u Francuskoj 2016. godine u okviru Visokog sudskog saveta osnovana Služba za pomoć i etički nadzor, koju čine bivši članovi Saveta.²³⁹

Neprimereni uticaj može predstavljati i kontakt sa pojedincima koji nisu strane u postupku. U Italiji je na primer disciplinski prekršaj sastajanje i

²³⁷ Relevantne odredbe o nezavisnosti tužilaca i pokušaju neprimerenih uticaja dostupni su na: http://www.csj.be/sites/default/files/press_publications/00023f.pdf

²³⁸ GRECO IV krug evaluacije, Izveštaj o Holandiji, Greco Eval IV Rep (2012) 7E, 18. jul 2013, stav 192.

²³⁹ GRECO IV krug evaluacije, Izveštaj o Francuskoj, Greco Eval IV Rep (2013) 3E, 27. januar 2014.

komunikacija sa licima koja imaju kriminalnu prošlost, čak i ako nisu stranke u postupku. Obrazac davanja poklona magistratima, čak i od lica koja nisu stranke u postupku, smatra se davanjem mita jer predstavlja deo šeme uticaja i stvaranja lojalnosti magistrata u budućem donošenju odluka. Detaljne smernice o ponašanju van kancelarije mogu da smanje rizik od neprimerenog uticaja na vršenje tužilačke funkcije.²⁴⁰

Mehanizam prijavljivanja bi takođe trebalo da postoji. Prema mišljenju GRECO, dobru praksu predstavlja prijavljivanje ponude poklona glavnom tužiocu ili drugoj nadležnoj osobi, čak i ako poklon nije prihvaćen. Pokloni ni na koji način ne bi trebalo da budu povezani sa postupanjem tužioca jer se to smatra korupcijom ili prihvatanjem neprimerene koristi.

U Italiji neprijavlivanje pokušaja da se izvrši neprimereni uticaj može predstavljati predmet disciplinske odgovornosti i sankcija koje su primenjive kako na tužioca prema kome je pokušao neprimereni uticaj, tako i na glavnog tužioca, koji je nakon obaveštenja o pokušaju propustio da obavesti nadležnu instituciju.

U Holandiji istrage zbog povrede pravila integriteta mogu se pokrenuti po službenoj dužnosti, na zahtev višeg tužioca, po prijavi građana ili zaposlenog u javnom tužilaštvu ili na osnovu informacija dobijenih iz drugih izvora, kao što su disciplinski postupak ili krivična istraga. Prijave dobijene od građana usmeravaju kroz postupanje po pritužbama ili kroz postupak za uzbunjivače. Prijave zaposlenih u javnom tužilaštvu podnose se rukovodiocu, službeniku za pitanja integriteta ili anonimno kroz postupak za uzbunjivače. Različite mogućnosti i procedure prijavljivanja, kao i ispitivanja prijave uređena su Smernicama za prijavu kršenja pravila integriteta, koje je usvojio Odbor glavnih tužilaca u maju 2012. godine, kao deo politike integriteta u javnom tužilaštvu. Po podnetoj prijavi za kršenje pravila integriteta pokreće se postupak istrage, koji se sastoji iz nekoliko faza: preliminarna istraga,

²⁴⁰ GRECO IV krug evaluacije, Izveštaj o Italiji, Greco Eval IV Rep (2016) 2, 19. januar 2017.

disciplinska istraga i, ukoliko postoje dokazi, disciplinski postupak. Na kraju postupka, u toku kojeg lice protiv koga se vodi istraga može uložiti prigovore, nadležni organi odlučuju da li je opravdano izreći disciplinske sankcije.²⁴¹

U Belgiji, Smernice o prijavi nepravilnosti sadrže informacije o postupanju zaposlenih u slučaju da se suoče sa etičkim dilemama ili nekim ozbiljnijim nepravilnostima, kao i o načinu prijavljivanja tih slučajeva. U svakom odeljenju postoje službenici za etiku kojima zaposleni mogu da se obrate, a postupak obraćanja je poverljiv.²⁴²

Kada tužilac odluči da prijavi nepravilnosti ili neki oblik neprimerenog pritiska na javno tužilaštvo, trebalo bi da se primenjuju propisi o uzbunjivačima. Važno je obezbediti da nadležni organi imaju odgovarajući mandat, kapacitete, resurse i nadležnost da postupaju po izveštajima, sprovede istrage i zaštite uzbunjivače. Uspešno prijavljivanje zavisi i od okruženja u kojem uzbunjivač radi. Studije pokazuju da su šanse da pojedinac preuzme rizik i prijavi neku nepravilnost zavisi od činjenice da li veruje da će njegovo ponašanje dovesti do neke promene.²⁴³

3.2.4. Pravosudni saveti kao organi tužilačke uprave

Osnivanje pravosudnih i tužilačkih saveta se godinama smatralo jednim od značajnih inicijativa u uspostavljanju nezavisnosti pravosuđa.²⁴⁴ Tom uverenju su u velikoj meri doprineli Savet Evrope, donošenjem Preporuke o uvođenju

²⁴¹ GRECO IV krug evaluacije.

²⁴² Više na: <http://www.bestuurszaken.be/integriteit>

²⁴³ Istraživanje Nobody Likes a Rat: On the Willingness and Consequences of Reporting Lies, koje je 2012. godine sprovedeno na Poslovnoj školi Univerziteta Kolumbija pokazuje spremnost da se prijavi laž i posledice prijave. Nalazi istraživanja su pokazali da dokle god su grupe ostajale kompaktne, dovoljan broj pojedinaca je bio spreman da prijavi laž, tako da nije bilo koristi od laganja. Međutim, kako su grupe postajale manje kompaktne, situacija se menjala, a članovi grupe bi izbegavali pojedince koji su prijavili laž. Pošteni pojedinci su bili spremni da napuste grupu ili da budu otpušteni.

²⁴⁴ Međunarodni i regionalni instrumenti o ljudskim pravima priznaju pravo na nezavisno i nepristrasno pravosuđe kao deo šire garancije prava na pravično suđenje. U današnje vreme je priznato da pravosudna nezavisnost obuhvata i institucionalnu autonomiju sudova i javnih tužilaštava. Poslednjih godina se definišu i standardi nezavisnosti javnih tužilaca i tužilaštava. Nezavisnost pravosuđa podrazumeva i postojanje organa pravosudne samouprave.

pravosudnih saveta kao modela upravljanja pravosudnim sistemom,²⁴⁵ i uspeh saveta osnovanih u državama Jugozapadne Evrope.²⁴⁶ I Venecijanska komisija je u svojim mišljenjima pozitivno ocenjivala rad pravosudnih saveta, a ulogu saveta u imenovanju rukovodioca tužilaštva označila kao najdelotvorniji instrument.²⁴⁷

Krajem XX i početkom XXI veka, pravosudni saveti su osnovani u velikom broju država Centralne i Istočne Evrope.²⁴⁸ Osnivanje pravosudnih saveta promovisano je kao univerzalno i odgovarajuće rešenje kojim će se otkloniti svi problemi koji su proizilazili iz situacije da je pravosudnim sistemom upravljalo ministarstvo nadležno za pravosuđe. Međutim, iako su često osnovani sa velikim optimizmom, iskustvo je pokazalo da uspeh pravosudnih saveta varira od države do države.²⁴⁹ Naučene lekcije pokazuju da su delotvorni pravosudni saveti dobro opremljeni, na čelu sa predstavnicima struke sa priznatim integritetom i posvećenošću, i da se nalaze u okviru mreže drugih aktera koji rade zajedno na uspostavljanju i jačanju nezavisnosti pravosuđa. S druge strane, slabe pravosudne savete karakteriše slaba politička volja, koja se manifestuje u ograničenim resursima i kapacitetima zaposlenih, kao i u nedovoljnom integritetu članova saveta.

²⁴⁵ Preporuka Komitet ministara Saveta Evrope državama članicama R (94) 12, 13. oktobar 1994.

²⁴⁶ Prvi savet pravosuđa osnovan je u Francuskoj (*Conseil Supérieur de la Magistrature*) 1946. godine. Francuski Savet bio je nadležan za upravljanje pravosudnim osobljem. U Italiji je 1958. godine osnovan Pravosudni savet (*Consiglio Superiore della Magistratura*) da bi se pravosuđe potpuno oslobodilo političke kontrole. U Španiji i Portugalu su slični modeli osnovani nakon pada diktatorskih režima sredinom sedamdesetih godina XX veka..

²⁴⁷ CDL-AD(2015)039, Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, §19, 20 and 27

²⁴⁸ Devedesetih godina XX veka, pravosudni saveti su osnovani u većini država Centralne i Istočne Evrope. U Poljskoj je Pravosudni savet osnovan 1990. godine, u Sloveniji, Rumuniji i Bugarskoj 1991, u Hrvatskoj 1993, u Litvaniji i Malti 1994, a u Mađarskoj 1997. godine. Prilikom osnivanja saveta države su imale za uzor modele koji su štitili nosioce pravosudnih funkcija od uticaja drugih grana vlasti na izbor, napredovanje i razrešenje, ali i rešenja koja su omogućavale bolje upravljanje sistemom.

²⁴⁹ M. Bobek, D. Kosař, *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, College of Europe, Brugge 2013.

Na uređenje pravosudnog, odnosno tužilačkog saveta utiče i pravna priroda i funkcija javnog tužilaštva u datom pravnom sistemu, ali i organizacija javne uprave. Tako je u Holandiji, kao i u Danskoj i Irskoj, odlučeno da se pravosudnim savetima poveri rukovođenje pravosudnom upravom i poslovima koji su od značaja za kvalitet pravosuđa (obuka, automatizacija rada, transparentnost rada i dostupnost informacija, podrška u procesu regrutovanja i imenovanja savetodavnih odbora, infrastruktura), kao i budžetska nadležnost (planiranje i izvršenje budžeta).²⁵⁰

Iako se o pravosudnim, odnosno tužilačkim savetima često govori u svetlu obezbeđenja nezavisnosti pravosuđa, ne bi trebalo zanemariti ulogu saveta kao organa tužilačke uprave. Tako su SAD prve prenele ovlašćenje za upravljanje pravosuđem sa izvršne vlasti na Sudsku administrativnu kancelariju još 1939. godine.²⁵¹ U Evropi, Švedska je prva država koja osnovala pravosudni savet (Dolmstolsverket) 1975. godine sa ciljem da predstavlja organ sudske samouprave.²⁵² Sličan model usvojile su i Irska i Danska, gde je osnovna funkcija saveta da rukovode sudskom upravom, sudskim budžetom, obezbede ravnomerno opterećenje sudova i strateško planiranje.²⁵³

Uloga pravosudnih saveta kao organa uprave je zanemarivana u akademskim člancima i analizama, tako da nedostaju informacije i analize na osnovu kojih bi se uporedila uspešnost upravljanja pravosuđem kada ovu nadležnost imaju pravosudni saveti, u odnosu na primere gde nadležnost za upravljanje imaju vrhovni sudovi ili ministarstvo pravde.

Upravljanje ljudskim resursima, uključujući i obuku nosilaca pravosudne funkcije, upravljanje budžetom, odnosno finansijskim resursima, ali i

²⁵⁰ Više u: M. Matić Bošković, Holandski savet pravosuđa, *Strani pravni život*, 2013, br. 1, Institut za uporedno pravo, 151-164.

²⁵¹ R. Wheeler, Judicial Independence in the United States of America, u: A. Seibert-Fohr, *Judicial Independence in Transition*, Springer 2012, 521-565.

²⁵² T. Bunjevac, Court governance in context: beyond independence. *International Journal for Court Administration*, decembaer 2011.

²⁵³ V. Autheman, S. Elena, Global best practices: Judicial Councils – Lessons learned from Europe and Latin America, IFES Rule of Law White Paper, april 2004.

upravljanje infrastrukturom i informacionim i komunikacionim tehnologijama, ima značajan uticaj na rezultate rada javnog tužilaštva.²⁵⁴ Pored normativnog okvira, efikasnost javnog tužilaštva zavisi od resursa koji su mu na raspolaganju i delotvornog upravljanja resursima.

Upravljanje ljudskim resursima ne obuhvata samo izbor, napredovanje i razrešenje javnih tužilaca, već se odnosi i na zaposlene u javnim tužilaštvima, a posebno na kategoriju zaposlenih koji doprinose radu na predmetima, kao što su stručni saradnici ili tužilački pomoćnici. Tužilački saveti bi na osnovu priliva predmeta i stope rešavanja predmeta trebalo da kreiraju strategiju upravljanja ljudskim resursima. Takođe, tužilački saveti bi trebalo da prate kako će izmene propisa uticati na opterećenje javnih tužilaca i javnih tužilaštava i da obezbede ravnomernu opterećenost. Tako izmene krivičnog zakonika, pooštavanje kaznene politike, izmene nadležnosti ili krivičnog postupka mogu u velikoj meri uticati na opterećenost javnog tužilaštva, pa je potrebno unapred planirati resurse kako bi odgovor tužilaštva bio odgovarajući.

3.2.5. Odgovornost javnih tužilaca

Odgovornost javnog tužioca može biti građanska, krivična i disciplinska. Javni tužilac može krivično i građanski odgovarati kao i bilo koji drugi građanin. Ukoliko javni tužilac izvrši krivično delo koje nije u vezi sa obavljanjem njegove funkcije, sa njim se postupa na isti način kao i sa drugim građanima.

U državama Evrope, javni tužioci imaju različite oblike imuniteta. U Švajcarskoj je potrebno odobrenje nadležne komisije Saveta kako bi se pokrenuo krivični postupak protiv glavnog tužioca i njegovih zamenika, dok za sve ostale savezne tužioce odobrenje za krivični progon daje savezni glavi

²⁵⁴ Više o nadležnostima pravosudne uprave u: D. Kosar, Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe, German Law Review, Vol. 19, br. 7, 2018, 1567-1612.

tužilac. U kantonima je najčešće parlament nadležan za odobravanje krivičnog progona tužilaca.

U Francuskoj, tužioci imaju građanski i krivični imunitet za izjave koje daju na sudu.²⁵⁵ U Švajcarskoj²⁵⁶ i Nemačkoj²⁵⁷ u kojoj se primenjuje načelo zakonitosti obaveznosti krivičnog gonjenja, javni tužilac može biti odgovoran za obustavu krivičnog postupka, ili ukoliko istragu ne sprovede nepristrasno ili ukoliko prikriju dokaze koji su u korist okrivljenog. U Nemačkoj se često dešava da građani podnesu prijavu protiv tužilaca za navedeno krivično delo, ali veoma retko ovi predmeti odmaknu dalje od istrage, jer je potrebno dokazati nameru tužioca.²⁵⁸

Javni tužioci imaju građanskopravnu odgovornost za štetu koju prouzrokuju svojim svesnim radnjama ili nepažnjom. U Nemačkoj i Francuskoj državni organ u kojem radi državni službenik odgovoran je za štetu prouzrokovanu oštećenom i dužan je da je nadoknadi bez obzira na krivicu javnog tužioca. Organ državne uprave, odnosno javno tužilaštvo može da pokrene parnicu protiv tužioca koji je naneo štetu. Međutim, kako bi javni tužioci mogli da nadoknade štetu, obavezni su da budu osigurani za slučaj odgovornosti.

U SAD tužioci imaju građanskopravni imunitet u vršenju svoje funkcije i ovlašćenja. Od države do države SAD razlikuje se građanskopravni imunitet koji uživaju tužioci, od apsolutnog do kvalifikovanog. Apsolutni imunitet štiti tužioce od tužbi za postupanje u vršenju funkcije bez obzira na postojanje namere. Kvalifikovani imunitet štiti tužioce od tužbi za radnje preduzete u dobroj veri.²⁵⁹

²⁵⁵ F. Falletti, *The French prosecution service*, u: P. J. P. Tak (ur) *Tasks and powers of the prosecution services in the EU Member States*, vol 1, Wolf Legal Publishers 2005, Nijmegen, 175–201.

²⁵⁶ Član 312. Krivičnog zakonika.

²⁵⁷ Član 399. Saveznog krivičnog zakonika.

²⁵⁸ E. Trendafilova, W. Roth, *Report on the public prosecution service in Germany*, 2008, 225.

²⁵⁹ H. Gramckow, *Prosecutor organization and operations in the United States*, 2008, 401.

Jedan od oblika odgovornosti javnih tužilaca o kojoj se najčešće i raspravlja je disciplinska odgovornost. Protiv javnih tužilaca može se voditi disciplinski postupak. Disciplinske sankcije se kreću od opomene do razrešenja. Blaži disciplinski prekršaji najčešće imaju za posledicu pisanu opomenu. U Švajcarskoj, disciplinski postupak se pokreće na osnovu predstavke nadležnog organa ili pritužbe građana. Organ nadležan za nadzor na javnim tužilaštvom nadležan je i za izricanje disciplinskih sankcija. Upravni sudovi su nadležni za žalbe na odluke donete u disciplinskom postupku. U Nemačkoj disciplinski postupak pokreće nadređeni javni tužilac, a postupak se vodi u skladu sa disciplinskim propisima koji se odnose na državne službenike. Većina postupaka se završi pisanom opomenom nadređenog tužioca, koja se ne zavodi u lični list tužioca. Za teže oblike kršenja disciplinskih pravila vodi se formalni postupak pred disciplinskim tribunalom. Odluke disciplinskog tribunala se unose u lični list tužioca. Na odluke disciplinskih sudova žalba se izjavljuje Saveznom disciplinskom sudu, koji se nalazi u sastavu Saveznog vrhovnog suda.²⁶⁰

U Francuskoj, disciplinski postupak može pokrenuti ministar pravde, ali se disciplinska sankcija ne može izreći dok Visoki savet pravosuđa ne donese neobavezujuće mišljenje. Od 2010. godine svaki građanin koji je kao stranka u sudskom postupku oštećen radnjom javnog tužioca može se obratiti Visokom savetu pravosuđa. Na odluku u disciplinskom postupku tužilac može da uloži žalbu Državnom savetu.²⁶¹

U SAD, savezni tužilac mora da postupa u skladu sa etičkim pravilima i njegovo ponašanje može da ispituje sud, državna advokatska komora ili Kancelarija za profesionalnu odgovornost. Protiv saveznih tužilaca ne može se voditi disciplinski postupak bez odobrenja predsednika SAD. Na nivou država,

²⁶⁰ G. Gillieron, *Public Prosecutors in the United States and Europe – A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, 284.

²⁶¹ R. Smedovska, F. Falletti, *Report on the prosecution service in France, u Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness – Comparative research*, Open Society Institute Sofia, 2008, 175–210

izabrani okružni tužioc i mogu biti razrešeni tokom mandata u disciplinskom postupku samo ukoliko su prekršili pravila koja su donele državne institucije za izdavanje advokatskih licenci. Građani, sudije i drugi pravници mogu podneti pisani prigovor zbog kršenja pravila državnoj advokatskoj komori. Komora može pokrenuti postupak i po sopstvenoj inicijativi ukoliko na drugi način sazna za kršenje pravila.²⁶²

U praksi, formalni disciplinski postupak se retko pokreće, dok se disciplinske sankcije još ređe izriču.²⁶³ Mnogobrojne studije sprovedene u SAD dokazuju da disciplinski postupak nije odgovarajući instrument odgovornosti javnih tužilaca za kršenje etičkih standarda i greške u postupanju.²⁶⁴ Statistički podaci za evropske pravosudne sisteme ne pružaju dovoljno informacija da li su disciplinski postupci efikasno sredstvo tužilačke odgovornosti ili ne, tako da i noviji CEPEJ izveštaji ne sadrže kvantitativne podatke o disciplinskim postupcima protiv javnih tužilaca.

3.3. Nadležnost i ovlašćenja javnih tužilaca

U većini pravnih sistema javni tužioc i su primarno ovlašćeni za krivično gonjenje. Pojedine države su ostavile mogućnost privatnog tužioca (Engleska, Vels, Bugarska, Francuska, Nemačka, Mađarska), ili oštećenog kao supsidijarnog tužioca, ali u praksi se to ovlašćenje teško ostvaruje.

U Engleskoj i Velsu, pored javnog tužilaštva, veliki broj državnih agencija i institucija ima ovlašćenje za krivično gonjenje i zastupanje optužnice pred sudom.²⁶⁵ U Nemačkoj javno tužilaštvo ima primarno ovlašćenje za krivično gonjenje i ključnu ulogu u rukovođenju istragom. Javno tužilaštvo u Nemačkoj

²⁶² H. Gramckow, *Prosecutor organization and operations in the United States*, 2008, 400.

²⁶³ CEPEJ, *European Judicial Systems – Efficiency and Quality of Justice 2010*, 229.

²⁶⁴ G. Gillieron, 331.

²⁶⁵ A. Girginov, B. Hancock, *Report on Crown Prosecution Service of England and Wales, u: Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness - Comparative research*, Open Society Institute Sofia 2008, 143-165.

ima tri glavna ovlašćenja: upravljanje istragom, odgovornost za krivični progon i nadležnost u izvršavanju krivičnih sankcija.²⁶⁶ U Francuskoj javno tužilaštvo ima monopol nad krivičnim progonom. Ovlašćenje žrtve da podnese tužbu za naknadu štete ili krivičnu prijavu često se posmatra kao izuzetak od monopola javnog tužilaštva.²⁶⁷ Za razliku od navedenih primera, javno tužilaštvo u Italiji ima monopol nad krivičnom istragom.²⁶⁸

Da bi se bolje razumela uloga i nadležnost javnog tužioca tokom krivičnog postupka, potrebno je analizirati ovlašćenja javnog tužioca tokom istrage, ovlašćenja da odloži krivično gonjenje, zaključi sporazum o priznanju krivičnog dela i ulogu javnog tužioca u zaštiti žrtava krivičnog dela.

3.3.1. Ovlašćenja javnog tužioca tokom predistražnog postupka i istrage

Ovlašćenja javnog tužioca tokom predistražnog postupka i istrage razlikuju se od države do države. Na ovlašćenja javnog tužioca u velikoj meri utiče i sistem krivičnog postupka, odnosno da li je u pitanju adverzijalni ili evropskokontinentalni sistem. U većini kontinentalnih sistema javni tužilac je ovlašćen da „izda naredbu o pokretanju istrage, obimu istrage i lično vodi istragu“.²⁶⁹

Kada su u pitanju evropske države, one se mogu podeliti u tri grupe prema instituciji koja upravlja istražnim postupkom. Prvu grupu, u kojoj se nalaze Irska i Finska, čine države u kojima dominantnu ulogu tokom istrage ima policija. U irskom sistemu jedina institucija ovlašćena za sprovođenje krivične

²⁶⁶ E. Trendafilova, W. Roth W (2008) Report on the public prosecution service in Germany, 213-245.

²⁶⁷ R. Smedovska, F. Falletti, (2008) Report on the prosecution service in France, u Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness – Comparative research, Open Society Institute Sofia, 2008, 175–210.

²⁶⁸ G. di Federico, Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness in Italy, u Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness – Comparative research, Open Society Institute Sofia 2008, 301-338.

²⁶⁹ P. J. P. Tak, Introduction, u: P. J. P. Tak (ur), Tasks and powers of the prosecution services in the EU Member States, vol 1, Wolf Legal Publishers 2005, Nijmegen.

istrage je *Garda Siochana*, a sudije imaju ograničenu ulogu za izdavanje određenih naloga kojima se ograničavaju ljudska prava. U Finskoj istragu vodi policija, carina ili pogranična policija,²⁷⁰ dok javni tužilac vodi istragu jedino u predmetima u kojima je osumnjičeni za izvršenje krivičnog dela službenik policije. Uloga sudije je, kao i u Irskoj, ograničena je samo na izdavanje naloga za određene mere.²⁷¹

Drugu grupu čine države kao što su Holandija, Italija, Francuska, Nemačka, Rumunija i Mađarska, u kojima javni tužilac upravlja istragom. Podela nadležnosti između tužioca i sudije za prethodni postupak razlikuje se od države do države. Kontrolna uloga suda je ograničena u Nemačkoj, Holandiji i Mađarskoj. U Nemačkoj javni tužilac rukovodi istragom i često se naziva „rukovodiocem istražne faze“²⁷², dok je odobrenje suda potrebno samo za sprovođenje mera kojima se ograničavaju slobode i prava građana.²⁷³ U drugim državama, kao što su Francuska i Italija, sudija ima šira kontrolna ovlašćenja. U Italiji javni tužilac upravlja istragom, ali je njegova uloga ograničena. Sudija za prethodnu istragu je nadležan da nadzire prethodni postupak i donosi odluke o merama koje ograničavaju slobode osumnjičenog. Sudija za prethodno saslušanje donosi odluku o podnošenju optužnice.

Treću grupu čine države u kojima značajnu ulogu u sprovođenju istrage ima sudija. U Španiji, istraga počiva na decentralizovanoj pravosudnoj strukturi u kojoj pravosuđe ima značajnu ulogu.²⁷⁴ Na lokalnom nivou značajnu ulogu ima istražni sudija, a na nacionalnom nivou nacionalni istražni sudija i viši sud. U

²⁷⁰ Više na: National report No 2 on Finland, Section on Evidence gathering and admissibility (point 16). Dokument dostupan na [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU\(2018\)604977\(ANN01\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977(ANN01)_EN.pdf)

²⁷¹ National report No 2 on Finland, Section on Other areas of concern (point 31).

²⁷² U praksi policija je ta koja preduzima radnje u istrazi, i u većini slučajeva postupa po sopstvenom ovlašćenju.

²⁷³ National report No 2 on Germany, Section on evidence.

²⁷⁴ Eurojust, Evaluation report on the sixth round of mutual evaluations: The practical implementation and operation of the Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime and of the Council Decision 2008/976/JHA on the European Judicial Network in criminal matters: Report on Spain, 23 September 2014, 11004/2/14, 11

izuzetnim slučajevima tužilac može da donese odluku o predistrazi, ali ukoliko je potrebna primena mera kojima se narušavaju slobode građana, predmet mora uputiti istražnom sudiji.

Jedan od trendova u državama Zapadne Evrope je i ograničavanje uloge istražnog sudije i njegovo ukidanje. U Nemačkoj je ukinut 1974. godine, a u Italiji 1988. godine. Razlozi ukidanja su višestruki. Jedan je teorijske prirode, a odnosi se na stvaranje zabune oko toga ko ima ulogu u sprovođenju istrage, a ko ima ulogu u donošenju odluke, što može dovesti u pitanje nezavisnost suda. U Francuskoj je bilo nekoliko inicijativa za ukidanje istražnog sudije, 1949. i 1990. godine.²⁷⁵ Međutim, institut istražnog sudije ima svoje pristalice u Francuskoj, s obzirom na nezavisan položaj, u odnosu na tužioca koji se nalazi pod kontrolom Ministarstva pravde i time izvršne vlasti. Nezavisnost istražnog sudije u odnosu na izvršnu vlast omogućila je da se u određenom broju slučajeva pokrenu postupci protiv javnih funkcionera za izvršena krivična dela.²⁷⁶

Borba protiv određenih teških krivičnih dela, kao što su terorizam, organizovani kriminal i trgovina ljudima, kao i razvoj posebnih dokaznih radnji,²⁷⁷ uticala je na odnos između organa istražnog postupka. Procesna pravila koja se primenjuju na sprovođenje istrage za navedena krivična dela, najčešće predviđaju ograničenu ulogu sudskog nadzora.²⁷⁸ U Francuskoj se primenjuju posebne dokazne radnje na ova krivična dela, a Zakonik o krivičnom postupku predviđa slabije zaštitne mehanizme.²⁷⁹ U Italiji je u

²⁷⁵ M. Delmas-Marty, J. R. Spencer, *European Criminal Procedures*, Cambridge University Press 2004.

²⁷⁶ Jedan od predmeta vodio se i protiv bivšeg ministra Roland Dumasa, koji je bio blizak saradnik predsednika Miterana i koji je 2001. godine osuđen na kaznu zatvora u trajanju od dve godine zbog zloupotreba u državnoj naftnoj kompaniji Elf.

²⁷⁷ Više u: M. Wade, "Developing a Criminal Justice Area in the European Union", study for the European Parliament, LIBE Committee, PE 493/043, 2014, 16

²⁷⁸ F. Galli, "Terrorism", u: V. Mitsilegas, M. Bergström, T. Konstadinides, *Research Handbook on EU Criminal Law*, Cheltenham, Edgar Publishing 2016, 418.

²⁷⁹ M. Kusak, Mutual admissibility of evidence in criminal matters in the EU, *A study of telephone tapping and house search*, Antwerp, Maklu 2016, 211

okviru borbe protiv mafije²⁸⁰ 1991. godine osnovano posebno telo koje čine tužioci, a naziva se Anti-mafija okružni direktorat. Nadležnost ovog Direktorata je kasnije proširena i na sprovođenje istraga za krivična dela terorizma.²⁸¹

3.3.2. Ovlašćenja javnog tužioca i diverzione forme

Načelo legaliteta krivičnog gonjenja ogleda se u pravnoj obavezi javnog tužioca da preduzme krivično gonjenje, ukoliko su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi.²⁸² Prema načelu legaliteta, pokretanje postupka ne zavisi od volje javnog tužioca, odnosno ukoliko su ispunjeni uslovi predviđeni u zakonu, pokretanje postupka nije za javnog tužioca samo mogućnost, već obaveza.

Načelo legaliteta počiva na jednakosti građana pred zakonom, što nameće obavezu javnom tužiocu da preduzme gonjenje uvek kada su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi i kada postoji dovoljno dokaza da je učinjeno krivično delo. Takođe, garancija da će svim učiniocima krivičnih dela biti suđeno i da nijedan prestup neće proći nekažnjeno je značajno sredstvo za očuvanje poverenja građana u pravosuđe.

Javni tužilac nema diskreciona ovlašćenja da odluči da li će preduzeti krivično gonjenje, već samo procenjuje dovoljnost dokaza.²⁸³ U pravnim sistemima u kojima dominira načelo legaliteta javni tužilac prilikom donošenja odluke o krivičnom gonjenju ne može procenjivati druge faktore, kao što je

²⁸⁰ P. Maggio, "The EIO Proposal for a Directive and Mafia Trials: Striving for Balance Between Efficiency and Procedural Guarantees", u: S. Ruggieri (ed.), *Transnational Evidence and Multicultural Inquiries in Europe*, Cham: Springer International Publishing 2014.

²⁸¹ M. Gutheil, Q. Liger, C. Möller, J. Eager, M. Henley, Y. Oviosu, "EU and member States' policies and laws on persons suspected of terrorism-related crimes", *Study for the LIBE Committee of the European Parliament* (PE 596.832) 2017.

²⁸² S. Knežević, *Krivično procesno pravo – Opšti deo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2015, 53.

²⁸³ J. H. Langbein, Controlling Prosecutorial Discretion in Germany, *University of Chicago Law Review* 1974, Vol. 41, br. 3, 440, "ovlašćenje javnog tužioca da odustane od krivičnog gonjenja postaje sporno kada se proširi na slučajeve koji nisu beznadežni".

javni interes. Sud je taj koji prilikom donošenja odluke i odmeravanja visine sankcije može uzeti u obzir javni interes.

Kontinentalni pravni sistemi obično počivaju na načelu legaliteta. Ukoliko se primenom krivičnih propisa ne ostvaruju pravični rezultati, jedino zakonodavac ima ovlašćenja da preduzme odgovarajuće radnje i izmeni propise. Nije na tužiocima da donose i primenjuju sopstvene politike.²⁸⁴

Načelo legaliteta značajno je i sa stanovišta opšte prevencije. Garantovanje da će se krivični postupak voditi protiv svakog izvršioca krivičnog dela, kao i da će se svako krivično delo kazniti, ima značajnu ulogu u uspostavljanju poverenja građana u pravosuđe.²⁸⁵ Takođe, ostvarenje pravde pred sudom u javnom postupku je ključno kako bi se obezbedila nepristrasna primena prava i sprečili neprimereni uticaji izvršne vlasti.

Pravni sistemi koji postoje u Engleskoj i Velsu, Irskoj, SAD, daju ovlašćenja javnom tužiocu da diskreciono odlučuje o krivičnom progonu, ne samo na osnovu dokaza, već i drugih faktora, kao što je javni interes.²⁸⁶ Tužilac u ovim sistemima neće voditi krivični postupak za svako izvršeno krivično delo, iako postoje dokazi, jer mogu postojati drugi razlozi koji ukazuju da je svrsishodno ne sprovesti krivični progon. Razlozi javnog interesa obuhvataju različite faktore koji se mogu odnositi na okrivljenog, žrtvu, težinu krivičnog dela, dostupne resurse itd.

Visok stepen diskrecionog ovlašćenja javnog tužioca pretežno se odnosi na države anglosaksonske pravne tradicije, u kojima se ostavlja fleksibilnost u propisima kako bi mogli da se primene na različite situacije.²⁸⁷ Takav pristup

²⁸⁴ A. Ashworth, M. Redmayne, *The Criminal Process*, Oxford University Press 2005, 147.

²⁸⁵ P. J. P. Tak, 'Introduction' u P. J. P. Tak, (ur.), op. cit., 9.

²⁸⁶ A. Sanders, Introduction, u: A. Sanders (ur.) *Prosecution in Common Law Jurisdictions*, Aldershot and Brookfield, USA, Dartmouth 1996, xi.

²⁸⁷ Više u: M. McConville, G. Wilson, G. (ur.), *The Handbook of the Criminal Justice Process*, Oxford University Press 2002.

nameće obavezu da se javnim tužiocima daju široka ovlašćenja u tumačenju i primeni propisa,²⁸⁸ kao i u procenjivanju pretežnih društvenih interesa.

U savremenom svetu ne postoje čisti modeli, već je većina sistema mešovita. Tako u Velikoj Britaniji, u kojoj važi načelo oportuniteta, u većini slučajeva se sprovodi krivični progon, dok u državama u kojima važi načelo legaliteta, kao što su Nemačka i Holandija, u značajnom broju predmeta se primenjuje načelo oportuniteta.²⁸⁹

Švajcarski i nemački pravni sistemi uvode elemente oportuniteta, s obzirom da su se suočili sa problemima zbog stroge primene načela zakonitosti, a posebno preopterećenjem krivičnog pravosuđa.

U Švajcarskoj je načelo oportuniteta uvedeno u ograničenom obimu članom 8. Zakonika o krivičnom postupku. Ovom odredbom predviđena je mogućnost javnog tužioca da odustane od krivičnog gonjenja ukoliko su ispunjeni uslovi predviđeni zakonom. Na ovaj način diskreciono pravo javnog tužioca je vrlo ograničeno, jer može odustati od krivičnog gonjenja samo ukoliko su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi i nema ovlašćenja da diskreciono odlučuje o krivičnom progonu. Takođe, predviđena je mogućnost da oštećeni uloži prigovor na odluku javnog tužioca da odustane od krivičnog gonjenja, što predstavlja dodatnu kontrolu rada javnog tužioca.

U Nemačkoj, koja je predstavnik država u kojima se primenjuje načelo legaliteta, već šezdesetih godina XX veka nastaje zakonska osnova za diskreciono odlučivanje javnog tužioca kako bi se unapredila efikasnost i smanjio pritisak velikog broja predmeta na pravosudni sistem (član 153. Zakonika o krivičnom postupku Nemačke). U Nemačkoj, načelo obaveznosti krivičnog gonjenja važi samo za teža krivična dela, dok Zakonik o krivičnom postupku predviđa različite osnove za obustavu krivičnog gonjenja za lakša

²⁸⁸ S. Walther, *The Position and Structure of the Prosecutor's Office in the United States*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 8, br. 3, 2000, 293.

²⁸⁹ A. Sanders, R. Young, *The Rule of Law, Due Process and Pre-Trial Criminal Justice*, *Current Legal Problems*, Vol. 47, Issue part 2, 1994, 209.

krivična dela. Odredbe koje se najčešće primenjuju su безусловni odustanak od krivičnog gonjenja (deo 153 D-CCP) i uslovni odustanak od krivičnog gonjenja (deo 153a D-CCP). Tako tužioci u Nemačkoj mogu безусловно da odustanu od krivičnog gonjenja za lakša krivična dela i kada ne postoji javni interes, kao i u situaciji kada je okrivljeni izvršio više krivičnih dela, tužilac može da odustane od krivičnog progona za lakše krivično delo. Takođe, tužiocima u Nemačkoj je na raspolaganju i uslovni odustanak od krivičnog gonjenja, kada tužilac može da odredi okrivljenom izvršenje određenih obaveza, kao što su isplata naknade žrtvi, državi ili u dobrotvorne svrhe, rad u javnom interesu ili da ide na medijaciju sa žrtvom.²⁹⁰ Za odustanak od krivičnog gonjenja za određena krivična dela potrebna je saglasnost suda. Za teža krivična dela samo su savezni tužioci ovlašćeni da odustanu od krivičnog gonjenja i to ukoliko su ispunjeni određeni uslovi, kao što je činjenica da bi vođenje krivičnog postupka ugrozilo saveznu državu ili bi drugi značajan javni interes bio protiv vođenja postupka; uz prethodnu saglasnost suda, ukoliko je okrivljeni doprineo da se izbegne opasnost za državu nastala izvršenjem krivičnog dela (član 153e Zakonika o krivičnom postupku).²⁹¹

U Francuskoj se načelo efikasnosti primenjuje u velikom broju predmeta, a i tužiocu je na raspolaganju veliki broj mogućnosti da odustane od krivičnog postupka, kao što je medijacija u krivičnim stvarima i *composition penale*.²⁹² U Francuskoj nacionalna kriminalna politika promoviše se putem akta koji izdaje

²⁹⁰ U Nemačkoj se mogu čuti kritike da odlaganje krivičnog gonjenja omogućava imućnijim građanima da izbegnu krivični postupak. Više u: J. Jehle, *Criminal Justice in Germany 2003*, Berlin: Federal Ministry of Justice, 2003.

²⁹¹ Više u: T. Weigend, *The prosecution service in the German administration of criminal justice*, u: P. J. P. Tak (ur.) *Tasks and powers of the prosecution services in the EU member states*, vol 1, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 203–222; J. Fionda, *Public prosecutors and discretion. A comparative study*. Oxford University Press 1995.

²⁹² *Composition penale* je specifičnost francuskog krivičnog prava. Javni tužilac priprema predmet, predlaže sankciju, najčešće novčan kaznu i dostavlja predmet sudu, koji može u potpunosti da obaci predlog tužilaštva, ili u potpunosti da ga prihvati. Iako se ovaj postupak može poistovetiti sa odlukom tužioca o odlaganju krivičnog gonjenja za koju je potrebna saglasnost suda, ipak predstavlja osuđujuću presudu koja se unosi u kaznenu evidenciju. Više u: J. Jehle, *Discretionary powers of public prosecution: Opportunity or legality principle, advantages and disadvantages*, Council of Europe 2004.

ministar pravde i može biti opšte ili specifične prirode, a može sadržati i smernice za tumačenje novih propisa. U Francuskoj je primena diskrecionih ovlašćenja uređena da omogućava visok stepen transparentnosti rada.

Sistem krivičnog pravosuđa u SAD zasniva se na načelu oportuniteta i ostavlja slobodu javnom tužiocu da odluči da li će da pokrene krivični postupak ili da odustane od krivičnog progona. Rukovodilac javnog tužilaštva ili ministar pravde najčešće izdaju smernice za postupanje.

Krivičnopravni sistemi koji u velikoj meri primenjuju načelo oportuniteta preduzimaju značajne mere kako bi obezbedili nepristrasnost i sprečili proizvoljno donošenje odluka. U praksi, oba modela imaju slične posledice. U sistemima zasnovanim na načelu oportuniteta nemoguće je odustati od krivičnog gonjenja za teška krivična dela ili pokrenuti krivični postupak ukoliko nema dokaza. Rizik sa kojim se suočavaju pravni sistemi zasnovani na načelu oportuniteta je naujednačeno postupanje, ali se to prevazilazi smernicama. U SAD, mnogobrojne smernice olakšavaju javnom tužiocu pri donošenju odluke da li da pokrene krivični postupak.²⁹³ Međutim, standardi su često kritikovani jer se zasnivaju na „osnovanoj sumnji“ ili „dovoljno prihvatljivim dokazima“, tako da ne pružaju dovoljno smernica. Javna tužilaštva su slobodna da primene više standarde i da prihvate podizanje optužnice kada postoji velika verovatnoća da će sud doneti osuđujuću presudu. U državama koje počivaju na načelu oportuniteta javni tužilac može odustati od krivičnog gonjenja iz razloga javnog interesa i u situacijama kada postoji dovoljno dokaza koji potvrđuju optužnicu. To su situacije kada su u pitanju lakša krivična dela ili kada tužilaštvo nema dovoljno resursa da vodi veći broj krivičnih postupaka.

Iako postoji određena konvergencija sistema koji počivaju na načelu legaliteta i sistema gde se primenjuje načelo oportuniteta, ipak ostaju značajne razlike. U sistemima koji počivaju na načelu legaliteta, oportunitet predstavlja

²⁹³ NDAA standardi tužilaštva, kao i ABA standardi mogu sadržati određene smernice za primenu oportuniteta.

izuzetak od opšteg pravila, koji je strogo kontrolisan, čak i ako se primenjuje u velikom broju predmeta.²⁹⁴ Tako su u Nemačkoj i Francuskoj uslovi pod kojima se ovi izuzeci primenjuju utvrđeni zakonom, a odluku o primeni donosi javni tužilac. Sa druge strane, u državama koje počivaju na načelu oportuniteta, kao što su Engleska i Vels, uslovi za primenu načela oportuniteta, kao ni organ koji donosi odluku nisu strogo definisani.²⁹⁵ Odluke o odustanku od krivičnog gonjenja nisu u isključivoj nadležnosti tužilaca, već određeni broj odluka donosi policija, što otežava nadzor nad odlučivanjem.²⁹⁶

Umesto teorijskog razlikovanja pravnih sistema koji počivaju na načelu legaliteta i onih koji počivaju na načelu oportuniteta, značajnije je uspostaviti mehanizme transparentnosti odlučivanja. Pored smernica, transparentnost se može ostvariti ukoliko se uspostavi obaveza javnih tužilaca da daju pisana obrazloženja svojih odluka. Redovno izveštavanje javnosti, kao i sudska kontrola odluka može sprečiti zloupotrebu diskrecionih ovlašćenja. U Švajcarskoj je svako javno tužilaštvo u obavezi da podnese godišnji izveštaj nadzornom organu. U Nemačkoj pokrajinski javni tužioci podnose redovne izveštaje pokrajinskom ministru pravde, dok se rad svakog tužilaštva kontroliše svake tri godine. U Francuskoj, ukoliko tužilac odustane od krivičnog gonjenja, žrtva ima položaj supsidijarnog tužioca, odnosno ima ovlašćenje da pokrene krivični postupak podnošenjem krivične prijave sudu. Pravo na izjavljivanje žalbe na odluke tužioca takođe sprečava javne tužioce da zloupotrebe diskreciona ovlašćenja.²⁹⁷

²⁹⁴ A. Sanders, R. Young, op. cit., 209.

²⁹⁵ J Fionda, op. cit., str. 63.

²⁹⁶ J. Jehle, Discretionary powers of public prosecution: Opportunity or legality principle, advantages and disadvantages, Council of Europe 2004, 6.

²⁹⁷ G. Gillieron, Public Prosecutors in the United States and Europe – A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany, Springer 2013, 328-329.

3.3.3. Sporazum o priznanju krivičnog dela i ovlašćenja javnog tužioca

Kao odgovor na zahteve veće efikasnosti sistema krivičnog pravosuđa, elementi sporazuma o priznanju krivičnog dela uvode se i u kontinentalne pravne sisteme. Nijedan sistem nije u potpunosti preuzeo model SAD sporazuma o priznanju krivice, već je svaka država prilagodila ovaj institut svom pravnom sistemu.²⁹⁸

Zavisno od sistema krivičnog pravosuđa, sudije nisu u istoj meri uključene u neformalne pregovore između javnog tužioca i okrivljenog. U Nemačkoj, u postizanje sporazuma o krivičnom delu uključeni su ne samo okrivljeni i javni tužilac, već i sudija. Sudska kontrola daje veću izvesnost u sadržaj konačnog sporazuma. Takođe, veća uloga sudije objašnjava se i činjenicom da sudija u Nemačkoj ima široka diskreciona ovlašćenja u izricanju sankcije tako da javni tužilac ne može sa sigurnošću da tvrdi da će sud prihvatiti deo sporazuma o visini sankcije.²⁹⁹

U Švajcarskoj, neformalni pregovori se vode samo između okrivljenog i javnog tužioca, a zatim sporazum potvrđuje sud. Pregovori u Švajcarskoj i Nemačkoj obuhvataju optužbu, sankciju ili oba elementa. U Nemačkoj sporazum o priznanju krivičnog dela može se primeniti na sva krivična dela, u Švajcarskoj je ograničen samo na krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do pet godina.

U Švajcarskoj sporazum o priznanju krivičnog dela može imati za posledicu umanjenje zaprećene sankcije za jednu petinu ili jednu trećinu.³⁰⁰ U skraćenom postupku, moguće je dodatno umanjenje sankcije ukoliko postoje dodatni razlozi, kao što je stvarno kajanje. U Nemačkoj sporazum o priznanju

²⁹⁸ Više u: J. I. Turner, *Plea bargaining across borders*, Aspen Publishers, 2009; i M. Langer, *From legal transplants to legal translations: the globalization of plea bargaining and the Americanization thesis in criminal procedure*, *Harvard International Law Journal*, 2004, Vol. 45, br. 1, 1–64.

²⁹⁹ M. Langer, *From legal transplants to legal translations: the globalization of plea bargaining and the Americanization thesis in criminal procedure*, 41.

³⁰⁰ Odluka Saveznog vrhovnog suda (Bundesgerichtsentscheid) 121 IV 202, 205–206.

krivičnog dela uobičajeno se nagrađuje umanjnjem zaprećene sankcije za jednu trećinu ili jednu četvrtinu, dok u saveznim sudovima SAD-a može voditi umanjnjju zaprećene sankcije za dve trećine.

Učešće žrtve u ovim postupcima razlikuje se od države do države. U Švajcarskoj se sporazum šalje oštećenoj strani koja ima rok od deset dana da prihvati ili odbije sporazum. U slučaju da oštećeni odbije sporazum, javno tužilaštvo je u obavezi da vodi redovan postupak. U Nemačkoj sud konsultuje žrtvu pre postizanja sporazuma. Međutim, ukoliko žrtva odbije sporazum, to ne obavezuje sud.³⁰¹ U SAD žrtve imaju mogućnost da ulože prigovor na sporazum, ali kao i u Nemačkoj mišljenje žrtve ne obavezuje sud. U Švajcarskoj, žrtva može da se žali samo na presudu u skraćenom postupku i to da ne prihvata optužnicu ili da presuda nije u skladu sa optužnicom.

U Nemačkoj stranke u postupku imaju ovlašćenje da ulože žalbu, odnosno podnesu zahtev za reviziju postignutog sporazuma. Odricanje od prava na žalbu nije moguće, za razliku od SAD gde u većini država i federalnih sudova okrivljeni može da se odrekne prava na žalbu kao deo sporazuma o priznanju krivičnog dela.

U Francuskoj sporazum o priznanju krivičnog dela daje prostora za pregovore javnog tužioca i odbrane.³⁰² Pre formalnog početka postupka javni tužilac može da ponudi okrivljenom mogućnost „skretanja“ postupka u zamenu za priznanje krivice i ispunjenje određenih uslova. Ukoliko okrivljeni prihvati predloženo, tužilac podnosi predmet sudu na odobravanje. Francuski model više liči na uslovni odustanak od krivičnog gonjenja, jer će se redovan postupak nastaviti ukoliko okrivljeni ne ispuni predloženi uslov. U Francuskoj javni tužilac može da se odluči i za postupak priznanja krivice kada može sa okrivljenim da postigne sporazum o visini sankcije. Ovaj postupak se

³⁰¹ L. Meyer-Gossner, Strafprozessordnung - Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetze, 2011, Section 257c, Margin No. 24.

³⁰² M. Langer, From legal transplants to legal translations: the globalization of plea bargaining and the Americanization thesis in criminal procedure, 59.

primenjuje u prekršajima. Za razliku od SAD modela, u francuskom se ne postiže sporazum o krivičnom delu.

Postupci nastali u kontinentalnim pravnim sistemima pod uticajem SAD sporazuma o priznanju krivičnog dela kritikuju se jer narušavaju osnovna načela krivičnog postupka, kao što je načelo zakonitosti.³⁰³ Načelo zakonitosti obavezuje javnog tužioca da traga za istinom i da pokrene krivični postupak uvek kada postoji zahtevani stepen sumnje da je određeno lice izvršilo krivično delo. Nasuprot ovim zahtevima, kod sporazuma o priznanju krivičnog dela ne moraju sve činjenice biti razjašnjene, jer se odluka zasniva na sporazumu između javnog tužioca i okrivljenog. Na ovaj način se materijalna istina zamenjuje formalnom istinom. Pravo na javnost suđenja, načelo usmenosti, pretpostavka nevinosti takođe se narušavaju. Sve dok okrivljeni odustaje od svojih zagarantovanih prava na jasan i nedvosmislen način, sporazum o priznanju krivičnog dela ne predstavlja kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima.³⁰⁴ Evropski sud za ljudska prava je ocenio da sporazum o priznanju krivičnog dela pored efikasnosti krivičnog postupka i smanjenja obima predmeta u sudu i javnom tužilaštvu, doprinosi i borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, ali i smanjenja zatvorske populacije.³⁰⁵

Evropski sud za ljudska prava je utvrdio standarde koji moraju biti ispunjeni kako bi sporazum o priznanju krivičnog dela bio usklađen sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Tako okrivljeni mora biti svestan svih činjenica i pravnih posledica sporazuma i mora dobrovoljno pristati na sporazum, a sadržaj sporazuma i pravičnost postupka zaključenja sporazuma moraju biti predmet sudske kontrole.³⁰⁶

Krivičnopravni sistemi koji sadrže sporazum o priznanju krivičnog dela se kritikuju jer se slični slučajevi ne tretiraju na sličan način i postoji rizik da

³⁰³ Više u: L. Soubise, *Guilty Pleas in an Inquisitorial Setting – An Empirical Study of France*, *Journal of Law and Society*, Vol. 45, br. 3, 2018, 398-426.

³⁰⁴ *Deweer protiv Belgije*, predstavka broj 6903/75, odluka od 27 februara 1980, 48-56.

³⁰⁵ *Natsvlshvili i Togonidze protiv Gruzije*, predstavka broj 9043/05, odluka od 29. aprila 2014, 90.

³⁰⁶ *Natsvlshvili i Togonidze protiv Gruzije*, 91-92.

nevina osoba bude osuđena, odnosno prizna krivično delo. Takođe, sporazum o priznanju krivičnog dela može da stavi u lošu poziciju društveno slabijeg okrivljenog jer se neće braniti sa istom revnošću.³⁰⁷

3.3.4. Javni tužilac i zaštita žrtava

Uloga javnog tužioca u zaštiti prava žrtava u mnogim državama je uređena zakonom, ali može zavisiti i od pravne tradicije, tužilačke politike i etičkih pravila. Zaštita interesa žrtava krivičnih dela predstavlja jednu od ključnih funkcija krivičnog pravosuđa koja je prepoznata u međunarodnim dokumentima usvojenim u okviru Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije.³⁰⁸ Zaštita žrtava neujednačeno se razvijala u državama članicama Evropske unije. Različite prakse razvile su se kao odgovori na potrebu da se zaštite žrtve u različitim državama.

Žrtve krivičnih dela sada imaju značajna prava u krivičnom postupku. U SAD i evropskim državama žrtve imaju pravo da budu informisane o toku krivičnog postupka, da daju izjave u različitim fazama postupka, kao što je odlučivanje o merama obezbeđenja prisustva okrivljenog, odlučivanju o visini sankcije itd.³⁰⁹ U okviru sistema krivičnog pravosuđa većine evropskih država žrtva ima pravo da se pojavi kao supsidijarni tužilac ukoliko javni tužilac odustane od krivičnog progona ili da uloži prigovor na odluku tužioca o

³⁰⁷ S. J. Cheesman, *A Comparative Analysis of Plea Bargaining and the Subsequent Tensions with an Effective and Fair Legal Defence*, University of Szeged 2014.

³⁰⁸ Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama Rec (2000)19, sadrži odredbe o odnosu javnog tužioca prema žrtvama, odnosno oštećenima i svedocima u st. 32-33: 32. *Javni tužioci trebaju da vode računa o interesu svedoka, posebno preduzimajući ili promovišući mere za zaštitu života, bezbednosti i privatnosti, ili proveriti da li su takve mere preduzete.* 33. *Javni tužioci trebaju da vode računa o mišljenju i zabrinutosti žrtava kada su njihovi lični interesi pogođeni i da preduzimaju ili promovišu mere da obezbede žrtve budu obaveštene o svojim pravima i razvoju postupka.*

³⁰⁹ Više o pravima žrtava u evropskim državama u: Slawomir R. Buczma, *An Overview of the Law Concerning Protection of Victims of Crime in the View of the Adoption of the Directive 2012/29/EU Establishing Minimum Standards on the Rights, Support and Protection of Victims of Crime in the European Union*, ERA Forum, Vol. 14, br. 2, 2013, 235-251.

odustanku bilo sudu bilo u upravnom postupku.³¹⁰ U Francuskoj se ovlašćenje žrtve da bude subsidijarni tužilac u slučaju odustanka javnog tužioca pokazalo kao delotvoran instrument u predmetima koji su imali političku dimenziju i u kojima javni tužilac nije bio spreman da vodi krivični postupak.³¹¹

Javni tužioci moraju postupati sa žrtvama sa poštovanjem, nepristrasno i bez diskriminacije. Takođe, moraju voditi računa o njihovim zakonitim interesima i upoznati ih sa njihovim pravima i obavezama, kao i sa tokom krivičnog postupka. U svim fazama krivičnog postupka javni tužilac treba da štiti dostojanstvo žrtve, porodični život i ličnu bezbednost, kao i da obezbedi poštovanje procesnih prava žrtve, uključujući pravo na informisanje, i kada je potrebno pravo na besplatnu pravnu pomoć ili naknadu štete.

Tokom davanja iskaza ili svedočenja žrtve javni tužilac mora da obezbedi bezbednost žrtve. Prema odlukama Evropskog suda za ljudska prava, pravo na odbranu u krivičnom postupku ograničeno je zaštitom žrtve³¹² i primenom posebnih zaštitnih mera. Kako bi se izbegla sekundarna viktimizacija, javni tužilac je dužan da proceni da li bi saslušanje žrtve doprinelo rešavanju predmeta.

U Engleskoj i Velsu Zakonik o žrtvama iz 2005. godine uvodi obavezu za sve organizacije krivičnog pravosuđa, uključujući i javno tužilaštvo, da obezbede zaštitu žrtava u krivičnom postupku. Obaveze koje se odnose na javno tužilaštvo obuhvataju bolje informisanje žrtve o toku njenog predmeta. Javno tužilaštvo je u obavezi da obavesti žrtvu o ishodu postupka, kao i da li je uložena žalba. Posebne obaveze javnog tužioca su da obavesti žrtvu da li je odbacio krivičnu prijavu i odustao od krivičnog gonjenja ili ne, a ukoliko je

³¹⁰ Više u Challenging the Decision Not to Prosecute, European Union Agency for Fundamental Rights (2014) dostupan na <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services/prosecution> i <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/vss>.

³¹¹ E. Steiner, *French law - A comparative approach*, Oxford University Press 2010, 292.

³¹² Više u predmetu S. N. protiv Švedske, predstavka br. 34209/96, presuda od 2. jula 2002.

teško krivično delo da se sastane sa žrtvom, objasni kašnjenja u postupku i primeni posebne mere za zaštitu osetljivih žrtava.

Zakonik o krivičnom postupku Francuske menjan je više puta kako bi se obezbedila zaštita prava i interesa žrtve.³¹³ Učešće žrtve u krivičnom postupku zavisi od ozbiljnosti kaznenog dela. U prvu grupu ubrajaju se dela koja se gone samo po privatnoj tužbi ili dela kod kojih tužilac nije utvrdio postojanje javnog interesa i uputio predmet žrtvi da preuzme gonjenje. Žrtva i njeni bliski srodnici mogu se pridružiti javnom tužiocu za teška krivična dela. Ukoliko se pridruži krivičnom gonjenju, žrtva ima pravo da učestvuje u postupku, da uloži žalbu, a u određenim slučajevima i na besplatnu pravnu pomoć. Žrtva ima pravo da bude obavestena o postupku i to o odluci da se odustane od krivičnog postupka, ishodu suđenja, svim merama koje se odnose na lišenje slobode ili puštanju na slobodu okrivljenog, odnosno osuđenog. Javno tužilaštvo je dužno da obavesti žrtvu o pravima i načinu da ih ostvari u što ranijoj fazi postupka, kao i da ih uputi na organizacije za podršku žrtvama kako bi lakše ostvarile svoje prava.

Kroz praksu Suda EU mogu se videti primeri kako tužilaštvo pojedinih država članica EU štiti prava žrtava tokom postupka. Tako je u predmetu C-105/03, Marija Pupino iz juna 2005. godine, Sud EU odlučivao o prethodnom pitanju i tumačio odredbe Okvirne odluke Saveta o zaštiti žrtava od 15. marta 2001. godine. Italijanski sud se obratio Sudu EU da protumači članove 2, 3. i 8. Okvirne odluke i izjasni se da li je nacionalni sud država članica EU dužan da deci koja su bila žrtve nasilja obezbedi da daju svoje izjave u uslovima koji im garantuju odgovarajući nivo zaštite i da isključi javnost iz postupka. Javno tužilaštvo je od italijanskog suda zahtevalo da se davanje izjava dece obavi u skladu sa posebnim postupkom zbog godina života žrtava i mogućnosti da redovan postupak dožive kao represiju. Stanovište italijanskog suda je da

³¹³ Više o ulozi javnog tužioca u zaštiti žrtava u: G. Gillieron, *Public Prosecutors in the United States and Europe – A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer 2013, 287-313.

nacionalni propisi ne predviđaju primenu posebnog postupka. Iako Okvirna odluka nije sadržala definiciju ranjivih žrtava, u datom slučaju žrtve su bile deca mlađa od pet godina, koje je zlostavljao učitelj, što ih prema mišljenju italijanskog suda svrstava u kategoriju žrtava na koje je potrebno primeniti poseban postupak, ali je italijanski sud smatrao da ne postoji pravni osnov u nacionalnom zakonodavstvu za odobravanje posebnog postupka. Sud EU je doneo odluku da nacionalni sud mora obezbediti deci u Pupino predmetu da daju izjavu u odgovarajućem postupku i da je nacionalni sud u obavezi da nacionalne propise tumači u skladu sa odredbama i u duhu Okvirne odluke.

3.4. Javno tužilaštvo i policija

U većini država u Evropi policija i javno tužilaštvo su dve odvojene i međusobno nezavisne institucije i u pogledu organizacije policija ima potpuno odvojenu strukturu. Zanimljivo je napomenuti da u Švedskoj policija i javno tužilaštvo odgovaraju Ministarstvu pravde. U drugim državama javno tužilaštvo je podređeno ministarstvu pravde ili je deo pravosuđa, dok je policija pod rukovodstvom ministarstva unutrašnjih poslova. U Engleskoj i Velsu je potpuno drugačija struktura i policija ima aktivniju ulogu u istrazi, ali i u primeni načela oportuniteta i izdavanju kaznenih naloga za lakša krivična dela.³¹⁴ Ukoliko je u nekim državama policija podređena tužilaštvu, to je samo u toku krivičnog postupka. Nije teško zamisliti da je zakonska nadređenost javnog tužilaštva ugrožena u stvarnosti, jer policija ima posebne istražne nadležnosti i javno tužilaštvo zavisi od radnji koje preduzima policija. Javno tužilaštvo u evropskim državama nema sopstvene istražne jedinice, već policija na terenu sprovodi istražne radnje.

U većini sistema javno tužilaštvo nema neposredna ovlašćenja nad policijom, iako u pojedinim državama poput Francuske može da izrekne

³¹⁴ J. Jehle, M. Wade, (ur.) *Coping with Overloaded Criminal Justice System – The Rise of Prosecutorial Power across Europe*, Springer 2006, 167.

disciplinske mere u slučaju značajnog kršenja disciplinskih odredbi.³¹⁵ U Holandiji i Engleskoj i Velsu postoji posredan uticaj na rad policije. Tako holandsko tužilaštvo i policija dele zaposlene i zajednički diskutuju o politikama na tripartitnim konsultacijama. U Engleskoj i Velsu zaposleni iz javnog tužilaštva su smešteni u policijskim stanicama.³¹⁶ U Francuskoj su se odlučili za drugačiji pristup, pa su tamošnji tužioci u stalnoj telefonskoj komunikaciji sa istražiteljima.

Uključivanje javnog tužilaštva i njihov uticaj na istragu je neophodan jer se prikupljaju dokazi koji će biti korišćeni pred sudom. Uloga javnog tužilaštva je da obezbedi poštovanje pravila i prikupljanje dokaza na zakonit način. Međutim, opterećenost javnih tužilaštava velikim brojem predmeta ima za posledicu da policija postupa samostalnije, a da kontrola tužilaštva slabi u ovoj fazi krivičnog postupka.

Po pravilu u kontinentalnim pravnim sistemima policija nikad nije imala ulogu krivičnog progona, odnosno deo nadležnosti javnih tužilaca.³¹⁷ Krivični progon u javnom interesu je uvek bio u nadležnosti javnog tužilaštva i to pre osnivanja policijskih organa. Kada je u pitanju krivični progon, a posebno faza istrage, policija se nalazi pod kontrolom javnog tužilaštva.³¹⁸ Policija je u obavezi da prijavi javnom tužiocu sve događaje koji mogu predstavljati krivično delo, dok javno tužilaštvo ima isključivu nadležnost da odlučuje o krivičnom progonu. Tako i u državama u kojima se primenjuje načelo oportuniteta, policija po pravilu prosleđuje predmet javnom tužiocu na odlučivanje. U Holandiji postoji izuzetak od navedenog pravila, jer važe jasna pravila koja

³¹⁵ P. Verrest, The French Public Prosecution Service, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2000, vol. 8, br. 3, 210-244.

³¹⁶ J. Baldwin, A. Hunt, Prosecutors Advising in Police Stations, *Criminal Law Review* 1998, 521, i A. Ashworth, Developments in the Public Prosecutor's Office in England and Wales, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 8, br. 3, 2000, 257-282.

³¹⁷ Izuzetak predstavlja Norveška, gde za krivična dela manjeg značaja policija ima ovlašćenje da sprovodi krivični progon.

³¹⁸ Tako na primer u članu 13. Zakona o policiji Holandije iz 1993. godine predviđeno je da je javni tužilac ovlašćen da izdaje naloge policije u krivičnim stvarima i da je policija dužna da postupa po nalogima javnog tužioca.

daju ovlašćenje policiji da obustave postupak pod određenim uslovima u skladu sa opštim smernicama Glavnog tužioca. Slična situacija je i u Engleskoj i Veslu, gde policija odlučuje o obustavi postupka za lakša krivična dela. I u drugim državama policija ima određena diskreciona ovlašćenja u pogledu izveštavanja. U Francuskoj tako u određenim situacijama policija samostalno odlučuje i ne prosleđuje sve informacije javnom tužilaštvu.³¹⁹ I pored zakonskih obaveza policije da postupa po nalogima javnog tužioca, u Holandiji policija ima veliki stepen samostalnosti u radu, a javno tužilaštvo često daje opšta uputstva za postupanje policije.³²⁰ Rad i odlučivanje javnog tužilaštva zavisi od informacija koje dobije od policije, tako da je ključna uloga javnog tužilaštva da donosi odluke.

Za razliku od država kontinentalnog pravnog sistema, u državama koje pripadaju anglosaksonskom pravnom sistemu, sistem krivičnog progona se oslanjao na inicijativu pojedinaca i nije bio u isključivoj nadležnosti državnih institucija.³²¹ Takođe, u većini država anglosaksonskog pravnog sistema koncept odvojenog javnog tužilaštva nastaje nakon što je policija već bila osnovana.

U Francuskoj, Zakonik o krivičnom postupku uređuje odnos između javnog tužioca i policije. Prema Zakoniku o krivičnom postupku javni tužilac ima nadležnost da usmerava rad policije tokom istrage krivičnog dela. Zakonikom je predviđeno da tužilac može, osim uputstava u pojedinačnim predmetima, da izda opšte uputstvo istražiteljima u kojima određuje prioritete u otkrivanju određenih kategorija krivičnih dela. Policija je dužna da prijavi tužiocima sva saznanja o izvršenim krivičnim delima i da traži uputstvo o sprovođenju istrage. Takođe, policija ima obavezu da obavesti javnog tužioca o svim lišavanjima slobode, kao i o odluci o policijskom zadržavanju, kao i da traži

³¹⁹ P. Verrest, *The French Public Prosecution Service*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 243.

³²⁰ M. F. H. Hirsch Ballin, *Anticipative Criminal Investigation – Theory and Counterterrorism Practice in the Netherlands and United States*, Springer 2012, 65.

³²¹ P. C. Stenning, *Appearing for the Crown: A legal and historical review of criminal prosecutorial authority in Canada*, Brown Legal Publications 1986, 17.

odobrenje javnog tužioca za primenu posebnih dokaznih radnji.³²² Tužilac je ovlašćen i da sam sprovodi istragu, ukoliko smatra da je to opravdano i potrebno. Rad javnog tužioca u praksi je prevashodno vezan za kancelariju, dok su policiji neophodna pravnička znanja javnog tužioca, tako da je njihov odnos zasnovan na međusobnom poverenju.

Kada su izvršena teška krivična dela i kada se vode složene istrage, javni tužilac može zahtevati da se otvori sudska istraga. Predmete tada preuzima istražni sudija, koji otvara sudsku istragu i usmerava rad policije.³²³ Istražni sudija može da izda naredbu za sprovođenje svih istražnih radnji potrebnih za sprovođenje istrage i podizanje optužnice.³²⁴ Procenjuje se da istražni sudija postupa samo u sedam procenata predmeta.³²⁵

Nemački Zakonik o krivičnom postupku ovlašćuje javnog tužioca kao zakonski i funkcionalno odgovornog za pretkrivičnu fazu postupka. Javni tužilac je zakonom ovlašćen da samostalno vodi istragu ili da usmerava rad policije. Tužiocima takođe mogu da daju opšta uputstva policiji kako da postupaju u određenim vrstama predmeta i da odrede prioritete oblasti za sprovođenje istrage. Policija je dužna da obaveštava tužioca o radnjama koje preduzima kako bi tužilac mogao da donese odluku o daljem toku istrage. U praksi, samo u malom broju krivičnih dela, kao što su ubistvo, privredni kriminal i predmeti u kojima postoji velika zainteresovanost javnosti, tužilaštvo je uključeno od početka istrage.³²⁶ Kada je potrebno da se izda nalog za pretres, oduzimanje predmeta, pritvor, ili neku od drugih radnji kojima se ograničavaju slobode i

³²² L. Soubise, A. Woolley, Prosecutors and Justice: Insights from Comparative Analysis, *Fordham International Law Journal*, vol. 42, br. 2, 614.

³²³ J. Hodgson, The Police, the Prosecutor and the Judge D'Instruction – Judicial Supervision in France, Theory and Practice, Warwick School of Law, Research Paper, 2010, dostupno na <https://ssrn.com/abstract=1674409>

³²⁴ P. Verrest, The French Public Prosecution Service, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 213-14.

³²⁵ P. Verrest, op. cit., 215.

³²⁶ T. Weigend, The Prosecution Service in the German Administration of Criminal Justice, u P. J. P. Tak, (ur.), op. cit.

prava građana,³²⁷ odluku donosi sudija na predlog tužioca. U jednostavnijim predmetima i za lakša krivična dela, policija sprovodi istragu samostalno i dostavlja krivičnu prijavu javnom tužilaštvu. Međutim, i u tim predmetima javni tužilac je odgovoran za sprovedenu istragu i odlučuje da li će podići optužnicu ili ne.³²⁸

U Škotskoj, javni tužioci imaju slična ovlašćenja kao i njihove kolege u kontinentalnopravnim sistemima. Članom 17. Zakona o policiji iz 1967. godine uređena je obaveza policije da postupa po uputstvima javnih tužilaca. U praksi, javni tužilac će biti aktivno uključen u istragu samo za teža krivična dela i u složenijim predmetima.³²⁹

U Poljskoj tokom prethodne istrage policija mora da postupa po nalogima javnog tužioca. Javni tužilac zadužen za određeni predmet može da se upozna sa pravcem u kojem policija namerava da sprovodi istragu i može da im izda nalog u vezi sa planiranim radnjama, može da zahteva da mu se predstavi prikupljeni materijal, da učestvuje neposredno u pojedinim radnjama ili da ih sam preduzme.³³⁰ Ukoliko policijski službenik ne postupi po nalogu javnog tužioca, javni tužilac može podneti prijavu nadređenom policijskom službeniku i zahtevati pokretanje disciplinskog postupka, kao i da bude obavešten o ishodu postupka. Policijski službenik koji postupa u prethodnom postupku podređen je dvostrukom lancu komande, javnom tužiocu koji vrši nadzor nad prethodnim postupkom i svom nadređenom u okviru policije. Javni tužilac vrši kontrolu nad postupanjem u prethodnom postupku tako što može u svakom trenutku imati uvid u spise predmeta i izdavati naloge u kom pravcu da se

³²⁷ Međutim, Zakonom o kontroli organizovanog kriminala iz 1992. godine policija je bila ovlašćena za primenu nekih od posebnih dokaznih ranji, kao što su tajno praćenje i nadzor, i da samostalno donosi odluke u slučaju hitnosti.

³²⁸ T. Weigend, op. cit., 218.

³²⁹ Više u: J. Wolffe, *Prosecution in the Public Interest*, 2017, dostupno na https://www.apexscotland.org.uk/wp-content/uploads/2014/07/apex_annual_lecture_2017.pdf

³³⁰ J. Jehle, M. Wade, (ur.) *Coping with Overloaded Criminal Justice System – The Rise of Prosecutorial Power across Europe*, Springer 2006, 273.

nastavi sa postupkom. Takođe, tužilac u svakom trenutku može tražiti informacije o toku postupka.

Određeni broj autora izražava sumnju u nepristrasnost javnih tužilaca ukoliko usmeravaju policiju u sprovođenju istrage.³³¹ Međutim, iskustva iz prakse pokazuju da su javni tužioci aktivno uključeni u istragu samo u složenim predmetima i kada se radi o teškim krivičnim delima, dok u ostalim predmetima samo vrše nadzor.³³² Ovakva praksa je takođe kritikovana zbog pasivne uloge tužioca, što ostavlja prostora policiji da sprovodi istrage bez odgovarajuće kontrole.³³³ Ova kritika ne uzima u obzir činjenicu da tužioci zahtevaju od policije da ih redovno informiše o svim važnim aktivnostima u sprovođenju istrage.³³⁴ Takođe, značajno za razumevanje odnosa između javnog tužilaštva i policije je uzajamno poverenje na koje često ukazuju predstavnici obe institucije u Francuskoj i Nemačkoj.

Često se ističe da su u Engleskoj i Velsu tužioci taoci policije i da je njihov nadzor nad radom policije nedelotvoran.³³⁵ Ovaj problem se delimično prevazilazi stranačkom prirodom krivičnog postupka i aktivnom ulogom odbrane koja dostavlja dodatne informacije tužiocu i dovodi u pitanje nalaze policije.

³³¹ Više u: K. Bryett, P. Osborne, *Criminal prosecution procedure and practice: international perspectives*, 2000.

³³² Više u: F. Falletti, The French Prosecution Service, u P. J. P. Tak, (ur.), op. cit., T. Weigent, op. cit.

³³³ S. Field, Judicial Supervision and the Pre-Trial Process, 1994, Vol. 21, br. 1, *Journal of Law and Society*, 126.

³³⁴ Više u: J. Jehle, Prosecution in Europe: Varying Structures, Convergent Trends 2000, vol. 8, br. 3, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 27.

³³⁵ S. Field, S., op. cit., 127.

4. JAVNO TUŽILAŠTVO U SRBIJI DANAS

4.1. Javno tužilaštvo u Ustavu od 2006. godine³³⁶

Ustav Republike Srbije od 2006. godine definiše javno tužilaštvo kao “samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti”. Dakle, radi se o “istorijskoj”, tradicionalnoj definiciji koja ne opredeljuje pravnu prirodu javnog tužilaštva. Za razliku od prethodnog Ustava, kao i ranijih ustavnih tekstova, Ustav Republike Srbije od 2006. godine prilično detaljno normira unutrašnje i spoljašnje uređenje javnog tužilaštva, način predlaganja i izbora javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, kao i ovlašćenja pojedinih organa u odnosu na javno tužilaštvo.³³⁷

Po nekim shvatanjima “iz ustavne definicije proizilazi da Ustav samostalnost garantuje samo javnom tužilaštvu kao organu, a ne i nosiocima javnotužilačke funkcije” i da to ukazuje da tužilaštvo poseduje institucionalnu

³³⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 67/0398/06.

³³⁷ Vezivanje pojma "samostalnost" za javno tužilaštvo i "nezavisnost" za sud je posledica činjenice da je samostalnost tradicionalno bila rezervisana za organe državne uprave i da je javno tužilaštvo dugi niz godina bilo svrstavano u krug organa uprave, dok je sudstvo uvek bilo određivano kao nezavisno usled činjenice da predstavlja posebnu granu vlasti. Iako se shvatanje pravne prirode javnog tužilaštva u velikoj meri izmenilo, odrednica "samostalan" uz javnog tužioca je ostala.

samostalnost, ali da “javni tužioci nemaju ličnu samostalnost” usled mogućnosti hijerarhijske intervencije nadređenog tužioca. Takvo stanovište je krajnje problematično sa stanovišta čl. 164. st. 1 Ustava Republike Srbije, koji propisuje da Državno veće tužilaca obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika i time kroz određivanje nadležnosti Veća uspostavlja ličnu samostalnost nosilaca javnotužilačke funkcije.³³⁸

Ustav unosi i niz novina u odnosu na ranija ustavna rešenja. Prvu novinu predstavlja uvođenje u ustavni sistem Državnog veća tužilaca, posebnog organa Narodne skupštine zaduženog da obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca³³⁹ i zamenika javnih tužilaca. Državno veće je telo sastavljeno od jedanaest članova. Šest su javni tužioci ili zamenici tužilaca na stalnoj funkciji, dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje petnaest godina profesionalnog iskustva i 40 godina života, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor prava. Osim izbornih članova koje na period od pet godina bira Narodna skupština, u sastav Veća ulaze i članovi po položaju i to ministar nadležan za poslove pravosuđa, predsednik odbora za pravosuđe Narodne skupštine i Republički javni tužilac. Ustavni uslovi za izbor članova Veća, i način njihovog izbora bili su predmet kritike stručne javnosti. Teorija je generalno kritikovala rešenje po kome se, kao uslov za izbor na neku funkciju, zahteva da kandidat bude istaknuti pravnik.³⁴⁰ Prema čl. 164. Ustava, dva izborna člana Veća koji se ne biraju iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca upravo moraju da zadovolje taj neprecizan i nedovoljno jasan uslov, da budu istaknuti pravnici.

Druga novina je što Ustav predviđa stalnost funkcije zamenika tužioca i ograničeno trajanje mandata javnog tužioca (6 godina) i istovremeno na

³³⁸ B. Nenadić, M. Majić, G. Ilić, *Analiza ustavnog položaja javnog tužilaštva u Republici Srbiji (sa preporukama za njegovo unapređenje)*, Beograd 2016, 17-18.

³³⁹ Mada je predviđeno da Državno veće tužilaca obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca, Ustav nije normirao nikakve nadležnosti ovog organa u postupku predlaganja i izbora javnih tužilaca.

³⁴⁰ V. Petrov, „Istaknuti pravnik“ – Poseban uslov za izbor sudija ustavnog suda ili prazna ustavna norma? NBP *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, *Kriminalističko-policijska akademija*, Beograd 2013, 49.

potpuno nov način normira izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Javne tužioce na predlog Vlade bira Narodna skupština, a zamenike javnog tužioca na predlog Državnog veća tužilaca Narodna skupština kada se biraju prvi put na funkciju, a nakon isteka “probnog perioda” od tri godine biraju se na stalnu funkciju i taj izbor je potpuno u nadležnosti Državnog veća tužilaca. Osim odlučujućeg uticaja politike na izbor nosilaca javnotužilačke funkcije u vezi sa temom izbora i razrešenja nosilaca javnotužilačke funkcije, domaća teorija je kritikovala i dekonstitucionalizaciju uslova i razloga za razrešenje javnih tužilaca i zamenika, što može da utiče na “nezavisnost” posednika funkcije u javnom tužilaštvu.³⁴¹

U pogledu odgovornosti nosilaca javnotužilačkih funkcija Ustav, takođe, unosi novine. Uspostavljaju se tri vrste odgovornosti unutar javnotužilačkog sistema. Republički javni tužilac za rad javnog tužilaštva odgovara Narodnoj skupštini (politička odgovornost), ostali javni tužioци za rad tužilaštva kojim rukovode odgovaraju po sistemu “duplog ključa”, pred Parlamentom, što je neka vrsta političke ili kvazipolitičke odgovornosti, ali u isti mah podležu i hijerarhijsko-profesionalnoj odgovornosti, jer ih nadziru Republički javni tužilac i nadređeni javni tužioци. Odgovornost najvišeg javnog tužioca u sistemu kao i ostalih javnih tužilaca pred političkim organom, poput Narodne skupštine, znači da u postupku utvrđivanja odgovornosti pretežu politički i stranački razlozi nad profesionalnim i objektivnim i da se u osnovi profesionalna odgovornost za ostvarivanje funkcije javnog tužilaštva u postupku pred Narodnom skupštinom preoblikuje u političku odgovornost. Zamenici javnog tužioca za svoj rad odgovaraju isključivo javnom tužiocu, dakle priroda njihove odgovornosti je hijerarhijsko-profesionalna.

Ukoliko se pažljivo analiziraju i sistematski tumače norme Ustava o javnom tužilaštvu, može se zaključiti da Ustav javno tužilaštvo određuje kao samostalan organ Narodne skupštine koji je funkcionalno povezan sa izvršnom

³⁴¹ R. Marković, *Ustav Republike Srbije iz 2006. godine – kritički pogled*, Anali, godina LIV, br. 2, Beograd 2006, 5.

vlašću posredstvom Vlade, kao nosioca ove grane vlasti. Zaključak da je tužilaštvo organ Narodne skupštine proističe i iz čl. 160. Ustava, koji kaže da Republički javni tužilac, kao najviši tužilac u hijerarhiji, za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini, dok svi ostali javni tužioci odgovaraju i Narodnoj skupštini i višem javnom tužiocu.³⁴² Kada tome dodamo da Narodna skupština bira javne tužioce, a da je Državno veće tužilaca organ Narodne skupštine, onda je jasno da je zaključak o pravnoj prirodi javnog tužilaštva u Srbiji kao organa Narodne skupštine nepobitno tačan. Povrh toga, ustavna definicija javnog tužilaštva svedoči o neprekinutom kontinuitetu uticaja političke vlasti na javno tužilaštvo.

Osim što su naišla na oštru kritiku domaće stručne zajednice, ustavna rešenja o javnom tužilaštvu su veoma nepovoljno ocenjena u dokumentima međunarodnih činilaca. Važeća ustavna rešenja po kojima Narodna skupština, neposredno ili posredno, bira sve nosioce pravosudnih funkcija nesporno su osnov za politizaciju pravosuđa.³⁴³ Govoreći o odredbi Ustava koja predviđa izbor javnih tužilaca na predlog Vlade i zamenika na predlog Državnog veća tužilaca u Narodnoj skupštini, Venecijanska komisija ističe da model izbora u parlamentu stvara rizik od “neopravdane politizacije postupka imenovanja”.³⁴⁴

Isto telo Saveta Evrope u Mišljenju o Ustavu Republike Srbije od 2006. godine, u pogledu principa odgovornosti u javnom tužilaštvu, najpre zaključuje da je značenje pojma odgovornost u odredbama o javnom tužilaštvu “nejasno”,

³⁴² Izričito normiranje odgovornosti javnih tužilaca (izuzev Republičkog javnog tužioca) prema Narodnoj skupštini i prema višem tužiocu može se činiti izlišnim. Naime, iz činjenice da je Republički javni tužilac odgovoran Narodnoj skupštini i da su svi ostali javni tužioci potčinjeni Republičkom javnom tužiocu (čl. 157. i 158) proizilazi da su "i svi drugi tužioci" posredno odgovorni Skupštini.

³⁴³ V. Petrov, Predlozi za reformu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe – Preispitivanje nacionalne strategije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 68, godina LIII | Niš 2014, 99.

³⁴⁴ Strazbur, 19. mart 2007. Mišljenje br. 405/2006 CDL-AD(2007)004 Or. engl. 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) na osnovu komentara G-dina C. Grabenwarter (član, Austrija) G-dina J. Jowell (član, Ujedinjeno Kraljevstvo) G-đe H. Suchocka (član, Poljska) G-dina K. Tuori (član, Finska) G-dina J. Velaers (član, Belgija) § 77 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb), 5.5.2018.

dodajući da “paralelizam” odgovornosti kod javnih tužilaca koji uključuje odgovornost višem tužiocu i Narodnoj skupštini, “nameće pomisao o političkom uplitanju u tužilaštvo” i da je to samo po sebi “zabrinjavajuće”.³⁴⁵

Iako način izbora sastava Državnog veća tužilaca nije posebno kritikovan od Venecijanske komisije, to telo se izjašnjavalo o načinu izbora sastava Visokog saveta sudstva, koji se bira na istovetan način kao i sastav Veća, tako da primedbe iznete na način izbora članova Sudskog saveta važe i za Državno veće tužilaca. Prema stavu Venecijanske komisije, činjenica da sve članove Saveta posredno ili neposredno bira Narodna skupština govori u prilog shvatanju da je sastav samo “prividno” pluralistički.³⁴⁶

4.1.1. Analiza organizacionog modela sa stanovišta odredbi Zakona o javnom tužilaštvu iz 2008. godine

Nakon donošenja Ustava Republike Srbije od 2006. godine donet je Zakon o javnom tužilaštvu.³⁴⁷ Zakon se uglavnom kreće u zadatim ustavnim okvirima, ali i sadrži norme koje nisu saglasne sa međunarodnim standardima o tužilaštvu, međusobno protivurečne, nelogične ili čak besmislene norme. Međutim, važniji povod za preispitivanje organizacije javnog tužilaštva je novousvojeni Zakonik o krivičnom postupku.³⁴⁸ Promena modela krivičnog

³⁴⁵ Strazbur, 19. mart 2007. Mišljenje br. 405/2006 CDL-AD(2007)004 Or. engl. 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) na osnovu komentara G-dina C. Grabenwarter (član, Austrija) G-dina J. Jowell (član, Ujedinjeno Kraljevstvo) G-đe H. Suchocka (član, Poljska) G-dina K. TUORI (član, Finska) G-dina J. Velaers (član, Belgija) § 78, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb), 28.5.2018.

³⁴⁶ Strazbur, 19. mart 2007. Mišljenje br. 405/2006 CDL-AD(2007)004 Or. engl. 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) na osnovu komentara G-dina C. Grabenwarter (član, Austrija) G-dina J. Jowell (član, Ujedinjeno Kraljevstvo) G-đe H. Suchocka (član, Poljska) G-dina K. TUORI (član, Finska) G-dina J. Velaers (član, Belgija) § 70, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb), 28.5.2018.

³⁴⁷ *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008. i 104/2009.

³⁴⁸ *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011.

postupka i znatno proširivanje ovlašćenja javnog tužioca iz novog ZKP-a, nužno bi trebalo da dovede do suštinskih izmena u organizaciji javnog tužilaštva. Primera radi, zar činjenica da Republički javni tužilac sistemom nadređenosti može da kontroliše sve istrage u zemlji nije potencijalna opasnost i prevelika koncentracija ovlašćenja u posedu jedne ličnosti? U okviru ovog dela rada navešćemo primere tih nedostataka i izneti predloge za izmene zakonskog teksta radi otklanjanja ili ublažavanja nedostataka, ali i radi usklađivanja uređenja javnog tužilaštva sa novim ovlašćenjima i zahtevima novog tipa krivične procedure.

4.1.1.1. Osnovne odredbe

S obzirom na to da je Zakon o javnom tužilaštvu osnovni izvor organizacionog prava o javnom tužilaštvu, on uređuje organizaciju i nadležnost javnog tužilaštva, zatim statusna pitanja tužilaca i zamenika poput uslova za izbor i za napredovanje, disciplinsku odgovornost nosilaca javnotužilačke funkcije, kao pravosudnu i javnotužilačku upravu (čl. 1).

U članu dva se preuzima ustavna definicija javnog tužilaštva, kao i odredba Ustava prema kojoj javno tužilaštvo vrši svoje nadležnosti na osnovu Ustava, zakona, potvrđenog međunarodnog ugovora i propisa donetog na osnovu zakona. Za javno tužilaštvo se koristi sintagma samostalni državni organ. Samostalnost, sama po sebi, bez garancija funkcionalne nezavisnosti, tj. nezavisnosti u vršenju svoje nadležnosti od zakonodavne i izvršne vlasti, nije dovoljna brana od političkog uticaja, naročito u društvima bez tradicije vladavine prava i nezavisnosti pravosuđa. Osim toga, nezavisnost ne samo da nije oprečna prirodi i funkciji javnog tužilaštva, nego je i neophodna za razvoj vladavine prava u demokratskom društvu. Prema mišljenju Venecijanske komisije, iako se između nezavisnosti suda i nezavisnosti tužilaštva ne može

povući znak jednakosti u svim aspektima,³⁴⁹ nema sumnje da je tendencija uvođenja nezavisnog tužilaštva “široko” rasprostranjena,³⁵⁰ i da je nezavisnost “istinski evropski standard”. To potvrđuje i izveštaj SEPEŽ-a (CEPEJ-a) sastavljen na osnovu sprovedene ankete u kojoj se najveći broj država i entiteta izjasnio da je tužilaštvo u njihovom sistemu nezavisno.³⁵¹

Imajući u vidu iznetu argumentaciju, ne iznenađuje to što su eksperti Venecijanske komisije u mišljenju o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu, na osnovu sagledavanja specifičnih prilika u našoj zemlji, preporučili unošenje u zakonodavstvo odrednice “nezavisan” za javno tužilaštvo, bez obzira što Ustav “izričito ne obezbeđuje” nezavisnost tužilaštva.³⁵²

³⁴⁹ „Ipak, nezavisnost ili samostalnost javnog tužilaštva nije tako kategorične prirode kao nezavisnost sudova. Kada je javno tužilaštvo nezavisno, i dalje može da postoji hijerarhijska kontrola odluka i aktivnosti, svih sem generalnog tužioca.“ Strasbourg, 3 January 2011 Study N° 494 / 2008 CDL-AD(2010)040 Or. Engl. 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) on the basis of comments by Mr James Hamilton (Substitute Member, Ireland) Mr Jørgen Steen Sørensen (Member, Denmark) Ms Hanna Suchocka (Member, Poland), § 27, <https://rm.coe.int/1680700a60>, 12.6.2018.

³⁵⁰ Ibid. § 29.

³⁵¹ „Načelo funkcionalne nezavisnosti tužilaca pojavljuje se kao osnovna garancija koja je postala i istinski evropski standard. Ova nezavisnost se ocenjuje u odnosu prema izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, ali i svim drugim organima vlasti ili faktorima unutar tužilačkog sistema (spoljna nezavisnost), kao i u smislu organizacionog modela tužilaštva (unutrašnja nezavisnost). Usklađivanje domaćih zakona je sve očitiji trend u odnosu na ova dva aspekta. Trideset dve države ili entiteta su navele da je nezavisnost tužilaštava garantovana zakonom, i to obično ustavom. Trinaest država je navelo da je njihov tužilački sistem pod ingerencijom ministra pravde ili nekog drugog organa centralne vlasti. Konačno, svega osam država, od kojih su neke već odgovorile pozitivno na prvo pitanje, navele su da je situacija kod njih drugačija”. *Evropski pravosudni sistemi, Efikasnost i kvalitet rada pravosuđa*, izveštaj CEPEJ-a 23/2016. (podaci iz 2014) s. 26, https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/profiles/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20Overview%20-%202016%202014_BiH.pdf, 08. 02. 2018.

³⁵² Strazbur, 11.mart 2013 Mišljenje br. 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) Mr James Hamilton (Substitute member, Ireland). §20, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)006-e), 14.6.2018.

Evropski sud za ljudska prava, presuda Fedorchenko i Lozenko protiv Ukrajine (Predstavka br. 387/03) Presuda od 20. septembra 2012, 20/12/2012, § 43, http://www.refworld.org/cases/ECHR_512633b22.html, 15.6.2018.

Ipak, čini se da je u pogledu dileme samostalnost ili nezavisnost tužilaštva najpotpuniju elaboraciju pružilo Konsultativno veće evropskih tužilaca. U svom mišljenju datom na zahtev Udruženja tužilaca Srbije ovo telo Saveta Evrope polazi od toga da “samostalnost sama po sebi nije dovoljna da obezbedi funkcionalnu nezavisnost tužilaca u obavljanju njihovih dužnosti”, kao i da je nezavisan tužilac uslov vladavine prava. U Mišljenju stoji i to da nezavisnost tužilaštva mora da bude garantovana na najvišem nivou “kao kod sudija”. Dakle, iako postoji razlika u prirodi nezavisnosti sudstva i tužilaštva, prema shvatanju Konsultativnog veća evropskih tužilaca ta razlika ne dopušta da nezavisnost tužilaštva bude na “nižem nivou” od nezavisnosti sudstva.³⁵³

Nakon mišljenja izdatog na zahtev Udruženja tužilaca Srbije, Konsultativno veće evropskih tužilaca je krajem 2018. godine usvojilo posebno mišljenje o nezavisnosti, odgovornosti i etici javnih tužilaca. U tom dokumentu poimanje nezavisnosti tužilaca upotpunjeno je novim elementima. Navedeno je da su uputstva izvršne vlasti tužiocima generalno nepoželjna i da bi hijerarhijska uputstva koja se daju tužiocima morala da budu izdavana u transparentnom postupku i u cilju primene prava. Poštovanje spoljne nezavisnosti ne isključuje opšta eksterna uputstva o prioritetima tužilačkih aktivnosti, međunarodnoj saradnji, organizacionim pitanjima ukoliko su takva uputstva zasnovana na zakonu.³⁵⁴ Preporučuje se i da odgovarajuće informacije o tužilačkoj službi i tužilačkim aktivnostima budu dostupne široj javnosti i da sami tužiocci igraju ključnu ulogu u širenju takvih informacija. Status, naknada i tretman tužilaca, kao i pružanje finansijskih, ljudskih i drugih resursa tužilaštvima, treba da

³⁵³ 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 Prosecutorial Council and the functioning of prosecutor § 19, <https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-june-2018-3/16808b7144>, 5.7.2018.

³⁵⁴ CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS (CCPE) Opinion No. 13(2018) of the CCPE: «Independence, accountability and ethics of prosecutors» 34, iv, v, vi, <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>, 5.3.2019.

budu odgovarajući i uporedivi sa sudijama. Po prvi put se sudovima izričito preporučuje da poštuju nezavisnost tužilaca.³⁵⁵

Prirodom i obimom nezavisnosti tužilaštva bavio se i Evropski sud za ljudska prava. U jednoj odluci donetoj protiv Bugarske, Evropski sud za ljudska prava kaže da sistem mora da sadrži “opšte mere” za zaštitu funkcionalne nezavisnosti tužilaca koja uključuje i zaštitu od “sudske i hijerarhijske” kontrole. Nezavisno delovanje tužilaca, prema shvatanju iznetom u ovoj odluci, mora da bude u svim aspektima branjeno i to ne samo od izvršne i zakonodavne vlasti, već i od upliva sudova u nadležnost tužilaštva, kao i od arbitrarnog mešanja nadređenih tužilaca.³⁵⁶

U vezi sa nezavisnošću tužilaštva postavlja se i pitanje da li javno tužilaštvo koje pripada izvršnoj vlasti može da bude nezavisno. Prema stanovištu teorije u Švajcarskoj, činjenica da javno tužilaštvo pripada izvršnoj grani vlasti u toj državi, ne ugrožava nezavisnost i samostalnost javnog tužilaštva u funkcionalnom pogledu i prilikom obavljanja nadležnosti. Na zaključak da je tužilaštvo u Švajcarskoj nezavisno i samostalno ne utiče ni pravo kantonalnih vlada da izdaju obavezno uputstvo javnom tužiocu.³⁵⁷ Ovlašćenja izvršne vlasti prema tužilaštvu u tim državama u praksi predstavljaju sredstvo za ostvarivanje javnog interesa i mehanizam demokratske kontrole, a ne način da se osigura politički ili neki grupni interes.

Tema nezavisnosti tužilaštva može se razmatrati i sa stanovišta stvarne ili *de facto* i proklamovane ili *de jure* nezavisnosti. Sadržina propisa koji obezbeđuju nezavisnost i njihova usklađenost sa međunarodnim standardima ne mora da bude odlučujući činilac za *de facto* nezavisnost tužilaštva. Prema nekim veoma utemeljenim studijama, normativne garancije nezavisnosti tužilaštva mogu da

³⁵⁵ *Ibid*, vii, viii, 37.

³⁵⁶ Evropski sud za ljudska prava, Kolevi protiv Bugarske, Predstavka br. 1108/02, 05/02/2010, Strazbur, presuda od 5.novembar 2009 § 142, <http://hrlibrary.umn.edu/research/bulgaria/KOLEVI.pdf>, 5.7.2017.

³⁵⁷ Gwladys Gilliéron, Martin Killias, The Prosecution Service Function within the Swiss Criminal Justice System, *Eur J Crim Policy Res* (2008), 338.

budu puka reakcija na zahteve međunarodnih organizacija i da suštinski ne menjaju mnogo toga u praksi u pogledu nezavisnosti. Istraživači koji su proučavali odnos između stvarne, *de facto* nezavisnosti i proklamovane, *de jure* nezavisnosti utvrdili su da je stvarna nezavisnost tužilaštva u korelaciji sa nekoliko činilaca koji nisu normativne prirode. Pre svega sa slobodom medija, jer slobodni mediji jesu ključan faktor odvratanja od neprikladnog pritiska zbog “straha” vlasti od obelodanjivanja takvog pritiska. Visok bruto društveni proizvod po glavi stanovnika takođe pozitivno utiče na nezavisnost tužilaštva. Propisi o poslaničkom imunitetu u korelaciji su sa većom nezavisnošću, jer ako je imunitet poslanika potpuniji, samim tim je manja zainteresovanost političara da kontrolišu tužioce, jer im imunitet daje dovoljno mehanizama da izbegnu krivično gonjenje. Monopol nad otvaranjem istrage, prema tom istraživanju, u negativnog je korelaciji sa nezavisnošću tužilaštva. Sa druge strane, ukoliko veći broj tužilaca ima ovlašćenje da pokrene krivično gonjenje ili podigne optužnicu protiv osumnjičenih, to je vladi teže da vrši pritisak na tužilaštvo u celini.³⁵⁸ Jedan od zaključaka ovog istraživanja je i da će vlada respektovati nezavisnost tužilaštva samo ako “cena” ugrožavanja bude veća od povlastica koje donosi uticaj na tužilaštvo, kao i da izvršna vlast neće atakovati na nezavisnost tužilaštva ako je nezavisnost vrednost koju su birači prihvatili. Kada je nezavisnost vrednost koju prihvata većina građana, izvršna vlast će se uzdržavati od pritiska na tužilaštvo zbog očekivanja da će birači sankcionisati pritisak prilikom narednih izbora. Ovaj mehanizam, međutim, može da bude delotvoran samo u demokratskom sistemu.³⁵⁹ Na kraju, trebalo bi imati u vidu i to da istraživači ove teme ističu da potpuna nezavisnost tužilaštva nije čudotvorni lek i da ona ne mora osigurati nepristrasnost i javni interes

³⁵⁸ Stefan Voigt, Alexander J. Vulf, What Makes Prosecutors Independent? Analyzing the Determinants of the Independence of Prosecutors. *Journal of Institutional Economics*, 2017, 17, 18, https://www.researchgate.net/publication/317265696_What_makes_prosecutors_independent Analyzing the institutional determinants of prosecutorial independence, 2.12.2018.

³⁵⁹ *Ibid.*, 8, 11,12,13.

prilikom krivičnog progona odnosno da se moraju obezbediti instrumenti za odgovornost tužilaca bez potkopavanja njihove nezavisnosti.³⁶⁰

Članom 3. u suštini se preuzima čl. 157. Ustava i određuje da je Republičko javno tužilaštvo najviše javno tužilaštvo u Republici Srbiji i da se osnivanje, sedišta i područja javnih tužilaštava vrši posebnim zakonom. Osnivanje javnih tužilaštava opšte nadležnosti izvršeno je Zakonom o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava.³⁶¹ Specifična pitanja organizacije i nadležnosti posebnih javnih tužilaštava uređuju se Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije³⁶² i Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine.³⁶³ Iako u ovoj odredbi nije eksplicitno rečeno da je javno tužilaštvo hijerarhijski organizovano, to svakako proishodi iz činjenice da je Republičko javno tužilaštvo najviše tužilaštvo, kao i iz odredbi o hijerarhijskim ovlašćenjima nadređenih javnih tužilaca. Ukoliko hijerarhijsko ustrojstvo tužilaštva u našoj zemlji uporedimo sa sistemom hijerarhije u Sloveniji, čini se je rešenje u ovoj bivšoj jugoslovenskoj republici uspostavilo balans između načela hijerarhije, sa jedne strane, i nezavisnosti državnih tužilaca, sa druge strane. Za Javno tužilaštvo u Republici Sloveniji legislativa, takođe, ne navodi eksplicitno da je hijerarhijski ustrojeno, već takvo uređenje proizilazi iz odnosa Vrhovnog tužilaštva sa drugim tužilaštvima. Otkuda zapažanje da je u legislativi Slovenije uspostavljen izvestan balans između principa nadređenosti i nezavisnosti? Zapažanje proizilazi iz zakonskih rešenja u Sloveniji, prema kojima viša javna tužilaštva nisu puke organizacione jedinice u javnotužilačkom sistemu, kao i iz norme prema kojoj državni tužioci u tim

³⁶⁰ Jerg Gutmann, Stefan Voigt, The independence of prosecutors and government accountability, *ILE Working Paper Series, No. 8, 8*, <https://econpapers.repec.org/paper/zbwilewps/8.htm>, 3.12.2018.

³⁶¹ *Službeni glasnik RS*, br. 101/2013.

³⁶² *Službeni glasnik RS*, br. 94/2016.

³⁶³ *Službeni glasnik RS*, br. 67/2003, 135/2004, 61/2005, 101/2007, 104/2009, 101/2011, 6/2015.

tužilaštvima imaju nezavisnost koja nije izvedene naravi, već je reč o izvornoj nezavisnosti državnih tužilaca kao državnih zvaničnika.³⁶⁴

Članom 4. Zakona razrađuje se ustavna norma o monokratskom uređenju tužilaštva. To što je monokratski princip preuzet iz Ustava Republike Srbije svakako ne može da bude razlog da se to pogrešno ustavno i zakonsko rešenje ne kritikuje. Suština monokratskog uređenja je da sve poslove iz nadležnosti javnog tužilaštva obavlja jedno lice – javni tužilac. Model po kome je monokratski princip uobličen Zakonom o javnom tužioštvu iz 1946.³⁶⁵ u gotovo neizmenjenom obliku je opstao do danas. Možda je u vreme donošenja prvog posleratnog zakona o tužilaštvu bilo opravdano uvesti strogo monokratsko uređenje tužilaštva, pre svega jer je javno tužilaštvo prema Zakonu iz 1946. godine bilo svemoćni organ opšteg državnog nadzora sa brojnim i razgranatim nadležnostima. Od tada do danas kontrolna funkcija javnog tužioca je u potpunosti iščezla, a nestale su i brojne druge nadležnosti tužilaštva izvan kaznenih postupaka. Uprkos preobražaju nadležnosti, monokratski princip je zadržan u prvobitnom obliku. Ovako postavljen monokratski princip ima praktične posledice. Naime, preširoko postavljen monokratski princip podrazumeva i isključivu odgovornost javnog tužioca za rad tužilaštva, koju prati istovremeno “slabljenje” odgovornosti zamenika javnog tužioca. To je posebno izraženo u tužilaštvima sa velikim brojem zamenika, gde javni tužilac nosi odgovornost za postupanje zamenika nad čijim odlukama nema stvarni uvid i kontrolu.³⁶⁶

Monokratski princip na način na koji je definisan ovim zakonom otvara i jedan drugi problem, a to je problem smisla proklamovane samostalnosti zamenika tužilaca. U čl. 5. st. 1. Zakona o javnom tužilaštvu predviđeno je da zamenik javnog tužioca samostalno postupa u radu. Kako zamenik može biti

³⁶⁴ Mirko Vrtačnik i Matija Hostnik, *Državno tožilstvo v Republiki Sloveniji*, Ljubljana, 2015, str. 81, 82.

³⁶⁵ *Službeni list FNRJ*, br. 60/1946.

³⁶⁶ Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu ima oko 40 zamenika javnih tužilaca. Da li je moguće da starešina tako brojnog tužilaštva ima potpuni uvid u rad i odluke zamenika javnih tužilaca?

samostalan kada uopšte nema samosvojna ovlašćenja, već isključivo vrši poverena ovlašćenja? Kako uopšte govoriti o samostalnosti zamenika javnog tužioca, koji može da obavlja samo ono što mu je povereno i kada poverene poslove nadređeni može da mu oduzme bez ikakvog ograničenja? Iz postavljenih pitanja proizilazi da monokratski princip ugrožava samostalnost u radu zamenika javnog tužioca. Drugim rečima, u budućoj redakciji Zakona monokratski princip bi trebalo redefinisati i ograničiti jednako važnim principom funkcionisanja tužilaštva, samostalnošću zamenika javnih tužilaca.

Sistem jednovlasti ili monokratski sistem ima i negativne praktične procesne efekte. Rešenjem Apelacionog suda u Beogradu odbačena je optužnica Tužilaštva za ratne zločine, jer je podignuta od neovlašćenog lica, zamenika javnog tužioca, koji po shvatanju suda bez posebnog ovlašćenja može da preduzme bilo koju radnju na koju je ovlašćen javni tužilac samo u situaciji kada je javni tužilac na funkciji u javnom tužilaštvu. Drugim rečima, Apelacioni sud afirmiše tezu da “funkcija javnog tužilaštva ne postoji ako nema javnog tužioca”.³⁶⁷ Stanovište Apelacionog suda u Beogradu počiva na nerazumevanju pozicije zamenika javnog tužioca u ustavnom i zakonskom sistemu, jer iako su zamenici “surogat” tužioci u sistemu jednovlasti, sa druge strane vršenje njihovih ovlašćenja nije uslovljeno prisustvom javnog tužioca, niti izričitim prenošenjem ovlašćenja zameniku od javnog tužioca. Sudsko veće je zanemarilo da zamenik javnog tužioca svoja ovlašćenja vrši na osnovu Ustava i zakona, da je zamenik javnog tužioca *ex constitutione* i *ex lege*, javni tužilac u predmetima koji su mu dodeljeni u rad. Razlika u odnosu na javnog tužioca je u tome što je zamenik javnog tužioca nosilac funkcije javnog tužilaštva u predmetima koji su mu dodeljeni u rad, dok je javni tužilac nosilac funkcije javnog tužilaštva a priori na osnovu Ustava i Zakona.

Osim toga, prilikom razmatranja ovog pitanja potpuno je zanemaren položaj i nadležnost javnog tužilaštva kao državnog organa. Prema ustavnoj

³⁶⁷Apelacioni sud u Beogradu Kž2 PO2 5/17. od 23.5.2017. godine.

definiciji, progon učinilaca krivičnih dela vrši javno tužilaštvo (čl. 159. st. 1), a zastupanje optužnice i preduzimanje radnji u krivičnom postupku upravo predstavlja manifestaciju krivičnog progona. Drugim rečima, tačno je da funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac, ali u isti mah bi trebalo imati u vidu da nadležnost u pogledu krivičnog gonjenja vrši javno tužilaštvo, što implicira da izraz funkcija održava prirodu odnosa u tužilaštvu, a ne karakter nadležnosti i da dok god postoji tužilaštvo, nadležnost se ostvaruje potpuno, bez obzira da li dotično javno tužilaštvo ima izabranog javnog tužioca.

Kao argument protiv utemeljenosti stava Apelacionog suda u Beogradu “da bez javnog tužioca nema ni javnog tužilaštva” trebalo bi uzeti i činjenicu da je javno tužilaštvo jedinstvena, hijerarhijski ustrojena organizacija. U jedinstvenom i centralistički uređenom sistemu, poput javnog tužilaštva, rukovođenje u konkretnom javnom tužilaštvu nije narušeno dok nadređeno javno tužilaštvo ima javnog tužioca, budući da nadređeni javni tužilac, a posebno Republički javni tužilac može da preduzme sve radnje iz nadležnosti nižeg javnog tužilaštva.

Ipak, sama činjenica da načelo jednovlasti stvara konfuziju u pogledu karaktera funkcije javnog tužioca i zamenika, kao i oko toga da li se nadležnost javnog tužilaštva gasi ako nema izabranog ili postavljenog javnog tužioca, trebala bi da bude povod da se preispita karakter funkcije zamenika javnog tužioca i razmotri mogućnost da se javno tužilaštvo preoblikuje u kolektivni organ u kome su svi posednici javnotužilačke funkcije.

Član 6. okvirno govori o obeležjima javnog tužilaštva, a član 7. o jeziku i pismu koje javno tužilaštvo koristi prilikom službenog opštenja. U javnim tužilaštvima u Republici Srbiji u službenoj upotrebi su srpski jezik i ćiriličko pismo, službena upotreba drugih jezika i pisama uređuje se zakonom na osnovu Ustava.

U čl. 8. Zakona propisuje se obaveza da su državni organi, organi autonomne pokrajine i lokalne samouprave i druga pravna lica na zahtev

tužilaštva dužni da dostave spise. Ukoliko se javno tužilaštvo vezuje za rok, navedeni subjekti dužni su da spise dostave neodložno. Problem ove norme je njena nepotpunost, tačnije izostanak sankcije za slučaj nepostupanja po zahtevu tužilaštva. Ovaj član javno tužilaštvo u dobroj meri čini neoperativnim organom, nesposobnim da koristi zakonski kapacitet koji mu je poveren. Da bi se to promenilo, neophodno je uvesti neku posebnu vrstu sankcije za nepostupanje po zahtevu tužilaštva, jer bez takve sankcije tužilaštvo je “telo sa glavom bez ruku”. Normu o dostavljanju spisa iz Zakona o javnom tužilaštvu upotpunjuje Zakonik o krivičnom postupku³⁶⁸ koji posebno uređuje dostavljanje sudskih spisa javnom tužiocu u krivičnom postupku. Čl. 247. ZKP-a kaže da će sud javnom tužiocu, na njegov zahtev, dostaviti krivični spis radi razmatranja i da u situaciji kada teče rok za izjavljivanje redovnog pravnog leka, ili ako to zahtevaju drugi interesi postupka, sud može odrediti u kom roku javni tužilac treba da vrati spise. Premda se predviđa mogućnost određivanja roka u kome javni tužilac mora da vrati spise, Zakonik ne predviđa da propuštanje roka može da proizvede neku vrstu procesne sankcije ili da podrazumeva iniciranje disciplinskog postupku protiv javnog tužioca.

Dužnost pružanja podataka i objašnjenja javnom tužilaštvu normirana je članom 9. Zakona. Obaveza da pruži podatke i objašnjenja odnosi se na svakoga, dakle i na pravna lica (privredna društva, državni organi itd.) ali i na sva fizička lica. Logično je da pružanje podataka i objašnjenja od maloletnika podleže izvesnim ograničenjima saglasno pozitivnim propisima. Osim što je najšire određen krug subjekata dužnih da pruže objašnjenja i dostave podatke tužilaštvu, ZKP-om nije predviđeno nikakvo ograničenje u pogledu vrste objašnjenja i podataka koje tužilaštvo može da zahteva.

Ipak, u pogledu pristupa tajnim podacima postoji izvesna suprotstavljenost propisa i to Zakonika o krivičnom postupku sa Zakonom o tajnosti

³⁶⁸ *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.

podataka.³⁶⁹ Dok Zakonik najšire postavlja ovlašćenje javnog tužioca ili zamenika za pristup podacima i obaveštenjima, Zakon o tajnosti podataka uspostavlja procesna i personalna ograničenja za pristup podacima najvišeg stepena tajnosti. Član 38. st. 1. Zakona o tajnosti podataka, štaviše, ne ubraja javno tužilaštvo u krug državnih organa sa ovlašćenjem pristupa podacima svih stepena tajnosti, bez bezbednosne provere, ukoliko su takvi podaci potrebni za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti. Iz, u priličnoj meri, difuzne norme sadržane u čl. 38. st. 1. Zakona o tajnosti podataka, proizilazi da pristup podacima svih stepena tajnosti bez bezbednosne provere mogu da imaju javni tužioci ili članovi Državnog veća tužilaca, budući da se radi o funkcionerima koje bira Narodna skupština. Sa druge strane, nema sumnje da bi posednici funkcije u javnom tužilaštvu mogli da pristupe podacima koji su označeni kao “državna tajna” i “poverljivo” ukoliko imaju bezbednosni sertifikat³⁷⁰ i pod uslovom da je to neophodno za vođenja istrage ili krivično gonjenje. Međutim, pribavljanje bezbednosnog sertifikata moglo bi da bude nesavladiva prepreka za sprovođenje istrage u situaciji kada se Vlada, pod čijom kontrolom je Bezbednosno-informativna agencija, protivi nekoj istrazi.

Javno tužilaštvo može da upozna javnost o stanju kriminaliteta i drugim pojavama koje zapazi u radu, u skladu sa Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima. U granicama svojih zakonom određenih ovlašćenja i u skladu s interesima postupka, vodeći računa o zaštiti privatnosti učesnika postupka, javno tužilaštvo može obavestavati javnost i o pojedinim predmetima u kojima postupa.

Obaveštavanje javnosti uređuje se čl. 10. Zakona o javnom tužilaštvu. Upoznavanje javnosti sa stanjem kriminaliteta i drugim pitanjima iz svog delokruga rada javno tužilaštvo vrši u skladu sa Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima. Obaveštavanje se vrši uz određene restrikcije, a najopštija je da se prilikom informisanja vodi računa o interesima postupka, a potom i o zaštiti

³⁶⁹ *Službeni glasnik RS*, br. 104/2009.

³⁷⁰ Radi se o bezbednosnom sertifikatu iz čl. 53. st. 2. i st. 3. Zakona o tajnosti podataka.

privatnosti učesnika postupka. U stavu dva ovog člana izričito je predviđena mogućnost da javno tužilaštvo obaveštava javnost i o pojedinim predmetima u kojima postupava.

Informisanje javnosti o radu javnog tužilaštva je kompleksna tema koja nije uređena isključivo organizacionim propisima o javnom tužilaštvu. Zakonik o krivičnom postupku sadrži brojne procesne norme o obaveštavanju učesnika u postupku i oštećenog. Međutim, izuzev čl. 250. ZKP-a, u kome se propisuju pravila za razgledanje spisa, nema izričitih normi o drugim načinima za dostavljanje informacija o toku postupka i preduzetim radnjama subjektima koji imaju opravdani interes da se upoznaju sa činjenicama sadržanim u spisima, a nisu učesnici u krivičnom postupku ili lica oštećena krivičnim delom.

Kao što je već rečeno, Zakon o javnom tužilaštvu u čl. 10. st. 2. predviđa da javno tužilaštvo obaveštava javnost u granicama zakonom određenih ovlašćenja i u skladu sa interesima postupka, vodeći pritom računa o zaštiti privatnosti učesnika postupka. Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima u svom članu 67. normira dodatna ograničenja u obaveštavanju javnosti pored onih iz čl. 10. st. 2. Zakona o javnom tužilaštvu. Prema odredbama čl. 67. Pravilnika "javni tužilac obaveštava javnost na način koji neće dovesti do odavanja tajnih podataka", a prilikom obaveštavanja "mora se voditi računa o interesima morala, javnog poretka, nacionalne bezbednosti, zaštiti maloletnih lica, privatnog života i nacionalnim osećanjima".

Sa druge strane, trebalo bi uzeti u obzir da je obaveštavanje javnosti u najtešnjoj vezi sa obavezom da se javnotužilačka funkcija obavlja nepristrasno, u javnom interesu i da se očuva poverenje u samostalnost nosilaca javnotužilačke funkcije. Obaveštavanjem javnosti može se otkloniti sumnja da se u konkretnom predmetu postupalo pristrasno i stvoriti utisak da javni tužilac odnosno zamenik javnog tužioca postupao samostalno. To znači da, iako je nosilac javnotužilačke funkcije vlastan da procenjuje da li i u kojoj meri

bi javno tužilaštvo trebalo da obaveštava javnost o preduzetim radnjama i fazi postupka u kojoj se nalazi konkretni predmet, njegovo diskreciono ovlašćenje sužavaju brojne norme koje govore o potrebi da posednici funkcije u javnom tužilaštvu postupaju nepristrano i samostalno i da očuvaju poverenje u samostalnost.

O nepristrasnosti, samostalnosti i potrebi da se očuva poverenje u samostalnost javnog tužilaštva postoje brojne norme. Zakon o javnom tužilaštvu u čl. 10a, kada govori o načelima u vršenju javnotužilačke funkcije, navodi da javni tužilac odnosno zamenik funkciju obavlja nepristrasno. Načelo nepristrasnosti razrađuje se u čl. 46. Zakona. Prema odredbama tog člana javni tužilac funkciju vrši nepristrasno u javnom interesu uz poštovanje osnovnih prava i slobode. Da je javni tužilac dužan da vrši funkciju nepristrano ističe i Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima. U članu 4. Pravilnik govori o tome da su javni tužilac i zamenik samostalni u obavljanju svoje funkcije i da su dužni da očuvaju poverenje u svoju samostalnost (čl. 4), kao i da javni tužilac štiti pravo na samostalno i nepristrasno obavljanje funkcije.

Drugim rečima, kod odlučivanja o tome da li da pruži informacije nosilac funkcije u javnom tužilaštvu morao bi da vodi računa o svim okolnostima slučaja, a posebno o tome da li bi davanje informacija moglo da ugrozi vrednosti zaštićene čl. 10a Zakona i čl. 67. Pravilnika ili bi uskraćivanje informacija o konkretnom predmetu moglo da ugrozi poverenje u samostalnost javnog tužilaštva. Uskraćivanje informacija o činjenicama iz konkretnog predmeta, uz poštovanje svih ograničenja, ponekada može da ugrozi poverenje u samostalnost i stvori utisak da se postupa pristrasno i nesamostalno. Rizik od ugrožavanja poverenja naročito je povećan u predmetima u kojima se kao okrivljeni ili oštećeni pojavljuju osobe koje imaju politički ili društveni uticaj.

Pitanjem obaveštavanja javnosti bavilo se i Konsultativno veće evropskih tužilaca u "Mišljenju br. 8. o odnosima između državnih tužilaca i medija". U

Mišljenju se iznose preporuke za komunikaciju tužilaca sa medijima koje bi mogle da posluže otklanjanju dilema koje postoje u pogledu komunikacije javnog tužilaštva sa medijima u Srbiji. Veoma često tužioci u Srbiji imaju dilemu o tome od kog procesnog momenta mogu da obaveštavaju javnost o preduzetim radnjama. U pogledu toga pitanja Konsultativno veće evropskih tužilaca ima nedvosmislen stav da “državni tužioci” mogu pružati informacije medijima i samim tim javnosti u “svim fazama tužilačkih aktivnosti”, uz “poštovanje” odredbi koje se odnose na zaštitu podataka o ličnosti, privatnost, dostojanstvo, pretpostavku nevinosti, etička pravila koja uređuju odnose sa drugim učesnicima u postupku i poštovanje odredbi koje ograničavaju otkrivanje pojedinih informacija. U vezi sa informisanjem javnosti zahteva se da se državni tužioci “odupiru izražavanju mišljenja i otkrivanju informacija koja su u suprotnosti sa osnovnim načelima dobre komunikacije”. Redovna je praksa da javna tužilaštva u Republici Srbiji ne reaguju na neopravdane napade na tužioce i zamenike putem medija. Konsultativno veće je stava da je u slučaju neopravdanog medijskog napada poželjno da reaguje rukovodilac tužilaštva ili portparol, a u važnijim predmetima trebalo bi da reaguje Vrhovni tužilac. Institucionalna reakcija umanjuje potrebu da sam državni tužilac koristi svoje pravo na odgovor, stoji u Mišljenju broj 8.³⁷¹

Potpuna novina u javnotužilačkom organizacionom zakonodavstvu predstavlja unošenje u Zakon načela za vršenje javnotužilačke funkcije. Načela pobrojana u čl. 10a predstavljaju sintezu tradicionalnih i novih principa obavljanja funkcije u javnom tužilaštvu. Svakako bi u nekoj od redakcija Zakona o javnom tužilaštvu trebalo odrediti sadržinu nabrojanih načela i da bi katalog načela trebalo dopuniti principima proisteklim iz novog procesnog položaja javnog tužioca u ZKP-u, odnosno činjenice da javni tužilac rukovodi predistražnim postupkom, sprovodi istragu i ima primarnu dokaznu inicijativu na glavnom pretresu.

³⁷¹ Mišljenja Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca (CCPE), Savjet Evrope, 2018, F 67075 Strasbourg Cedex, 116,117. i <https://rm.coe.int/1680747848>, 4.11.2018

Novina je i utvrđivanje značenja pojedinih izraza koji se koriste u Zakonu (čl. 11). Premda se ne definišu svi izrazi koji se upotrebljavaju u Zakonu, već samo pojedini, u pitanju je svakako korisna norma kojom se otklanjaju moguće nedoumice u obimu i sadržini pojedinih zakonskih pojmova.

4.1.1.2. Uređenje javnog tužilaštva

Članom 12. koji nosi naziv pojam, praktično se utvrđuje unutrašnja struktura javnog tužilaštva, koju čine javni tužilac, zamenici javnog tužioca i osoblje javnog tužilaštva. U ovom članu je i preuzeta ustavna norma o tome da funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac i da su svi u javnom tužilaštvu podređeni javnom tužiocu. Premda je o sistemu jednovlasti (monokratskom načelu) već bilo reči, trebalo bi kazati da je normirana monolitnost organa sa neprikosnovenim vođstvom javnog tužioca kome su svi potčinjeni više svojstvena institucijama u totalitarnim sistemima nego u organima krivičnog gonjenja u državama parlamentarne demokratije u kakve se ubraja Srbija. U vezi s takvim, naglašenim hijerarhijskim sistemom, Greko ima izrazito negativan stav, zalažući se istovremeno za konsultativni i egalitarni načni funkcionisanja javnog tužilaštva, jer vidi “opasnost od strogog razumevanja hijerarhijskog sistema”. Sa ranije iznetim argumentima sve ovo bi trebalo da bude razlog više da se pristupi preispitivanju monokratskog uređenja i stroge hijerarhije u javnom tužilaštvu koja je potvrđena i članom 12. Zakona o javnom tužilaštvu.

Zakonom se uspostavlja četiri vrste javnih tužilaštava prema njihovoj poziciji u hijerarhijskoj lestvici javnog tužilaštva i dve vrste tužilaštava posebne nadležnosti. Republičko javno tužilaštvo i posebna tužilaštva svoju nadležnost ostvaruju na celokupnoj teritoriji Republike, dok ostala tužilaštva ostvaruju nadležnost na područjima koja se utvrđuju na osnovu područja sudske nadležnosti (čl. 13).

Stvarna nadležnost javnog tužilaštva je derivativne prirode, jer se određuje na osnovu stvarne nadležnosti suda pred kojim javno tužilaštvo postupa (čl. 14), dok se mesna nadležnost javnih tužilaštava uspostavlja odredbama posebnog zakona o sedištim i područjima sudova i tužilaštava (čl. 15).

Članom 16. određuje se pozicija javnih tužilaca i tužilaštava u sistemu hijerarhijskog uređenja. Niži tužioci su podređeni višim, a niža tužilaštva podređena višim, predviđa čl. 16. Zakona o javnom tužilaštvu. To je jedna istorijska ili, bolje rečeno, iz prethodnih zakona prepisana norma. U sistemu monokratskog uređenja, zamenici tužilaca i osoblje su podređeni javnom tužiocu. Kada je već tako, argument prirode stvari nameće zaključak da su zamenici javnog tužioca i osoblje nižeg javnog tužilaštva, takođe, podređeni višem javnom tužiocu, jer je i javni tužilac tog tužilaštva podređen višem tužiocu. Zato nema nikakvog smisla propisivati da su niža tužilaštva potčinjena višim kada to proističe iz potčinjenosti zamenika i osoblja javnom tužiocu i nižeg javnog tužioca višem.

Premda je hijerarhijska struktura uobičajena za javna tužilaštva, ona ne bi smela da bude neograničeni upad u procesnu aktivnost nižeg tužioca, već “odnosi između različitih nivoa u hijerarhiji moraju da budu regulisani jasnim i nedvosmislenim i dobro izbalansiranim propisima,” kako stoji u jednom dokumentu Konsultativnog veća evropskih tužilaca.³⁷² Čini se da je “izbalansiranost” upravo ono što nedostaje hijerarhijskoj strukturi tužilaštva u Srbiji, koju, saglasno normi iz čl. 16. Zakona, nasuprot preporučenoj “izbalansiranosti” odlikuje apsolutna moć nadređenog nad podređenim javnim tužiocem.

Sukobe nadležnosti između javnih tužilaca rešava javni tužilac koji je neposredno viši za javne tužioce koji su u sukobu (čl. 17. Zakona). Iako Zakon o javnom tužilaštvu dopušta sukob nadležnosti bez ikakvog ograničenja,

³⁷² Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Opinion No. 9(2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, § 42, <https://rm.coe.int/168074738b>, 11.7.2018.

tradicionalno u javnom tužilaštvu postoji sporenje oko toga da li je moguć sukob u pogledu stvarne nadležnosti između višeg i područno nižeg javnog tužioca. Prema jednom shvatanju, neslaganje o tome ko je stvarno nadležan za postupanje između višeg i neposredno nižeg javnog tužioca ne rešava se odlukom zajedničkog neposredno višeg javnog tužioca o sukobu nadležnosti. Prema ovom gledištu, budući da je javno tužilaštvo dominantno hijerarhijski uređen sistem, nije moguć sukob nadležnosti između višeg i njemu podređenog nižeg tužioca, jer bi se time narušila hijerarhijska priroda odnosa između višeg i nižeg javnog tužioca. Zato bi neslaganje oko toga ko je stvarno nadležan između višeg i neposrednog nižeg javnog tužioca trebalo rešavati putem instituta koji uređuju hijerarhijske odnose, smatraju zastupnici ovog gledišta. Praktično, to znači da ukoliko niži javni tužilac dostavi spise svom višem sa obrazloženjem da nije stvarno nadležan za postupanje, a viši javni tužilac potom vrati spise, jer ni on ne smatra da je stvarno nadležan, vraćanje spisa nižem javnom tužiocu ima se smatrati obaveznim uputstvom, protiv koga niži javni tužilac može da vojuje izjavljivanjem prigovora protiv obaveznog uputstva.³⁷³

Tužilačka praksa dopunjuje normu iz čl. 17. Zakona o javnom tužilaštvu o sukobu nadležnosti brojnim tehničkim pravilima. Jedno od tih pravila nalaže da, ukoliko niži javni tužilac smatra da je za postupanje stvarno i mesno nadležan neki drugi viši javni tužilac, a ne njemu nadređeni tužilac, opravdano je da prijavu ili spise ustupi na nadležnost sebi nadređenom javnom tužiocu koji će eventualno prijavu i spise ustupiti na nadležnost drugom višem javnom tužiocu, kao mesno nadležnom.³⁷⁴

U čl. 18. normira se način izdavanja obaveznih uputstava višeg javnog tužioca, prigovor na obavezno uputstvo, elemente postupka izdavanja uputstva i odlučivanja o prigovoru. Obavezno uputstvo se izdaje kada postoji sumnja u zakonito ili sumnja u efikasno postupanje. Uslov za intervenciju nadređenog je

³⁷³ G. Ilić i dr. *Javnotužilački priručnik*, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd 2009, 120.

³⁷⁴ G. Ilić i dr. *Javnotužilački priručnik*, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd 2009, 120.

prosta sumnja u zakonitost ili efikasnost postupanja. To otvara široko polje za upad u procesnu aktivnost podređenog tužioca. Obavezno uputstvo je izuzetak i zato bi trebalo suziti mogućnost njegove primene. Takav efekat bi se postigao ukoliko bi se za izdavanje obaveznog uputstva zahtevala znatna sumnja, kao sumnja višeg stepena, u zakonitost ili efikasnost postupanja podređenog.

Uputstvo se izdaje u pisanoj formi i izdavalac uputstva je dužan da iznese razloge zbog kojih je odlučio da izda uputstvo. To je dobro rešenje imajući u vidu tradiciju i raširenu praksu da se izdaju tzv. “telefonska” uputstva. Zakon, međutim, sasvim pogrešno normira osnove za izjavljivanje prigovora. Osnovi su da je uputstvo nezakonito i neosnovano. S obzirom na to da Zakon koristi veznik ‘i’, nema sumnje da su zakonopisci smatrali da je neophodno da ovi osnovi budu kumulativno ispunjeni da bi prigovor bio usvojen. Takvo rešenje potpuno obesmišljava prigovor i ugrožava načelo legaliteta. Po slovu Zakona izdato uputstvo mora da bude nezakonito, ali istovremeno i neosnovano da bi se pobijalo prigovorom. Dakle, nezakonito uputstvo ne može da se pobija prigovorom, ali ako je izdato uputstvo bilo još i neosnovano, dakle bez osnova, bez razloga ili povoda, tada bi prigovor mogao da budu usvojen, a uputstvo stavljeno van snage. Osim što izmiče logici i dopušta izdavanje nezakonitog uputstva i postupanje po nezakonitom uputstvu, ovo zakonsko rešenje je suprotno međunarodnim standardima. Stav 10. Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope “O ulozi javnih tužilaca u krivičnom pravnom sistemu” Rec (2000) 19³⁷⁵ jasno kaže da bi trebalo predvideti interni postupak da se tužilac koji “smatra da je neko uputstvo suprotno zakonu ili njegovoj savesti” oslobodi daljeg postupanja u konkretnom predmetu. Prema tome, Preporuka Saveta Evrope “O ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu” kao uslov za prigovor na obavezno uputstvo zahteva alternativno nezakonitost ili protivnost uputstva profesionalnoj savesti tužioca, nasuprot našem zakonodavstvu koje

³⁷⁵ 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.

nezakonitost i neosnovanost postavlja kao kumulativni razlog za izjavljivanje prigovora na obavezno uputstvo.

Da su obavezna uputstva u zakonodavstvu Srbije normirana suprotno evropskim standardima smatra i Venecijanska komisija. Osim što navodi da su obavezna uputstva normirana suprotno evropskim standardima, Venecijanska komisija u Mišljenju o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o javnom tužilaštvu iz 2013. godine iznosi i neku vrstu smernica o tome u kom pravcu bi trebalo izmeniti zakonodavstvo, navodeći da zamena tužioca koji će postupati po uputstvu "nije dovoljna", kao ni novo uputstvo koje bi moglo da "preokrene" mišljenje nižeg tužioca i da bi o zakonitosti uputstva protiv kog je izjavljen prigovor trebalo da odluči neko nezavisno telo poput suda ili tužilačkog saveta.³⁷⁶

Članom 51. ZKP-a normirana je posebna vrsta obaveznog uputstva, tzv. procesno obavezno uputstvo (za razliku od organizacionog obaveznog uputstva iz čl. 18. Zakona o javnom tužilaštvu). Ova posebna vrsta obaveznog uputstva, u materijalnom smislu, predstavlja deo rešenja kojim se usvaja prigovor oštećenog i ZKP-a izričito zabranjuje pravno sredstvo protiv tog rešenja tako da je sasvim opravdan zaključak da protiv ove vrste obaveznog uputstva nije dozvoljen prigovor Republičkom javnom tužiocu.³⁷⁷

³⁷⁶ 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 94 th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr Nicolae Esanu (Member, Moldova) 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.

³⁷⁷ I Republičko javno tužilaštvo u odluci Ktr. 492/14. razlikuje procesno od organizacionog obaveznog uputstva iznoseći stav da je neposredno viši tužilac u rešenju kojim je usvojio prigovor oštećenog izdao dva obavezna uputstva. Deo rešenja Višeg javnog tužioca kojim se usvaja prigovor punomoćnika S. B. i koji je naslovljen "Obavezno uputstvo" u suštinskom pogledu sadrži dva obavezna uputstva. Jedno je obavezno uputstvo normirano čl. 51. ZKP-a, prema kome se nižem javnom tužiocu nalaže da nastavi krivični progon V.B. i N.N. lica iz d.o.o F. iz Negotina (tzv. procesno obavezno uputstvo). Drugo uputstvo izdato je prema čl. 18. Zakona o javnom tužilaštvu (tzv. organizaciono obavezno uputstvo) i to uputstvo sadrži nalog nižem javnom tužiocu da dostavi spise K. VF predsednika Osnovnog suda u Negotinu "u cilju postupanja" u skladu sa čl. 502. ZKP-a i čl. 250. Sudskog poslovnika. Zaključak da "akt Višeg javnog tužioca sadrži dva obavezna uputstva proističe iz čl. 51. st. 3. ZKP-a, koji limitira opseg mogućeg obaveznog uputstva

Član 18. predviđa da Republički javni tužilac donosi odluku povodom prigovora na izjavljeno obavezno uputstvo. To rešenje narušava redovno hijerarhijsko ustrojstvo tužilaštva, jer bi saglasno hijerarhijskom principu iz čl. 16. st. 2. ispravnije i doslednije bilo da odluku povodom prigovora na uputstvo izdato od višeg tužioca donosi apelacioni javni tužilac kao neposredno nadređeni, izdavaocu uputstva.

U stavu 5. istog člana utvrđuje se obaveza nižeg tužioca da postupa po primljenom uputstvu sve dok se po prigovoru ne donese odluka. Prema tome, prigovor na primljeno uputstvo nema suspenzivno dejstvo. Takvo rešenje slabi efekat prigovora i deluje prilično destimulišuće, bez obzira što Zakon predviđa relativno kratke rokove za preispitivanje uputstva i konačnu odluku Republičkog javnog tužioca. Grupa nemačkih profesora krivičnog prava ponudila je rešenje za ovu situaciju. Po predlogu grupe nemačkih profesora, tužilac koji je izjavio prigovor na primljeno uputstvo nije dužan da postupa po uputstvu, osim što je u obavezi da preduzima radnje koje ne trpe odlaganje.³⁷⁸

U vezi sa ovom temom, trebalo bi reći i to da je prisutan evropski trend restrikcije obaveznih uputstava u pojedinačnim predmetima, koji ide do toga da se u nekim sistemima nadređeni tužioci lišavaju tog ovlašćenja.

Članom 19. Zakona (devolucija ili avokacija nadležnosti) predviđeno je da neposredno viši tužilac može da preduzme sve radnje za koje je ovlašćen niži tužilac. Prema tome, devolucija je postavljena kao pravo, skoro neograničenog, upada višeg tužioca u nadležnost nižeg tužioca.³⁷⁹ Niži tužilac može da izjavi prigovor na rešenje o devoluciji, samo kada smatra da je upad u njegovu

po ovom članu". Po čl. 51. st. 3. ZKP "može se izdati obavezno uputstvo samo radi preduzimanja ili nastavka krivičnog progona, samim tim svi drugi pisani nalozi nadređenog javnog tužioca koji sadrže razlog i obrazloženje, imaju karakter obaveznog uputstva iz Zakona o javnom tužilaštvu protiv koga je dozvoljen prigovor, ukoliko je uputstvo neosnovano i nezakonito".

³⁷⁸ Eberhard Siegismund, *The Public Prosecution Office in Germany: Legal status, functions and organization*, 120th international senior seminar visiting experts' papers, Berlin 2001, pag. 72, http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No60/No60_10VE_Siegismund2.pdf, 26.6.2018.

³⁷⁹ U Francuskoj subordinacija ne znači mogućnost da viši tužilac uzme u rad predmet nižeg tužioca. Nijedan predmet iznet pred sud ne može da bude oduzet postupajućem javnom tužiocu protiv njegove volje. V.: www.coe.int/t/e/legal/European/Public/Prosecutors/6.11.2006.

nadležnost neosnovan, na bazi čega zaključujemo da se devolucija jedino može osporavati ako je upad u nadležnost nižeg tužioca izvršen bez ikakvog pravog povoda ili razloga. Neodređeno i široko postavljanje devolucije može da ugrozi pravilno funkcionisanje tužilaštva i samostalnost nižeg tužioca.³⁸⁰ U evropskim tužilačkim sistemima u kojima viši tužilac ima pravo da oduzme predmet nižem javnom tužiocu to ovlašćenje, po pravilu, podleže jasnim ograničenjima. U Italiji, recimo, hijerarhijska vlast glavnog tužioca manifestuje se kroz mogućnost da se postupajućem tužiocu oduzme predmet ako ne poštuje načela i kriterijume opšteg karaktera, ako bez opravdanog razloga sporo postupa, ako odbije da usklađuje istragu sa kolegama ili ako uopšte ima nerešiv konflikt sa drugim tužiocima koji rade na tom predmetu.³⁸¹

Imajući u vidu trend ograničavanja prava devolucije, izmene zakonskog teksta o devoluciji trebale bi da idu u smeru taksativnog nabranja osnova i preciziranja uslova za primenu devolucije, kao i uspostavljanja ravnoteže između ovog principa hijerarhije i jednako važnog principa samostalnosti podređenog tužioca.³⁸² Mogućnost zloupotrebe ovlašćenja višeg tužioca da preuzme predmet da bi na taj način uticao na predistražni postupak i istragu jeste rešenje koje Venecijanska komisija³⁸³ preporučuje za odlučivanje o

³⁸⁰ Verovatno zbog odsustva preciznih kriterijuma za devoluciju nadležnosti predlozi učesnika u krivičnom postupku da se izvrši devolucija nadležnosti, u Republičkom javnom tužilaštvu, tretirani su kao pritužbe na rad nadležnog javnog tužilaštva. U predmetima Ktr. 1297/14. i Ktr. 257/15. Republičkog javnog tužilaštva predlog oštećenog za devoluciju nadležnosti smatran je pritužbom na rad postupajućeg javnog tužioca i o njima je odlučivano saglasno čl. 72. i 73. Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima.

³⁸¹ Elaborazione di una risoluzione unitaria in materia di organizzazione degli Uffici del Pubblico Ministero (odluka od 16. novembra 2017), http://www.dirittoegiustizia.it/allegati/PP_AMM_17Circ.CSMUfficiProcura_s.pdf i <http://www.csm.it/documents/21768/131364/01bis-+Circolare+Procure.pdf/2a1c65e2-5c0e-f4b3-f5e1a84dba1702c>, 21.7.2018.

³⁸² Osim toga, u stavu 9. Preporuke Rec (2000) 19 navodi se da bi organizacija i funkcionisanje javnog tužilaštva, podela predmeta u njemu i sl. trebala da zadovolji uslov nepristrasnosti i samostalnosti. Teško je poverovati da devolucija koja dopušta bezrazložno oduzimanje predmeta može da zadovolji uslov nepristrasnosti.

³⁸³ 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 94 th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr Nicolae Esanu (Member,

prigovoru na obavezno uputstvo nadređenog, odgovarajućim i u pogledu devolucije. Dakle, nadzor nad primenom devolucije trebalo bi da sprovodi neko nezavisno telo poput suda ili tužilačkog saveta.

Pravo neposredno višeg javnog tužioca da ovlasti nižeg javnog tužioca da postupa u predmetu iz nadležnosti drugog nižeg javnog tužioca, kada je nadležni javni tužilac sprečen iz pravnih ili stvarnih razloga da postupa u tom predmetu predstavlja posebno subordinarno ovlašćenje, supstituciju koja je regulisana čl. 20. Zakona. Kada primeni supstituciju, neposredno viši javni tužilac je dužan da donese obrazloženo rešenje, protiv koga nije predviđeno posebno pravno sredstvo. Utisak je da način na koji je normirana supstitucija, takođe, ne može da zadovolji kriterijum nepristrasnosti i samostalnosti u dodeli predmeta, koji zahteva stav 9. Preporuke 19. Komiteta ministara Saveta Evrope.³⁸⁴

Supstitucija nadležnosti iz čl. 20. Zakona o javnom tužilaštvu, kao pravo višeg javnog tužioca da poveri poslove jednog nižeg javnog tužioca drugom nižem javnom tužiocu predstavlja institut pravosudnog organizacionog prava. U prilog takvom shvatanju idu i pravnotehnički razlozi, supstitucija je, naime, propisana Zakonom o javnom tužilaštvu i smeštena je u odredbe koje uređuju nadređenost u javnom tužilaštvu. Pravna priroda supstitucije upućuje na zaključak da formalno predlaganje te pravne ustanove nije ovlašćenje učesnika u krivičnom postupku, s obzirom na to da se ne radi o kategoriji procesnog prava, već javnotužilačkog organizacionog prava, koja je internog karaktera i služi preraspodeli nadležnosti unutar javnog tužilaštva. Dakle, "subjekti izvan javnog tužilaštva nemaju ovlašćenje da formalno predlože avokaciju

Moldova), 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), 30.7.2018.

³⁸⁴ Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002, 30.7.2018.

nadležnosti, niti je neposredno više javno tužilaštvo dužno da se o predlogu ili inicijativi učesnika u krivičnom postupku za primenu tog instituta, izjasni”.³⁸⁵

Kao iznimni oblik predviđena je supstitucija u korist Tužioca za organizovani kriminal kome u tom slučaju Republički javni tužilac dodeljuje predmet obrazloženim rešenjem zarad efikasnijeg vođenja postupka ili iz “drugih važnih razloga”.

U kojoj situaciji postoje uslovi za primenu instituta iz čl. 20. Zakona o javnom tužilaštvu možemo zaključivati i na osnovu odluka donetih povodom podnetih zahteva za supstituciju. Zahtev Apelacionog javnog tužilaštva u Novom Sadu da se izvrši supstitucija nadležnosti Republičko javno tužilaštvo ocenilo je kao neosnovan, jer činjenica da je krivična prijava koja je odbačena podneta i protiv dva zamenika javnog tužioca u Apelacionom javnom tužilaštvu u Novom Sadu nije dovoljan razlog za supstituciju nadležnosti tog organa, budući da se može odrediti zamenik javnog tužioca iz tog tužilaštva protiv koga nije podneta krivična prijava da postupa po prigovoru na rešenje o odbacivanju krivične prijave i “tako obezbediti objektivnost u postupanju”.³⁸⁶ Republičko javno tužilaštvo nije bilo dosledno u stavu da je krivična prijava podneta protiv jednog od zamenika javnog tužioca razlog za supstituciju javnog tužilaštva u kome on vrši funkciju. Povodom akta Apelacionog javnog tužilaštva u Novom Sadu Ktr. 262/19. kojim se traži da se drugo više javno tužilaštvo ovlasti da postupa po krivičnoj prijavi podnetoj protiv zamenika javnog tužioca u Apelacionom javnom tužilaštvu u Novom Sadu, Republičko javno tužilaštvo zaključuje da je zahtev osnovan, jer je krivična prijava podneta Višem javnom tužilaštvu u Novom Sadu, kome je neposredno podređeno javno tužilaštvo u kome funkciju vrši zamenik javnog tužioca protiv koga je podneta krivična prijava.³⁸⁷ U trećem slučaju, Republičko javno tužilaštvo je na stanovištu da postoje razlozi za supstituciju nadležnosti u situaciji kada je Vrhovni kasacioni

³⁸⁵ Republičko javno tužilaštvo, KTR 1376/15. od 2.11.2015.

³⁸⁶ Republičko javno tužilaštvo, KTR 431/16. od 30.3.2016.

³⁸⁷ Republičko javno tužilaštvo, KTR 198/19. od 25.2.2019.

sud svojim rešenjem prethodno izvršio prenošenje mesne nadležnosti sa Osnovnog suda u Požarevcu na Osnovi sud u Smederevu. S obzirom na to da je iz “daljeg postupanja izuzet Osnovni sud u Požarevcu pred kojim postupaju Osnovno javno tužilaštvo u Požarevcu”, “postoje pravni razlozi iz kojih je Osnovno javno tužilaštvo sprečeno da postupaju” u konkretnom predmetu.³⁸⁸ Premda smatramo da je odluka ispravna, čini nam se da je ovom prilikom Republičko javno tužilaštvo poseglo za pogrešnom argumentacijom, navodeći pravne razloge kao osnov za supstituciju. Osnovno javno tužilaštvo u Požarevcu suočavalo bi se sa realnim poteškoćama da zastupa optužni akt pred sudom u Smederevu, što se nikako ne može ubrojati u pravne razloge, već su u pitanju stvarni razlozi za primenu supstitucije. Celishodnost se ne smatra razlogom za primenu supstitucije, “jer razlozi celishodnosti ma koliko bili opravdani” ne predstavljaju osnov za primenu čl. 20. Zakona o javnom tužilaštvu, stoji u jednoj odluci Republičkog javnog tužilaštva.³⁸⁹ Ne samo da se isključivanje celishodnosti kao osnova za supstituciju zasniva na uskom tumačenju čl. 20. st. 1, već je i suprotno stavu izraženom u prethodno citiranoj odluci u kojoj su poteškoće mesno nadležnog tužilaštva da zastupa optužni akt pred sudom na koga je prenet nadležnost ocenjene kao povod za supstituciju, što u suštini predstavlja promenu nadležnosti iz razloga celishodnosti.

Prethodni uslov za ostvarivanje subordinacije je mogućnost nadređenog javnog tužioca da izvrši uvid u predmet nižeg javnog tužioca. Član 21. Zakona određuje da neposredno nadređeni javni tužilac ima pravo da izvrši uvid u svaki predmet podređenog javnog tužioca, koji je obavezan da neodložno postupi po zahtevu. Iz ovako konstruisane norme proizilazi da javni tužilac koji nije Republički, nema pravo uvida u predmet područno nižeg javnog tužioca, ako se ne radi o neposredno nižem javnom tužiocu. U praksi bi to značilo da apelacioni javni tužilac ne može da izvrši uvid u predmete osnovnih tužilaštava sa svog područja. Takvo rešenje je suprotno prirodi sistema nadređenosti i

³⁸⁸ Republičko javno tužilaštvo, KTR 1076/17. od 24.11.2017.

³⁸⁹ Republičko javno tužilaštvo, KTR 1231/17. od 9.11.2017.

otežava ostvarivanje nadzorne i hijerarhijske funkcije apelacionim javnim tužiocima.

Zahtev za uvid dostavlja se nižem javnom tužiocu koji nakon toga neodložno dostavlja predmet neposredno višem javnom tužiocu. Iz pravila o uvidu u predmete proizilazi da Republički javni tužilac može direktno da se obrati bilo kom javnom tužiocu u sistemu i zatraži uvid u bilo koji predmet, a da javni tužilac koji je primio zahtev predmet dostavlja kaskadnim putem, preko neposredno višeg javnog tužioca.

Član 22. st. 1. Zakona o javnom tužilaštvu određuje da Republički javni tužilac rukovodi i predstavlja javno tužilaštvo. Činjenica da je predstavljanje celokupnog javnog tužilaštva skoncentrisano u jednoj ličnosti, razrešava dilemu o tome da li je Javno tužilaštvo Srbije, jedan i jedinstven organ ili svako javno tužilaštvo predstavlja zaseban organ, u korist shvatanja da Javno tužilaštvo Srbije predstavlja jedan državni organ sa jedinstvenom organizacionom strukturom.

Stav 2. i 3. ovog člana sadrže odredbe o odgovornosti Republičkog javnog tužioca i svih drugih javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Republički javni tužilac za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini, javni tužioci Narodnoj skupštini i nadređenom javnom tužiocu, dok zamenici javnih tužilaca za svoj rad odgovaraju javnom tužiocu. Odgovornost vrhovnog javnog tužioca pred političkim organom znači da u postupku utvrđivanja odgovornosti pretežu politički i stranački razlozi nad profesionalnim i objektivnim i da se u osnovi profesionalna odgovornost za ostvarivanje nadležnosti javnog tužilaštva u postupku pred Narodnom skupštinom preoblikuje u političku odgovornost javnog tužioca na vrhu javnotužilačkog sistema. Ostali javni tužioci, starešine javnih tužilaštava, izloženi su političkoj, ali i hijerarhijskoj odgovornosti višem javnom tužiocu. Sličnog gledišta o karakteru odgovornosti javnog tužioca koji je na vrhu sistema pred Parlamentom je i Venecijanska komisija. Postupak utvrđivanja odgovornosti mora da uključuje pravo na “fer saslušanje”, ali i sa

takvim obezbeđenjem postoji “rizik od politizacije” i da odgovornost pred parlamentom predstavlja pritisak na tužioca da “izbegne donošenje nepopularnih odluka” i da donosi odluke koje će biti prihvatljive za organ kakav je parlament.³⁹⁰

O dvostrukom “ključu” odgovornosti pred Narodnom skupštinom i nadređenim tužiocem, Venecijanska komisija izražava nedvosmislen stav da je odgovornost parlamentu, uprkos veoma kritičkim napomenama o tom modelu, prihvatljiva jedino za Vrhovnog tužioca, koji je zadužen za sveukupnu politiku krivičnog progona. Drugi tužioci “ne mogu odgovarati parlamentu” i da “sistem dvostruke odgovornosti može da se pretvori u odsustvo bilo kakve odgovornosti”.³⁹¹

Premda rubrum člana 22. nosi naziv 'odgovornost', taj član u jednoj meri uređuje poziciju Republičkog javnog tužioca u javnotužilačkoj organizaciji predviđajući da on rukovodi radom celokupnog javnog tužilaštva i predstavlja celokupno javno tužilaštvo.

U vezi sa položajem Republičkog javnog tužioca stiče se utisak da su tvorci Zakona odlučili da naglase hijerarhijski autoritet Republičkog javnog tužioca u odnosu na tužilačku organizaciju, kao i u odnosu na druge javne tužioce. Prema tome, Republički javni tužilac nije samo javni tužilac najvišeg javnog tužilaštva i samim tim na vrhu tužilačke organizacije. Republički javni tužilac je, po slovu Zakona, sui generis javni tužilac sa proširenim i posebnim hijerarhijskim ovlašćenjima prema nižim tužiocima, ali i prema celokupnom javnom tužilaštvu. Takva zakonodavna intervencija nije bila potrebna.

³⁹⁰ 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 McMorrough (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, 4.8.2018](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-e, 4.8.2018).

³⁹¹ *Ibid*, § 78.

Postojeći centralizam i kruta redovna hijerarhija³⁹² tužilaštva omogućavaju svaku vrstu efikasne hijerarhijske intervencije Republičkog javnog tužioca, tako da se ovo “dodavanje” hijerarhijskih ovlašćenja može smatrati preteranim.³⁹³

Zakon u ovom članu preuzima Ustavom normiran sistem “duplog ključa” odgovornosti za javne tužioce. Po sistemu “duplog ključa” javni tužioci za svoj rad odgovaraju Narodnoj skupštini i višem tužiocu. Sa druge strane, Republički javni tužilac za svoj rad samo odgovara Narodnoj skupštini, a zamenici tužilaca samo javnom tužiocu. Ustav i Zakon su se opredelili za sistem političke i hijerarhijske odgovornosti, zanemarujući potrebu da se izgradi sistem odgovornosti zasnovan na individualnoj profesionalnoj etici.³⁹⁴ U vezi sa tim trebalo bi izneti zapažanje da postojeći sistem odgovornosti i nije moguće sasvim uskladiti sa sistemom profesionalne odgovornosti zasnovanim na etičkom kodeksu.³⁹⁵

Pozicija zamenika javnog tužioca u tužilačkoj službi, njegov odnos prema javnom tužiocu, kao i priroda ovlašćenja zamenika javnog tužioca uređuju se članom 23. Iz sadržine ovog člana proističe da je zamenik javnog tužioca neka vrsta “instant tužioca”, zato što nema samosvojna ovlašćenja, već isključivo vrši

³⁹² Jedan ekspert Saveta Evrope je u mišljenju o jednoj od radnih verzija Zakona o javnom tužilaštvu hijerarhijski sistem tužilaštva Srbije pravilno nazvao “jedna kruta piramida koja na vrhu ima Republičkog javnog tužioca”. G. Oberto, *Mišljenje eksperata o Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu*, tr. 15. (dokument u posedu autora G.I.)

³⁹³ Postoje tužilačke službe u kojima nema klasične piramidalne organizacije, a koje veoma uspešno obavljaju svoj zadatak progona učinilaca krivičnih i drugih kažnjivih dela. Primer za to je tužilaštvo Italije koje ne poznaje klasičan hijerarhijski model organizacije. U Italiji između tužilaštava ne postoji odnos nadređenosti. Javni tužilac, kao starešina tužilaštva, ima hijerarhijska ovlašćenja, kao što je ovlašćenje za izdavanje uputstva, samo u okviru tužilaštva kojim rukovodi. U praksi je i to ovlašćenje teorijsko budući da su uputstva za postupanje rezultat razgovora i konsultacija u okviru javnog tužilaštva. Izveštaj: Saveta Evrope, Strazbur, 10. novembar 2000. [PC-PR\Docs 2000\synthe.7] PC-PR (97) 1 REV 5.

³⁹⁴ Sistem odgovornosti zasnovan na individualnoj profesionalnoj etici se preporučuje u zaključcima jedne od konferencija vrhovnih tužilaca Evrope. “Autonomija tužilaca nužno mora da bude praćena sistemom odgovornosti koji bi trebalo da bude utemeljen na strogo individualnoj etici”, kaže se u dokumentu sa Treće konferencije vrhovnih tužilaca Evrope, održanoj 12-14. maja 2002. godine u Ljubljani. (Vidi: Zaključci konferencija vrhovnih tužilaca Evrope (CPGE), 2000-2006, Strazbur, 14)

³⁹⁵ Član 47. Zakona o javnom tužilaštvu.

zakonom poverena ovlašćenja. Dakle, možemo zaključiti da je zamenik javnog tužioca neka vrsta zakonskog punomoćnika javnog tužioca, a da je druga karakteristika njegovog statusa potpuna podređenost javnom tužiocu. Podređenost zamenika javnom tužiocu izražava se kroz njegovu dužnost da izvrši sve radnje koje mu javni tužilac poveri. Dužnost izvršavanja poverenih radnji je apsolutna, što je rešenje koje bi moralo da pretrpi korekciju. Tačnije, trebalo bi da se predvidi tzv. "klauzula odbijanja", odnosno da se predvide razlozi ili uslovi kada zamenik javnog tužioca može da odbije da izvrši poverene radnje. "Klauzula odbijanja" morala bi da bude dovedena u vezu sa pravom javnog tužioca da izda obavezno uputstvo, budući da je odbijanje da se izvrše poverene radnje produžetak prava na izjavljivanje prigovora na izdato uputstvo i zato bi moralo da bude usaglašeno sa tim pravom.³⁹⁶

Pravila za izdavanje obaveznog uputstva zameniku javnog tužioca u znatnoj meri su drugačija od pravila za izdavanje uputstava nižem javnom tužiocu od višeg javnog tužioca (čl. 24). Najpre, obavezna uputstva zameniku javnog tužioca su šireg opsega i mogu biti usmerena na sve aspekte njihovog profesionalnog delovanja, jer se ne izdaju samo za postupanje u konkretnom

³⁹⁶ Premda monokratski princip postoji i u nekim savremenim tužilačkim sistemima (npr. Francuska), u nemalom broju država unutrašnja organizacija tužilaštva ne počiva na monokratskom principu. U tim državama najčešće se pribegavalo organizovanju tužilaštva kao kolektivnog organa. Recimo, Državno tužilaštvo Republike Češke je kolektivni i hijerarhijski organ, a na vrhu tužilačke organizacije nalazi se najviši državni tužilac, koji pored redovnih hijerarhijskih ovlašćenja ima i pravo inspekcijskog nadzora nad radom svih tužilaštava. Državni tužioci svih nivoa, u okviru svoje mesne i stvarne nadležnosti, skupno obezbeđuju obavljanje delatnosti državnog tužilaštva (čl. 23), što potvrđuje zaključak da je Državno tužilaštvo u Češkoj Republici kolektivni organ. (V.: Z`akon č 283.1993 Sb., o st`atn`im zastupitelstv`i Zakon o državnom tužilaštvu Češke Republike.) U Španiji je tužilaštvo, takođe, uređeno kao kolektivni organ, što proizilazi iz odredbe da svi nosioci tužilačke dužnosti (naziv tužioci) nastupaju kao predstavnici institucije (čl. 23.). Osim toga, čl. 41. Zakona govori da je funkcija tužilaca redovna, jer se starešine tužilaštva nakon isteka mandata vraćaju redovnim dužnostima u tužilaštvu, što se može uzeti kao još jedna potvrda kolektivne prirode tužilaštva. (Vidi Ministerio fiscal. Estatuto Organi`co. 50/81. od 30. 12.1981) U Holandiji postoje tužilaštava koja odgovaraju prvostepenim i žalbenim sudovima, dok se na vrhu tužilačke organizacije nalazi Odbor opštih tužilaca koji upravlja tužilaštvom Holandije. Prvostepena tužilaštva sastoje se od tužilaca sa zvanjima: glavni tužilac, stariji tužilac, tužilac, zamenik tužioca i vršilac dužnosti tužioca u tzv. sudovima izdvojenih zasedanja. Pri žalbenim sudovima tužilačku dužnost vrše glavni opšti tužilac i opšti tužilac (chief advocate general, advocates general). Tužilaštvo je, prema tome, hijerarhijski ustrojen organ na čijem vrhu je Odbor opštih tužilaca. U Odboru tužioci različitih zvanja istovremeno i kao članovi kolektivnog organa vršr svoju dužnost. (Vidi: Peter J.P.Tak, *The Dutch criminal justice system*, second revised edition, Den Haag 2003, pag. 28-29, https://www.wodc.nl/binaries/ob176-volledige-tekst_tcm28-78794.pdf, 16.8.2018.

predmetu kao prilikom izdavanja obaveznog uputstva nižem javnom tužiocu od nadređenog javnog tužioca. Obavezna uputstva zameniku javnog tužioca mogu da sadrže svaki nalog za “ rad i postupanje”, a ne samo nalog za postupanje u konkretnom predmetu.

Kao što ne propisuje posebne uslove za devoluciju nadležnosti, Zakon ne propisuje ni posebne uslove za izdavanje obaveznog uputstva zameniku javnog tužioca. Javni tužilac može, bez ikakvog povoda, da izda obavezno uputstvo i da izvrši upad u procesnu aktivnost zamenika javnog tužioca. O tome da je pravo na izdavanje uputstva ograničeno, zaključujemo tek na osnovu prigovora na ovu vrstu obaveznog uputstva. Prema slovu Zakona za izjavljivanje prigovora zahteva se da uputstvo bude nezakonito i neosnovano, znači i protivno zakonu, ali i bez osnova. Sadržina osnova za izjavljivanje prigovora u velikoj meri obesmišljava prigovor, tako da konstatacije iznete povodom prigovora na uputstvo višeg tužioca važe i za ovu vrstu uputstva, pa ih nećemo ponavljati. Možda bi jedino trebalo reći da je savremenom tužilaštvu potrebna inteligentna hijerarhijska organizacija koja omogućava da se svako smatra odgovornim za obavljanje njemu poverenih zadataka, što ovako postavljen odnos nadređenosti ne dopušta.

Procedura za izdavanje uputstva i izjavljivanje prigovora podrazumeva pisanu formu, a o prigovoru zamenika javnog tužioca na izdato uputstvo odlučuje neposredno viši tužilac, što je rešenje koje sledi logiku hijerarhijskog uređenja javnog tužilaštva.

Opšta obavezna uputstava predviđena čl. 25. Zakona o javnom tužilaštvu predstavljaju korisnu formu koja može da doprinese jednoobraznosti i delotvornosti u radu tužilaštva.

Zakonodavac je u stavu 2. čl. 25. predvideo mogućnost da Republički javni tužilac izda opšte uputstvo na predlog kolegijuma Republičkog javnog tužilaštva. Ipak, to je samo polovično rešenje, budući da Republički javni tužilac nije dužan da konsultuje kolegijum pre izdavanja uputstva. Rešenje je

protivno i samoj prirodi ove vrste uputstva, koja podrazumeva široke konsultacije o sadržini uputstva. To su razlozi u prilog potrebi da se izmeni postupak izdavanja uputstva i normira obaveza Republičkog javnog tužioca da pre izdavanja opšteg uputstva konsultuje kolegijum Republičkog javnog tužilaštva, a pojedinim slučajevima i druga zainteresovana tužilaštva.

Član 26. nosi naziv opšta nadležnost. Tim članom se uspostavljaju opšta pravila za određivanje mesne i stvarne nadležnosti javnih tužilaštava u kaznenoj materiji, ali i za određivanje nadležnosti izvan kaznenih postupaka. Kada je u pitanju nadležnost u kaznenoj materiji, u praksi u vezi sa tim ne postoje ozbiljnija sporenja. Međutim, zakonska pravila nisu siguran putokaz za utvrđivanje nadležnost u građanskoj materiji. Neretko se u praksi postavlja pitanje koji javni tužilac se ima smatrati mesno i stvarno nadležnim za učešće u parnici. Po jednom shvatanju nadležan je Republički javni tužilac, s obzirom na to da intervencije u oblasti građanskog prava, po pravilu, spadaju u njegovu nadležnost. Drugo shvatanje bilo bi da je nadležan tužilac čije je sedište u sudu pred kojim teče parnica.³⁹⁷ Treće shvatanje bi bilo da je nadležan javni tužilac koji ima saznanje da su ostvareni uslovi predviđeni čl. 214. novog Zakona o parničnom postupku³⁹⁸ za učešće tužioca u parnici, odnosno tužilac koji postupa pred sudom koji je stvarno i mesno nadležan za suđenje. Dakle, u trećem slučaju se uspostavlja neka vrsta privlačenja (atrakcije) nadležnosti, zbog čega su autori Javnotužilačkog priručnika smatrali ovo shvatanje najispravnijim.³⁹⁹ Sporenja o nadležnosti otežavaju ionako bojažljivu intervenciju javnog tužioca u parnici, te bi odredbe o nadležnosti trebalo upotpuniti i otkloniti praktične dileme prilikom određivanja stvarne i mesne nadležnosti javnih tužilaca.

³⁹⁷ Po analogiji sa zasnivanjem nadležnosti osnovnog tužioca u sedištu privrednog suda za postupanje pred tim sudom.

³⁹⁸ *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011.

³⁹⁹ G. Ilić et al., *Javnotužilački priručnik, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd 2009, 515.

U stručnoj javnosti skoro da postoji saglasnost da se prisustvo javnog tužioca izvan krivičnog postupka, posebno u građanskom postupku, opravdava zaštitom društvenih odnosno javnih interesa.⁴⁰⁰ Sa druge strane, u teoriji nema saglasnosti oko toga kakav je procesni položaj javnog tužioca van krivičnog postupka. Problem procesnog položaja javnog tužioca usložnjava se činjenicom da javni tužilac može da interveniše u različitim sudskim i nesudskim postupcima, u građanskom sudskom postupku, ali i u upravnom postupku, upravnom sporu, u postupku pred ustavnim sudom i sl.

Problem procesnog položaja javnog tužioca van krivičnog postupka nije posebno razmatran u domaćoj teoriji, izuzev položaja javnog tužioca u građanskom postupku. Postoji više teorijskih shvatanja o procesnom položaju javnog tužioca u građanskom postupku i ovom prilikom ćemo izložiti neka od njih. Prema jednoj teoriji, javni tužilac je zastupnik države. Ova teorija ne bi mogla da se uzme za ispravnu, budući da javni tužilac može da pokrene sudski ili drugi postupak i protiv akata i radnji državnih organa. Suprotno je elementarnoj logici da javni tužilac zastupa državu i istovremeno vojuje protiv akata i radnje njenih organa. Druga teorija, po kojoj javni tužilac izvan krivičnopravosudnog sistema deluje kao zastupnik stranke i to *sui generis* zastupnik takođe nije ispravna, jer postoje situacije kada javni tužilac interveniše i bez podsticaja odnosno inicijative stranke i u slučajevima kada u vezi sa intervencijom javnog tužioca uopšte nije moguće identifikovati stranački interes. Treća teorija govori o javnom tužiocu u građanskom postupku kao o *sui generis* stranci. Kao glavni argument protiv ove teorije ističe se da konstrukcija postupka ne poznaje treću stranku, što je po ovom shvatanju upravo javni tužilac.⁴⁰¹ Uprkos raznolikosti teorija o pravnoj prirodi javnog tužioca u građanskom postupku, čini se da ni jedna od njih nije otkrila pravu prirodu javnog tužioca u građanskom postupku. Na javnog tužioca u

⁴⁰⁰ V. Rajović, Uloga javnog tužioca u građanskom sudskom postupku SFR Jugoslavije, Beograd 1965, 33.

⁴⁰¹ *Ibid.*, 33-38.

građanskom postupku i uopšte izvan krivičnog postupka ne može se gledati bez obzira na povod i razlog za njegovu intervenciju. Osnovni povod za intervenciju javnog tužioca je opšti ili javni interes, koji istovremeno određuje i njegov procesni položaj van krivičnopravosudnog polja. Osnovni povod za intervenciju javnog tužioca je zaštita opšteg ili javnog interesa, što samim tim upućuje na zaključak da je javni tužilac u tim postupcima zastupnik javnog ili opšteg interesa, a ne države ili stranaka ili sui generis stranke.

Izneto poimanje o javnom tužiocu kao zastupniku javnog ili opšteg interesa u građanskom postupku na neki način podržava i Mišljenje 3 (2008) Konsultativnog veća evropskih tužilaca "O ulozi državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema". Intervencija javnog tužioca prema Mišljenju trebalo bi da bude uspostavljena u ime društva i u javnom interesu, ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava na načelima zakonitosti, objektivnosti, pravičnosti i nepristrasnosti, dakle istim načelima na kojima se zasniva rad i delovanje javnog tužioca u krivičnom postupku.⁴⁰²

Na kraju bi trebalo reći da određenje javnog tužioca kao zastupnika javnog ili opšteg interesa nosi jedan drugi problem, a to je problem utvrđivanja sadržine pojma javnog ili opšteg interesa,⁴⁰³ budući da u nauci i praksi ne postoje egzaktni kriterijumi za njegovu identifikaciju.⁴⁰⁴ Čak ni Evropski sud za ljudska prava ne daje definiciju javnog interesa.⁴⁰⁵ Ipak, može se zaključiti da je javni interes vrednost u kojoj se ukrštaju opšti i individualni interesi i da javni interes istovremeno podrazumeva proporcionalnost i ravnotežu između obezbeđenja opšteg interesa zajednice i zaštite individualnih prava i sloboda.

⁴⁰² Mišljenja Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca (CCPE), Savjet Evrope, Podgorica 2018, 51.

⁴⁰³ Javni ineters je bez ikakvog ograničenja i uvek štiti opšti interes.

⁴⁰⁴ Istina bilo je pokušaja da se javni interes definiše. Recimo, Milenko Jovanović kaže da je javni interes "iz individualnih interesa izdvojen prosečan interes". (V.: M. Jovanović, *O javnom interesu kod zahteva za zaštitu zakonitosti*, Pravni život, 3-4, Beograd 1958, 2.

⁴⁰⁵ <https://strasbourgobservers.com/2018/10/22/comparing-the-proposed-eu-directive-on-protection-of-whistleblowers-with-the-principles-of-the-european-court-of-human-rights/>, 15.4.2019.

U sferi građanskopravnih odnosa javni tužilac ima brojna ovlašćenja i mogućnosti da interveniše radi zaštite ustavnosti i zakonitosti. Pojedina proističu iz procesnih, a druga iz materijalnih propisa.

Javni tužilac se može još pojaviti u procesnoj ulozi umešača u parničnom postupku, ako na osnovu zakonskog ovlašćenja učestvuje u parnici koja teče među drugim licima. Kao umešač ovlašćen je da u granicama tužbenog zahteva predlaže da se utvrde i činjenice koje stranke nisu navele i izvedu dokazi koje stranke nisu predložile, kao i da izjavljuje pravne lekove (čl. 214. ZPP). Dakle, javnom tužiocu su data široka ovlašćenja u parničnom postupku, jer se pojavljuje kao zaštitnik opšteg interesa, njegova pozicija je neutralna, a mogućnost da preduzima parnične radnje je široka. Štaviše, istim članom zakona predviđeno je da ako sud smatra da postoje zakonski uslovi za učešće javnog tužioca u parnici i ako je njegovo učešće potrebno, obavestiće o tome nadležnog javnog tužioca i odrediće mu rok da interveniše u parnici.

Ipak, osnovno procesno ovlašćenje javnog tužioca za intervenciju u parničnom postupku uspostavljeno je čl. 421. Zakonom o parničnom postupku,⁴⁰⁶ kojim se ustanovljava poseban vanredni pravni lek zahtev za preispitivanje pravosnažne presude. Čl. 421. ZPP predviđeno je da protiv pravosnažne presude donete u drugom stepenu Republički javni tužilac može Vrhovnom kasacionom sudu da podnese zahtev za preispitivanje pravosnažne presude. Zahtev može da se podnese u roku od tri meseca ako je pravosnažnom presudom povređen zakon na štetu javnog interesa. Drugostepeni sud, protiv čije presude je podnet zahtev, dužan je da u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva dostavi spise predmeta Vrhovnom kasacionom sudu. Zahtev za preispitivanje pravosnažne presude sadrži označenje sudske presude čije se preispitivanje predlaže, kao i razloge i obim u kome se predlaže preispitivanje (čl. 422). Ako Vrhovni kasacioni sud ne odbaci zahtev za preispitivanje pravosnažne presude, dostaviće ga strankama iz parničnog

⁴⁰⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US i 55/2014)

postupka u kome je doneta pravosnažna presuda protiv koje je podnet zahtev, a one mogu u roku koji sud odredi da podnesu odgovor na zahtev za preispitivanje pravosnažne presude.

Prema Zakonu o obligacionim odnosima⁴⁰⁷ javni tužilac ima samo jedno ovlašćenje i to regulisano članom 109. stav 2. Zakona o obligacionim odnosima. Javni tužilac ima pravo da zahteva utvrđenje ništavosti ugovora. Ovo pravo, pored javnog tužioca, ima svako zainteresovano lice, a na ništavost sud pazi po službenoj dužnosti. Pod ništavnim ugovorom se podrazumeva ugovor koji je protivan prinudnim propisima, javnom poretku ili dobrim običajima, ugovor je ništav ako cilj povređenog pravila ne upućuje na neku drugu sankciju ili ako zakon u određenom slučaju ne propisuje što drugo (čl. 104. ZOO). Parnicu radi poništenja ugovora javni tužilac pokreće po službenoj dužnosti, vršeći funkciju zaštite zakonitosti. Važno je primetiti da se u ovoj parnici javni tužilac pred sudom pojavljuje u ulozi parnične strane sa svim procesnim pravima koje ima stranka.

Javni tužilac može da ima svojstvo stranke u upravnom postupku na osnovu odredbe iz čl. 44. st. 3. Zakona o opštem upravnom postupku.⁴⁰⁸ Prema toj odredbi zastupnici kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti, koji su organizovani saglasno propisima, mogu da imaju svojstvo stranke u upravnom postupku ako ishod upravnog postupka može da utiče na interese koje zastupaju. Dakle, javni tužilac bi mogao u vršenju ustavne funkcije zaštite zakonitosti da se pojavi u ulozi stranke u upravnom postupku sa zadatkom da obezbedi javni interes.

Prema zakonu o upravnim sporovima⁴⁰⁹ (čl. 11. st. 2), ako je upravnim aktom povređen zakon na štetu javnog interesa, upravni spor može da pokrene nadležni javni tužilac. Međutim, javno tužilaštvo, istina u iznimnim situacijama, može da bude i tuženi u upravnom sporu kada se osporava

⁴⁰⁷ *Službeni list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 57/89 i *Службени лист СРЈ*, br. 31/93.

⁴⁰⁸ *Službeni glasnik RS*, br. 18/2016.

⁴⁰⁹ *Službeni glasnik RS*, br. 111/2009.

upravni akt tog organa ili kada po zahtevu ili žalbi stranke nije donelo upravni akt (ćutanje administracije).

Zakon o upravnim sporovima predviđa i poseban vanredni pravni lek protiv pravosnažne odluke Upravnog suda (ćl. 49). Zahtev za preispitivanje sudske odluke mođe da podese stranka i javni tužilac i on se podnosi kada je to zakonom predviđeno, u slućajevima kada je sud odlučivao u punoj jurisdikciji i u stvarima u kojima je u upravnom postupku bila isključena žalba. Zahtev mođe da se podnese zbog povrede zakona, drugog propisa ili opšteg akta ili povrede pravila postupka koja je mogla biti od uticaja na rešenje stvari.

Zakonom o privrednim prestupima⁴¹⁰ regulisano je, u ćlanu 50, da javni tužilac pokreće postupak za privredne prestupe pred nadležnim sudom. Detaljnija regulacija položaja i nadležnosti javnog tužioca u ovom postupku nalazi se u ćlanovima 75. i 76. dok je u ćlanu 130. propisano da protiv pravosnažne presude kojom je povređen zakon ili propis o privrednom prestupu, kao i protiv sudskog postupka koji je prethodio pravosnažnoj sudskoj odluci, nadležni javni tužilac mođe podići zahtev za zaštitu zakonitosti.

Zakon o javnom tužilaštvu (ćl. 28) propisuje mogućnost odlaganja ili prekida izvršenja odluke donete u sudskom ili drugom postupku. Javni tužilac mođe zahtevati odlaganje ili prekid izvršenja odluke kad smatra da postoje razlozi da se vanrednim pravnim sredstvom pobija odluka doneta u sudskom ili drugom postupku. Zahtev se podnosi organu koji dozvoljava izvršenje odluke, a ako je izvršenje počelo – organu koji ga sprovodi zajedno sa dokazom da je uložio vanredno pravno sredstvo. Ukoliko zahtev bude usvojen, odlaganje ili prekid izvršenja traje do donošenja odluke o vanrednom pravnom sredstvu javnog tužioca.

Nadležnost Republičkog javnog tužioca je posebno normirana. Prvo što pada u oći je da ćl. 29. Zakona, koji normira nadležnost Republičkog javnog

⁴¹⁰ *Službeni list SFRJ*, br. 4/77, 36/77, 14/85, 10/86, 74/87, 57/89 i 3/90 i *Službeni list SRJ*, br. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 i 64/2001 i *Službeni glasnik RS*, br. 101/2005 – drugi zakon)

tužioca, nije usklađen sa Zakonom o Pravosudnoj akademiji⁴¹¹ i Zakonom o Državnom veću tužilaca.⁴¹² Naime, čl. 17. Zakona o Pravosudnoj akademiji predviđa da Programski savet Akademije utvrđuje program obuke sudija i tužilaca. Iz člana 17. ne proishodi da Programski savet to čini na predlog Republičkog javnog tužioca. Slično je i sa Zakonom o Državnom veću tužilaca. Taj Zakon Veću daje u nadležnost da predlaže program obuke za javne tužioce i zamenike koji trajno obavljaju funkciju kao da tu nadležnost Zakonom o javnom tužilaštvu nije poverio Republičkom javnom tužiocu.

Republički javni tužilac prema čl. 29. ima brojne nadležnosti, tako da Zakon u znatnoj meri izjednačava ovlašćenja javnog tužilaštva sa ličnošću Republičkog tužioca. Razgranata nadležnost Republičkog javnog tužioca samo potvrđuje tezu da je Republički javni tužilac *sui generis* javni tužilac sa proširenim i posebnim hijerarhijskim ovlašćenjima. Zbog toga uverljivo deluje primedba eksperta Saveta Evrope data u fazi pripremanja teksta Zakona o javnom tužilaštvu da pojedina ovlašćenja Republičkog javnog tužioca mogu za posledicu da imaju “prekomernu moć, ne baš kompatibilnu sa podelom nadležnosti u jednom demokratskom društvu”.⁴¹³ Imajući u vidu ovlašćenja, značaj funkcije Republičkog javnog tužioca kao i činjenicu da je u njegovom posedu skoncentrisano predstavljanje celokupne organizacije, domaća legislativa bi morala da predvidi posebne uslove za njegov izbor, koji nisu isključivo vezani sa stručnost i iskustvo. U tom smislu dobar normativni iskorak je načinjen u pogledu Evropskog javnog tužioca, koji je definisan kao organ koji vrši pravosudnu funkciju i koji se bira između kandidata čija je nezavisnost izvan svake sumnje. Predviđeno je, povrh toga, da u vršenju svoje funkcije Evropski javni tužilac mora da bude nezavisan, da “ne sme da traži, niti da prima ičija uputstva, kao i da mora da ispunjava uslove za izbor za najvišu funkciju u svakoj državi članici. Kao dodatni uslov nezavisnog vršenja

⁴¹¹ *Službeni glasnik RS*, br. 104/2009.

⁴¹² *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008. i 101/2010.

⁴¹³ P. Cornu, Prosecutor Canton of Neuchatel, *Komentari na nacrt Zakona o Državnom veću tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu*, Neuchatel 2007, 18. (dokument u posedu autora G.I.).

funkcije predviđa se nemogućnost obnove mandata, nakon isteka perioda od šest godina na koji je izabran.⁴¹⁴

Iako je Zakon o javnom tužilaštvu organizacioni propis, u čl. 26. sadrži procesnu normu po kojoj javni tužilac može zahtevati odlaganje ili prekid izvršenja odluke kad smatra da postoje razlozi da se vanrednim pravnim sredstvom pobija odluka doneta u sudskom ili drugom postupku.

Prenošenje nadležnosti predviđeno je čl. 32. Zakona i predstavlja način za vanredno upostavljanje nadležnosti drugog javnog tužilaštva. Na prvi pogled postoji izvesna kolizija između supstitucije (čl. 20) i prenošenja nadležnosti (čl. 32). Sprečenost javnog tužioca da iz stvarnih i pravnih razloga postupi u konkretnom predmetu rešava se supstitucijom, tako da se uz supstituciju prenošenje nadležnosti čini izlišnim. Međutim, budući da je prenošenje nadležnosti način da se oduzme celokupna nadležnost jednom tužilaštvu i dodeli nekom drugom, taj institut se u pogledu opsega upada u nadležnost suštinski razlikuje od supstitucije. Upravo zato što se radi o drastičnom upadu u zakonsku nadležnost jednog javnog tužilaštva, ovaj vid vanrednog uspostavljanja nadležnosti trebalo bi urediti na sasvim drugačiji način. Prvo, ne bi se smelo dopustiti da razlog za prenošenje nadležnosti bude sadržan u jednom neodređenom, bezobalnom pojmu "sprečenost". Drugo, ne bi valjalo dopustiti da promena zakonske nadležnosti javnog tužilaštva neopozivo bude u posedu jednog čoveka, Republičkog javnog tužioca. Razumno bi bilo da se krajnje restriktivno postave uslovi za prenošenje nadležnosti i da uslovi budu povezani sa vanrednim prilikama u državi ili na delu njene teritorije. Na donetu odluku da se prenese nadležnost trebalo bi dopustiti pravno sredstvo u vidu prigovora Državnom veću tužilaca. Treće, trajanje prenošenja nadležnosti moralo bi da se vremenski oroči i tako spreči da Republički javni tužilac na duži period menja zakonom uspostavljenom nadležnost javnih tužilaštava.

⁴¹⁴ A. Čavoški, M. Reljanović, *Ideja krivičnog prava EU*, Beograd 2011, 37.

O izuzeću zamenika javnog tužioca odlučuje javni tužilac, o izuzeću javnog tužioca neposredno viši javni tužilac. Novina je u tome što o izuzeću javnog tužioca odlučuje Državno veće tužilaca, čime se ovaj organ postavlja u organizacionom pogledu iznad Republičkog javnog tužioca (čl. 33).

Osnove uprave u javnom tužilaštvu uređene su Zakonom o javnom tužilaštvu, dok su mnoga pitanja razrađena podzakonskim aktom pod nazivom Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima. Staranje o upravi povereno je javnom tužiocu koji je odgovoran za pravilan i blagovremen rad javnog tužilaštva. Prema tome, uprava u javnom tužilaštvu se manifestuje kroz dve spoljašnje komponente, a to su blagovremenost i pravilnost rada. Javni tužilac, saobrazno čl. 34. Zakona, vršeci poslove uprave određuje organizaciju i rad javnog tužilaštva, odlučuje o pravima po osnovu rada zamenika javnog tužioca i o radnim odnosima osoblja u javnom tužilaštvu, otklanja nepravilnost i odugovlačenje u radu, stara se o održavanju samostalnosti u radu i ugledu javnog tužilaštva i vrši druge poslove na koje je ovlašćen zakonom ili drugim propisom.

U rukovođenju javnim tužilaštvom i u vršenju poslova uprave, javnog tužioca zamenjuje zamenik javnog tužioca koji je za to određen godišnjim rasporedom poslova (prvi zamenik). Ako godišnjim rasporedom poslova nije određen prvi zamenik ili nema uslova da bude određen, recimo javno tužilaštvo nema zamenika javnog tužioca, saglasno principu nadređenosti rukovodioca tužilaštva određuje neposredno viši javni tužilac. Rukovodilac javnog tužilaštva zamenjuje javnog tužioca u rukovođenju i poslovima uprave u javnom tužilaštvu, ali ne na osnovu godišnjeg rasporeda, već na osnovu odluke nadređenog javnog tužioca (čl. 35)

Član 36. nosi naziv vršilac funkcije. Članom se propisuje kada se postavlja vršilac funkcije javnog tužioca, ko je vlastan da to učini i period na koji se postavlja vršilac funkcije. Republički javni tužilac postavlja vršioca funkcije, a Državno veće vršioca funkcije Republičkog javnog tužioca. Toj odredbi se ne

može staviti primedba da je nelogična. Ipak, sa stanovišta iznetih primedbi na opseg nadležnosti Republičkog javnog tužioca, možda bi valjalo razmisliti o tome da se odluka o vršiocu funkcije poveri Državnom veću tužilaca. Struktura nadređenosti ne bi bila narušena ukoliko bi Državno veće tužilaca takvu odluku donosilo na osnovu predloga Republičkog javnog tužioca.

Premda, bazični Zakon o javnom tužilaštvu izraz “postavlja” u čl. 36. isključivo koristi da bi označio odluku kojom se određuje vršilac funkcije javnog tužioca najduže na period od godine dana, u čl. 15. Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije⁴¹⁵ postavljenju se daje drugo značenje, jer postavljenje u ovom slučaju predstavlja određivanje rukovodioca posebnog odeljenja. Činjenica da se rukovodilac odeljenja postavlja na neodređeno vreme, da za rukovodioca može da bude postavljen nosilac javnotužilačke funkcije iz javnog tužilaštva u kome nije obrazovano posebno odeljenje za suzbijanje korupcije, čak i iz javnog tužilaštva nižeg nivoa pretvara postavljenje u neku vrstu kvaziizbora kojim se trajno menja profesionalni status zamenika javnog tužioca koji postaje rukovodilac odeljenja.⁴¹⁶ Dakle, bez obzira što trajno nameštenje na dužnost rukovodioca posebnog odeljenja višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije ima odlike napredovanja u službi, a u slučaju da se rukovodilac postavlja iz nižeg javnog tužilaštva predstavlja vremenski neograničen privremeni izbor u više javno tužilaštvo, to ovlašćenje izvučeno je iz nadležnosti Državnog veća tužilaca, koje po Ustavu ima izborne nadležnosti i vrši izbor na trajnu funkciju zamenika javnih tužilaca.

⁴¹⁵ *Službeni glasnik RS*, br. 94/2016.

⁴¹⁶ Vremenski neograničen period postavljenja kao i mogućnost da za rukovodioca bude postavljen zamenik iz drugog javnog tužilaštva, upućuje na zaključak da bi položaj rukovodioca odeljenja višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije iz čl. 15. Zakona, trebalo razlikovati od položaja svakog drugog rukovodioca posebnog odeljenja po čl. 20. Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima (*Službeni glasnik RS*, br. 110/2009, 87/2010, 5/2012, 54/2017). Razlog više za razlikovanje rukovodioca postavljenog po čl. 15. Zakona od rukovodioca po čl. 20. Pravilnika je i u nazivu i prirodi akta na osnovu koga se postaje rukovodilac. U prvom slučaju to je posebni akt odluka ili rešenje o postavljenju, što implicira da akt o postavljenju mora da sadrži obrazloženje i razloge, dok se u drugom slučaju u godišnjem rasporedu poslova koji određuje rukovodilac odeljenja i njegov zamenik. Određivanje rukovodioca po Pravilniku, deo je jednog opsežnijeg dokumenta i samim tim u pretežnoj meri ima karakter naznake kome se poverava rukovođenje odeljenjem na godinu dana.

Dva člana Zakona govore o ličnom listu za nosioce javnotužilačke funkcije i osoblje u javnom tužilaštvu. U čl. 37. uspostavljaju se pravila za popunjavanje ličnog lista, dok čl. 38. normira sadržinu ličnog lista.

Za tačnost podataka koji se prosleđuju Veću odgovara javni tužilac i lice koje je dalo podatke. Najblaže rečeno, ovo rešenje je naopako, jer javni tužilac snosi odgovornost za podatke koje su dali drugi i koje on jednostavno prosleđuje Državnom veću tužilaca. Druga primedba tiče se sadržine ličnog lista za nosioce javnotužilačke funkcije. U lični list se unose brojni i raznovrsni, ponekad i nepotrebni podaci, kao i podaci koji se dostavljaju Agenciji za borbu protiv korupcije⁴¹⁷. Recimo, unose se i podaci o imovinskom stanju i stambenim prilikama. Zar imovinsko stanje ne obuhvata i stambene prilike? Prema tome, norme koje govore o ličnom listu trebalo bi izmeniti i upotpuniti, kao i predvideti dostupnost ličnog lista javnom tužiocu ili zameniku na koga se odnosi.⁴¹⁸

Pravilnikom u upravi u javnim tužilaštvima razrađuje se organizacija i delovanje javnotužilačke uprave, kao i druga pitanja bitna za rad javnog tužilaštva. Pravilnik donosi ministar nadležan za pravosuđe (čl. 39), a resorno ministarstvo vrši nadzor nad njegovom primenom (čl. 40). Način donošenja i nadzor nad primenom Pravilnika stvara pretpostavku za uticaj izvršne vlasti na funkcionisanje javnog tužilaštva. Uostalom, da li se organ kome drugi donosi akt o funkcionisanju i nadzire primenu tog akta, može smatrati samostalnim? Zato bi ovlašćenje za donošenje Pravilnika trebalo poveriti Republičkom javnom tužiocu uz pravo ministra nadležnog za pravosuđe i Ministarstva da

⁴¹⁷ Po čl. 43. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije svaki funkcioner nakon izbora, postavljenja ili imenovanja podnosi Agenciji izveštaj o imovini i prihodima, a po čl. 44. i prilikom bitnih promena u odnosu na podatke iz prethodnog izveštaja. (Službeni glasnik RS, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – Odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 i 8/2015 – odluka US)

⁴¹⁸ Ovo rešenje predstavlja međunarodni standard sadržan u Preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope br. Rec. (95)12. pod nazivom "O organizovanju krivičnog pravosuđa". U Preporuci stoji da bi kadrovski dosjei "koji se vode u okviru nadležnih institucija, trebalo da budu dostupni kadrovima na koje se odnose". (V.: Zbirka odabranih preporuka Saveta Evrope, Beograd 2004, 39).

izdaju saglasnost na odredbe kojima se regulišu pitanja pravosudne uprave, kao i vršenje nadzora isključivo nad primenom tih odredbi Pravilnika.

Prema čl. 40. st. 2. ministarstvo nadležno za pravosuđe može u vršenju poslova nadzora nad primenom Pravilnika od javnih tužilaštava tražiti izveštaje i podatke. Uz ovu odredbu bi trebalo predvideti neku vrstu “zaštitne klauzule”, koja bi isključivala mogućnost da se pribavljaju podaci čije bi dostavljanje bilo zadiranje u samostalnost javnog tužilaštva.

4.1.1.3. Pravosudna uprava

Pravosudna uprava je posebna glava u Zakonu od svega tri člana. Prvim članom iz ove glave određuje se krug poslova pravosudne uprave, drugim, da poslove pravosudne uprave vrši ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa izuzev obezbeđivanja finansijskih uslova za rad javnih tužilaštava, što je u kompetenciji Državnog veća tužilaca. Trećim članom iz ove glave (čl. 44) propisuje se da je ništav svaki pojedinačni akt pravosudne uprave kojim se “dira” u samostalnost javnog tužilaštva. Interesantno je da čl. 44. kada govori o samostalnosti štiti isključivo institucionalnu samostalnost organa (javna tužilaštava), a ne i ličnu samostalnost nosilaca javnotužilačke funkcije.

4.1.1.4. Položaj javnog tužioca i zamenika javnog tužioca

Čl. 45. nosi naziv samostalnost javnog tužioca i zamenika. Odredbama ovog člana utvrđuje se sadržina samostalnosti javnog tužioca i zamenika. Logično je očekivati da se članom predvide mehanizmi zaštite samostalnosti. Toga nema, tako da je član 45. tipična normativna deklaracija.

Potreban, delotvoran, ali normativno nedovoljan pokušaj izgradnje mehanizama za zaštitu samostalnosti uspostavljen je donošenjem Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca,⁴¹⁹ koji u čl. 9. kaže da o “postojanju političkog ili

⁴¹⁹ <http://www.dvt.jt.rs/akti-veca/>, 25.8.2018.

drugog nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva Veće obaveštava zamenik predsednika, koji u tom slučaju postupa kao Poverenik za samostalnost”. Nakon toga, Državno veće tužilaca je donelo Odluku o Povereniku sa samostalnost⁴²⁰ u kojoj su precizirane njegove kompetencije i način delovanja i tako zaokružen normativni okvir za uspostavljanje i delovanje Poverenika za samostalnost javnog tužilaštva. Odlukom je omogućeno da Poverenik deluje na osnovu “generalnog punomoćja” Veća, čime je donekle prevaziđena protivrečnost između sastava Veća i njegovih nadležnosti. Veće štiti i obezbeđuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika, iako u sastav Veća ulaze i “aktivni” političari, predstavnici vladajuće koalicije od koje po logici stvari često dolaze pokušaji ugrožavanja samostalnosti. Da bi se izbeglo da celokupan postupak zaštite samostalnosti bude poveren kompletnom sastavu Veća, u kome “sede” i predstavnici onih od kojih često dolazi ugrožavanje samostalnosti, pomenutom odlukom obaveštavanje javnosti i Veća o pritiscima i povredama samostalnosti preneto je na Poverenika i samim tim deo “postupka zaštite” izvučen iz potpunog sastava Veća, čime je zaštita učinjena delotvornijom.

Zakon propisuje da javni tužilac i zamenik vrše funkciju u javnom interesu radi obezbeđivanja ustavnosti i zakonitosti i nepristrasno (čl. 46). Imajući u vidu da se u ovom članu upotpunjuju i razrađuju načela u vršenju javnotužilačke funkcije, uverenja smo da su odredbe sadržane u čl. 46. trebale da budu sastavni deo čl. 10a koji sadrži katalog načela u vršenju javnotužilačke funkcije.

Već je rečeno da u domaćoj stručnoj javnosti skoro da postoji saglasnost da se prisustvo javnog tužioca izvan krivičnog postupka, posebno u građanskom postupku, opravdava zaštitom društvenih odnosno javnih interesa. Sa druge strane, pitanje da li je javni tužilac zastupnik javnog interesa izaziva sporenja u našoj stručnoj javnosti, posebno od kada je počeo da se primenjuje novi

⁴²⁰ A br. 393/17. од 7.4.2017. godine, <http://www.dvt.jt.rs/wp-content/uploads/2017/09/Odluka-DVT-A-br.-39317-od-7.4.2017.pdf>, 25.8.2018.

Zakonik o krivičnom postupku, koji afirmiše stranačku poziciju javnog tužioca u fazi glavnog pretresa. Ova dilema je dobrim delom raspravljena u relevantnim međunarodnim dokumentima koji govore o tome da je javni tužilac u krivičnom postupku zastupnik javnog interesa. Parlamentarna skupština Saveta Evrope kaže da se “nadležnost (moć) i odgovornost javnog tužioca ostvaruje gonjenjem učinilaca krivičnih dela i kroz opštu ulogu u odbrani javnog interesa u krivično-pravosudnom sistemu.⁴²¹ U dokumentu sastavljenom povodom ustavnih amandmana o pravosuđu koja je Srbija dostavila Venecijanskoj komisiji nedvosmisleno se sugerije unošenje “javnog interesa” u definiciju javnog tužilaštva kroz formulaciju da zakon može predvideti “druge vanredne poslove” javnom tužilaštvu u zaštiti javnog interesa, što implicitno ukazuje i na to da i “prve”, osnovne poslove, progon učinilaca krivičnih dela javno tužilaštvo vrši u javnom interesu.⁴²²

U čl. 47. stoji da javni tužilac i zamenik postupaju u skladu sa Etičkim kodeksom, koji donosi Državno veće tužilaca.⁴²³ Iako se to izričito ne naglašava, nema sumnje da je osnovni smisao Kodeksa određivanje pravila dobrog profesionalnog ponašanja. Etička pravila sadržana u Kodeksu ne bi trebala da sadrže odgovor na svaki konkretni etički izazov ili dilemu sa kojom se javni tužioci i zamenici mogu suočiti, već bi trebala da budu “priručnik” za ponašanje nosilaca funkcije u javnom tužilaštvu.

⁴²¹ Recommendation 1604 (2003), Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law, Council of Europe, Parliamentary Assembly 7.5, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17109&lang=en>, 28.8.2018. Javni interes se veoma često pominje u odlukama Evropskog suda za ljudska prava, iako taj sud ne daje definiciju pojma javni interes.

⁴²² 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 McMorrough (Substitute member, Ireland) Mr Jørgen Steen Sørensen (Member, Denmark) Ms Hanna Suchocka (Honorary President) Mr András Varga (Member, Hungary) § 74, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-e), 26.8.2018.

⁴²³ Sa tim u vezi članom 104. Zakona predviđa se da je "značajno" kršenje etičkog kodeksa disciplinski prekršaj.

Mera kvaliteta propisa nije samo njegova sadržina, već i način donošenja. Zato je neophodno da usvajanju kodeksa prethodi "široki konsenzus" o njegovoj sadržini.⁴²⁴ U tom smislu bilo bi korisno da se predvidi zakonska obaveza da Veće, pre usvajanja Etičkog kodeksa, obavi suštinske konsultacije sa svim relevantnim organizacijama.⁴²⁵ U vezi sa procedurom usvajanja Kodeksa u jednom od dokumenata Venecijanske komisije, koji se odnosio na zakonski okvir o javnom tužilaštvu Srbije, naglašava se da će prava pripadnika javnotužilačke organizacije biti bolje zaštićena ukoliko profesionalne organizacije budu uključene u "ranijoj fazi" postupka usvajanja Kodeksa i da bi takvu vrstu konsultacija trebalo predvideti.⁴²⁶

Trebalo bi reći i to da su osnovni međunarodni dokumenti u kojima su sadržani etički standardi za tužioce Smernice u ulozi tužilaca UN,⁴²⁷ Preporuka 19. Komiteta ministara Saveta Evrope⁴²⁸, Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim pravima i dužnostima tužilaca⁴²⁹. Najrelevantniji i najpotpuniji međunarodni dokument o etičkom ponašanju tužilaca, međutim, svakako su Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca (tzv. Budimpeštanske smernice).⁴³⁰

⁴²⁴ Pierru Cornu, Prosecutor Canton of Neuchatel, *Komentari na nacrt Zakona o Državnom veću tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu*, Neuchatel, 2007, 27. (dokument u posedu autora G.I.).

⁴²⁵ Etičkim kodeksom bi se uvela posebna profesionalna moralna pravila. Praktičan problem u primeni kodeksa biće što se tužilački sistem koleba između dužnosti javnih tužilaca i zamenika da se pridržavaju kodeksa i činjenice da javni tužioc i za svoj rad odgovaraju Narodnoj skupštini.

⁴²⁶ 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 94 th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr Nicolae Esanu (Member, Moldova) Mr James Hamilton (Substitute member, Ireland) § 27, [www.venice.coe.int/.../documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/.../documents/?pdf=CDL-AD(2013)006-e), 3.9.2018.

⁴²⁷ Guidelines on the Role of Prosecutors, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990. <https://www.ohchr.org/EN/Professionalinterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>, 31.8.2018.

⁴²⁸ Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System, www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002, 31.8.2018.

⁴²⁹ IAP Standards of Professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors [http://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)](http://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)), 31.8.2018.

⁴³⁰ European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors ("The Budapest Guidelines"), http://www.procuracassazione.it/procurageneraleresources/resources/cms/documents/CPGE_20050531_Conference_6_Budapest_en.pdf, 1.9.2018.

U narednom članu (48) se u vidu generalne klauzule predviđa javnost rada javnog tužilaštva, uz mogućnost njenog isključenja u situaciji kada je to u skladu sa zakonom.

Da bi se ojačala stvarna samostalnost tužilaca i zamenika, Zakon o javnom tužilaštvu uvodi “dužnost rezerve” prema političkom aktivizmu. Načelno, tom rešenju se ne može uputiti kritika, jer je zabrana bavljenja politikom, za tužioce, prisutna u mnogim državama centralne i istočne Evrope. Ipak, trebalo bi uzeti u obzir i glavu 6. Preporuke Rec (2000) 19,⁴³¹ koja uspostavlja pravo nosilaca funkcije u tužilaštvu da budu “uključeni u svaku javnu raspravu u vezi sa pitanjima koja se tiču prava, rukovođenja pravosuđem i promocije i zaštite ljudskih prava”. Prema tome, možda bi trebalo precizirati normu iz čl. 49. tako da se povuče linija razgraničenja između zabrane političkog aktivizma i prava tužioca da javno izrazi lični i profesionalni stav o nekom pitanju.

U dokumentu Međunarodnog udruženja tužilaca pod nazivom Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim pravima i dužnostima tužilaca na prilično uopšten i oskudan način se govori o materijalnom položaju, kroz rečenicu da tužiocima moraju da budu obezbeđeni adekvatni uslovi za rad i naknada, koja ne može “proizvoljno” da bude umanjena.⁴³² Za razliku od dokumenta Međunarodnog udruženja tužilaca, domaće zakonodavstvo potpunije uređuje ovo pitanje dovodeći materijalni status u vezu sa individualnom samostalnošću nosilaca funkcije u javnom tužilaštvu i dostojanstvom profesije.⁴³³ Dostojanstvo javnotužilačke profesije se pominje i u Mišljenju 9. Konsultativnog veća evropskih tužilaca,⁴³⁴ ali isključivo u

⁴³¹ Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System, www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002

⁴³²IAP Standards of Professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors, [http://www.iap-association.org/Resources-Dokumentation/IAP-Standards-\(1\).29.8.2018](http://www.iap-association.org/Resources-Dokumentation/IAP-Standards-(1).29.8.2018).

⁴³³ Čl. 50. Zakona o javnom tužilaštvu.

⁴³⁴ 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 Prosecutorial Council and the functioning of prosecutor § 101, <https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-june-2018-3/16808b7144>, 4.9.2018.

kontekstu potrebe da javni tužioci svojim ponašanjem zaštite dostojanstvo svoje profesije, neopravdano zanemarujući uticaj materijalnog statusa tužilaca na dostojanstvo profesije.

Smisleno, takođe, deluje to što Zakon predviđa da plata mora da obezbedi samostalnost tužilaca i zamenika, ali u isti mah prilično nezgrapno izgleda formulacija po kojoj se platama obezbeđuje i “sigurnost... porodica” tužilaca, budući da se izraz “sigurnost” koji je upotrebljen u tekstu odredbe, po pravilu, povezuje sa fizičkom bezbednošću, a ne sa materijalnim statusom. U uporednim zakonodavstvima materijalna samostalnost javnog tužilaštva i nosilaca funkcije u tužilaštvu garantuje se različitim modalitetima, kroz zakonsko garantovanje plata, poseban tužilački budžet i sl.

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje u vršenju tužilačke funkcije, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca (čl. 51). Tekst odredbe upućuje na to da tužioci i zamenici poseduju ograničeni funkcionalni krivičnopravni imunitet, budući da ne mogu da budu krivično gonjeni, osim ako su izvršili krivično delo *kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca ili njegovog zamenika* iz čl. 360. Krivičnog zakonika. Venecijanska komisija takvo rešenje smatra optimalnim, jer je za “nezavisnost tužilaca važan imunitet”, naglašavajući da tužilac mora da uživa imunitet “prilikom preduzimanja zakonskih radnji i vršenja službene dužnosti”⁴³⁵ kao i da tužilački imunitet “naravno” treba da bude ograničen na funkcionalni imunitet.⁴³⁶

⁴³⁵ Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije 791/2014, Odseka za podršku u primjeni ljudskih prava pri Generalnom direktoratu za ljudska prava i vladavinu prava Saveta Evrope, Ureda za demokratske institucije i ljudska prava pri OEBS-u (ODIHR)CRIM-MOL/266/2015, 110-112, (<https://rm.coe.int/16806552ab>) 12. 2. 2018.

⁴³⁶ Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtu dvije grupe ustavnih amandmana koji se odnose na pravosudni sistem Crne Gore, 50 ([/www.venice.coe.int/webforms/ documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)024-e)), 12. 2. 2018.

U članu 52. reguliše se odgovornost nosilaca funkcije u javnom tužilaštvu za pričinjenu štetu. Država snosi primarnu odgovornost, što je rešenje identično sa rešenjima u mnogim evropskim državama.⁴³⁷

Strukovno udruživanje tužilaca izričito se garantuje Smernicama u ulozi tužilaca UN.⁴³⁸ Prema tom dokumentu, “tužioci mogu slobodno da formiraju profesionalna udruženja ili druge organizacije koje predstavljaju njihove interese, promovišu profesionalnu obuku i štite status tužilaca”.

Sloboda strukovnog udruživanja implementirana je u naše zakonodavstvo u članu 53. Zakona o javnom tužilaštvu. Pre poslednjih izmena Zakona o javnom tužilaštvu⁴³⁹ bilo je predviđeno da pravo na udruživanje u javnom tužilaštvu štite Državno veće tužilaca i nadređeni javni tužilac. Propisivanje obaveze Veća i nadređenog tužioca da zaštite pravo na udruživanje bilo je logična posledica činjenice da su javni tužioci i zamenici ovo pravo mogli da konzumiraju i u okviru radnog vremena. Da je u pitanju “pravo udruživanja u slobodno vreme”, ne bi bilo potrebe da se predvidi obaveza Veća i nadređenog tužioca da zaštite slobodu strukovnog udruživanja.

Poslednjim izmenama Zakona u čl. 53. pravo udruživanja u “radno vreme” je izričito normirano, pod uslovom da se učešćem u aktivnostima strukovnih i profesionalnih organizacija ne ometa rad u tužilaštvu. Unošenje ove izmene Venecijanska komisija je ocenila kao “razumnu” zakonodavnu intervenciju.⁴⁴⁰

⁴³⁷ P. Cornu, Prosecutor Canton of Neuchatel, *Komentari na nacrt Zakona o Državnom veću tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu*, Neuchatel 2007, 29. (dokument u posedu autora G.I.)

⁴³⁸ Guidelines on the Role of Prosecutors, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>, 7.9.2018.

⁴³⁹ *Službeni glasnik RS*, br.101/2013.

⁴⁴⁰ 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 94 th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr Nicolae Esanu (Member, Moldova) Mr James Hamilton (Substitute member, Ireland) § 28, [www.venice.coe.int/.../documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/.../documents/?pdf=CDL-AD(2013)006-e), 3.9.2018.

Možda bi ovom članu trebalo dodati odredbu kojom se posebno garantuje pravo na sindikalno udruživanje, imajući u vidu i da Preporuka Rec (2000) 19. u poglavlju 6. posebno jemči pravo na sindikalno udruživanje.⁴⁴¹

Član 55. propisuje trajanje funkcije javnih tužilaca, neka pravila za izbor javnih tužilaca i tzv. obavezan izbor nakon prestanka funkcije javnog tužioca zbog isteka mandata ili na lični zahtev.

U stavu 1. čl. 55. navodi se da se javni tužilac bira iz reda javnih tužilaca i zamenika, odnosno “među licima koja ispunjavaju propisane uslove”. Ima rezona propisati da se javni tužilac isključivo bira iz reda zamenika javnih tužilaca ili javnih tužilaca. Takva norma bi imala za cilj da spreči izbor na rukovodeća mesta u tužilaštvu ljudi koji prethodno nisu imali tužilačku karijeru, što bi u nekoj meri “popravljal” ustavnu proceduru izbora javnih tužilaca. Međutim, dodavanjem rečenice “odnosno među licima koja ispunjavaju propisane uslove” zakonodavac se obračunava sa idejom da se za javne tužioce biraju osobe iz reda nosilaca javnotužilačke funkcije čineći normu besmislenom, jer se propisuje nešto što se podrazumeva. Dakle, propisuje se da svako ko ispunjava uslove, bio on iz tužilaštva ili ne, može da bude biran za javnog tužioca.

U stavu 2. istog člana zakonodavac reguliše “obaveznost izbora” javnog tužioca za zamenika javnog tužioca nakon isteka mandata ili u slučaju prestanka funkcije na lični zahtev. Norma je nevešto sročena i protivrečna. Ustaljeno pravno značenje termina „bira“ je pravo izbora za jednu mogućnost, kada postoji više mogućnosti. To znači da ovde jedan pojam isključuje drugi, jer ako je organ “obavezan” da nekog izabere, onda taj organ ne “bira”.

Mandat zamenika javnog tužioca koji je prvi put izabran na funkciju traje tri godine, a svaki naredni izbor je trajan. Ustavna odredba o “probnom periodu” koja je preuzeta u čl. 56. Zakona o javnom tužilaštvu kritikovana je u

⁴⁴¹ Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System, www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002, 21.8.2018.

međunarodnim dokumentima uz isticanje da je izbor na trajni mandat zamenika javnih tužilaca “dobrodošao”.⁴⁴²

Uslovi za premeštanje tužilaca i zamenika tužilaca važna su garancija lične samostalnosti. Bezrazložno premeštanje može da bude sredstvo kažnjavanja tužilaca koji nezavisno postupaju. Zakon o JT predviđa da javni tužilac ili zamenik ne može biti premešten u drugo tužilaštvo bez svoje saglasnosti. U pogledu ovog pravila uspostavlja se jedan izuzetak u čl. 57. Zakona. Javni tužilac ili zamenik, po odluci DVT-a, može da bude premešten i bez svoje saglasnosti ukoliko je ukinuto javno tužilaštvo ili smanjen broj zamenika javnih tužilaca u njemu. Dobro je što je odluka o prinudnom premeštanju poverena DVT-u, međutim, mogućnost prinudnog premeštaja iz čl. 57. je preširoko postavljena. Čl. 57. dopušta da javni tužilac bude premešten u bilo koje tužilaštvo ne uvažavajući njegov prethodni status, odnosno njegov dotadašnji rang u tužilaštvu, kao ni njegove životne potrebe, niti potrebe njegove porodice.

U Preporuci 19 (2000)⁴⁴³ sadržani su neki standardi za “premeštaj” tužilaca. U tom dokumentu se navodi da bi premeštaj kao i unapređenje morao da se temelji na “objektivnim i unapred poznatim kriterijumima zasnovanim na stručnosti i iskustvu”, iz čega proizilazi da se na premeštaj gleda na istovetan način kao i na unapređenje. Time što ne govori o mogućnosti premeštaja mimo volje tužioca, Preporuka, uverenja smo, na posredan i rafiniran način isključuje mogućnost da premeštaj ima kazneni karakter. O tome da je prinudni premeštaj pretpostavljeni “instrument za primenu pritiska na tužioce” i mogući način da “neposlušni” tužilac bude uklonjen sa određenog slučaja govori Izveštaj Venecijanske komisije usvojen na 85. plenarnoj sednici i zato sugeriše

⁴⁴² 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 Prosecutorial Council and the functioning of prosecutor § 39, <https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-june-2018-3/16808b7144>, 4.9.2018.

⁴⁴³ Preporuka Rec (2000)19 Komiteta ministara Evrope o ulozi javnih tužilaca u sistemu krivičnog pravosuđa, <http://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>, 8.2.2018.

da pravni okvir o premeštaju mora da uključuje pravo tužioca koji je premešten na žalbu nezavisnom telu.⁴⁴⁴

Kada već Zakonom nije to urađeno, bilo bi neophodno da DVT donese poseban opšti akt kojim bi se propisala procedura za donošenje odluke kao i kriterijumi za određivanje tužilaštva u kome premešteni tužilac nastavlja karijeru. Procedura koja bi prethodila donošenju odluke o prinudnom premeštaju, morala bi da podrazumeva učešće i nosioca javnotužilačke funkcije koji se premešta.

Članovi 58-61. regulišu udaljenje sa funkcije javnog tužioca i zamenika javnog tužioca. Ovlašćenje Republičkog javnog tužioca da u prvom stepenu odlučuje o “neobaveznom” udaljenju, kao i ovlašćenje Državnog veća tužilaca da odlučuje po prigovoru na prvostepenu odluku, sledi logiku organizacije javnog tužilaštva. Međutim, to se ne može reći za rešenje iz čl. 60. st. 2. po kome o suspenziji Republičkog javnog tužioca u drugom stepenu odlučuje nadležni odbor Narodne skupštine. U glavi 5. tačka f. Preporuke stoji da bi o suspenziji tužilaca trebalo da odlučuje telo koje ima odlike tribunala.⁴⁴⁵ Odbor Narodne skupštine nema karakteristike tribunala tako da možemo da zaključimo da je ovo rešenje suprotno Preporuci.

Primedba da odredbe koje uređuju postupak “neobaveznog” udaljenja daju “diskreciona ovlašćenja” sasvim je utemeljena i zato bi trebalo predvideti pravičnu i transparentnu proceduru i samim tim suziti mogućnost za donošenje diskrecione odluke.⁴⁴⁶

⁴⁴⁴ Strasbourg, 3 January 2011, Study N° 494 / 2008, CDL-MAD(2010)040, Or. Engl., 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) on the basis of comments by Mr James Hamilton (Substitute Member, Ireland), Mr Jørgen Steen Sørensen (Member, Denmark) Ms Hanna Suchocka (Member, Poland), § 60, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e), 4.9.2018.

⁴⁴⁵ *Ibid*

⁴⁴⁶ M. Salustro, *Izlaganje na sastanku radne grupe za izradu Nacrta Zakona o tužilaštvu sa ekspertima Saveta Evrope*, Beograd 2007, 6. (dokument u posedu autora G.I.)

Zamenici javnog tužioca mogu da budu premešteni samo uz svoju saglasnost u tužilaštvo istog stepena. U slučaju ukidanja javnog tužilaštva odluku o premeštaju ili smanjenju broja zamenika u konkretnom javnom tužilaštvu donosi Državno veće tužilaca na osnovu predloga Republičkog javnog tužioca (čl. 62). Državno veće tužilaca je pitanje premeštaja usled izmene u mreži tužilaštava ili zbog smanjenja broja zamenika u konkretnom javnom tužilaštvu bliže uredilo posebnim opštim aktom kojim se razrađuju kriterijumi i propisuje postupak za premeštaj.⁴⁴⁷ Osnovni kriterijum za premeštaj u slučaju promene u mreži javnih tužilaštava kao i u slučaju smanjenja broja zamenika u konkretnom javnom tužilaštvu jeste pismeno izražena saglasnost zamenika da se premesti u određeno javno tužilaštvo. Dopunski kriterijumi prema kojima se određuje javno tužilaštvo u koje se vrši premeštaj jesu prebivalište zamenika u trenutku kada se ukida tužilaštvo ili smanjuje broj zamenika, sledeći je tužilaštvo u kome je zamenik obavljao funkciju i poslednji je dužina staža na funkciji u javnom tužilaštvu.

Pravila za upućivanje zamenika tužilaca sadržana su u čl. 63. Zakona. Zamenik javnog tužioca može da bude upućen u drugo javno tužilaštvo uz prethodno datu saglasnost i mimo saglasnosti zbog nedovoljnog broja zamenika javnih tužilaca u tužilaštvu u koje se upućuje. U tom slučaju period upućivanja je ograničen na godinu dana. Međutim, slično vremensko ograničenje uspostavlja se i za upućivanje uz saglasnost i u tom slučaju zamenik javnog tužioca može da bude upućen najduže na period od godinu dana, osim upućivanja u tužilaštvo posebne nadležnosti koje može trajati najduže četiri godine. Naročitost upućivanja u tužilaštvo posebne namene je u tome što zakonodavac, kod ovog tipa upućivanja, kao poseban uslov postavlja postojanje predloga tužioca posebne nadležnosti.

⁴⁴⁷ Pravilnik o kriterijumu i postupku za premeštaj nosilaca javnotužilačke funkcije u drugo javno tužilaštvo u slučaju ukidanja javnog tužilaštva ili smanjenja broja zamenika javnog tužioca <http://www.rjt.gov.rs/sr/aktivnosti/pravilnik-o-kriterijumima-i-postupku-za-preme%C5%Aotaj-nosilacajavnotu%C5%BDila%C4%8Cke-funkcije-u-drugo-javno-tu%C5%BDila%C5%Aotvo-u-slu%C4%8Caju-ukidanja-javnog-tu%C5%BDila%C5%Aotva-ili-smanjenja-broja-zamenika-javnog-tu%C5%BDioca>, 7.9.2016.

Upućivanje u drugo tužilaštvo i promena mesta boravka, a da prethodno precizno nisu uređene prinadležnosti, smeštaj i druga pitanja za zamenika koji se upućuje, mogu da utiču na to da upućivanje bude pretvoreno u vrstu kaznene mere za one koji nisu po volji vrhu tužilačke organizacije. Drugim rečima, široko diskreciono ovlašćenje Republičkog javnog tužioca za donošenje odluke o upućivanju, u svojoj suštini predstavlja vid pretnje proklamovanoj samostalnosti zamenika javnih tužilaca.⁴⁴⁸ Međutim, trebalo bi reći da precizne i jasne standarde za premeštaj ne sadrže ni međunarodni dokumenti. Preporuka (2000) 19 je jedini dokument koji govori o tome u tački C ističući da se mora obezbediti “mobilnost tužilaca” u skladu sa “potrebama službe”, i da mobilnost ne bi smela da bude “proizvoljna” i samo na osnovu odluka vlasti.⁴⁴⁹

Poslednje izmene zakona sa zamašnim naslovom Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije uspostavljaju novi vid upućivanja. Tim zakonom uvodi se upućivanje kao jedan od način za popunjavanje sastava posebnih odeljenja viših tužilaštava za borbu protiv korupcije.

Član 65. Zakona o javnom tužilaštvu sadrži pravila o nespojivosti javnotužilačke funkcije sa drugim funkcijama, poslovima i interesima. U stavu 1. tog člana određuje se krug poslova i funkcija apsolutno nespojivih sa javnotužilačkom funkcijom. Davanje pravnih saveta ili pružanje pravnih usluga uz nadoknadu uvodi se u krug poslova nespojivih sa funkcijom u javnom tužilaštvu. Ako na normu koja predviđa zabranu stručne pravne pomoći uz nadoknadu primenimo tradicionalni metod tumačenja *argumentum a contrario*, dolazimo do zaključka da pružanje pravnih saveta ili usluga bez

⁴⁴⁸ Sličnu odredbu je imao i jedan od naerta Zakona o javnom tužilaštvu i to rešenje je bilo kritikovano od eksperata Saveta Evrope. Eksperti su smatrali da bi u slučaju upućivanja bez saglasnosti zamenika javnog tužioca trebalo predvideti ili prigovor na upućivanje ili skratiti period upućivanja. Uzgred, upućivanje je normirano na vrlo sličan način kako je bilo uređeno u Zakonu o državnom tužioštvu, Kraljevine Jugoslavije iz daleke 1929. godine (V.: *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, br. 73/1929).

⁴⁴⁹ P. Cornu, glavni tužilac kantona Neuchâtel, Švajcarska, *Mišljenja eksperata o Zakonu o javnom tužilaštvu Republike Srbije*, 10. (dokument u posedu autora G.I.)

nadoknade nije zabranjeno i da takva aktivnost nije nespojiva sa javnotužilačkom funkcijom. Dakle, Zakon sadrži optimalno rešenje za razliku od rešenja u nekim drugim zemljama iz okruženja, Rumuniji recimo, koje su posegle za ekstremnim rešenjima i zabranile javnim tužiocima svako davanje pravnih usluga ili saveta.⁴⁵⁰ U vezi sa primenom pravila o nespojivosti trebalo bi imati na umu da Državno veće tužilaca, još uvek, nije odredilo koje su funkcije, poslovi i privatni interesi suprotni javnotužilačkoj funkciji, zbog čega se odredbe o nespojivosti u praksi i ne mogu primenjivati.

Sa druge strane, kao apsolutno spojivo sa dužnošću u javnom tužilaštvu određeno je bavljenje nastavnom i naučnom delatnošću, uz naknadu, i za takvu vrstu aktivnosti se ne zahteva posebno odobrenje.

Prilično staromodno deluje odredba iz st. 7. čl. 65. koja postavlja stroge uslove za studijska i stručna putovanja tužilaca i zamenika u inostranstvo. Zahteva se posebna odluka Državnog veća tužilaca kojom se odobrava učešće u putovanju, a kojoj prethodi pribavljanje mišljenja neposredno višeg javnog tužioca ili javnog tužioca, razmatranje ocene o radu iz ličnog lista javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca. Prilikom odobravanja učešća u studijskom ili stručnom putovanju razmatra se i poznavanje stranog jezika od javnog tužioca ili zamenika koji bi trebalo da putuje na studijsko odnosno stručno usavršavanje. Zakonska odredba o studijskim i stručnim putovanjima upotpunjena je čl. 81. st. 2. Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima. Tom odredbom napravljen je izuzetak u odnosu na režim odobravanja putovanja, time što je predviđeno da se o stručnim putovanjima u inostranstvo javnog tužioca, zamenika javnog tužioca ili zaposlenih u organizaciji strukovnih i stručnih udruženja, Republički javni tužilac samo obaveštava. Dakle, umesto sistema odobrenja, kada se radi o putovanjima u organizaciji strukovnih i stručnih udruženja, dovoljna je prijava Republičkom javnom tužiocu.

⁴⁵⁰ P. Cornu, *Mišljenje eksperata o Zakonu o javnom tužilaštvu*, PCRED/DGI, Strazbur 2002, 21.

Pored člana 65. na sukob interesa u javnom tužilaštvu primenjuju se i opšta pravila o utvrđivanju sukoba interesa funkcionera sadržana u odredbama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (čl. 34). Jedno od pravila je da članstvo u strukovnim udruženjima i organima strukovnih udruženja ne može da predstavlja sukob interesa, premda je funkcioner dužan da i takvu vrstu članstva prijavi Agenciji za borbu protiv korupcije.

O sumnji da postoji nespojivost nadređeni javni tužilac pismeno obaveštava Republičkog javnog tužioca, dok je Republički javni tužilac dužan da o sumnji u postojanje nespojivosti obavesti Veće (čl. 66). Kada sazna i oceni da je verovatno postojanje nekog od razloga koji je predviđen ovim zakonom, javni tužilac je dužan da pokrene postupak odlučivanja o nespojivosti funkcije nižeg javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca pred Republičkim javnim tužiocem. Za vođenje i odlučivanje o nespojivosti Republičkog javnog tužioca u slučaju verovatnoće da postoji nespojivost nadležno je Veće.

U situaciji kada Republički javni tužilac utvrdi da su funkcija ili posao koji vrši javni tužilac ili zamenik javnog tužioca nespojivi sa javnotužilačkom funkcijom, a ne postoje razlozi za razrešenje, o tome obaveštava neposredno višeg javnog tužioca, javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca na koga se odluka o nespojivosti odnosi. Državno veće tužilaca o svom stavu da postoji nespojivost funkcija, poslova i interesa Republičkog javnog tužioca sa njegovom funkcijom u javnom tužilaštvu, o tome obaveštava samog Republičkog javnog tužioca, a u slučaju da nespojivost predstavlja razlog razrešenja, o tome obaveštava Vladu.

U vezi sa pitanjem nespojivosti nameće se dilema o načinu otklanjanja antinomije između Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Ova dva propisa oprečno uređuju način pokretanja postupka i odlučivanje o nespojivosti odnosno sukobu interesa.⁴⁵¹ U vezi sa antinomijom

⁴⁵¹ Iz odluke Ustavnog suda Srbije IUz broj 1239/2010, proishodi da nespojivost i sukob interesa imaju istovetno značenje.

ova dva zakona nameće se dilema o načinu njenog otklanjanja, odnosno koji od propisa će se primenjivati u slučaju njihove međusobne protivrečnosti. Otklanjanje protivrečnosti po pravilu vrši se upotrebom argumenta *a cohaerentiae*. Pravila za uklanjanje protivrečnosti iz ovog argumenta izražavaju se kroz maksime *lex posterior derogat legi priori* (potonja norma ukida raniju normu iste pravne snage koja joj protivreči), *lex superior derogat legi inferiori* (viša norma ukida nižu normu koja joj je oprečna), i na kraju *lex specialis derogat legi generali* (specijalna norma ukida opštu normu, ako joj opšta norma protivreči).⁴⁵² S obzirom na to da je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije donet nakon Zakona o javnom tužilaštvu, pravilo *lex posterior* ide u prilog primene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

4.1.1.5. Izbor

Član 74. normira osnovna pravila za izbor javnih tužilaca, a čl. 75. osnovna pravila za izbor zamenika javnih tužilaca. Saglasno uobičajenoj zakonodavnoj tehnici, citirane su odredbe Ustava Republike Srbije o izboru javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, a zatim je izvršena njihova razrada.

Javne tužioce bira Narodna skupština na predlog Vlade. Ovako uređen postupak stvara mogućnost za uticaj politike na izbor javnih tužilaca. Izbor javnih tužilaca od parlamenta kritikuje Venecijanska komisija ukazujući da se na taj način pravi razlika između šefova tužilaštva, kao nosilaca političkog mandata, i zamenika javnih tužilaca, kao državnih službenika.⁴⁵³ Osim što uspostavlja podelu tužilaštva na stručni i politički deo, izbor javnih tužilaca u

⁴⁵² Neki autori uklanjanje antinomije pomoću navedenih pravila smatraju upotrebom sistemskog tumačenja. (V.: Ž. Harašić, *Argumentacija u odlukama hrvatskih sudova*, doktorska disertacija, Split 2003, 59)

⁴⁵³ Strasbourg, 18 March 2008 Opinion 467 / 2008 CDL-AD(2008)005 Or. Engl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Amendments to the Law on the State Prosecutor of Montenegro, Adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session (Venice, 14-15 March 2008) on the basis of comments by Mr Paul W. M. Broekhoven (Netherlands, Expert for the Directorate of Co-operation of the Directorate General for Human Rights and Legal Affairs) Mr Harry Gstöhl (Member, Liechtenstein) Mr Jorgen Steen Sørensen (Member, Denmark), §29, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)005-e), 24.9.2018.

Parlamentu ima i druge nedostatke. Prema mišljenju jednog eksperta Saveta Evrope na tekst nacrtu Zakona o javnom tužilaštvu, “opisani postupak” izbora starešina tužilaštva u Narodnoj skupštini ukazuje na to da “kandidat koji nema saglasnost političke vlasti nema šanse da bude izabran, čak i ako je najbolji”.⁴⁵⁴

Venecijanska komisija jedino u pogledu izbora najvišeg tužioca u parlamentu uočava neke prednosti, jer takav postupak izbora daje demokratski legitimitet nosiocu najviše javnotužilačke funkcije. Međutim, istovremeno se uočava i rizik od politizacije izbora u parlamentu i zato preporučuje mehanizme za sprečavanje politizacije. Mogući mehanizmi zaštite od politizacije su da izbor vrhovnog tužioca bude pripremljen od strane parlamentarnog odbora, koji uzima u obzir savete stručnjaka da izbor vrši kvalifikovana većina za postizanje konsenzusa i sl.⁴⁵⁵ U društvima bez tradicije vladavine prava, ipak, malo je verovatno da izbor najvišeg tužioca u parlamentu može da ima prednosti, štaviše, mnogo je verovatnije da takav model izbora nosi rizik od politizacije i samim tim rizik od krivičnog gonjenja pod senkom politike.

Trebalo bi reći i to da Zakon o javnom tužilaštvu pokušava da “popravi” ustavna pravila o izboru javnih tužilaca dajući ovlašćenje Veću da Vladi uputi predlog kandidata za javne tužioce. Ovlašćenje Državnog veća tužilaca da predloži kandidata skroman je pokušaj da se ograniči uticaj Vlade i politike na izbor javnih tužilaca.

Način izbora starešina tužilaštava stvara prostor za uticaj politike na rad javnog tužilaštva, što je protivno standardima sadržanim u dokumentima dva glavna međunarodna udruženja tužilaca. U Standardima profesionalne

⁴⁵⁴ M. Salustro, *Ekspertska mišljenje o novim Nacrtima zakona o javnom tužilaštvu i Državnom veću tužilaca*, Beograd 2007, 11. (dokument u posedu autora G.I.)

⁴⁵⁵ Strasbourg, 3 January 2011 Study N° 494 / 2008 CDL-AD(2010)040 Or. Engl. 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) on the basis of comments by Mr James Hamilton (Substitute Member, Ireland) Mr Jørgen Steen SØRENSEN (Member, Denmark) Ms Hanna Suchocka (Member, Poland), § 36, <https://rm.coe.int/1680700a60>, 24.9.2018.

odgovornosti i pregledu osnovnih prava i dužnosti tužilaca, Međunarodnog udruženja tužilaca, stoji da bi tužilac u sprovođenju ovlašćenja trebalo da bude “nezavisan i slobodan od političkih uticaja”.⁴⁵⁶ Veoma aktivno Evropsko udruženje sudija i tužilaca za slobodu i demokratiju “MEDEL” ide dalje i u svojoj Deklaraciji o principima javnih tužilaca, usvojenoj u Napulju 1996. godine, uspostavlja branu uticaju politike kroz zahtev da “postavljenje tužilaca mora biti u nadležnosti Vrhovnog saveta pravosuđa”, koji može biti zajednički za sudije i tužioce ili zasebni za tužioce.⁴⁵⁷

Premda postoje države Evrope u kojima su tužilaštva funkcionalno povezana sa vladom, uvereni smo da takav sistem nije podesan za Srbiju. Kada izvodimo takav zaključak, u vidu imamo tradicionalnu superiornost izvršne vlasti u Srbiji i činjenicu da se nadmoć vlade često proteže i na državne organe izvan izvršne vlasti, kao i da svaki politički uticaj ugrožava pravilno funkcionisanje tih organa.

Zbog čega je neophodno da javni tužilac bude izvan domašaja politike? Jedino tužilaštvo koje poseduje potrebne garancije samostalnosti može odgovoriti zadacima koji se pred njega postavljaju. I ne samo to. Samostalnost tužilaštva i nezavisnost javnih tužilaca i zamenika u odlučivanju morala bi da bude normirana prema zadacima koji se pred tužilaštvo postavljaju. Kada to kažemo, imamo u vidu promenu koncepta krivične procedure u pravcu ukidanja tzv. sudske istrage i njenog zamenjivanja tzv. tužilačkom istragom.⁴⁵⁸ Dakle, samo samostalno javno tužilaštvo i javni tužilac koji je nezavisan u radu mogu praktično i u punom kapacitetu da ostvaruju funkciju krivičnog progona

⁴⁵⁶ International Association of Prosecutors, *Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors*, The Hague 1999, 6, [http://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)/English.pdf.aspx](http://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)/English.pdf.aspx), 23.5.2018.

⁴⁵⁷ www.medelnet.org/pages/89_2.html, 1.8.2018.

⁴⁵⁸ Znatno proširivanje nadležnosti javnog tužioca izvršeno je i važećim Zakonikom o krivičnom postupku (*“Službeni glasnik RS”*, br.72/2011), kao i Zakonikom o krivičnom postupku iz 2006. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 46/2006. V.: M. Škulić, V. Bajović, *Novine i izmene Zakonika o krivičnom postupku iz 2006. godine u poređenju sa Zakonikom o krivičnom postupku iz 2001. godine*, Beograd 2007, 15.

i da vrše druge aktivnosti u krivičnom postupku (oportunitet krivičnog gonjenja u opštem krivičnom postupku i postupku prema maloletnicima). Bez nezavisnosti tužilaštva i samostalnosti u radu javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, ovlašćenja tužilaca su u suštini ovlašćenja organa ili pojedinaca koji nad njima ostvaruju kontrolu.

U prilog shvatanju da tužilaštvo u Srbiji mora organizaciono i funkcionalno da bude odvojeno od egzekutive idu i specifične prilike u Srbiji. Naime, Tužilaštvo u Srbiji ima visoko postavljene zadatke u suzbijanju kriminala. Neretko je zadatak tužilaštva da preduzme krivično gonjenje osoba povezanih sa zvaničnicima izvršne, zakonodavne, pa i sudske vlasti ili gonjenje pojedinaca koji pripadaju nekoj od ovih vlasti. U takvoj situaciji samo potpuno samostalno i funkcionalno nezavisno tužilaštvo može da odgovori zadatku i efikasno vrši progon učinilaca krivičnih dela.⁴⁵⁹

U članu 74. i 75. Zakona o javnom tužilaštvu sadržana su osnovna pravila za izbor, koja su dopunjena opštim aktima Državnog veća tužilaca. To su Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije,⁴⁶⁰ Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita na kome se proverava stručnost i osposobljenost kandidata koji se prvi put bira na funkciju zamenika javnog tužioca⁴⁶¹ i Poslovnik o radu Državnog veća tužilaca.⁴⁶²

Član 76. Zakona u stavu 1. sadrži opšte uslove za izbor javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca. Kandidat za funkciju u javnom tužilaštvu mora da bude državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit i dostojan je funkcije javnog tužioca. U tekstu odredbe se potkrala greška.

⁴⁵⁹ Gledišta smo da je nezavisnost italijanskog tužilaštva, inače identična nezavisnosti sudstva, doprinela rezultatima tužilaštva Italije u borbi protiv organizovanog kriminala. (V.: G. Ilić et al., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Beograd 2007, 116-121).

⁴⁶⁰ <http://www.dvt.jt.rs/akti-veca/>, 1.10.2018.

⁴⁶¹ <http://www.dvt.jt.rs/akti-veca/>, 1.10.2018.

⁴⁶² <http://www.dvt.jt.rs/akti-veca/>, 1.10.2018.

Prilikom nabiranja opštih uslova za izbor dostojnost se dovodi u vezi isključivo sa funkcijom javnog tužioca, što bi moglo da upućuje na pogrešan zaključak da za obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca, dostojnost nije opšti uslov. Zbog toga bi ovu odredbu trebalo upotpuniti tekстом "ili zamenika javnog tužioca", čime bi se otklonila pomenuta nedoumica.

Dostojnost kao uslov za izbor ili napredovanje u javnom tužilaštvu može se razmatrati i sa stanovišta saglasnosti, tog uslova, sa Mišljenjem br. 9. Konsultativnog veća evropskih tužilaca,⁴⁶³ koje kaže da imenovanje i napredovanje tužilaca treba da se zasniva na objektivnim i unapred poznatim kriterijumima poput stručnosti i iskustva. Iako se kompetentnost i profesionalno iskustvo navode u okviru egzemplarnog nabiranja, što znači da se time ne iscrpljuje lista mogućih kriterijuma za izbor i napredovanje i da Mišljenje br. 9. ne isključuje mogućnost da se i dostojnost propiše kao uslov za izbor ili napredovanje, nema sumnje da se dostojnost ne može podvesti pod objektivne kriterijume za izbor i napredovanje na kojima insistira Konsultativno veće.

U stručnim krugovima se, u vezi sa ovom temom, vodi intenzivna polemika o prirodi i sadržini dostojnosti kao opšteg uslova za obavljanje funkcije u javnom tužilaštvu. U toj polemici zapažen je stav prema kome dostojnost kao i podobnost jesu uslov vršenja dužnosti u pravosuđu u autoritarnim sistemima. Demokratski sistemi nisu moralno homogeni, tako da je državama sa demokratskim sistemima primereniji integritet⁴⁶⁴ kao opšti uslov za obavljanje funkcije u pravosuđu.

⁴⁶³ Council of European Prosecutors (CCPE), Opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, § 51, <https://rm.coe.int/168074738b>, 4.11.2018.

⁴⁶⁴ U domaćim dokumentima i stručnoj literaturi ne može se sresti definicija integriteta sudija i tužilaca. Često se ističe da je to nedovoljno jasan ili razgovetan pojam, koji bi mogao da označava ponašanje na društveno poželjan način, nešto između "povučenosti i učešća". U Holandiji integritet tužilaca opisuje se kao ponašanje "koje ne daje povoda da se o njemu raspravlja".

Za javnog tužioca i zamenika javnog tužioca može biti izabrano lice koje, pored opštih uslova, ispunjava i dopunske uslove. Osnovni dopunski uslov je odgovarajuće radno iskustvo u pravnoj struci nakon položenog pravosudnog ispita. Za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira na funkciju proveru stručnosti i osposobljenosti vrši se i polaganjem stručnog ispita koji organizuje Državno veće tužilaca. Sa druge strane, kandidat za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira na funkciju u osnovnom javnom tužilaštvu i koji je završio početnu obuku na Pravosudnoj akademiji nije dužan da polaže ispit koji organizuje Državno veće tužilaca, već se njemu kao merilo stručnosti i osposobljenosti uzima završna ocena na početnoj obuci na Pravosudnoj akademiji (čl.77a).

Odredbe sadržane u članovima 78-80. Zakona o javnom tužilaštvu uređuju oglašavanje izbora za javne tužioce i zamenike, podnošenje prijave kandidata i pribavljanje podataka i mišljenja. Ovaj postupak sprovodi Državno veće tužilaca, koje pribavlja podatke i mišljenja o stručnosti, osposobljenosti u radu i dostojnosti kandidata. Podaci i mišljenja pribavljaju se od organa i organizacija u kojima je kandidat radio u pravnoj struci.

U drugom odeljku, glave pet Zakona normira se postupak izbora. U vezi sa postupkom izbora javnih tužilaca i zamenika u čl. 81. predviđa se da Državno veće tužilaca obavlja razgovor sa kandidatom. Obavezan razgovor sa kandidatom mogao bi u znatnoj meri da doprinese objektivnosti odluke o predlaganju ili izboru, da je kojim slučajem propisana sadržina razgovora i eventualno predviđeno bodovanje kandidata nakon razgovora, tako da bi u tom pravcu trebalo izmeniti čl. 81. Zakona.

U stavu prvom člana 82. Zakona određuje se da pri predlaganju i izboru kandidata za javnotužilačku funkciju Državno veće tužilaca sastavlja rang-listu kandidata na osnovu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata, a prema kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti koje propisuje Državno veće tužilaca, u skladu sa zakonom.

Odredba iz st. 1. čl. 82. Zakona uključuje i obavezu Veća da donese opšti akt na bazi koga bi se vršila kvantifikacija stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti i sastavljale rang liste kandidata. Dok merenje stručnosti i osposobljenosti ima smisla, takvo rešenje u pogledu dostojnosti je u najmanju ruku problematično. Prema st. 4. člana dostojnost predstavljaju moralne osobine koje tužilac ili zamenik poseduju, kao i ponašanje u skladu sa njima. Dakle, Državno veće tužilaca bi trebalo da propiše kriterijume i merila za ocenjivanje stepena moralnosti tužilaca i zamenika, kao kriterijume i merila za gradiranje moralnosti ponašanja nosilaca javnotužilačke funkcije?⁴⁶⁵ Takav pokušaj morao bi da doživi potpuni neuspeh, zato je jedino prihvatljivo rešenje da Državno veće propisuje kriterijuma za utvrđivanje dostojnosti, odnosno nedostojnosti za obavljanje funkcije u javnom tužilaštvu, uz pretpostavku dostojnosti koja u postupku predlaganja i izbora može da bude oborena.

U stavovima 2, 3, i 4. susrećemo normativni pokušaj da se odredi sadržina pojmova stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti. Stručnost se definiše kao profesionalna kompetentnost za obavljanje dužnosti u javnom tužilaštvu i to u smislu posedovanja relevantnih teorijskih i praktičnih znanja. Osposobljenost javnih tužilaca i zamenika, prema zakonskoj definiciji, predstavlja umešnost, sposobnost da se formira profesionalni stav i spremnost da se teorijska i praktična znanja primene u procesu donošenja odluka. Dostojnost označava moralne standarde koje tužilac ili zamenik tužioca mora da ispunjava i ona se i utvrđuje na osnovu ugleda u profesionalnom okruženju, kao i na osnovu ponašanja pri obavljanju funkcije i van nje. Veoma često korišćenje pojma dostojnost osporava sa argumentacijom da bi u demokratskim društvima, koja nisu moralno homogena, od tužilaca trebalo zahtevati integritet a ne dostojnost, jer dostojnost podrazumeva ocenu ličnih i profesionalnih karakteristika sa stanovišta prevladavajućeg moralnog shvatanja sredine u kojoj tužilac živi i radi, što je teško određivo u demokratskom i etički pluralističkom društvu. Budimpeštanske smernice na tragu takvog shvatanja ističu da “ javni

⁴⁶⁵ Tužilac ili zamenik mogli bi da budu nedostojni, srednje dostojni i nedostojni i sl.

tužiocima ne smeju postupcima u privatnom životu da ugroze integritet, pravičnost i nepristranost javnog tužilaštva ili opravdanu predstavu o integritetu, pravičnosti i nepristrasnosti javnog tužilaštva”.⁴⁶⁶

U istom članu u stavu 5. preporučuje se i predlaganje i izbor kandidata proporcionalno nacionalnom sastavu stanovništva na području na kome tužilaštvo za koje se vrši predlaganje i izbor ostvaruje nadležnosti.

Javni tužilac i zamenik koji se prvi put bira na funkciju zakletvu polažu pred predsednikom Narodne skupštine. Jedino Republički javni tužilac zakletvu polaže pred Narodnom skupštinom, što je, pretpostavljamo, posledica činjenice da on vrši nadležnost u okviru prava i dužnosti Republike. Nakon polaganja zakletve organizuje se svečana sednica na kojoj izabrani javni tužilac ili zamenik stupa na funkciju u tužilaštvo u koje je izabran. Svečana sednica je bitan statusni momenat, budući da izabranom nosiocu funkcije od tog trenutka prestaje prethodna funkcija u tužilaštvu.

Zakonom se posebno uređuje situacija kada bez opravdanog razloga izabrani javni tužilac ili zamenik ne stupi na funkciju u roku od trideset dana. Usled nestupanja na dužnost smatra se da izbora nije ni bilo, o čemu odluku donosi Republički javni tužilac. Po prigovoru na odluku Republičkog javnog tužioca odlučuje Državno veće tužilaca. Kada Republički javni tužilac ne stupi na dužnost, Državno veće tužilaca donosi prvostepenu odluku, dok odluku po prigovoru donosi nadležni odbor Narodne skupštine (čl. 86).

4.1.1.6. Prestanak funkcije

U čl. 87. navode se razlozi za prestanak funkcije. Javnom tužiocu ili zameniku javnog tužioca prestaje funkcija na lični zahtev, kada navršni radni vek, kada trajno izgubi radnu sposobnost ili kad bude razrešen. Razlozi za prestanak funkcije prema uzroku mogu se podeliti u tri grupe: lične, u koje

⁴⁶⁶ European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (“The. Budapest Guidelines”), http://www.procuracassazione.it/procurageneralesources/resources/cms/documents/CPGE_20050531_Conference_6_Budapest_en.pdf, 26.10.2018.

ubrajamo svojevotjni prestanak funkcije na lični zahtev; objektivne, usled navršetka radnog veka ili trajnog gubitka radne sposobnosti; i subjektivne, usled razrešenja od funkcije zbog nesavesnosti, nestručnosti ili profesionalne krivice utvrđene u disciplinskom postupku.

U čl. 88, 89, 90. i 91. uređuju se uslovi, postupak, određuju rokovi i nadležnost za donošenje odluke o prestanku funkcije na lični zahtev, usled navršetka radnog veka i usled trajnog gubitka radne sposobnosti. Postupak za utvrđivanje razloga za prestanak funkcije javnog tužioca na lični zahtev, usled navršenja radnog veka ili trajnog gubitka sposobnosti za obavljanje funkcije, vodi Državno veće tužilaca, a o utvrđenim razlozima Državno veće tužilaca donosi odluku koju dostavlja Narodnoj skupštini. U slučaju da se radi o prestanku funkcije zamenika javnog tužioca, iz pomenutih razloga, postupak vodi i odluku donosi Državno veće tužilaca.

Odluka o prestanku funkcije na lični zahtev je konstitutivne prirode, tako da do trenutka njenog donošenja zahtev za prestanak funkcije može da bude povučen i u tom slučaju javni tužilac ili zamenik tužioca nastavlja da vrši funkciju kao da zahtev nije bio podnet.

Zakon, istina, sumarno propisuje proceduru za utvrđivanje razloga za prestanak dužnosti usled trajnog gubitka radne sposobnosti određujući da se nesposobnost za vršenje funkcije u javnom tužilaštvu utvrđuje na osnovu mišljenja stručne komisije nadležnog organa. U čl. 90. st. 2. Zakona posebno se propisuje da odluku o upućivanju na obavezan zdravstveni pregled donosi Državno veće tužilaca, na predlog javnog tužioca, neposredno višeg javnog tužioca i samog javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca. Posebno propisivanje procedure upućivanja na obavezni zdravstveni pregled stvara izvesnu nedoumicu. Najpre, nije jasno da li se radi o obaveznom upućivanju na zdravstveni pregled zarad utvrđivanja nesposobnosti za vršenje funkcije ili o naročitom zdravstvenom pregledu koji se vrši periodično odnosno prema ukazanoj potrebi? Ukoliko bi se tumačenjem došlo do zaključka da se radi o

upućivanju na zdravstveni pregled radi utvrđivanja nesposobnosti za obavljanje dužnosti, po logici stvari otvara se jedna druga dilema, a to je da li je predlog Veća obavezan uslov za pokretanje postupka i da li nepostojanje predloga, čitav postupak čini procesno manjkavim. Prilikom redakcije zakonskog teksta, svakako bi trebalo precizirati ovu normu i samim tim otkloniti iznete dileme.

Zatvorska kazna od najmanje šest meseci predstavlja apsolutni razlog za razrešenje. Sa druge strane, izvršenje prekršaja ili privrednog prestupa ili osuda za krivično delo kada nije izrečena zatvorska kazna ili je izrečena kazna zatvora u trajanju kraćem od šest meseci, može da bude razlog za razrešenje ukoliko priroda kažnjivog dela ili okolnosti pod kojima je delo izvršeno javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca čine nedostojnim funkcije. O tome kakve posledice po dostojnost ima izvršenje kažnjivog dela kada to nije apsolutni razlog za razrešenje utvrđuje organ koji sprovodi postupak, a to je Državno veće tužilaca.

Član 93. nosi naziv posebno o nestručnom vršenju. Nosilac javnotužilačke funkcije nestručno vrši funkciju ukoliko dobije ocenu „ne zadovoljava“ shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, stoji u čl. 93. Zakona. Ukoliko ovaj član dovedemo u vezu sa čl. 92. Zakona u kome su nabrojani svi razlozi za razrešenje i paralelno tumačimo ta dva člana, pada u oči da javni tužilac i zamenik mogu da budu razrešeni zbog nestručnosti i nedostojnosti, ali ne i zbog neosposobljenosti. Dakle, Državno veće predlaže za izbor javnog tužioca i bira zamenika javnog tužioca na osnovu kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti (čl. 82), ali kod razrešenja osposobljenosti nema. Ukoliko je osposobljenost uslov da bi neko bio tužilac i zamenik tužioca argument *a fortiori* ili razlog “tim pre” nalaže da neosposobljenost bude uslov za razrešenje. Neusklađenost uslova za predlaganje i izbor sa uslovima za razrešenje produkt je pravničke aljkavosti i prilikom izmena Zakona svakako da bi ukazane neusklađenosti trebalo otkloniti.

Postupak za razrešenje može da inicira bilo koje pravno ili fizičko lice, međutim. postupak se pokreće na osnovu predloga nadređenih javnih tužilaca, disciplinskih organa, ministra nadležnog za pravosuđe i organa nadležnih za vrednovanje rada u tužilaštvu. Državno veće, takođe, može da pokrene postupak za razrešenje i u tom slučaju Veće odlučuje o sopstvenom predlogu za razrešenje, suprotno principu podele procesnih uloga, izlazeći iz okvira prvenstveno decizivne funkcije koju ima u postupku za razrešenje.

Postupak razrešenja i položaj nosioca javnotužilačke funkcije regulisan je čl. 95. i 96. Zakona o javnom tužilaštvu. U pogledu načina normiranja razrešenja i položaja javnih tužilaca i zamenika u postupku mogu se izneti brojne primedbe. Prva primedba tiče se člana 95. i neprimereno kratkog roka od 45 dana u kome je Državno veće tužilaca dužno da okonča postupak za razrešenje. U vezi sa tim trebalo bi reći da se radi o instrukcionom roku, jer Zakon nije predvideo procesne sankcije za slučaj da Veće ne okonča postupak u zakonskom roku. Član 96. trebalo bi poboljšati preciziranjem položaja javnog tužioca i zamenika u postupku za razrešenje. Preciziranjem bi izričito trebalo predvideti da usmenom izlaganju pred Većem može da prisustvuje zastupnik lica protiv koga se sprovodi postupak i da obrazlaže slučaj, čime bi se obezbedilo pravo na odbranu i položaj tužioca i zamenika u postupku za razrešenje saobrazno sa Smernicama UN o ulozi javnog tužilaštva.⁴⁶⁷

Zakon u čl. 95. st. 1. predviđa da Državno veće tužilaca utvrđuje razloge za razrešenje u postupku zatvorenom za javnost. Opravdanost apsolutnog isključenja javnosti trebalo bi ceniti upoređivanjem tog rešenja sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. U odlukama *Albert and Le Compte* protiv Belgije i *H. protiv Belgije*, Evropski sud za ljudska prava zauzima stav da strukovni prekršajni postupci mogu da se odvijaju bez prisustva javnosti, ali da potpuno isključenje javnosti, ipak, nije opravdano. Prilikom odluke da li da se

⁴⁶⁷ Guidelines on the Role of Prosecutors, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990. U.N. Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 at 189 (1990), <https://www.ohchr.org/EN/Professionalinterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>, 28.6.2017.

isključi javnost, trebalo bi uzeti u obzir interese čuvanja profesionalne tajne, privatnog života i slično.⁴⁶⁸ Stavovi sadržani u odlukama Evropskog suda za ljudska prava često se koriste kao argument autoriteta za dokazivanje neke teze. Ako citirane odluke iskoristimo kao argument autoriteta za izmenu čl. 95. st. 1. tada bi odredbu o isključenju javnosti trebalo modifikovati i uvesti isključenje javnosti kao mogućnost i to na zahtev javnog tužioca ili zamenika tužioca ili kada je to neophodno zbog čuvanja profesionalne tajne.

Zakon o javnom tužilaštvu postupak za razrešenje, neopravdano, normira kao posebnu vrstu postupka u odnosu na disciplinski postupak, što za posledicu ima da je i za prvostepeni i drugostepeni postupak funkcionalno nadležno Državno veće tužilaca.

S obzirom na to da odluku o razrešenju zamenika javnih tužilaca donosi Veće, a odluku o razrešenju javnih tužilaca Narodna skupština, odluka o razrešenju Veća ima konstitutivno dejstvo u pogledu statusa zamenika javnog tužioca. U pogledu javnih tužilaca, ona je prethodni obavezni uslov za razrešenje, kojim se istovremeno i pokreće postupak za razrešenje, o čemu odlučuje Narodna skupština na predlog Vlade.

Javnotužilačka funkcija prestaje s datumom koji Narodna skupština, odnosno Državno veće tužilaca navede u svojoj odluci. Tako je u stavu 4. čl. 98. Zakona o javnom tužilaštvu određen trenutak prestanka funkcije. Rešenje da funkcija javnom tužiocu i zameniku prestaje donošenjem odluke Skupštine i Veća delimično obesmišljava kontrolu odluke pred Ustavnim sudom po žalbi.⁴⁶⁹ Jednostavno, za javnog tužioca ili zamenika protiv koga je vođen postupak stvar je suštinski okončana kada mu prestane funkcija, tako da ovo zakonsko rešenje bitno umanjuje značaj žalbe Ustavnom sudu. Kazani argumenti upućuju na neophodnost izmene čl. 98. st. 4. tako što bi bilo

⁴⁶⁸ Presude Albert i Le Compie protiv Belgije, 10. februar 1983., str 34. serija A br.. 58 i H. protiv Belgije, 30.novembar 1987., 54, serija 127-B, i Nula Mol, Katarina Harbi, *Pravo na pravično suđenje – Vodič za primenu čl. 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Beograd 2007, 43.

⁴⁶⁹ Reč je o žalbi Ustavnom sudu iz člana 161. st. 4. Ustava Republike Srbije.

predviđeno da funkcija javnom tužiocu i zameniku prestaje odlukom Ustavnog suda u postupku po izjavljenoj žalbi na odluku o razrešenju.

4.1.1.7. Vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

Glava sedam Zakona o javnom tužilaštvu nosi naziv: “Vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca”.⁴⁷⁰ Vrednovanje rada je nov institut uspostavljen radi procene stručnosti i osposobljenosti tužilaca i zamenika u obavljanju javnotužilačke funkcije. To znači da bi pravila za vrednovanje tužilaca trebala da pruže odgovor na sveprisutnu dilemu u tužilaštvu koja u žargonu glasi “ko je dobar, a ko loš tužilac” ili šta svako ko pripada tužilačkoj organizaciji mora da ispuni da bi napredovao u službi.⁴⁷¹ Ideja vrednovanja rada u tužilaštvu na sličan način je shvaćena i u okolnim državama. Takav zaključak potvrđuju Pravila za ocenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u Crnoj Gori, koja s obzirom na sadržinu kriterijuma, potkriterijuma kao i indikatora za merenje kriterijuma, upućuju na to da je zadatak ocenjivanja rada u Crnoj Gori merenje stručnog znanja i procesne osposobljenosti državnih tužilaca.⁴⁷²

Zakon o javnom tužilaštvu predviđa dve vrste vrednovanja: periodično i vanredno. Smisao periodičnog ocenjivanja je da se uspostave pravila za napredovanje javnih tužilaca i zamenika i da se putem ocenjivanja rada unapredi javnotužilačka služba. Periodično vrednovanje rada bi samo izuzetno trebalo da posluži kao osnov za razrešenje. Na tragu takvog pristupa je vrednovanje rada sudija i javnih tužilaca u pokrajini Severnoj Rajni Vestfaliji u SR Nemačkoj. Prema Naredbi Ministarstva pravosuđa te pokrajine,

⁴⁷⁰ Zakon o javnom tužilaštvu navodi da Državno veće tužilaca donosi Pravilnik o kriterijumima i merilima za vrednovanje rada (čl. 99. st. 2). Taj isti akt u Zakonu o Državnom veću tužilaca zove se Pravilnik o merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika (čl. 13).

⁴⁷¹ M. Škulić, G. Ilić, *Novi Zakonik o krivičnom postupku, kako je propala reforma, sta da se radi?* Beograd 2012, 166.

⁴⁷² Čl. 7. i 11. Pravila za ocenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, Službeni list CG, br. 1/2016 и 66/2016.

vrednovanje rada sudija i tužilaca je osnov za donošenje kadrovskih odluka, služi načelu napredovanja u službi u zavisnosti od rezultata. U postupku ocenjivanja posebna pažnja se poklanja dostojnosti, sposobnosti i stručnim rezultatima.⁴⁷³

Rešenje iz čl. 93. Zakona o javnom tužilaštvu prema kome jedna negativna ocena predstavlja osnov za razrešenje,⁴⁷⁴ osim što je suprotno smislu i svrsi vrednovanja rada, predstavlja i dodatnu pretnju samostalnosti javnih tužilaca i zamenika. Zato bi izmenama Zakona trebalo uspostaviti obavezu organa koji vrši ocenjivanje, da na sredini perioda redovnog vrednovanja upozori nosioca funkcije da će dobiti negativnu ocenu. Druga mogućnost je da dve uzastopne negativne ocene budu uslov za razrešenje zbog nestručnosti. Smisao izmena je da se kroz neku vrstu upozorenja tužilac odnosno zamenik podstakne na poboljšanje stručnosti i istovremeno onemogućiti zloupotreba ovog instituta.⁴⁷⁵

Postupak vrednovanja sprovodi javni tužilac uz pribavljanje mišljenja kolegijuma neposredno višeg javnog tužilaštva, dok vrednovanje rada zamenika javnog tužioca vrši javni tužilac, uz pribavljanje mišljenja kolegijuma javnog tužilaštva (čl. 102). Protiv odluke o vrednovanju predviđeno je posebno pravno sredstvo – prigovor Državnom veću tužilaca. Vrednovanje rada vrši se ocenama „izuzetno uspešno obavlja javnotužilačku funkciju“, „uspešno obavlja javnotužilačku funkciju“ i „ne zadovoljava“.

Pored iznetih primedbi na vrednovanje rada kao osnova za razrešenje, posebnu kritiku u glavi VII zaslužuju norme o postupku vrednovanja rada

⁴⁷³ Vrednovanje rada sudija i javnih tužilaca, Naredba Ministarstva pravosuđa od 2. maja 2005. godine (2000 - Z. 155), *Glasnik Ministarstva pravosuđa Savezne pokrajine Severna Rajna-Vestfalija* (dokument u posedu autora G.I.)

⁴⁷⁴ U Portugalu jedna negativna ocena predstavlja osnov za udaljenje sa dužnosti i podrazumeva pokretanje postupka za utvrđivanje "podobnosti" za vršenje funkcije (V.: J. Costa, *Visoki savet javnog tužilaštva Portugala*, u: *Visoki saveti pravosuđa – uporedna analiza modela u Evropi i regionu*, Beograd 2006, 66).

⁴⁷⁵ Za razliku od našeg Zakona o javnom tužilaštvu, u nekim sistemima periodično ocenjivanje isključivo služi kao osnov za unapređenje članova javnog tužilaštva. Takav slučaj je u Italiji, u kojoj Viši savet magistrature Italije unapređivanje magistrata vrši na osnovu godina profesionalnog iskustva i ocene rada. (V.: Lj. Kovačević. *Pravosudni saveti sa dužom tradicijom*, u: *Pravosudni saveti*, Beograd 2003, 66).

nosilaca javnotužilačke funkcije. Član 102. st. 1. Zakona kaže da je za vrednovanje rada tužilaca i zamenika ovlašćen nadređeni javni tužilac. Suprotno tome, eksperti Venecijanske komisije u svojim mišljenjima o Nacrtu pravilnika za ocenu rada tužilaca u postupku opšteg (re)izbora sugerišu podelu ovlašćenja. “Rešenje da se stanovište o stručnosti osobe formira od strane kolegijuma, a ne jedne osobe, čini nam se odličnim. Ono omogućava da se izbegne situacija da lična prijateljstva i neprijateljstva utiču na evaluaciju”⁴⁷⁶. Član Komisije Žan Žak Hajnc sličnog je stanovišta i navodi: “Kada je reč o proceduri evaluacije tužilaca, sama činjenica da se evaluacija prepušta kolegijumu i da se direktno nadređenoj osobi ostavlja mogućnost da se izjasni o sposobnosti i ponašanju svojih saradnika, zaslužuje sve pohvale. Time se uspostavlja, čini nam se, uravnoteženi mehanizam koji pruža razumne garancije za objektivnost”.⁴⁷⁷ Dakle, eksperti preporučuju da ovlašćenje za ocenjivanje u postupku vrednovanja rada bude podeljeno između nadređenog javnog tužioca i kolegijuma tužilaštva. Imajući u vidu uverljivost iznetih argumenata, stanovišta smo da bi proceduru za vrednovanje rada trebalo izmeniti na način na koji to preporučuju eksperti Venecijanske komisije.

4.1.1.8. Disciplinska odgovornost i disciplinski postupak

U osmoj glavi Zakona sadržane su norme o disciplinskoj odgovornosti i disciplinskom postupku. U članu 103. Zakona daje se opšti pojam disciplinskog prekršaja, a to je nesavesno vršenje funkcije ili ponašanje nedostojno javnotužilačke funkcije (čl. 103). Dakle, nesavesnost ili nedostojnost predstavljaju opšti uslov za postojanje disciplinskog prekršaja pored prisustva

⁴⁷⁶ P. Cornu, *Mišljenje na temu Poslovník o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioce javnotužilačke funkcije i Kriterijumi i merila za izbor sudija i predsednika sudova*, Neuchatel 2009, 7. koje je sastavni deo Mišljenja br. 528 / 2009, CDL (2009)101,

[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2009\)101-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2009)101-e), 27.10.2017.

⁴⁷⁷ Jean-Jacques Heintz, *Criteria and Standards for Election of Judges and Court Presidents, Rules of Procedures on Criteria and Standard for Evaluation of Qualification, Competence and Worthiness for Bearers of Public Prosecutor's Function*, Strasbourg 2009, 7. koje je sastavni deo Mišljenja br. 528 / 2009, CDL (2009)101, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2009\)101-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2009)101-e), 27.10.2017.

elemenata konkretnog disciplinskog prekršaja. Definicija disciplinskog prekršaja iz čl. 103. nije usklađena sa drugim povezanim normama Zakona. Primera radi, Državno veće tužilaca predlaže za izbor javnog tužioca i bira zamenika javnog tužioca na osnovu kriterijuma za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti. Dakle, savesnost nije uslov za predlaganje ili izbor, čak ni kandidata iz reda javnih tužilaca i zamenika, iako može da bude osnov za razrešenje, zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja.

U članu 104. Zakona određuju se obeležja disciplinskih prekršaja. Osim jezičke nepreciznosti,⁴⁷⁸opisi prekršaja sadrže i brojne druge manjkavosti. Disciplinski prekršaji⁴⁷⁹ ni u jednom slučaju nisu određeni posledično, čak ni kada obeležja disciplinskog prekršaja sama po sebi ne ugrožavaju javnotužilačku službu. Disciplinski prekršaj kod koga bi trebalo predvideti posledicu kao element prekršaja je odbijanje nosioca javnotužilačke funkcije da “vrši poslove i zadatke koji su mu povereni” od nadređenog javnog tužioca (čl. 104. st. 1. alineja 4). Povereni poslovi ili zadaci mogu da sadrže nezakonit nalog ili nalog kojim se ugrožava ili povređuje neko od načela po kojima se vrši javnotužilačka funkcija. U tom slučaju poverene poslove i zadatke bi trebalo odbiti, jer bi izvršavanjem takvog naloga nastupili negativni efekti po službu, što znači da nije opravdano svako nepostupanje po poverenim poslovima i zadacima označiti kao disciplinski prekršaj, već samo nepostupanje koje za posledicu ima ugrožavanje ili povredu načela javnotužilačke funkcije ili procesnih odnosno organizacionih principa po kojima postupaju javni tužioci i zamenici. Definicije pojedinih prekršaja ne uključuju i posebne osnove isključenja kažnjivosti, odnosno ne uzimaju u obzir okolnosti koje bi opravdavale ponašanje opisano kao disciplinski prekršaj (npr. ne izrađuje odluke u propisanim rokovima). Poslednja primedba tiče se neodređenih,

⁴⁷⁸ Disciplinski prekršaj je, recimo, značajno (važno) kršenje odredbi Etičkog kodeksa (tačka 13. čl. 104). Valjda je prekršaj kada se znatno ili u većoj meri krše odredbe Etičkog kodeksa. Postoji i prekršaj kada se ne odaje poštovanje radnom vremenu (ne poštuje se radno vreme, tač. 12. čl. 104).

⁴⁷⁹ Samo su teži disciplinski prekršaji određeni posledično.

bezobalnih pojmova koji se koriste za opisivanje disciplinskih prekršaja (npr. upušta se u neprimerene odnose sa strankama).

Disciplinski organi su svojim odlukama obrazovali praksu odlučivanja u disciplinskim postupcima, koja ima zadatak da kao i sudska praksa predupredi mogućnost donošenja kontradiktornih odluka. Zbog toga ćemo ovom prilikom izložiti neke od odluka disciplinskih organa koje bi mogle da imaju karakter precedenata.

Zamenica Višeg javnog tužioca u Beogradu oglašena je odgovornom za disciplinski prekršaj iz čl. 104. st. 1. alineja 1. Zakona o javnom tužilaštvu, jer u predmetu kojim je bila zadužena u zakonskom roku nije izjavila žalbu protiv presude kojom se šestorica okrivljenih oslobađaju optužbe da su izvršili po jedno krivično delo *nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi* iz čl. 344a st. 2. u vezi st. 1. KZ-a. Za učinjeni disciplinski prekršaj zamenici javnog tužioca je izrečena disciplinska sankcija javna opomena.⁴⁸⁰ U svom iskazu zamenica javnog tužioca je navela da je prvostepeni sud dao pogrešnu pouku o roku za izjavljivanje pravnog leka i da je rok za izjavljivanje žalbe 15 dana, a ne 8 dana kako piše u pouci prvostepenog suda, kao i da je ona blagovremeno izjavila žalbu o okviru zakonskog roka od 15 dana.

Disciplinska komisija nije prihvatila iskaz zamenice javnog tužioca, već je zaključila da ona nije postupala stručno, odgovorno i efikasno i da je "zanemarila obaveze koje zahteva javnotužilačka funkcija". Prilikom izricanja disciplinske sankcije Disciplinska komisija je uzela u obzir sve okolnosti slučaja, naročito neujednačen stav Višeg suda u Beogradu u pogledu roka za izjavljivanje žalbe protiv presuda za krivično delo *nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi* iz čl. 344a st. 2. u vezi st. 1. KZ-a. Prvostepeni disciplinski organ prilikom izricanja disciplinske sankcije imao je u vidu i činjenicu da je ovo prvi disciplinski prekršaj koji je zamenica javnog tužioca učinila.

⁴⁸⁰ Ovaj predmet nosi oznaku DVT-DK 4/15.

U iscrpnom obrazloženju, međutim, Komisija se nije bavila osnovnim spornim pravnim pitanjem, a to je da li ovaj disciplinski prekršaj može da bude učinjen jednim propuštanjem roka za izjavljivanje žalbe, budući da za označavanje radnje izvršenja ovog disciplinskog prekršaja zakonodavac koristi trajni glagol (ne izrađuje javnotužilačke odluke i ne ulaže redovna i vanredna pravna sredstva u propisanom roku). Upotreba trajnog glagola mogla bi da upućuje na zaključak da je kod ovog prekršaja neophodno da se neizrađivanje odluka ili neulaganje pravnih sredstava u roku ponovi više puta, odnosno da ima karakter učestalog ponašanja. Ukoliko bi se takvo značenje pripisalo upotrebi trajnih glagola u opisu prekršaja iz čl. 104. st. 1. alineja 1. Zakona o javnom tužilaštvu, to bi značilo da nisu ostvarena obeležja disciplinskog prekršaja, odnosno da je Komisija morala da oslobodi odgovornosti zamenicu javnog tužioca za izvršenje disciplinskog prekršaja.

Disciplinska komisija je svojom odlukom DVT DK 8/2015. odbila predlog Disciplinskog tužioca za vođenje disciplinskog postupka. Predlogom Disciplinskog tužioca zahtevano je vođenje disciplinskog postupka protiv zamenika javnog tužioca, jer je očigledno kršio obaveze pravilnog postupanja prema svedocima u postupku, tako što je naredio prinudno dovođenje svedoka, iako svedok G. Z. prethodno nije bio uredno pozvan. Donošenjem naredbe za dovođenje, suprotno čl. 195. st. 1. tač. 1. ZKP-a, zamenik javnog tužioca je prema uverenju Disciplinskog tužioca izvršio disciplinski prekršaj iz čl. 104. st. 1. alineja 6. Zakona o javnom tužilaštvu.

U prvostepenom disciplinskom postupku utvrđeno je da zamenik tužioca nije izvršio disciplinski prekršaj, jer je svedok bio dva puta uredno pozvan i oba puta se nije odazvao pozivu, a zatim je jednom odbio da primi poziv. Prema mišljenju Disciplinske komisije, svedok je izbegavao da pristupi ispitivanju, tako da je donošenje naredbe o prinudnom dovođenju bilo opravdano. U žalbenom postupku Državno veće tužilaca je rešenjem A 351/15. odbilo žalbu Disciplinskog tužioca. Veće je zaključilo da je u prvostepenom postupku pravilno i na potpun način utvrđeno činjenično stanje i da nije učinjena

povreda procesnog ili materijalnog prava. Svedok je dva puta uredno pozvan radi ispitivanja, a razlozi koje je naveo prilikom drugog pokušaja da mu se uruči poziv, ne spadaju u opravdane, tako da je odluka zamenika javnog tužioca da donese naredbu o prinudnom dovođenju bila ispravna.

Disciplinski organi tokom ovog disciplinskog postupka nisu razmatrali da li postupanje zamenika javnog tužioca uopšte može da bude predmet disciplinskog postupka, budući da funkcionalni krivičnopравни imunitet nosilaca javnotužilačke funkcije isključuje svaku, pa i disciplinsku odgovornost javnih tužilaca i zamenika, zbog odluke u konkretnom predmetu. Prema čl. 162. Ustava RS javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu da budu pozvani na odgovornost zbog izraženog mišljenja u vršenju javnotužilačke funkcije, osim ako njegovo postupanje nema obeležja krivičnog dela *kršenje zakona od strane sudija, javnog tužioca ili njegovog zamenika* iz čl. 360. KZ-a. Profesionalno mišljenje tužioc i zamenici izražavaju putem akata koje donose ili procesnih radnji koje preduzimaju. Akti koje javni tužioc i zamenici donesu ili radnje koje preduzmu ne mogu da budu povod za njihovu odgovornost, izuzev ako prilikom donošenja akata ili preduzimanja radnji nisu izvršili krivično delo *kršenje zakona od strane sudija, javnog tužioca ili njegovog zamenika* iz čl. 360. KZ-a. Sledstveno tome, ako nema uslova za vođenje krivičnog postupka protiv nosioca funkcije u javnom tužilaštvu za krivično delo iz čl. 360. KZ-a, ne može se voditi ni jedna druga vrsta postupka u kojoj bi se utvrđivala odgovornost za mišljenje koje je tužilac ili zamenik izneo konkretnoj odluci ili preduzetoj radnji.

U predmetu DVT DK 4/2014. zamenik javnog tužioca je oglašen odgovornim za kršenje načela nepristrasnosti i ugrožavanje poverenja građana u javnom tužilaštvu, jer u nekoliko predmeta u dužem periodu nije preduzeo nijednu potražnu ili procesnu radnju.⁴⁸¹ Štaviše, tokom instruktivne kontrole

⁴⁸¹ Zamenik tužioca koji je u ovom predmetu oglašen odgovornim za disciplinski prekršaj u nekim od predmeta koji su obuhvaćeni disciplinskim prekršajem nije preduzimaao radnje u periodu dužem od tri godine.

sprovedene od Višeg javnog tužilaštva u Vranju A 240/18. konstatovano je da je u četiri predmeta nastupila zastarelost krivičnog gonjenja zbog propusta odnosno nepostupanja zamenika javnog tužioca. Iako zastarelost krivičnog gonjenja, prema st. 2. čl. 104. Zakona o javnom tužilaštvu, može da bude jedan od vidova narušavanja ugleda i poverenja javnosti u javno tužilaštvo, što je posledica koja se zahteva da bi se radilo o teškom disciplinskom prekršaju, Disciplinska komisija u konkretnom slučaju nije zaključila da se radi o teškom disciplinskom prekršaju.

U predmetu DVT DK 1/2015. zamenik javnog tužioca je oglašen odgovornim jer je “značajnije” kršio odredbe Etičkog kodeksa javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.⁴⁸² Prilikom utvrđivanja odgovornosti za izvršenje ovog prekršaja neophodno je navesti odredbu Etičkog kodeksa koja je prekršena, jer se radi o prekršaju blanketnog karaktera, i utvrditi da se radi o grubom kršenju, odnosno povredi Kodeksa znatnijeg intenziteta.

U svojoj odluci Disciplinska komisija je zaključila da je zamenik tužioca povredio čl. 6. st. 2. Etičkog kodeksa jer se prema pripadnicima drugih pravosudnih profesija nije “odnosio pristojno, korektno i sa poštovanjem”, budući da je predsednici sudećeg veća, nakon okončanog pretresa, rekao da je njena odluka “nečuvena” i upitao je “šta misli”, kako će roditelji poginulih reagovati kada budu čuli za njenu odluku. Nakon obraćanja predsednici sudskog veća, zamenik tužioca koji je oglašen odgovornim obratio se i sudiji koja je bila prisutna i koja je smatrala da njegovo obraćanje predsednici sudskog veća nije korektno, rekavši joj da zna “ko je ona”. U žalbi na odluku o ustupanju u nadležnost predmeta, zamenik javnog tužioca je naveo da je sud na sve načine pokušavao da “izbegne” vođenje postupka u ovoj stvari, postavivši pitanje da li je predsedniku sudskog veća manjkala hrabrost, odlučnost “ili nešto drugo” da presudi taj predmet. Prema stavu Disciplinske komisije, “značajnije” kršenje Kodeksa je nastupilo jer je zamenik učestalo i

⁴⁸² Radi se o disciplinskom prekršaju iz čl. 104. st. 1. alineja 13. Zakona o javnom tužilaštvu.

voljno narušavao dostojanstvenost tužilačke profesije. Stav disciplinskih organa o “učestalosti” narušavanja dostojanstva profesije mogao bi da bude doveden u pitanje, jer je zamenik tužioca u kratkom periodu povodom jednog krivičnog predmeta upotrebljavao reči koje su ocenjene kao postupci koji narušavaju dostojanstvenost profesije, iz čega se teško može izvući zaključak da je takvo njegovo ponašanje bilo učestalo, frekventno ili neretko.

Težak disciplinski prekršaj je normiran u čl. 104. st. 2. Zakona o javnom tužilaštvu. Ozbiljan poremećaj u vršenju javnotužilačke funkcije ili u obavljanju radnih zadataka u javnom tužilaštvu, odnosno teško narušavanje ugleda i poverenja javnosti u javno tužilaštvo su posledice teškog disciplinskog prekršaja, koje su u isti mah differentia specifica za razlikovanje običnog od teškog disciplinskog prekršaja. Osim navođenja četiri vrste posledica po funkcionisanje službe ili reputaciju javnog tužilaštva, Zakon prilikom normiranja teškog disciplinskog prekršaja zastarelost krivičnog gonjenja i ponovljeni disciplinski prekršaj, metodom egzemplarnog nabiranja označava kao primere tipičnih povreda koje mogu da predstavljaju težak disciplinski prekršaj. U predmetu DVT DK 5/2014 zamenik javnog tužioca oglasen je odgovornim za težak disciplinski prekršaj iz čl. 104. st. 2. u vezi st. 1. alineja 13. Zakona, jer je lokalnoj prodavnici protivpravno oduzimao razne prehrambene artikle, tako što ih je stavljao u svoju torbu i bez plaćanja iznosio iz prodavnice. Iznoseći prehrambene namirnice iz prodavnice bez plaćanja, zamenik javnog tužioca je prekršio čl. 4. st. 3. i čl. 5. st. 2. Etičkog kodeksa, odnosno povredio princip odgovornosti i brige za profesionalne dužnosti. Zanimljivo je i to da je Disciplinska komisija u ovom postupku izvela dokaz gledanjem video zapisa sa sigurnosne kamere u prodavnici, polazeći od stava sudske prakse da se “video snimci koji su napravljeni bez izričite saglasnosti i mogu koristiti kao dokaz, ako su nastali kao vid opštih bezbednosnih mera”.⁴⁸³ Osim što se navodi da je protivpravno prisvajanje prehrambenih proizvoda “potpuno neprihvatljivo” i nespojivo sa funkcijom u javnom tužilaštvu, u obrazloženju ove odluke izostala

⁴⁸³ Apelacioni sud u Novom Sadu, Kž 2358/12. od 8.11.2012. godine.

je potpunija argumentacija o tome koje okolnosti postupanja zamenika javnog tužioca daju karakter teškog disciplinskog prekršaja. U drugostepenom postupku Veće je potvrdilo prvostepenu odluku o tome da je zamenik javnog tužioca učinio težak disciplinski prekršaj. Nakon toga, sproveden je postupak za razrešenje i odlukom Veća zamenik javnog tužioca je razrešen funkcije.

Prema članu 105. Zakona, disciplinske sankcije su: javna opomena, umanjenje plate do 50% do jedne godine i zabrana napredovanja u trajanju od tri godine. Disciplinske sankcije izriču se srazmerno težini učinjenog disciplinskog prekršaja. U pogledu zakonskog nabiranja sankcija, postavlja se pitanje da li nabiranje sankcija ide od blažih ka težim ili ne. Sa objektivnog stanovišta moglo bi se reći da je umanjenje plate teža disciplinska sankcija od zabrane napredovanja, iako redosled nabiranja upućuje na stav da je zabrana napredovanja najstroža disciplinska sankcija. Umanjenjem plate se oduzima neko dobro od nosioca javnotužilačke funkcije, smanjuju se njegove prinadležnosti po osnovu funkcije u određenom periodu za određeni procenat, dok se zabranom napredovanja javnom tužiocu odnosno zameniku isključivo uskraćuje mogućnost da napreduje, što po logici stvari manje pogađa izvršioca disciplinskog prekršaja od umanjenja plate. Dakle, budući da umanjenje plate ima realni, a zabrana napredovanja pretpostavljeni efekat, moglo bi se braniti shvatanje da je umanjenje plate teža disciplinska sankcija od zabrane napredovanja koja je navedena kao poslednja sankcija i koja bi zbog toga trebala da bude najstroža sankcija. Druga dilema koju nameće zakonsko navođenje disciplinskih sankcija je da li zabrana napredovanja može da bude izrečena samo za period od tri godine ili može da bude izrečena i za kraći period. U predmetu DVT DK 1/2018. godine Disciplinska komisija je izrekla sankciju zabrana napredovanja do dve godine, tako da praksa disciplinskih organa Veća poznaje izricanje ove disciplinske sankcije za period kraći od tri godine. Gledišta smo da je takva praksa pogrešna, jer zakonski tekst sankcije glasi "zabrana napredovanja u trajanju od tri godine", što znači da se zabrana napredovanja ne može odrediti u dužem, niti u kraćem roku, već isključivo u

roku od tri godine. U prilog ovakvom razumevanju sankcije ide i način na koji je propisana sankcija umanjenja plate. Prema čl. 105. st. 1. Zakona o javnom tužilaštvu, umanjenje plate može da bude do 50% od njene visine, čime zakonodavac jasno naznačava da se radi o gornjem limitu za izricanje sankcije i da je samim tim moguće umanjenje i u nižem procentu, saglasno okolnostima samog slučaja. S obzirom na to da je umesto predloga “do” koju je upotrebio za umanjenje plate, kod zabrane napredovanja upotrebio predlog “od”, nema sumnje da je intencija zakonodavca bila da sankcija zabrana napredovanja nema raspon, već da se izriče isključivo za period od tri godine.

Van svake dileme je da je javna opomena najblaža sankcija budući da ona može biti izrečena samo kada se prvi put utvrdi odgovornost javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca za disciplinski prekršaj.

Disciplinski postupak vodi Disciplinska komisija na predlog Disciplinskog tužioca. Predlog za vođenje disciplinskog postupka, Disciplinski tužilac podnosi na osnovu disciplinske prijave, što znači da nije vlastan da stavi predlog za vođenje postupka *ex officio* bez disciplinske prijave. Usled nemogućnosti predlaganja disciplinskog postupka bez posebne prijave, disciplinska prijava dobija sasvim drugačiji karakter od krivične prijave iz Zakonika o krivičnom postupku. Disciplinska prijava je kao i krivična prijava inicijalni akt, ali za razliku od krivične prijave, ona istovremeno predstavlja i formalni uslov za disciplinsko gonjenje i vođenje disciplinskog postupka.

Disciplinski postupak je hitan i zatvoren za javnost, izuzev ukoliko javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca u odnosu na koga se postupak vodi ne zahteva da postupak bude javan (čl. 107).

Javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca ima pravo da odmah bude obavešten o predlogu Disciplinskog tužioca, da se upozna sa predmetom i pratećom dokumentacijom i da lično ili preko zastupnika pruži objašnjenja i dokaze za svoje navode kao i da ih usmeno izloži pred Disciplinskom komisijom. Nakon sprovedenog disciplinskog postupka, Disciplinska komisija,

kao prvostepeni disciplinski organ, može da odbije predlog Disciplinskog tužioca ili da usvoji predlog i izrekne disciplinsku sankciju. U postupku po žalbi Državno veće tužilaca može da potvrdi prvostepenu odluku Disciplinske komisije ili da je preinači. Odluka Državnog veća tužilaca je konačna. Zakonsko rešenje po kome Državno veće tužilaca nema mogućnost da ukine i vrati na ponovni postupak odluku Disciplinskoj komisiji predstavlja ozbiljni normativni propust. Usled nemogućnosti ukidanja prvostepene odluke, Veće nema načina da otkloni bitne povrede postupka vraćanjem predmeta prvostepenom organu, već mora meritorno da odluči i u situaciji kada postoje nedostaci u sastavu odluke ili kada su u postupku koji je prethodio odluci načinjene povrede. To znači da je Veće dužno da donese odluku kojom potvrđuje ili preinačava prvostepenu odluku i kada je dispozitiv odluke Disciplinske komisije nejasan, ili obrazloženje sadrži izrazite protivrečnosti ili nelogičnosti ili je neka činjenica utvrđena putem protivpravnog dokaza, dakle i kada zbog manjkavosti u postupku ili odluci nije moguće ispitati odluku i meritorno rešiti disciplinski predmet. U toj situaciji jedini mogući način za otklanjanje bitnih povreda načinjenih u prvostepenom postupku ili prilikom izrade odluke mogao bi da bude u donošenju odluke da Veće otvori pretres, na osnovu shodne primene čl. 446. ZKP-a.

U pogledu postupka za izricanje disciplinske sankcije možda bi trebalo uneti odredbu koja postoji u nekim uporednim sistemima. Recimo u Francuskoj pre izricanja bilo koje sankcije javni tužilac ili zamenik mora da bude upozoren na nesavesno vršenje profesionalnih obaveza od nadređenog tužioca.⁴⁸⁴

4.1.1.9. Kolegijum javnog tužilaštva

Kolegijum javnog tužilaštva je poseban, kolektivni organizacioni oblik rada javnog tužilaštva i čine ga javni tužilac i svi zamenici javnog tužioca javnog tužilaštva (čl. 112). Saziva ga javni tužilac, zamenik koga on odredi ili najmanje

⁴⁸⁴ Ordonanse br. 1270-58 (Art. l'Ordonnance n 1270-58 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature)

jedna trećina zamenika javnog tužioca i ima veoma uske nadležnosti, konsultativne prirode. Kolegijum daje mišljenja o kandidatima za zamenike javnog tužioca, razmatra izveštaj o radu javnog tužilaštva i razmatra pitanja koje se tiču stručnog usavršavanja.

4.1.1.10. Osoblje i sredstva za rad javnog tužioca

Tužilački pomoćnici, tužilački pripravnici, državni službenici, nameštenici i zaposleni na administrativnim, tehničkim, računovodstvenim, informacionim i drugim pratećim poslovima čine osoblje u javnom tužilaštvu. Osoblje je u nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa, koje daje saglasnost na opšti akt o broju lica koja će obavljati poslove “osoblja” u različitim kategorijama.

Zakon posebno uređuje delokrug rada i status sekretara javnog tužilaštva. Sekretara iz kruga lica koja ispunjavaju zakonom propisane uslove određuje javni tužilac.

U čl. 119. propisano je da tužilački pomoćnik pomaže javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca, izrađuje nacрте akata, prima na zapisnik prijave, podneske i izjave građana i samostalno ili pod nadzorom vrši poslove predviđene zakonom i drugim propisima. Javni tužilac ili zamenik javnog tužioca koga on odredi i nadzire rad tužilačkog pomoćnika. Prema definiciji iz Zakona o javnom tužilaštvu pomoćnici nemaju samosvojna ovlašćenja, tako da se celokupna profesionalna aktivnost tužilačkih pomoćnika sastoji u pripremi akata i uopšte preduzimanju radnji pod nadzorom javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca. Ovako određen položaj tužilačkog pomoćnika u osnovnom organizacionom zakonu u antinomiji je sa položajem tužilačkog pomoćnika prema Zakoniku o krivičnom postupku. U čl. 2. daje se značenje izraza korišćenih u Zakoniku, a tačkom 6. određuje se značenje izraza “javni tužilac”. Pod izrazom javni tužilac podrazumevaju se javni tužioci svih vrsta javnih tužilaštava, svi zamenici javnih tužilaca, kao i lica zakonom ovlašćena da

ih zamenjuju. Članom 48. precizira se čl. 2. tač. 6. navođenjem lica ovlašćenih da zamenjuju javnog tužioca. Radnje u krivičnom postupku u ime javnog tužioca pored zamenika javnog tužioca mogu da preduzimaju i viši tužilački saradnik za krivična dela do osam godina zatvora i tužilački saradnik za krivična dela do pet godina zatvora. To znači da Zakonik o krivičnom postupku daje tužilačkim saradnicima status za *ex lege* punomoćnika javnog tužioca za krivični postupak. Osim što su norme iz čl. 2. tač. 6. i čl. 48. Zakonika o krivičnom postupku oprečne položaju tužilačkog pomoćnika predviđenom Zakonom o javnom tužilaštvu, te norme su u isti mah suprotne i odredbama Ustava Republike Srbije. Norma sadržana u članu 48, međutim, direktno je suprotna čl. 159. st. 4. Ustava. U čl. 159. Ustav govori o unutrašnjem uređenju javnog tužilaštva, a u st. 4. navodi da javnog tužioca u vršenju funkcije zamenjuju zamenici javnog tužioca. Prema tome, Ustav limitira krug lica koja vrše javnotužilačku funkciju na javne tužioce i zamenike javnog tužioca. Zbog toga je uvođenje tužilačkih saradnika u krug lica koja vrše javnotužilačku funkciju u krivičnom postupku, direktno suprotno čl. 159. st. 4. Ustava.

Uvođenje tužilačkih saradnika u krug lica koja mogu da preduzimaju radnje u krivičnom postupku protivno je jednoj drugoj odredbi Zakona o javnom tužilaštvu. U čl. 11. koji daje značenje pojmova korišćenih u Zakonu o javnom tužilaštvu stoji "javnotužilačka funkcija je funkcija javnog tužioca i zamenika javnog tužioca".⁴⁸⁵ S obzirom na to da po Zakonu o javnom tužilaštvu, tužilački saradnici nisu posednici javnotužilačke funkcije, samim tim nisu ni posednici ovlašćenja javnog tužilaštva, jer ovlašćenja proizilaze iz funkcije. U situaciji kada imamo konkurenciju dva propisa i to Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o javnom tužilaštvu preteže uverenje da se primenjuje drugi, jer je u pogledu organizacije javnog tužilaštva *lex specialis* i samim tim ima primat u odnosu na ZKP.

⁴⁸⁵ Uzgred, i čl. 18. važećeg Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima (*Službeni glasnik RS*, br. 110/2009. i 87/2010), kada govori o nosiocima javnotužilačke funkcije, isključivo navodi javne tužioce i zamenike javnih tužilaca.

U vezi sa ovom temom trebalo bi kazati i to da bi poveravanje ovlašćenja tužilačkim saradnicima u krivičnom postupku u praksi stvorilo jednu neregularnu situaciju. Na takav zaključak upućuje analiza propisa o tužilaštvu i propisa koji regulišu položaj tužilačkih saradnika. Primera radi, ukoliko bi javni tužilac hteo da izvrši hijerarhijsku intervenciju u krivičnom predmetu dodeljenom tužilačkom saradniku, to ne bi mogao da učini u proceduri propisanoj Zakonom o javnom tužilaštvu, budući da Zakon ne poznaje obavezno uputstvo tužilačkom saradniku, već samo nižem tužiocu ili zameniku javnog tužioca. Ni podzakonski akti javnog tužilaštva ne uređuju subordinaciju između javnog tužioca, zamenika javnog tužioca i tužilačkog saradnika, kada saradnik preuzima radnje u krivičnom postupku. U takvoj situaciji javni tužilac bi mogao jedino da koristi propise koji uređuju položaj i ovlašćenja državnih službenika.

Sredstva za rad javnih tužilaštava obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije i svojim obimom i prilivom ona moraju da “održavaju” samostalnost i omogućavaju redovan rad javnih tužilaštava. Dakle, garantuje se neka vrsta delimične finansijske autonomije javnom tužilaštvu, ali na osnovu neodređenih načela (neophodna sredstva koja odražavaju samostalnost i sl.), budući da se Vladi ostavlja da u konačnom sama opredeli sredstva neophodna tužilaštvu i da utvrdi dinamiku njihovog priliva javnom tužilaštvu. Zaključak da nema čvrstih garancija delimične finansijske autonomije tužilaštva upotpunjuje stav 3. čl. 128. Zakona, koji kaže da Državno veće tužilaca predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za rad javnih tužilaštava i za tekuće rashode. Iako je predviđeno da Veće sastavlja predlog pošto pribavi mišljenje ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa, nije normiran postupak, odnosno mehanizam za slučaj da predlog Veća ne bude prihvaćen i javnom tužilaštvu budu dodeljena sredstva koja ne obezbeđuju samostalnost i redovan rad.

Osim tipičnih prelaznih i završnih odredbi u članovima 128-135. Zakona susrećemo “istorijske” norme koje su za svrhu imale da uredi postupak “opšteg

izbora” odnosno reizbor javnih tužilaca i zamenika, način i uslove pod kojima “reizabrani” nastavljaju da vrše funkciju, prava zaposlenih nakon uspostavljanja nove mreže tužilaštava i “prava” nosilaca javnotužilačke funkcije koji nisu izabrani u postupku “opšteg ponovnog izbora”.

Postupak opšteg izbora javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca ili reizbora je od velikog broja subjekata negativno ocenjen. Stručna i opšta javnost, kao i međunarodna zajednica kritikovali su činjenicu da je rad Državnog veća tužilaca bio zatvoren za javnost, da rezultati reizbora ukazuju na to da kriterijumi za ocenu stručnosti i osposobljenosti kandidata nisu dosledno (ako su uopšte) primenjivani. Javnost je, takođe, izražavala sumnju da su lokalni odbori vladajuće stranke davali mišljenje o kandidatima, kao i da je trijaža kandidata vršena na osnovu tzv. bezbednosnih provera koje je sprovodila BIA.⁴⁸⁶

Poseban kuriozitet predstavlja činjenica da su oba saveta (Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca) dugo odbijali da dostave pojedinačne odluke neizabranim nosiocima javnotužilačke funkcije pravdajući se time da nije u pitanju reizbor, da sudijama i nosiocima javnotužilačke funkcije koji nisu izabrani nije prestala funkcija. Osnovni, skriveni razlog odbijanja da se dostave pojedinačne odluke o prestanku funkcije tužilaca bio je da se javni tužioci i zamenici koji nisu izabrani u postupku opšteg izbora osujete u nameri da izjave žalbe Ustavnom sudu zbog prestanka funkcije. Naime, na pojedinačne odluke o

⁴⁸⁶ Nedvosmisleni i jasnu kritiku reizbora sve vreme su iznosili Društvo sudija Srbije i Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije (V.: http://www.sudije.rs/images/publikacije/Informator_RB_2010-6.pdf). U tom periodu veliki broj kritičkih izjava, intervju, autorskih članaka su dali i napisali o reizboru Dragana Boljević, predsednica Društva sudija Srbije, i Goran Ilić, koutor ove monografije, tada predsednik Upravnog odbora i predsednik Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije (radi ilustracije vidi: <https://www.blic.rs/vesti/politika/ek-izbor-sudija-pokazao-znacajne-nedostatke/b84e5zq>, <https://pecanik.net/eu-ispravlja-greske-reforme-pravosuda/>, <http://www.svedok.rs/index.asp?show=70109>). Snažnu podršku strukovnim udruženjima sudija i tužilaca pružilo je i Evropsko udruženje sudija i tužilaca za slobodu i demokratiju "Medel", koje je bilo izvanredan reprezent domaćih strukovnih udruženja pred evropskim institucijama. Problemi proistekli iz reizbora bili su i predmet pažnje institucija EU, tako da je o nedostacima u postupku reizbora sudija i tužilaca predsednik Evropske komisije Žoze Manuel Barozo pisao tadašnjem predsedniku Republike, Borisu Tadiću (V.: <https://vesti-online.com/Vesti/Srbija/49017/Baroso-pisao-Tadicu-o-reizboru-srpskih-sudija>).

prestanku funkcije, odnosno dužnosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca koje bi Državno veće tužilaca donelo u postupku opšteg izbora, javni tužioci i zamenici javnih tužilaca bi imali pravo da u skladu sa čl. 161. st. 4. Ustava Republike Srbije, kao i čl. 99. st. 1. Zakona o Ustavnom sudu i čl. 98. st. 1. Zakona o javnom tužilaštvu, izjave žalbu u roku od 30 dana. Tek, kao rezultat pritiska javnosti i međunarodnih organizacija, Državno veće tužilaca je počelo da dostavlja pojedinačne odluke neizabranim nosiocima funkcije u tužilaštvu. Odluke su bile tipskog karaktera, bez suštinskih i posebnih razloga, sa brojnim greškama i netačnostima.

Zbog brojnih prigovora na postupak reizbora izmenama Zakona o javnom tužilaštvu bilo je predviđeno da stalni sastav Državnog veća tužilaca preispita odluke prvog sastava Državnog veća tužilaca o prestanku dužnosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca iz člana 130. stav 1. Zakona o javnom tužilaštvu ("Službeni glasnik RS", br. 116/08 i 104/09), u skladu sa kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, koje će doneti stalni sastav Državnog veća tužilaca (tzv. revizija reizbora).⁴⁸⁷ Da bi se omogućilo preispitivanje odluka prvog sastava, pribeglo se svojevrsnoj pravničkoj alhemiji time što je bilo određeno da se postupci po žalbama, odnosno po ustavnim žalbama koje su javni tužioci i zamenici javnih tužilaca podneli Ustavnom sudu, okončavaju stupanjem na snagu ovog zakona i da se predmeti ustupaju Državnom veću tužilaca. Drugim rečima, postupak pred Ustavnim sudom je transformisan u postupak preispitivanja odluka prvog sastava Veća koji je sprovodio drugi sastav Veća.

Revizija reizbora koju je sprovodilo Državno veće tužilaca je takođe obilovala nepravilnostima. U tom postupku Veće je zanemarivalo činjenice i dokaze koje su podnosioci prigovora iznosili na ročištima. Na takav zaključak upućuju obrazloženja Veća koja ne sadrže osvrt na iskaze i činjenice koje su podnosioci prigovora izneli na ročištu. Odluke Veća donete u postupku po

⁴⁸⁷ Pravila za takozvanu reviziju reizbora bila su uspostavljena izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu koje su objavljene u Službenom glasniku RS, br. 101/2010.

reviziji u pravnotehničkom smislu bile su izuzetno loše, sa brojnim pravnotehničkim greškama, sa očiglednom površnošću u izradi obrazloženja koja se očitovale u netačno navedenim statističkim podacima, različitim imenima u uvodu i obrazloženju odluke i sl.

Odluke su obilovale i materijalnim nedostacima. Ti nedostacima bi mogli da se grupišu u povrede pravila dokazivanja, time što su netačni statistički podaci priloženi kao dokaz, povrede u pogledu ocene dokaza, jer dokazi nisu svestrano ocenjivani. Zatim, pribegavalo se retroaktivnom uvođenju ažurnosti kao kriterijumu za ocenu osposobljenosti. Za pojedine javne tužioce i zamenike javnog tužioca konstatovana je “izrazita neažurnost”, kao osnov da prigovori neizabranih nosilaca javnotužilačke funkcije budu odbijeni, iako prethodno nisu bila utvrđenja merila za određivanje “izrazite neažurnosti”. Primedbe i zapažanja iz instruktivnih pregleda, po pravilu su bili jedini razlog za odluku kojom se odbija prigovor nosioca javnotužilačke funkcije, a da pri tome nisu analizirani i uzeti u obzir preostali aspekti rada javnog tužioca i zamenika. Selektivna primena Pravilnika o reviziji⁴⁸⁸ i posebno čl. 14. tog akta koji je omogućavao da se na osnovu pribavljenih podataka i bez ročišta prigovarač odlukom Veća vrati na funkciju u javnom tužilaštvu, takođe je bila jedna od primedbi iznetih na račun postupka revizije reizbora.⁴⁸⁹ Nakon svega, može se reći da je stalni sastav Veća u suštini, na jedan tendenciozan način, preispitivao rad neizabranih javnih tužilaca i zamenika, umesto da preispituje odluke prvog sastava Državnog veća tužilaca.

⁴⁸⁸ Pun naziv tog akta bio je Pravilnik o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti. Pravilnik je objavljen u *Službenom glasniku RS*, broj 36/ 2011.

⁴⁸⁹ V. Rakić Vodinelić, A. Knežević Bojović, M. Reljanović, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008–2012*, Beograd 2012, 186-194.

4.2. Nadležnost, sastav i način izbora članova Državnog veća tužilaca

4.2.1. Izborne nadležnosti

Rubrum člana 2. Zakona o Državnom veću tužilaca⁴⁹⁰ nosi naziv *Samostalnost*. Zakonodavac je u st. 1. pomenutog člana pribegao neuobičajenoj pravnoj tehnici i delimično preuzeo tekst Ustava.⁴⁹¹ Iz ustavnog teksta koji glasi “Državno veće je samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom” izostavljene su reči “u skladu sa Ustavom”. Razlog za intervenciju zakonodavaca verovatno leži u besmislenosti same odredbe čl. 164. st. 1. Ustava, koja navodi da Državno veće “obezbeđuje i garantuje” samostalnost javnih tužilaca “u skladu sa Ustavom”, premda, prema Ustavu Državno veće tužilaca nema nadležnosti spram javnih tužilaca. Štaviše, postupak predlaganja i izbora javnih tužilaca koji bi trebalo da bude u funkciji “obezbeđenja i garantovanja” samostalnosti poveren je Vladi i Narodnoj skupštini, tako da Državno veće tužilaca, iako nema ustavne ingerencije u procesu predlaganja i izbora javnih tužilaca, ima zadatak da osigurava “samostalnost” javnih tužilaca.⁴⁹²

Zakon o Državnom veću tužilaca je u proces izbora javnih tužilaca, istina, nekako “umetnuo” Veće, dodelivši mu tehničku ulogu i skromno ovlašćenje da utvrđuje listu kandidata za Republičkog javnog tužioca i javne tužioce. Veću je, dakle, povereno da utvrdi “pretpredlog” jednog ili više kandidata sa rang liste kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor javnog tužioca (Zakon o javnom

⁴⁹⁰ *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015.

⁴⁹¹ Nomotehnička pravila nalažu da se u zakonima ne ponavljaju ili interpretiraju ustavna načela (V. M. Trifunović et al., *Metodologija izrade zakona*, Beograd 2002, 10.)

⁴⁹² Državno veće tužilaca ima ustavne kompetencije samo u pogledu izbora zamenika javnih tužilaca, koji se biraju na predlog Državnog veća tužilaca Narodna skupština kada se biraju prvi put na funkciju, a nakon isteka “probnog perioda” od tri godine biraju se na stalnu funkciju i taj izbor je potpuno u nadležnosti Državnog veća tužilaca.

tužilaštvu, čl. 82.)⁴⁹³ i uputi ga Vladi, koja potom predlaže kandidata za javnog tužioca Narodnoj skupštini.

Izostanak pravih izbornih nadležnosti Veća u pogledu javnih tužilaca u neskladu je sa stavom Venecijanske komisije sadržanom u jednom njenom temeljnom dokumentu. U dokumentu Venecijanske komisije pod nazivom “Izveštaj o evropskim standardima u vezi nezavisnosti pravosuđa, deo drugi – tužilaštvo”, koji je usvojen na 85. plenarnoj sednici Komisije, u kome stoji da je “idealno” da tužioce imenuje nezavisno telo sa “demokratskim legitimitetom” poput “tužilačkog saveta” ili “odbora viših tužilaca”.⁴⁹⁴ Dakle, Venecijanska komisija iznosi nedvosmislen stav da bi izbor javnih tužilaca trebalo poveriti telu u kome predstavnici tužilaca čine većinu.

Izborne nadležnosti tužilačkih saveta su različite u savetima konstituisanim na tlu Evrope. U državama nastalim na teritoriji nekadašnje Jugoslavije kao da se stvorio svojevrsni “obrazac izbornih nadležnosti” tužilačkih veća, odnosno saveta. “Obrazac” podrazumeva da tužilačko veće bira sve javne tužioce i starešine javnih tužilaštava osim vrhovnog tužioca, koji se bira u proceduri koja je par excellence politička. Time se tobože izbor tužilaca prepusta telu tužilačke samouprave, sa idejom da se politička kontrola nad tužilaštvom zadrži posredstvom tužioca koji se nalazi na vrhu piramide. Čini se da kontrola tužilaštva posredstvom tužioca na vrhu piramide jeste lako ostvarljiva ideja, imajući u vidu krutu hijerarhijsku strukturu tužilaštava u zemljama nastalim na prostoru bivše Jugoslavije, uobličenu po uzoru na sovjetsku prokuraturu, kao i svojevrsnu pravnu kulturu potčinjavanja nadređenima, oformljenu u tužilaštvima na tlu bivše Jugoslavije upravo u uslovima nesputane hijerarhije.

⁴⁹³ *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012 (Odluka Ustavnog suda), 121/2012, 101/2013, 111/2014 (Odluka Ustavnog suda), 117/2014, 106/2015.

⁴⁹⁴ 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 Sorensen (Member, Denmark), Ms Hanna Suchocka (Member, Poland), Strasbourg, 2011, pag. 10. www.venice.coe.int, 1.11.2017.

Za takvim “obrascem” je posegla Hrvatska. Državnoodvjetničko vijeće u Hrvatskoj imenuje i razrešava dužnosti sve zamjenike državnih odvjetnika, županijske i općinske državne odvjetnike, dakle sve nosioce javnotužilačke funkcije izuzev Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske koga imenuje Sabor (Parlament) na predlog Vlade, na period od četiri godine.⁴⁹⁵ U Crnoj Gori Tužilački savjet bira i razrešava rukovodioce državnih tužilaštava i državne tužioce, dok u pogledu Vrhovnog državnog tužioca utvrđuje predlog jednog kandidata i dostavlja ga Skupštini na odlučivanje.⁴⁹⁶ Slično rešenje ima i Republika Makedonija. Savet javnih tužilaca bira i razrešava javne tužioce osim Javnog tužioca Republike Makedonije. U pogledu Javnog tužioca Makedonije Savet ima konsultativnu nadležnost, daje mišljenje Vladi o predlogu za imenovanje i razrešenje Javnog tužioca Makedonije.⁴⁹⁷ U Sloveniji, takođe, Vrhovnog tužioca bira Narodna skupština na predlog Tužilačkog saveta, po pribavljenom mišljenju Vlade Republike Slovenije. Tužilac na vrhu javnotužilačkog sistema bira se na period od šest godina.⁴⁹⁸

Izuzetak u pogledu opsega izbornih nadležnosti predstavlja opseg nadležnosti uspostavljen Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu (ili Vijeću) Bosne i Hercegovine. Prema Zakonu, Visoki sudski i tužilački savet nadležan je za imenovanje svih sudija i svih tužilaca na državnom, entitetskom, kantonalnom, okružnom, osnovnom i opštinskom nivou, tako da ovo telo ima apsolutnu izbornu nadležnost u pogledu sudija i tužilaca.⁴⁹⁹ Zakonopisci u BiH

⁴⁹⁵ 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.

⁴⁹⁶ <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b5EB8A47D-5973-4B17-811A-0492E674F769%7d>, 27.2.2018.

⁴⁹⁷ <http://www.pravo.org.mk/>, 1.3.2017.

⁴⁹⁸ M. Vrtačnik, M. Hostnik, *Državno tožilstvo v Republiki Sloveniji*, Ljubljana 2015, 119.

⁴⁹⁹ Čl. 17. st. 1. tač. 1. tač. 2. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, broj 25/04), koji je stupio na snagu 1.6.2004. godine, Zakona o izmjenama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, broj 93/05), koji je stupio na snagu 7.1.2006. godine i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, broj 15/08) proglašenog Odlukom Visokog predstavnika od 15.6.2007. godine (*Službeni glasnik BiH*, broj 48/07), koji je stupio na snagu 3.7.2007. godine

su išli i dalje predvidevši ovlašćenje Saveta da predlaže kandidate za sudije Ustavnog suda RS i Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine.⁵⁰⁰

Odsustvo izbornih nadležnosti Veća spram javnih tužilaca može se posmatrati ne samo sa stanovišta opsega nadležnosti ovog organa, već prevashodno sa stanovišta neusklađenosti sa međunarodnim standardima. Međunarodni dokumenti u kojima su sadržani međunarodni standardi o javnom tužilaštvu, po pravilu, na uopšten način govore o načinu izbora javnih tužilaca, pristupanju javnotužilačkoj profesiji kao i o napredovanju tužilaca u karijeri. U Smernicama o ulozi tužilaca, tako, stoji da bi napredovanje tužilaca “trebalo da se bazira na objektivnim kriterijumima ...profesionalnoj kvalifikaciji, sposobnosti, integritetu i iskustvu o čemu se odlučuje u pravičnim i nepristrasnim postupcima”.⁵⁰¹ Preporuka 19. Komiteta ministara Saveta Evrope navodi da države moraju “da preuzmu mere kojima se obezbeđuje da se unapređenje i premeštaj javnih tužilaca vrši u skladu sa poštenim i nepristrasnim postupkom koji sadrži mere protiv bilo kakvog pristupa koji favorizuje interese pojedinih grupa”.⁵⁰² Uprkos uopštenosti, pomenuta dva dokumenta kao standard jasno uspostavljaju pravičan, pošten i nepristrasan postupak izbora javnih tužilaca. Nasuprot tome, Ustav poveravajući izbor starešina javnih tužilaštava Skupštini na osnovu predloga Vlade, praktično, unapred isključuje mogućnost politički nepristrasnog postupka, jer „odluka o izboru je diskrecioni akt Parlamenta u čijem donošenju pretežnu ulogu imaju politički (stranački) razlozi umesto onih objektivnih i suštinskih“.⁵⁰³

Državno veće tužilaca, takođe, u drugom stepenu odlučuje u disciplinskom postupku, odnosno utvrđuje razloge za razrešenje javnog tužioca i zamenika

⁵⁰⁰ Čl. 17. st. 1. tač. 3. Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću

⁵⁰¹ *Basic Principles on the Role of lawyers*, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990 <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/roleoflawyers.aspx>, 8.3.2019.

⁵⁰² Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System, www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002., 21.1.2016.

⁵⁰³ R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2012, 513.

javnog tužioca⁵⁰⁴. Mada se radi o sui generis nadležnostima, ipak u disciplinskom postupku i u postupku za utvrđivanje razloga za razrešenje u suštini se odlučuje o statusu nosioca javnotužilačke funkcije, tako da su ovlašćenja u disciplinskom postupku i u postupku utvrđivanja razloga za razrešenje po svojoj prirodi najsirodnija izbornim nadležnostima i mogu se, u širem smislu, smatrati delom izbornih nadležnosti Veća.

4.2.2. Finansijske nadležnosti

Prema čl. 3. Zakona, sredstva za rad Državnog veća obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije, na predlog Državnog veća, koje samostalno raspolaže sredstvima u skladu sa zakonom. Članom 13. st. 1. alineja 10. normirano je da Veće predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za rad javnih tužilaštava za tekuće rashode i vrši nadzor nad njihovim trošenjem, u skladu sa zakonom. Dakle, član tri i trinaest uspostavljaju neku vrstu finansijske autonomije Veća budući da se iznos finansijskih sredstava za rad Veća određuje na osnovu predloga samog Veća i da Veće predlaže budžete javnih tužilaštava i vrši nadzor nad sprovođenjem budžeta javnih tužilaštava. Naizgled slično rešenje uspostavljeno je i u Republici Hrvatskoj. Sredstva za rad Državnoodvjetničkog vijeća osiguravaju se u državnom proračunu (budžetu) Republike Hrvatske, dok predviđenim sredstvima upravlja i raspolaže predsednik Vijeća.⁵⁰⁵ Zakonodavnom rešenju u Republici Hrvatskoj može se prigovoriti da protivno kolektivnom karakteru organa upravljanje i raspolaganje sredstvima za rad Veća poverava jednoj ličnosti, predsedniku Veća.

Može se reći da je ovo jedno napredno rešenje, jer je uporedna normativna praksa u pogledu finansijske samostalnosti tužilačkih saveta i javnog tužilaštva različita. U Austriji javno tužilaštvo nema sopstveni budžet. U Danskoj i

⁵⁰⁴ Čl. 92-96. ZJT i čl. 111. ZJT.

⁵⁰⁵ Čl. 179. Op.cit u nap. 9.

Norveškoj javno tužilaštvo deli finansijska sredstva sa policijom. Finansijska sredstva se dodeljuju na zahtev javnog tužilaštva ili se javno tužilaštvo konsultuje po tom pitanju u Češkoj, Finskoj, Islandu, Španiji, Švedskoj, Škotskoj (UK).⁵⁰⁶ U Italiji je uspostavljeno polovično rešenje. Viši savet magistrata samostalno raspolaže budžetskim sredstvima koja mu stoje na raspolaganju. Međutim, budžetima za rad sudova i tužilaštava upravlja Ministarstvo pravde.⁵⁰⁷ Uticaj Visokog sudskog i tužilačkog saveta na sopstveni budžet i budžet pravosudnih organa je različit. Savet u BiH ima pravo da predlaže i obrazlaže sopstveni budžet, dok se s druge strane stiče utisak da ovo telo nema direktno pravo predlaganja sopstvenog budžeta, niti budžeta sudova i tužilaštava, već da isključivo ima pravo da predlaže izmene predloga budžeta, dakle da ima neku vrstu korektivne funkcije u odnosu na predloge budžeta.⁵⁰⁸

4.2.3. Organizacione nadležnosti

Organizacione nadležnosti nad javnim tužilaštvom podeljene su između Državnog veća i Republičkog javnog tužioca i ministra nadležnog za poslove pravosuđa. Određivanje javnog tužilaštva u kojem će javni tužilac i zamenici javnog tužioca nastaviti da vrše funkciju zamenika javnog tužioca u slučaju

⁵⁰⁶ Savet Evrope (PC-PR\Docs 2000\synthe.7) PC-PR (97) 1 REV 5, Evropski odbor o problemima kriminala, (CDPC), Rezime odgovora na upitnik na temu: *Status i uloga javnog tužilaštva*, Strazbur 2000, 113. Ideju finansijske autonomije Veća, inače, podržava većina javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Ispitivanje javnih tužilaca i zamenika na ovu i na neke druge teme izvršeno je u okviru projekta "Jačanje nezavisnosti i integriteta tužilaca". Projekat je obuhvatao istraživanje koje su sproveli Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i Agencija za istraživanje javnog mnjenja CeSID. Tom prilikom anketiran je 521 nosilac javnotužilačke funkcije. Čak 57% anketiranih smatra da bi Veće što pre trebalo da preuzme planiranje i izvršavanje budžeta javnih tužilaštava, spram osam procenata anketiranih koji su gledišta da Veće ne bi trebalo da preuzme te funkcije.

⁵⁰⁷ *Guide to the European Network Councils for the Judiciary*, ENCJ, 48, <http://www.ency.eu/>, 1.3.2017.

⁵⁰⁸ Prema Zakonu, Veće dostavlja svoj predlog budžeta nadležnom ministarstvu i ima mogućnost da ga obrazlaže pred Parlamentarnom skupštinom, dok kada je reč o budžetima sudova i tužilaštava Veće "učestvuje, prema vlastitoj oceni, u procesu izrade godišnjih budžeta za sudove i tužilaštva; daje prijedloge, prema vlastitoj oceni, u vezi sa godišnjim budžetom predloženim od strane državnih tijela i/ili vlada za sudove i tužilaštva; daje i iznosi, prema vlastitoj oceni, prijedloge za izmjenu budžeta predloženih od strane državnih organa i/ili vlada i/ili Pravosudne komisije Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine nadležnim zakonodavnim organima" (čl. 17. Zakona).

ukidanja javnog tužilaštva i premeštanje zamenika javnog tužioca, bez njegove saglasnosti, dve su temeljne organizacione nadležnosti Veća (čl. 13. st. 1. alineja 7. ZoDVT i čl. 62. st. 2. ZoJT).⁵⁰⁹ Sa druge strane, Republički javni tužilac ima brojne hijerarhijske nadležnosti. Razgranata hijerarhijska nadležnost Republičkog javnog tužioca samo potvrđuje tezu da je Republički javni tužilac sui generis javni tužilac sa proširenim i posebnim hijerarhijskim ovlašćenjima. Opseg hijerarhijskih ovlašćenja bi po prirodi stvari mogao da bude argument u prilog sužavanja njegovih organizacionih nadležnosti. U tom slučaju bi manje uverljivo delovala primedba eksperta Saveta Evrope data u fazi pripremanja teksta Zakona o javnom tužilaštvu da pojedina ovlašćenja Republičkog javnog tužioca mogu za posledicu da imaju “prekomernu moć, ne baš kompatibilnu sa podelom nadležnosti u jednom demokratskom društvu”.⁵¹⁰

Poseban problem predstavlja činjenica da su Republičkom javnom tužiocu dodeljene i organizacione nadležnosti koje nisu izvedene iz hijerarhijskih ovlašćenja tog tužioca. Premeštaj uz saglasnost, kao i sve vrste upućivanja (čl. 63 i 64. ZoJT) su u nadležnosti Republičkog javnog tužioca, premda se radi o nadležnostima koje su personalne, a ne hijerarhijske prirode. Mnogi sistemi su oprezniji u dodeljivanju organizacionih ovlasti najvišem tužiocu. Možda je dobar primer za to Slovenija, u kojoj Državno tužilačko veće generalno odlučuje o premeštaju i rasporedu državnih tužilaca,⁵¹¹ dok u BiH Savet ima delimičnu nadležnost, jer odlučuje samo o privremenom upućivanju u drugi sud i tužilaštvo.⁵¹²

Utvrđivanje broja zamenika javnih tužilaca za svako javno tužilaštvo je nadležnost, naizgled, podeljena između Državnog veća tužilaca i ministra nadležnog za pravosuđe, jer odluku o broju zamenika javnih tužilaca donosi Veće uz prethodno pribavljenu saglasnost nadležnog ministra (čl. 75. ZoJT).

⁵⁰⁹ *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012 (Odluka Ustavnog suda), 121/2012, 101/2013, 111/2014 (Odluka Ustavnog suda), 117/2014, 106/2015.

⁵¹⁰ P. Cornu, Prosecutor Canton of Neuchatel, *Komentari na nacrt Zakona o Državnom veću tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu*, Neuchatel 2007, 18.

⁵¹¹ <http://www.drzavnotozilski-svet.si/pristojnosti.html>, 1.3.2016.

⁵¹² Čl. 17. st. 1. tač. 12. Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću.

Nadležnost je samo na pravi pogled podeljena, premda se u biti radi o prividnoj podeli nadležnosti, jer ministar pravosuđa ima dvostruki uticaj na sistematizaciju, najpre dajući saglasnost na predlog odluke i potom donoseći odluku u Veću, čiji je član po funkciji.

4.2.4. Normativne nadležnosti

U Zakonu o Državnom veću tužilaca RS (čl. 13) pobrojane su sledeće normativne nadležnosti. Veće daje mišljenje o izmenama postojećih ili donošenju novih zakona koji uređuju položaj i postupanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, organizaciju javnog tužilaštva, kao i drugih zakona koje javna tužilaštva primenjuju, donosi Etički kodeks, donosi Poslovnik o radu i donosi Pravilnik o merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Prema Zakonu o javnom tužilaštvu Veće je merodavno i da utvrđuje funkcije i poslove koji su u suprotnosti sa dostojanstvom, odnosno narušavaju samostalnost ili štete ugledu javnog tužilaštva (čl. 65.) Utvrđivanju nespojivosti funkcija i poslova sa javnotužilačkom funkcijom moralo bi da prethodi donošenje akta koji sadrži popis ili određuje vrste poslova i funkcija oprečnih dostojanstvu ili koji ugrožavaju samostalnost i ugled javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca. Takođe, Veće donosi opšti akt kojim se uređuje sastav, uslovi za imenovanje, trajanje mandata i način prestanka dužnosti, način rada i odlučivanja u disciplinskim organima (čl. 106. st. 3. ZoJT). Ova prilično loše formulisana odredba bila je osnov za donošenje Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca, premda u preambuli ovog opšteg akta nema pozivanja na zakonski ili neki drugi propis koji je bio povod za njegovo donošenje.

Pojedine normativne nadležnosti Veća propisane su i Zakonom o javnom tužilaštvu. Prema članu 77a tog zakona Državno veće tužilaca propisuje program i način polaganja ispita na kome se proverava stručnost i osposobljenost kandidata, dok se kao merilo stručnosti i osposobljenosti

kandidata koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji uzima završna ocena na početnoj obuci. Izričito zakonsko ovlašćenje da donese opšti akt o programu i načinu polaganja ispita kojim se proverava stručnost i osposobljenosti, kao i činjenica da je u postupku predlaganja za prvi izbor neophodno uporediti stručnost i osposobljenost kandidata koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji sa drugim kandidatima, pre svega tužilačkim pomoćnicima, bilo je povod da veće donese poseban Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira.⁵¹³

4.2.5. Sastav i način izbora članova Veća

Državno veće ima jedanaest članova (čl. 5). Članovi Državnog veća su Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa ovim zakonom. Izborne članove čini šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je najmanje jedan sa teritorije autonomnih pokrajina i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Izborne članove bira Narodna skupština.

U Republici Srbiji, najveći broj prigovora stručne javnosti tiče se, upravo, sastava i načina izbora članova Državnog veća tužilaca. Sastavu se prigovara članstvo aktivnih političara, jer dovodi u pitanje političku neutralnost Državnog veća tužilaca. Ustavom je predviđeno da kompoziciju DVT čine

⁵¹³ <http://www.dvt.jt.rs/wp-content/uploads/2016/11/PRAVILNIK-PRVI-IZBOR-ZAMENIKA-TUZIOCA.doc> (28.7.2017) Ustavni sud je nedavno pokrenuo postupak za ocenu zakonitosti Pravilnika i u odluci o pokretanju postupka izneo jedno kontraverzno stanovište da nezakonitost može da postoji čak i kada niži akt nije suprotan zakonu, ukoliko uređuje pitanje ili oblast koja zakonom nije izričito uređena.

izborni članovi iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, članovi po položaju, kao i eksterni članovi DVT. U pogledu sastava pravosudnih saveta, nema sumnje da bi značajan deo ili većinu članova⁵¹⁴ trebalo da bira samo pravosuđe, kako bi se obezbedilo da savet ima demokratsku legitimaciju. Preostale članove, izvan pravosuđa, trebalo bi da “bira Parlament iz redova lica sa odgovarajućom strukom, vodeći računa o mogućim konfliktima interesa”.⁵¹⁵ Razlog protiv prisustva visokih političkih ličnosti, takođe, može da ugrozi političku neutralnost tog tela i da je zato prihvatljivije rešenje koje preporučuje Venecijanska komisija i neka uporedna zakonodavstva da eksterne članove bira parlament iz reda istaknutih pravnika, a ne iz reda istaknutih političkih ličnosti. Izbor članova bi trebalo da bude obavljen kvalifikovanom većinom, što podrazumeva “kompromisno iznalaženje kandidata između većine i opozicije”.⁵¹⁶

Sa druge strane, u prilog zaključku da način izbora članova Veća u Narodnoj skupštini nije odgovarajući i da je prepreka da Veće ostvari ustavnu ulogu u

⁵¹⁴ U sprovedenom istraživanju UTS i CeSID-a, svega 11% ispitanika je pozitivno ocenilo ustavne odredbe o sastavu Veća. Na konkretno pitanje koga bi trebalo izostaviti iz sastava Državnog veća tužilaca 81% smatra da bi iz sastava DVT morao da bude izostavljen predsednik skupštinskog odbora, jer je reč o predstavniku političke stranke u parlamentu. Da bi iz DVT-a trebalo izostaviti ministra pravde smatra 68% ispitanika, jer je izvršna vlast u prethodnom periodu ostvarivala najveći uticaj na rad Veća. Na trećem mestu je shvatanje da u Veću ne bi trebalo da bude predstavnik advokature, jer je advokatura u postupku suprotna strana tužilaštvu. Za izostavljanje advokature izjasnilo se 54% anketiranih. Nešto manje od trećine ispitanika (30%) smatra da bi iz sastava trebalo izostaviti Republičkog javnog tužioca, jer ga bira Narodna skupština na predlog Vlade. Najmanje ispitanika je bilo protiv prisustva profesora u Veću i to svega 24%. Nema sumnje da su rezultati istraživanja u korelaciji sa dokumentom Venecijanske komisije koji govori o imenovanjima u pravosuđu. Anketirani javni tužioci i zamenici na prvom mestu su protiv prisustva predsednika nadležnog skupštinskog odbora, jer se njegovo članstvo poistovećuju sa prisustvom politike u Veću. Naglašeno negativnom stavu prema članstvu predsednika odgovarajućeg odbora Narodne skupštine, međutim, doprinela je još jedna činjenica. U vreme sprovođenja tzv. opšteg izbora u sudstvu i javnom tužilaštvu 2009. godine dužnost predsednika nadležnog odbora Narodne skupštine je obavljao advokat čija je advokatska kancelarija sve vreme bila aktivna. Usled toga, kod znatnog broja sudija i tužilaca formirao se utisak da članstvo predsednika nadležnog odbora, ne samo da nosi rizik od političkog uplivanja u rad Veća, jer je predsednik skupštinskog odbora, po pravilu, istaknuta politička ličnost, već i bojazan od mogućeg konflikta interesa, budući da je logično očekivati da odborom nadležnim za poslove pravosuđa predsedava advokat. Pripadnici javnotužilačke profesije su se nedvosmisleno izjasnili i protiv članstva ministra nadležnog za pravosuđe u Veću i time potvrdili stanovište da članstvo aktivnih političara ugrožava objektivnost i nestranačku prirodu Veća.

⁵¹⁵ Evropska komisija za demokratiju kroz zakon (Venecijanska komisija), *Imenovanje sudija*, Usvojeno na Potkomisiji za pravosuđe (Venecija, 14. mart 2007. god.), CDL-JD (2007)001rev, Venecija 2007, 7, www.venice.coe.int, 1.5.2017.

⁵¹⁶ V. Petrov, *Predlozi za reformu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 68. godina LIII, Niš 2014, 104.

zaštiti samostalnosti javnog tužilaštva, govori i ekspertiza članova Venecijanske komisije o nacrtu pravosudnih organizacionih zakona u kojoj stoji da bi Visoki savet pravosuđa trebalo da bude “nezavisni organ pravosuđa, koji demokratski biraju svi članovi pravosuđa bez ikakve razlike”.⁵¹⁷ Venecijanska komisija, u mišljenju o Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine, nije se striktno izjašnjavala o sastavu i načinu izbora Državnog veća tužilaca.⁵¹⁸ Međutim, Komisija se iscrpno izjašnjavala o Visokom savetu sudstva, a budući da je izbor i sastav oba tela ustrojen po istom modelu, komentari o Visokom savetu sudstva primenjivi su i na Državno veće tužilaca. Eksperti Venecijanske komisije zaključuju da je sastav “manjkav” i da je samo “prividno pluralistički”, jer sve članove Saveta neposredno ili posredno bira Narodna skupština. Sudije ne biraju njihove kolege, već Narodna skupština. Predstavnik advokature i profesore ne biraju odgovarajuća stručna ili strukovna tela ili organizacije, već, takođe, Skupština. U pogledu Visokog saveta sudstva, eksperti zaključuju da je postupak izbora u sudstvu (isto važi i za tužilaštvo), pod dvostrukom kontrolom Narodne skupštine. Predloge daje Savet koji je izabrala Skupština, potom Skupština odlučuje o tim predlozima, što je “recept za politizaciju” pravosuđa, zaključuju eksperti.⁵¹⁹

Deklaracija o principima javnih tužilaca (tzv. Napuljska deklaracija) Evropskog udruženja sudija i tužilaca za slobodu i demokratiju “Medel” jedini je dokument koji preciznije govori o kompoziciji i načinu izbora tužilačkih saveta. Postavljenje, organizacija i disciplinske sankcije trebale bi da budu u nadležnosti saveta, koji može da bude zajednički sa sudijama ili poseban

⁵¹⁷ G. Oberto, *Mišljenja eksperta o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu pravosuđa, Zakona o sudijama i Zakona o uređenju sudova Republike Srbije*, 14-15. (Dokument u posedu autora G.I.)

⁵¹⁸ 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.), br. 405/2006. na osnovu komentara C. Grabenwarter (član, Austrija), J. Jowell (član, Ujedinjeno Kraljevstvo), H. Suchocka (član, Poljska), K. Tuori (član, Finska), J. Velaers (član, Belgija), Strazbur 2007, 18, www.venice.coe.int, 1.3.2019.

⁵¹⁹ *Ibid.* 17-18.

tužilački savet. Tužioci birani od samih tužilaca na određeni vremenski period trebalo bi da sačinjavaju savet, navodi se u Deklaraciji.⁵²⁰

S obzirom na to da međunarodni standardi i međunarodni dokumenti ne daju jednoznačan i potpun odgovor na pitanje sastava i načina izbora članova tužilačkih odnosno mešovitih pravosudnih saveta, odgovor na to pitanje potražićemo i u komparativnom argumentu, kroz analizu sastava tužilačkih ili mešovitih saveta u pravnim sistemima u kojima saveti postoje u dužem periodu. U Italiji, u kojoj Viši savet magistrata (CSM) ima dugu tradiciju (od 1948. godine) i brojne nadležnosti, dve trećine članova Saveta su sudije i tužioci, dok preostale izborne članove čine profesori prava i advokati sa profesionalnim stažom dužim od 15 godina, koje bira Parlament. Članovi Saveta po položaju su predsednik Republike, predsednik Vrhovnog kasacionog suda i Vrhovni kasacioni tužilac. Članovi Saveta iz reda sudija i tužilaca biraju kolege proporcionalnom većinom tajnim i direktnim glasanjem.⁵²¹ Portugal ima Visoki savet tužilaštva 19 članova. Pet su tužioci po položaju (Državni tužilac i četiri okružna tužioca), zatim u sastav saveta ulazi sedam tužilaca koje biraju kolege, dva člana iz reda uglednih pravnika imenuje ministar pravde i pet članova bira Parlament iz reda poslanika.⁵²²

Iz uporednih rešenja i mišljenja eksperata Saveta Evrope proishodi da način izbora članova Veća ne odgovara načinu izbora članova organa tužilačke samouprave, budući da bi sastav takvog organa u pretežnom ili znatnom delu trebalo da se sastoji od tužilaca koje biraju njihove kolege. Činjenica da tužioci prema slovu Ustava nemaju uticaj na izbor članova Državnog veća tužilaca, kao i da izborne članove Veća bira Narodna skupština ukazuje na to da bi model

⁵²⁰ Medel Declaration of Principles Concerning the Public Prosecutor, <http://medelnet.eu/images/stories/docs/naples%20eng%20rev.pdf>, 2.12.2017.

⁵²¹ M. Vujović, Viši savet magistrature Italije, u: Pravosudni saveti, Beograd 2003, 58, 59.

⁵²² Izvor Završni izveštaj konferencije „Visoki savet pravosuđa – Uporedna analiza modela u Evropi i regionu“, Beograd avgust 2006, organizovane od strane OSCE Misije u Srbiji i Visokog saveta pravosuđa Republike Srbije, referat *Jorge Costa, javni tužilac, savetnik u tužilaštvu Ustavnog suda Republike Portugalije* – Visoki savet javnog tužilaštva Republike Portugala.

izbora “izbornih” članova u Parlamentu trebalo zameniti rešenjem prema kome bi većinu članova Veća birali sami javni tužioci.

Članom 6. Zakona predviđeno je da je Republički javni tužilac po položaju predsednik Državnog veća. Predsednik Državnog veća predstavlja Državno veće, rukovodi njegovim radom i vrši druge poslove u skladu sa zakonom. Činjenica da Republički javni tužilac u isti mah predsedava Većem može da utiče na poimanje pravne prirode tog organa. U zemljama mlade demokratije, poput Srbije, u kojima su sudski i tužilački saveti nove institucije, neretko se pogrešno shvata uloga i priroda tih organa. Veliki broj sudija i tužilaca, a i sami članovi, savete razumeju kao “nove organe u starom sistemu” sa zadatkom da “odozgo” i na “stari način” upravljaju sudskim i tužilačkim sistemom. S obzirom na to da predsedavanje i rukovođenje Državnim većem tužilaca od tužioca koji je na vrhu javnotužilačke piramide pojačava uverenje da je DVT neka vrsta “tužilačkog prezidijuma”, trebalo bi predvideti da se predsednik veća bira iz reda članova Veća, nosilaca javnotužilačke funkcije, što bi bilo primerenije ideji o Veću kao organu tužilačke samouprave.⁵²³

4.2.6. Izbor kandidata za članove Veća iz reda javnih tužilaca i zamenika

Izbor kandidata za izborne članove Državnog veća tužilaca iz reda javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca detaljno je normiran u Zakonu. Premda se radi o “izboru kandidata”, jer je izbor članova u nadležnosti Narodne skupštine, potrebno je izneti primedbe na izborna pravila sa stanovišta međunarodnih dokumenata, uporedne prakse i zahteva demokratske procedure. Član 24. st. 1. određuje da “javni tužioci i zamenici javnih tužilaca biraju kandidate za

⁵²³ U svom mišljenju Venecijanska komisija je gledišta da bi članovi Saveta mogli da biraju predsednika, ali da se u tom slučaju preporučuje da se predsednik bira među članovima koji nisu sudije i da je to način da se izbegnu “moguće korporativističke tendencije unutar Saveta”. (V.: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Judicial Appointments, Report adopted by the Venice, Commission at its 70th Plenary Session, Venice, 16-17 March 2007, 8, [www.venice.coe.int.](http://www.venice.coe.int), 7.12.2015.

Državno veće na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog izbornog prava, tajnim glasanjem”. Premda Zakon propisuje slobodno izjašnjavanje u postupku izbora kandidata, pojedina pravila izborne procedure mogla bi da dovedu u pitanje slobodu izjašnjavanja. Rizik po slobodu izbornog prava proističe iz okolnosti da se u postupku izbora javnim tužiocima dodeljuje naročita uloga,⁵²⁴ u preduzimanju pojedinih izbornih radnji, što bi s obzirom na hijerarhijsko ustrojstvo tužilaštva moglo da posluži kao način da se utiče na izbornu volju glasača.

Premda normira jednako izborno pravo, Zakon, u istom mahu, u čl. 24. st. 4. predviđa da “javni tužilac i zamenik javnog tužioca glasa samo za kandidata sa liste kandidata vrste, odnosno stepena javnog tužilaštva u kojem vrši svoju funkciju”. S obzirom na to da je broj nosilaca javnotužilačke funkcije različit na različitim nivoima javnog tužilaštva, odredba čl. 24. st. 4. suštinski narušava jednakost biračkog prava i uvodi različitu vrednost glasova. Primera radi, u ovom trenutku u Republičkom javnom tužilaštvu ima 12 glasača koji biraju jednog kandidata, dok u osnovnim javnim tužilaštvima ima nekoliko stotina glasača, koji biraju dva kandidata. Osim što uspostavlja nejednakost biračkog prava, čl. 24. st. 4. Zakona narušava i reprezentativnost sastava Veća. Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca, naime, kao članovi Veća sa jednakim ovlašćenjima odlučuju o javnim tužiocima i zamenicima tužilaca svih stepena, tako da oni nisu predstavnici nosilaca javnotužilačke funkcije nivoa tužilaštva kome pripadaju, već su predstavnici svih javnih tužilaca i zamenika koji imaju aktivno biračko pravo. Model po kome svi tužioci koji imaju aktivno biračko pravo glasaju za sve kandidate, bez obzira na vrstu i nivo tužilaštva kome pripadaju kandidati, poznat je u uporednim zakonodavstvima. Prilikom izbora članova Visokog saveta pravosuđa Belgije svaki birač bira kandidate iz reda

⁵²⁴ Čl. 27. st. 3, čl. 31. st. 2. Zakona o Državnom veću tužilaca.

sudija i reda javnog tužilaštva, a izabrani su kandidati koji dobiju najviše glasova⁵²⁵, saglasno stepenu i vrsti suda ili javnog tužilaštva kome pripadaju.⁵²⁶

Zakon detaljno normira postupak izbora kandidata iz reda javnih tužilaca i način utvrđivanja rezultata izbora. Ukratko, predviđa se da utvrđena lista kandidata na dan glasanja mora biti vidno istaknuta na svim biračkim mestima i u svim javnim tužilaštvima prema stepenu i vrsti javnih tužilaštava, odnosno javnog tužilaštva sa teritorije autonomne pokrajine koji biraju kandidata na toj listi kandidata. Datum i vreme sprovođenja izbora određuje Izborna komisija i o tome obaveštava sve javne tužioce deset dana pre izbora. Javni tužioci su dužni da sedam dana pre dana održavanja izbora obaveste zamenike javnih tužilaca o danu i vremenu održavanja izbora. Glasanje za kandidate za izborne članove iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca obavlja se na biračkim mestima u javnim tužilaštvima određenim od strane Izborne komisije (čl. 31). Svaki javni tužilac i zamenik javnog tužioca glasa lično i tajno. Birački odbor sprovodi glasanje u prostoriji javnog tužilaštva koju blagovremeno odredi javni tužilac.

Ovlašćenje Izborne komisije da bez ikakvog ograničenja odredi broj biračkih mesta, može da rezultira odlukom Komisije da skoro svako tužilaštvo bude biračko mesto, što bi kompromitovalo tajnost postupka, jer bi se glasanje sprovodilo po biračkim mestima od svega nekoliko birača.

4.2.7. Imunitet članova Državnog veća tužilaca

U čl. 9. st. 2. Zakona o Državnom veću tužilaca, koji se temelji na čl. 164. stava 6. u vezi sa članom 162. Ustava Republike Srbije propisano je da „član Državnog veća ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili

⁵²⁵ Lj. Dragašević et al., *Tužilački i pravosudni saveti*, Beograd 2009, 83, 84.

⁵²⁶ U sprovedenom istraživanju UTS i CeSID-a javni tužioci uočavaju nedostatak u načinu na koji je uređeno biračko pravo tako da je 63% javnih tužilaca i zamenika delimično ili potpuno gledišta da bi trebalo omogućiti da svi tužioci i zamenici javnih tužilaca glasaju za kandidate sa svih nivoa, dok se samo 15% delimično ili potpuno protivi tom modelu glasanja.

glasanje prilikom donošenja odluka Državnog veća“. Citiranom normom uspostavljen je potpuni funkcionalni imunitet članova Veća za svaki oblik izražavanja mišljenja uključujući i glasanje na sednicama Veća. Članovi Veća, navedenom normom, nisu zaštićeni samo od utvrđivanja odgovornosti, već i od zahtevanja odgovornosti, dakle i od bilo kakvog postupka koji bi prethodio odlučivanju o odgovornosti. U vezi sa imunitetom članova Veća potrebno je podsetiti da imunitet služi slobodnom raspravljanju i odlučivanju u Veću i da je sastavni deo mandata članova Veća. Imunitet za izraženo mišljenje i glasanje članova Veća je apsolutne prirode, njega se članovi Veća ne mogu odreći jer on nije uspostavljen u njihovom ličnom interesu, već u interesu njihove funkcije.

To znači da bi pokretanje i sprovođenje bilo kakvog postupka kojim se član Državnog veća tužilaca poziva na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja odluka Državnog veća tužilaca predstavljalo direktno kršenje, kako odredbe člana 9. stav 2. Zakona o Državnom veću tužilaca, tako i odredaba članova 162. i 164. Ustava Republike Srbije i da bi takav postupak i odluka proistekla iz takvog postupka bili nedozvoljeni sa stanovišta pravnog poretka Republike Srbije.

4.3. Organizacija odeljenja javnih tužilaštava nadležnih za suzbijanje korupcije

Suočavanje Srbije sa organizovanim kriminalom i korupcijom odvijalo se po obrascu tipičnom za evropske zemlje „mlade demokratije“. Izmenjeno je procesno i krivično materijalno zakonodavstvo i osnovani su posebni organi krivičnog pravosuđa za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Međutim, čini se da se prilikom osnivanja posebnih organa krivičnog pravosuđa nije shvatilo da organi čiji je zadatak da se suprotstave organizovanom kriminalu i korupciji nisu posebni samo po nadležnosti. *Conditio sine qua non* da bi ti organi mogli efikasno da se suprotstave korupciji i drugim oblicima teškog kriminala, jeste da im se obezbede posebne

garancije nezavisnosti i samostalnosti, bez kojih krivično pravosuđe za borbu protiv korupcije neće moći da ostvaruje svoju nadležnost u punoj meri. Drugim rečima, Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu, Posebno odeljenje Apelacionog suda u Beogradu i Tužilaštvo za organizovani kriminal, osim što imaju posebnu nadležnost u oblasti organizovanog kriminala i korupcije, trebali bi da imaju i posebne garancije nezavisnosti i samostalnosti da bi se obezbedila neselektivnost gonjenja i pravilno odlučivanje u predmetima korupcije i organizovanog kriminala. U Srbiji, međutim, organi zaduženi za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i korupciji nemaju posebna jemstva stvarne nezavisnosti odnosno samostalnosti, niti sudije i nosioci javnotužilačke funkcije imaju naročite garancije lične nezavisnosti i samostalnosti. Štaviše, stiče se utisak da su ovi organi podložniji uticaju politike, jer Tužilaštvo, po pravilu, nije imalo kapacitet za gonjenje slučajeva korupcije ukoliko su oni povezani sa aktuelnom vlašću, a sudske odluke su mogle da se predvide u zavisnosti od toga da li se radilo o okrivljenom koji je bio povezan sa nekom od "bivših" ili blizak sa aktuelnom vlašću.

Poslednje izmene zakona sa zamašnim naslovom Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije⁵²⁷ nisu otklonile pomenuti konceptijski nedostatak. Naprotiv, čini se da je načinom na koji se uspostavljaju posebne regionalne organizacione jedinice za suzbijanje korupcije i načinom određivanja zamenika javnih tužilaca za rad u tim jedinicama problem odsustva garancija samostalnosti nosilaca javnotužilačke funkcije samo uvećan. U nastavku teksta predmet interesovanja biće zakonska rešenja koja se tiču uspostave posebnih odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije u Beogradu, Novom Sadu, Kraljevu i Nišu.

Prema čl. 14. Zakona, posebna odeljenja viših javnih tužilaštava ostvarivaće nadležnost i postupaće u predmetima krivičnih dela iz čl. 13. Zakona – krivična

⁵²⁷ *Službeni glasnik RS*, broj 94/2016.

dela protiv službene dužnosti (čl. 359. i čl. 361. do 368. Krivičnog zakonika) i krivično delo davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem (član 156. Krivičnog zakonika), krivična dela protiv privrede (čl. 223, 223a, 224, 224a, 227, 228, 228a, 229, 230, 231, 232, 232a, 233, člana 235. stav 4, čl. 236. i 245. Krivičnog zakonika), zatim krivična dela protiv državnih organa (član 322. st. 3. i 4. i član 323. st. 3. i 4. Krivičnog zakonika), kao i dela protiv pravosuđa (čl. 333. i 335, član 336. st. 1, 2. i 4. i čl. 336b, 337. i 339. Krivičnog zakonika), ako su izvršena u vezi sa krivičnim delima iz tač. 1) do 5) ovog člana. Utisak je da je nadležnost posebnih odeljenja viših javnih tužilaštava u pogledu privrednih krivičnih dela određivana nasumično. Recimo, posebna odeljenja viših javnih tužilaštava nadležna su za brojna krivična dela protiv privrede, ali istovremeno pada u oči da su iz nadležnosti ovih odeljenja izuzeta tzv. poreska krivična dela. Iz nadležnosti su izuzeta neka i druga krivična dela protiv privrede koja zbog učestalosti i kriminalnog intenziteta predstavljaju ozbiljnu pretnju nesmetanom odvijanju privrednih tokova. Sa druge strane, neka u praksi retka krivična dela, bez ikakvog praktičnog povoda, ušla su u katalog krivičnih dela za koja su nadležna posebna odeljenja javnih tužilaštava. Da se radi o nasumičnoj i kojekako određivanoj nadležnosti potvrđuje i to što su srodna krivična dela razdvojena, tako da su neka uvrštena u krug krivičnih dela iz nadležnosti posebnih odeljenja, dok su druga izuzeta. Primer nasumičnog razvrstavanja jesu krivično delo *nedozvoljena proizvodnja* iz čl. 233. KZ-a i krivično delo *nedozvoljena trgovina* iz čl. 234. st. 4. KZ-a. Prvo od ova dva krivična dela *nedozvoljena proizvodnja* iz čl. 233. KZ-a u potpunosti je izuzeto iz delokruga posebnih odeljenja viših javnih tužilaštava, dok je najteži oblik bliskog krivičnog dela *nedozvoljena trgovina* iz čl. 235. st. 4. KZ-a uvršten u krivična dela po kojima će postupati posebna odeljenja.

Rukovođenje posebnim odeljenjem, usklađivanje rada i aktivnosti između različitih posebnih odeljenja i način popunjavanja sastava normiran je jednim jedinim članom Zakona (čl. 15). Premda je više pitanja organizacije regulisano jednim članom, normativna jezgovitost nije prikrila nelogičnosti i

nedoslednosti u normiranju organizacije posebnih odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije. Posle rubruma, člana 15. koji glasi: Rukovođenje, upućivanje i koordinacija rada posebnih odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije, u stavu 1. tog člana određuje se da radom posebnih odeljenja rukovodi rukovodilac koga postavlja viši javni tužilac. Premda bazični Zakon o javnom tužilaštvu izraz “postavlja” u čl. 36. isključivo koristi da bi označio odluku kojom se određuje vršilac funkcije javnog tužioca najduže na period od godine dana, u čl. 15. Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije postavljenju se daje drugo značenje, jer postavljenje u ovom slučaju predstavlja određivanje rukovodioca posebnog odeljenja. Činjenica da se rukovodilac odeljenja postavlja na neodređeno vreme, da za rukovodioca može da bude postavljen nosilac javnotužilačke funkcije iz javnog tužilaštva u kome nije obrazovano posebno odeljenje za suzbijanje korupcije, čak i iz javnog tužilaštva nižeg nivoa pretvara postavljenje u neku vrstu kvaziizbora kojim se trajno menja profesionalni status zamenika javnog tužioca koji postaje rukovodilac odeljenja.⁵²⁸ Dakle, bez obzira što trajno nameštenje na dužnost rukovodioca posebnog odeljenja višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije ima odlike napredovanja u službi, a u slučaju da se rukovodilac postavlja iz nižeg javnog tužilaštva predstavlja vremenski neograničen privremeni izbor u više javno tužilaštvo, to ovlašćenje izvučeno je iz nadležnosti Državnog veća tužilaca, koje po Ustavu ima izborne nadležnosti i vrši izbor na trajnu funkciju zamenika javnih tužilaca.

⁵²⁸ Vremenski neograničen period postavljenja kao i mogućnost da za rukovodioca bude postavljen zamenik iz drugog javnog tužilaštva, upućuje na zaključak da bi položaj rukovodioca odeljenja višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije iz čl. 15. Zakona, trebalo razlikovati od položaja svakog drugog rukovodioca posebnog odeljenja po čl. 20. Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima (Službeni glasnik RS, br. 110/2009, 87/2010, 5/2012, 54/2017). Razlog više za razlikovanje rukovodioca postavljenog po čl. 15. Zakona od rukovodioca po čl. 20 Pravilnika je i u nazivu i prirodi akta na osnovu koga se postaje rukovodilac. U prvom slučaju to je posebni akt odluka ili rešenje o postavljenju, što implicira da akt o postavljenju mora da sadrži obrazloženje i razloge, dok se u drugom slučaju u godišnjem rasporedu poslova određuje rukovodilac odeljenja i njegov zamenik. Određivanje rukovodioca po Pravilniku deo je jednog opsežnijeg dokumenta i samim tim u pretežnoj meri ima karakter naznake kome se poverava rukovođenje odeljenjem na godinu dana nego što ima karakter nameštenja kao u slučaju postavljenja rukovodioca odeljenja za suzbijanje korupcije.

Ukoliko bismo postavljenje iz čl 15. st. 1. Zakona razumeli kao neku vrstu organizacionog razmeštanja unutar javnotužilačkog sistema, ni u tom slučaju ne bi bilo opravdanja da postavljenje rukovodioca vrši viši javni tužilac u javnom tužilaštvu u kome je obrazovano posebno odeljenje, budući da je ta vrsta nadležnosti Zakonom o javnom tužilaštvu, a na temelju principa jedinstva i nedeljivosti javnog tužilaštva poverena Republičkom javnom tužiocu. Saglasno Zakonu o javnom tužilaštvu, Republičkom javnom tužiocu dodeljene su organizacione nadležnosti hijerarhijske prirode (po čl. 36. postavljenje vršioca funkcije javnog tužioca), kao i one koje nisu izvedene iz hijerarhijskih ovlašćenja. U organizacione nadležnosti o kojima odlučuje Republički javni tužilac, a koje imaju personalni karakter zato što utiču na lični status nosilaca javnotužilačke funkcije, spadaju premeštaj uz saglasnost zamenika javnih tužilaca i sve vrste upućivanja u drugo javno tužilaštvo (čl. 63 i 64. ZoJT). Premda se u vezi sa opsegom nadležnosti Republičkog javnog tužioca mogla čuti primedba eksperta Saveta Evrope da pojedina ovlašćenja Republičkog javnog tužioca mogu za posledicu da imaju “prekomernu moć, ne baš kompatibilnu sa podelom nadležnosti u jednom demokratskom društvu,⁵²⁹ ipak nema sumnje da bi normativno ispravnije rešenje bilo da postavljenje rukovodilaca odeljenja bude povereno Republičkom javnom tužiocu.

U članu 15. Zakona nisu utvrđeni obavezni kriterijumi kao uslov za postavljanje rukovodioca odeljenja, kao ni razlozi za smenu, a takođe je izostalo propisivanje posebnih kriterijuma za vrednovanje njihovog rada, što upućuje na nedvosmisleni zaključak da rukovodilac može bez ikakvog obrazloženja i pravog povoda da bude zamenjen i na njegovo mesto postavljen neko drugi.

Prilikom postavljenja rukovodioca, raspoređivanja i upućivanja zamenika u posebna odeljenja viših javnih tužilaštava, javni tužilac koji odlučuje o nameštenju vodiće “računa o posedovanju potrebnih stručnih znanja i iskustava iz oblasti borbe protiv privrednog kriminala i suzbijanja krivičnih

⁵²⁹ P. Cornu, Prosecutor Canton of Neuchatel, *Komentari na nacrt Zakona o Državnom veću tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu*, Neuchatel 2007, 18. (dokument u posedu autora G.I.)

delu protiv službene dužnosti i korupcije”. Dakle, stručna znanja kandidata nisu preduslov za postavljenje, raspoređivanje i upućivanje, već viši javni tužilac koji vrši postavljenje i raspoređivanje i Republički javni tužilac koji vrši upućivanje mogu svoju odluku zasnovati i na uverenju da postavljeni, raspoređeni ili upućeni zamenik javnog tužioca ima stručna znanja i iskustva iz “oblasti borbe protiv korupcije”.

Osim što posedovanje specifičnih znanja i iskustva nije obavezujući uslov za nameštenje, Zakonom nisu propisana merila i postupak na osnovu koga bi se utvrđivalo da li kandidat ima znanje i iskustvo neophodno za rad u oblasti suzbijanja korupcije. Odredbu o tome da bi kandidati trebali da imaju posebna znanja i iskustva iz oblasti suzbijanja korupcije, dakle, ne bi bilo moguće primeniti bez donošenja posebnih podzakonskih akata, što bi samo po sebi otvorilo pitanje postojanja zakonskog ovlašćenja za donošenje takvog akta.

Prema čl. 15. Zakona sastav posebnih odeljenja viših javnih tužilaštava će se popunjavati na osnovu, u dobroj meri, diskrecionih akata Republičkog javnog tužioca i višeg javnog tužioca u kome je oformljeno odeljenje. Zakonska solucija po kojoj dva javna tužioca različitog stepena nezavisno jedan od drugog vrše odabir pripadnika posebnih odeljenja i da pritom nisu uslovljeni obavezujućim kriterijumima, može predstavljati povod za svojevrsnu institucionalnu konfuziju. Iz teksta Zakona, naime, nije jasno kojim redom će se donositi odluke o popunjavanju sastava, odnosno da li će Republički javni tužilac imati prednost da upućuje ili će se najpre u odeljenje raspoređivati zamenici iz višeg javnog tužilaštva u kome je osnovano odeljenje, a tek potom popuna vršiti upućivanjem. U svakom slučaju, popuna personalnog sastava posebnih odeljenja na osnovu “duplog ključa” samo pojačava uverenje da su pravna nejasnoća, nelogičnost i provizoran status raspoređenih i upućenih u ove tužilačke jedinice podignuti na nivo principa u odredbama Zakona koje uređuju organizaciju posebnih odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije.

5. UREĐENJE JAVNOG TUŽILAŠTVA KAO ODGOVOR NA IZAZOVE MODERNOG DRUŠTVA

Promene u društvu stavljaju pred javno tužilaštvo dodatne izazove, koji se ogledaju i u povećanju efikasnosti javnog tužilaštva i postizanju boljih rezultata optimizacijom postojećih resursa. Pored toga, razvoj novih tehnologija zahteva od javnog tužilaštva da odgovori na nove forme kriminala, dok unapređenje komunikacije i razvoj društvenih mreža postavljaju zahteve pred javno tužilaštvo da unapredi komunikaciju sa građanima i medijima.

Države članice Evropske unije, kao i države koje se nalaze u procesu pristupanja Evropskoj uniji, imaju posebne izazove da ugrade evropske standarde u uređenje i rad javnog tužilaštva, što ima za posledicu da se reforme sprovode u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije. Mehanizmi uticaja na uređenje javnog tužilaštva bili su znatno efikasniji kada su u pitanju zemlje kandidati za članstvo. Međutim, širenje populističkih i autoritarnih tendencija i ugrožavanje nezavisnosti pravosuđa uticalo je na institucije Evropske unije da koriste mehanizme uticaja i na države članice kada reforme krše evropske standarde nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa.

5.1. Reforma javnog tužilaštva kao deo procesa evropskih integracija

Proširenje Evropske unije predstavlja više od teritorijalnog proširenja. Ono podstiče stvaranje novih politika, institucionalne organizacije Unije i utiče na korpus pravnih propisa, kako u Uniji tako i u budućim državama članicama.⁵³⁰

Krivično pravo predstavlja sastavni deo pregovora u procesu pridruživanja Evropskoj uniji i posebno je značajno za poglavlja 23 i 24.⁵³¹ Primena pravnih tekovina EU u ovoj oblasti predstavlja zahtev u procesu pregovora o pridruživanju i dobila je centralnu ulogu u proširenju 2004, 2007. i 2013, a saradnja u krivičnim stvarima redovno se zahteva od susednih država EU.

Proces pridruživanja Evropskoj uniji karakteriše jaka uloga EU, koja prenosi pravo Unije trećim državama.⁵³² Države koje teže da postanu članice Evropske unije u obavezi su da usvoje i primene njene pravne tekovine. Uslovljavanje je metodologija koja se koristi tokom pridruživanja kako bi se obezbedilo da nove države članice mogu da apsorbuju zahteve predviđene pravnim tekovinama EU i ispune obaveze koje proizlaze iz članstva.⁵³³

U procesu proširenja Evropske unije na istok, Unija se suočila sa situacijom da države koje su u tranziciji, s drugačijim ekonomskim, socijalnim i političkim uslovima, žele da postanu članice Unije. Kako bi odgovorila na ovaj izazov, Evropska unija je razvila pristup koji je bio znatno širi od zahteva da se samo

⁵³⁰ C. Hillion, „EU Enlargement“, u: P. Craig, G de Burca (ur.), *The Evolution of EU Law* 2011, 187–217.

⁵³¹ Poglavlje 23 odnosi se na pravosuđe i osnovna prava. Evropski standardi u ovom poglavlju odnose se na jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i profesionalnosti u pravosuđu, sprovođenje mera prevencije i borbe protiv korupcije, te očuvanje visokih standarda zaštite ljudskih prava i prava manjina. Poglavlje 24 odnosi se na pravdu, slobodu i bezbednost. Evropski standardi odnose se na 11 tematskih područja: spoljne granice i šengenski sistem migracije, azil, vize, policijska saradnja, borba protiv organizovanog kriminala, borba protiv trgovine ljudima, borba protiv terorizma, borba protiv droga, sudska saradnja u građanskim i krivičnim stvarima i carinska saradnja.

⁵³² M. Cremona, „The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity“, *Common Market Law Review*, Vol. 41, 2004, 555–573.

⁵³³ K. E. Smith, „The Evolution and Application of the EU Membership Conditionality“, u: M. Cremona (ur.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2003, 105–140.

nacionalno zakonodavstvo usaglasi s propisima EU.⁵³⁴ Evropski savet je 1993. godine usvojio tzv. kriterijume iz Kopenhagena, koji su, između ostalog, predviđali institucionalnu stabilnost koja garantuje demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i zaštitu manjina, kao i postojanje funkcionalne tržišne privrede. Uslovi usvojeni u Kopenhagenu postepeno su dopunjavani i razvijani. Tako je na Evropskom savetu u Madridu, održanom 1995, u zaključcima jasno navedeno da nije dovoljna samo politička posvećenost da se prihvate pravne tekovine EU, već države kandidati moraju da prilagode svoje upravne strukture kako bi garantovale delotvornu primenu propisa EU.

Kriterijumi za postupanje postojali su paralelno s posebnim zahtevima da se tokom pridruživanja usaglase domaći propisi s pravnim tekovinama EU u krivičnim stvarima. Navedeni zahtevi koriste se prilikom procene država kandidata, ali i novih država članica, kako bi se utvrdio napredak u ostvarenju standarda EU. Takođe, usaglašavanje prava država kandidata s pojedinim aspektima krivičnog prava EU, kao što su mere protiv pranja novca, zahtevano je u ranijim fazama pridruživanja i pre pregovora o poglavljima koja se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove. Ovakvi zahtevi pravdani su potrebom da se ostvari integracija unutrašnjeg tržišta.⁵³⁵

Države kandidati koje su pristupile EU 2004. suočile su se tokom 90-ih godina XX veka s mnogim izazovima, od kojih je najveći bio karakter prava EU, nazvanim „pokretna meta“. Naime, 90-ih godina donet je veliki broj EU instrumenata i akata u oblasti krivičnog prava. Nakon događaja od 11. septembra 2001. godine Unija je odredila krivične stvari kao prioritet, uključujući primenu uzajamnog priznanja i poverenja između država članica.⁵³⁶

⁵³⁴ Više u: M. Matić Bošković, Obaveza usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije, u: M. Škulić, G. Ilić, M. Matić Bošković (ur.), *Unapređenje Zakonika o krivičnom postupku: de lege ferenda predlozi*, 2015, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, 149-158.

⁵³⁵ European Commission, White Paper – Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union, COM (95) 163 final.

⁵³⁶ V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, 284.

Međutim, nedostaci koji su postojali u državama koje su pristupile EU 2004. godine, uticali su na odluku da nove države ne mogu automatski da pristupe sistemu Šengena, već je zadržan stari međuvladin mehanizam odlučivanja o davanju punopravnog članstva u ovaj sistem, što znači jednoglasno odlučivanje svih država članica da su nove države ispunile uslove za članstvo.⁵³⁷ Akt o pristupanju sadržao je, u članu 39, tzv. zaštitnu klauzulu kako bi se pokrili potencijalni nedostaci u primeni instrumenata EU u oblasti međusobnog priznanja u krivičnim stvarima u novim državama članicama. Zaštitna klauzula je predviđala mogućnost da Komisija u slučaju nedostataka ili rizika može nakon konsultacija s državom članicom da privremeno suspenduje odredbe o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima. Period važenja zaštitne klauzule bio je tri godine i nijednom nije korišćena.

I prilikom sledećeg proširenja Evropske unije 2007. godine, kada su Bugarska i Rumunija postale njene članice, pažljivo se pratio napredak u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.⁵³⁸ U izveštajima o napretku Evropska komisija je stalno isticala nedostatak napretka u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, uključujući i nedostatak institucionalnih kapaciteta, dovodeći u pitanje da li će države postati članice 2007. godine, kako je bilo planirano.⁵³⁹

Evropska komisija je kao nedostatke u izveštajima o Bugarskoj i Rumuniji navela probleme u oblasti pravosuđa i borbe protiv korupcije. Kako bi se omogućilo da ove države postanu članice EU, Komisija je predložila, pored uvođenja zaštitne klauzule u Akt o pristupanju, i uspostavljanje posebnog

⁵³⁷ J. Monar, *Enlargement-Related Diversity in EU Justice and Home Affairs: Challenges, Dimension and Management Instruments*, Dutch Scientific Council for Government Policy, Working Document W 112, The Hague 2000, www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/DVD_WRR_publicaties_1972-2004/W112_Enlargement-related_diversity_in_EU_justice.pdf.

⁵³⁸ D. Bozhilova, „Measuring Success and Failure of EU: Europeanization in the Eastern Enlargement: Judicial Reform in Bulgaria“, *European Journal of Law Reform*, Vol. 9, 2007, 285–319.

⁵³⁹ European Commission, Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania, COM (2006) 549 final, Brussels, 26. septembar 2006.

mehanizma kojim će se verifikovati napredak novih članica nakon pristupanja Uniji. Donete su dve odluke o uspostavljanju mehanizma saradnje i verifikacije napretka (OJ L 354, od 14. decembra 2006), kojima su utvrđeni reperi u oblasti reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije.

Pri analizi postavljenih repera za Bugarsku i Rumuniju, može se videti i način na koji Evropska unija utiče na izmenu zakonskog i institucionalnog okvira u ovim državama u oblasti organizacije pravosuđa. Od Rumunije je traženo da obezbedi transparentan i efikasan sudski postupak, dok je od Bugarske traženo da obezbedi garancije nezavisnosti pravosuđa usvajanjem amandmana na Ustav kojima će se ukloniti dvosmislenost u pogledu nezavisnosti i odgovornosti pravosudnog sistema.⁵⁴⁰

Bugarska i Rumunija su na osnovu člana 1. sadržanog u obe odluke o uspostavljanju mehanizma koordinacije i verifikacije dužne da jednom godišnje izveštavaju Komisiju o napretku ostvarenom u ispunjavanju postavljenih repera. Ukoliko ne ostvare postavljene ciljeve, tačkom 7. Preambule predviđena je mogućnost Komisije da primeni zaštitnu klauzulu, uključujući i suspendovanje obaveza država članica da priznaju i izvršavaju sudske odluke Bugarske i Rumunije, kao što je evropski nalog za hapšenje. Međutim, Komisija je kao mehanizam kontrole i zaštite u slučaju Bugarske koristila suspenziju EU fondova.⁵⁴¹

Uspostavljanje mehanizma verifikacije, kao *ex post* kontrole nakon članstva države u EU, predstavlja izuzetak i zahteva obimno angažovanje Komisije. Iskustvo s Bugarskom i Rumunijom, u kojima su značajni nedostaci opstali dugo nakon članstva u Uniji, uticalo je na promenu strategije Komisije i uvođenje prakse da se pregovori o poglavljima 23 i 24 otvaraju prvi i zatvaraju poslednji s državama kandidatima. Takva situacija je bila u slučaju Hrvatske,

⁵⁴⁰ F. Trauner, *Post-accession compliance with EU law in Bulgaria and Romania – a comparative perspective*, European Integration online Papers (EIoP), 2009, Special Issue 2, Vol. 13, članak 21, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-021a.htm>

⁵⁴¹ Commission report on the Management of EU Funds in Bulgaria, COM (2008) 496 final, Brussels, 23. jul 2008.

koja je postala članica EU 2013. godine, a ista praksa je primenjena i u slučaju Crne Gore, koja je otvorila pregovore o pristupanju EU 2012. godine, i Srbije, koja je u pregovore ušla dve godine kasnije.

Način na koji proces pridruživanja utiče na organizaciju pravosuđa i javnog tužilaštva u državama kandidatima, kao i u Srbiji, može se videti i iz preporuka izveštaja o skriningu za poglavlja 23 i 24,⁵⁴² kao i iz akcionih planova za ova dva poglavlja, koje je Vlada Srbije usvojila 2016. godine.⁵⁴³ U Izveštaju o skriningu oblast pravosuđa analizirana je kroz četiri dimenzije: nezavisnost pravosuđa; nepristrasnost i odgovornost; profesionalizam, stručnost i efikasnost; i oblast ratnih zločina. Za svaku od četiri dimenzije Izveštaj o skriningu daje pregled važećeg pravnog i institucionalnog okvira i poredi ga sa evropskim standardima. U Izveštaju se daju preporuke za preduzimanje dodatnih aktivnosti kojima se obezbeđuje potpuna nezavisnost pravosuđa, nepristrasnost i bolja efikasnost.

Tako su u Izveštaju o skriningu za poglavlje 23 navedene sledeće preporuke koje utiču na organizaciju pravosuđa u Srbiji: izmena Ustava Srbije kako bi se unapredila nezavisnost i odgovornost pravosuđa, uključujući izbor, napredovanje i razrešenje sudija i javnih tužilaca, izbor predsednika sudova i uspostavljanje mehanizma za prevenciju političkih uticaja; uloga Narodne skupštine u izboru članova Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva može biti samo deklatorna, a sastav Saveta, odnosno Veća mora biti

⁵⁴² Više o Izveštaju o skriningu u: *Vodič kroz Izveštaj o skriningu za poglavlje 23 – pravosuđe i osnovna prava*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2015.

⁵⁴³ Akcioni plan za poglavlje 23 dostupan je na <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>, a Akcioni plan za poglavlje 24 dostupan je <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/8249dbda-bf82-4475-bc12-70b71e27a768/%Do%90%Do%9A%Do%A6%Do%98%Do%9E%Do%9D%Do%98+%Do%9F%Do%9B%Do%90%Do%9D+%Do%97%Do%90+%Do%9F%Do%9E%Do%93%Do%9B%Do%90%Do%92%Do%89%Do%95+24+-+%Do%A2%Do%A0%Do%95%Do%8B%Do%98+%Do%9D%Do%90%Do%A6%Do%A0%Do%A2+%28%D1%81%Do%B5%Do%BF%D1%82%Do%B5%Do%BC%Do%B1%Do%Bo%D1%80+2015%29.pdf?MOD=AJPERES&CVID=107CIZb>

pluralistički. Preporuke iz Izveštaja o skriningu utiču na ustavni položaj pravosuđa, uređenje javnog tužilaštva, hijerarhijsku strukturu, način izbora javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, odnos javnog tužilaštva i izvršne i zakonodavne vlasti, upravljanje javnim tužilaštvom i resursima, itd. Republika Srbija, odnosno Ministarstvo pravde prati sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23 i podnosi izveštaje o napretku, dok Evropska komisija priprema šestomesečne izveštaje o napretku u oblasti pravosuđa.⁵⁴⁴

Najsnažniji mehanizam zaštite vladavine prava EU je opisan u dokumentu *Novi EU okvir za jačanje vladavine prava*⁵⁴⁵ iz 2014. godine. Okvir služi za rešavanje budućih pretnji vladavini prava u državama članicama, pre stvaranja uslova za aktiviranje mehanizma predviđenog u članu 7. Ugovora o EU. Propisano je da će se primenjivati u situacijama sistematičnog i negativnog uticaja na integritet, stabilnost i ispravno funkcionisanje institucija i zaštitnih mehanizama koji garantuju vladavinu prava. Na osnovu ovog dokumenta, u kriznim situacijama Evropska komisija ima pravo da vrši procenu, daje preporuke ili vrši monitoring nad državama članicama. Iz Novog EU okvira za jačanje vladavine prava proizilazi da se Komisija upravo poziva na dostizanje ciljeva Saveta Evrope i Venecijanske komisije, a sadržaj principa i standarda preuzima od Suda pravde EU, Evropskog suda za ljudska prava i dokumenata Saveta Evrope i Venecijanske komisije.⁵⁴⁶ Istovremeno, u postupku od procene postojanja nepoželjnog uticaja na vladavinu prava, do davanja mišljenja od strane Komisije, ovo telo sprovodi dijalog sa državom članicom, ali i Venecijanskom komisijom, pravosudnim savetima, Evropskom mrežom

⁵⁴⁴ Non-paper o napretku u oblasti poglavlja 23 i 24 koji Evropska komisija objavljuje svakog novembra, i Izveštaj o napretku za sva poglavlja, uključujući i poglavlje 23, koji se objavljuje u aprilu svake godine.

⁵⁴⁵ A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council, COM(2014) 158 final.

⁵⁴⁶ *Ibid.*, 4. Na istoj strani navode se i ciljevi vladavine prava EU: pravna izvesnost, zabrana arbitrarnosti izvršne moći, nezavisni i nepristrasni sudovi, efektivna pravna kontrola, uključujući poštovanje osnovnih ljudskih prava, jednakost pred sudom.

pravosudnih saveta i drugima.⁵⁴⁷ Način funkcionisanja ovog mehanizma je vidljiv u poslednjem obrazloženom mišljenju Komisije upravo u odnosu na pretnje ugrožavanja nezavisnosti pravosuđa u Poljskoj.⁵⁴⁸

Kao što je navedeno, Evropska unija je posebno zainteresovana za reformu pravosuđa, uključujući i reformu tužilaštva, kako bi postojalo uverenje država članica EU da instrumenti uzajamnog priznanja mogu da se primene i na novu državu članicu. Uzajamno priznanje nije potpuno novi koncept u međunarodnoj saradnji, ali u okviru EU je evoluiralo u drugačiji koncept u kojem se prihvataju razlike u pravnim sistemima, ali one ne predstavljaju prepreku za neposredno priznanje. Uzajamno priznanje se shvata kao koncept saradnje zasnovane na uzajamnom poverenju i zajedničkom razumevanju da su pravila i pravna zaštita u svim državama članicama istog nivoa.⁵⁴⁹

Evropska komisija je u Saopštenju COM (2000) 495 iz 2000. godine o uzajamnom priznanju konačnih odluka u krivičnim stvarima navela da je uzajamno priznanje „načelo koje je široko prihvaćeno i zasnovano na stavu da iako druga država ne uređuje određeno pitanje na isti ili sličan način kao sopstvena država, rezultati su takvi da se njihove odluke prihvataju kao jednake odlukama sopstvene države“. Na osnovu ovog načela, Evropska unija je usvojila program mera koje su omogućile donošenje posebnih dokumenata, kao što su Okvirna odluka od 13. juna 2002. godine o evropskom nalogu za hapšenje i postupku predaje, ili Okvirna odluka od 22. jula 2003. godine o izvršenju naloga o zamrzavanju imovine ili dokaza u Evropskoj uniji.

Koliko je značajna reforma i uređenje pravosuđa pokazuje i presuda Suda EU iz juna 2019. godine u predmetu Komisija protiv Poljske.⁵⁵⁰ Iako je Vlada

⁵⁴⁷ Vidi: Annex 1 to 2 to the Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council A new EU Framework to strengthen the Rule of Law.

⁵⁴⁸ Reasoned Opinion to Poland regarding the Polish law on the Ordinary Courts Organisation.

⁵⁴⁹ A. Klip, *European Criminal Law – An integrative Approach*, Intersentia 2012, 362.

⁵⁵⁰ Predmet C-619/18.

Poljske insistirala da uređenje pravosudnog sistema spada u isključivu nadležnost država članica i da institucije EU, uključujući i Sud EU, ne mogu preispitivati reformu pravosuđa u svetlu EU standarda, Sud je zauzeo stav da se Poljska obavezala da poštuje „zajedničke vrednosti na koje upućuje član 2 Ugovora o EU“, uključujući i vladavinu prava. Sud pravde EU navodi da „iako organizacija pravosuđa spada u nadležnost država članica“, to ne znači da države mogu kršiti pravne tekovine EU. Kada je u pitanju argument Vlade Poljske da EU načelo nezavisnosti pravosuđa može da se primenjuje samo na situacije na koje se odnosi EU pravo, Sud pravde je ukazao na prethodno stanovište Suda⁵⁵¹ da nacionalne vlasti moraju poštovati načelo nezavisnosti pravosuđa i u situacijama kada se nacionalna reforma pravosuđa ne odnosi na primenu EU prava. Član 19. stav 1. Ugovora o EU odnosi se i na nacionalne sudove koji mogu da donose odluke „o pitanjima koja se odnose na primenu ili tumačenje prava EU“, što prema tumačenju Suda pravde znači da svaka nacionalna mera koja utiče na nezavisnost sudova spada u domen primene EU prava.

5.2. Zahtevi bezbednosti

Poslednjih godina zakonodavci kako u državama članicama Evropske unije, tako i na nivou Evropske unije imaju u fokusu očuvanje bezbednosti, što je uticalo i na krivično materijalno i procesno pravo.⁵⁵² Krivično pravo ima za cilj da obezbedi delotvornu prevenciju kriminala, posebno organizovanog kriminala i terorizma.⁵⁵³ Nacionalni zakonodavci su se angažovali na kriminalizaciji određenih dela, a s tim u vezi je i proširenje nadležnosti policije

⁵⁵¹ Predmet C-64/16 u predmetu *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*

⁵⁵² S. Braum, Prosecutorial Control of Investigations in Europe: A Call for Judicial Oversight, u E. Luna, M. L. Wade, (ur.), *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Oxford University Press 2012, 67-83.

⁵⁵³ J. M. Jehle, M. L. Wade (ur.), *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: the Rise of Power of Prosecutorial Power Across Europe*, Berlin, Springer 2006.

tokom prethodnog postupka.⁵⁵⁴ Međutim, države su preduzimale i druge izmene normativnog okvira, jer krivično pravo sadrži određene standarde zaštite ljudskih prava i potrebnog stepena sumnje, što sa stanovišta borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma predstavlja prepreku efikasnosti. Tako su države, posebno nakon terorističkog napada u SAD 2001. godine, počele da sa uvođenjem elemenata prevencije koji se zasnivaju na prevenciji pretpostavljanog budućeg krivičnog dela, pre nego što je preduzeta bilo koja radnja koja predstavlja krivično delo.⁵⁵⁵

U nacionalnom propisima koji uređuju rad policije data su šira ovlašćenja u prikupljanju podataka, odnosno primeni posebnih dokaznih radnji, kao što su angažovanje prikrivenih islednika, tajni nadzor komunikacije, tajno praćenje i snimanje, računarsko pretraživanje podataka i prikupljanje globalnih podataka u prethodnom postupku.⁵⁵⁶ Iako su ove mere uvedene u cilju borbe protiv organizovanog kriminala, osnažile su policiju da koristi navedene podatke u prethodnom postupku i pre postojanja određenog stepena sumnje, što je dovelo u pitanje delotvornost kontrole rada policije u toku prethodnog postupka od strane javnog tužilaštva i suda.⁵⁵⁷ Ovakva rešenja su ograničila procesna prava okrivljenog u državama koje su se odlučila za ovakva rešenje, uključujući i Nemačku.⁵⁵⁸

Evropski sud za ljudska prava je u predmetima preispitivao ulogu policije u oduzimanju imovine u krivičnom postupku kao rizik za pravo na pravično suđenje i pravo na privatnost. Tako je Evropski sud za ljudska prava smatrao da postoji kršenje člana 6. Evropske konvencije o ljudskim prava o pravu na

⁵⁵⁴ Više u: M. Matić Bošković, EU politika borbe protiv terorizma i uticaj na vladavinu prava, *Strani pravni život* 2016, br 2, 103-113.

⁵⁵⁵ M. F. H. Hirsch, op.cit., 2.

⁵⁵⁶ T. Mathiesen, On the Globalization of Control: Toward an Integrated Surveillance System in Europe, u Green, Rutherford, *Criminal Policy in Transition*, 1999, 167-192.

⁵⁵⁷ Više o pojmu pretpostavljenog krivičnog dela u: S. Nenadić, Pre-crime koncept Zakona o sprečavanju nasilja u porodici – obaveze države i rizici po povredu ljudskih prava, *Strani pravni život* 2017, br. 1, 155-167.

⁵⁵⁸ M. Delmas Marty, J. R. Spencer, (ur.), *European Criminal Procedure*, Cambridge University Press 2002.

pravično suđenje, u slučaju da dokazi koje je prikupio prikriveni islednik nisu predstavljeni osumnjičenom i njegovom braniocu. Izuzetak jedino postoji u slučaju da upoznavanje okrivljenog sa dokazima predstavlja narušavanje bezbednosti.⁵⁵⁹ S obzirom da Evropski sud za ljudska prava ima ograničena ovlašćenja da preispituje pravne akte u državama članicama Saveta Evrope, zadatak Suda nije da preispituje zakonitost prikupljenih dokaza u odnosu na nacionalno zakonodavstvo, već da utvrdi povredu prava garantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Ukoliko Sud utvrdi da je došlo do povrede, jedina posledica je obaveza države da naknadi štetu oštećenom. Sud ne može poništiti pravni akt države članice.

Na nacionalnom nivou može se ustanoviti trend jačanja uticaja metoda policijske istrage na ishod prethodnog postupka. Javno tužilaštvo je zadržalo samo mali deo ovlašćenja koja se odnose na kontrolu rada policije u prethodnom postupku.⁵⁶⁰ Promene u nadležnostima tokom istrage, prethodna kontrola postupka i posebne istražne radnje imaju uticaj na ishod krivičnog postupka. Neka vrsta tajnog postupka omogućava policiji da prikuplja dokaze i da u velikoj meri utiče na prethodnu fazu postupka bez mogućnosti da rezultati ove faze budu na odgovarajući način preispitani u sudu. Tako se može dogoditi da iz razloga bezbednosti policijski doušnik bude oslobođen obaveze da se pojavi kao svedok na suđenju, već će se njegova izjava samo čitati, a sudija i branilac će dobiti svedočenje u kojem nedostaju ključne informacije iz razloga bezbednosti. ⁵⁶¹ Sud je u tim predmetima prinuđen da donosi odluku na osnovu posrednih informacija, a ne neposrednog svedočenja, što u predmetima organizovanog kriminala i terorizma može postati pravilo, umesto izuzetak.⁵⁶²

⁵⁵⁹ Presuda Malinas protiv Lithuania, predstava br. 10071/04, odluka od 1. jula 2008.

⁵⁶⁰ S. Braum, *Prosecutorial Control of Investigations in Europe: A Call for Judicial Oversight*, 72.

⁵⁶¹ C. Fahl, *The Guarantee of Defence Counsel and Exclusionary Rules on Evidence in Criminal Proceedings in Germany*, *German Law Review*, No. 8, 2007, 1053.

⁵⁶² P. A. Albrecht, *The Forgotten Freedom: September 11 as a Challenge for European Legal Principles*, Berlin 2003, 87-101.

5.3. Uticaj globalizacije – jedinstveno evropsko tržište i evropski javni tužilac

Globalizacija i potreba da se pruži zajednički odgovor na borbu protiv kriminala na jedinstvenom evropskom tržištu, kao i da se zaštite finansijski interesi Evropske unije, uticala je na nastanak ideje o osnivanju Evropskog javnog tužioca. Na Međuvladinoj konferenciji u Nici u decembru 2001. godine, Evropska komisija predstavila je ideju krivičnopravne zaštite finansijskih interesa Zajednice i predložila osnivanje kancelarije Evropskog javnog tužioca.⁵⁶³ Jedan od razloga koji su podstakli Komisiju da iznese navedene predloge je i uloga organizovanog kriminala na štetu budžeta Evropske unije.⁵⁶⁴

Imajući na umu da budžetski prihod EU u 2017. godini iznosi 134,5 milijardi evra⁵⁶⁵ i da zakonita potrošnja garantuje privredni prosperitet i funkcionisanje političko-pravnog sistema EU, proizlazi da je zaštita finansijskih interesa EU jedan od suštinskih elemenata evropskih integracija, a njihova krivičnopravna zaštita osnov za nastanak nadnacionalnih krivičnih ovlašćenja EU. Prema Godišnjem izveštaju, OLAF je u 2017. godini sproveo 1.111 preliminarnih analiza zbog sumnje na prevarne radnje na štetu finansijskih interesa Evropske unije. U 2017. godini OLAF je preporučio da se 3 milijarde oduzmu i vrate u budžet Evropske unije. Međutim, i sam OLAF navodi da ovi podaci nisu potpuni i ne ukazuju na pravo stanje stvari, jer države članice na prijavljuju sve neregularnosti OLAF-u.

⁵⁶³ European Commission on 29 September 2000 (COM (2000) 608 final), Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms - The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor.

⁵⁶⁴ Pod pojmom finansijski interesi Evropske unije podrazumeva se budžet EU, a zaštita finansijskih interesa Evropske unije spominje se i u članu 290. Ugovora o Evropskoj zajednici. Pod budžetom se podrazumeva opšti budžet, budžet kojim rukovode zajednice ili se njime rukovodi u ime zajednica, kao i određeni fondovi koji nisu pokriveni budžetom (npr. razvojni fondovi kojima upravljaju Komisija i Evropska investiciona banka).

⁵⁶⁵ Godišnji izveštaj OLAF za 2017 godinu, dostupan na https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf

Prezare na štetu budžeta EU najčešće sadrže prekogranične elemente, s obzirom da se roba i kapital kreću iz jedne države u drugu, što je uobičajeno za sve oblike organizovanog kriminala koji se izvršava krijumčarenjem.

Imajući u vidu da delotvorna prevencija navedenih oblika organizovanog kriminala zahteva angažovanje nacionalne policije i pravosudnih organa u kontroli granica ili učešće u prekograničnim istragama, postavlja se pitanje opravdanosti uvođenja Evropskog javnog tužioca, kao nove institucije koja bi trebalo da obezbedi zaštitu finansijskih interesa EU. Kao ključno pitanje postavlja se da li će nova nadnacionalna institucija uspeti da odgovori na izazove. Protivnici uvođenja ovog instituta ukazuju na neophodnost jačanja administrativnog i normativnog okvira koji će omogućiti policiji i tužilaštvima u državama članicama da se efikasno bore protiv ovih oblika organizovanog kriminala.

Na osnovu višedecenijskog iskustva Komisije da izvršava budžet Evropske unije, kao i na osnovu iskustva OLAF-a, može se primetiti da učinioci krivičnih dela na štetu budžeta EU koriste postojeću situaciju koju karakteriše neefikasnost, nedostatak specijalizacije, kao i razlike u nacionalnim propisima i sistemima.⁵⁶⁶ Prema podacima OLAF-a, sve veći broj prevara na štetu budžeta EU ima prekogranične elemente. Nacionalni organi koji sprovode istrage ovih krivičnih dela, najčešće nemaju uvida u celokupnu sliku, već su upoznati samo sa nacionalnim delom slučaja. Ukoliko nacionalni ograni i zahtevaju međunarodnu pravnu saradnju, to najčešće čine da bi sproveli istragu koja se odnosi na delo izvršeno u njihovoj državi, jer smatraju da bi istraživanje evropske dimenzije ugrozilo predmet zbog dugotrajne međunarodne saradnje.⁵⁶⁷

⁵⁶⁶ Communication of the Commission on the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by criminal investigations, An integrated policy to safeguard taxpayers' money, 26 May 2011, COM(2011) 293, 2.

⁵⁶⁷ SEC (2011) 621 final, tabela 2.2; i OLAF, Eleventh operational report of the European Anti-fraud Office, 1 January to 31 December 2010.

Iako Eurojust⁵⁶⁸ može da pomogne u koordinaciji rada tužilaštava država članica koje su obuhvaćene određenim krivičnim delom, njegova priroda i organizacija ukazuju na fragmentiranost u krivičnom progonu na teritoriji EU.

Osnivanje Evropskog javnog tužioca, kao nadnacionalnog tela, praćenog usvajanjem odgovarajućih materijalnih i procesnih krivičnopravnih propisa na nivou EU može u značajnoj meri doprineti zaštiti finansijskih interesa EU i borbi protiv organizovanog kriminala.⁵⁶⁹ Kao nadnacionalno telo koje je nadležno za vođenje istrage⁵⁷⁰ Evropski javni tužilac razlikuje se od Eurojust-a, koji može samo da inicira vođenje istrage, dok će samu istragu sprovesti nacionalni organi države članice.⁵⁷¹

Značajna uloga i vrednost Evropskog javnog tužioca ogleda se u uspostavljanju koherentnog evropskog odgovora na određena „evropska krivična dela“, čime bi se prevazišle prepreke koje proizlaze iz sadašnjeg podeljenog krivičnog prava i postupka u EU. Međutim, osnivanje Evropskog javnog tužioca zahteva od država članica da postignu konsenzus o harmonizaciji krivičnog prava, koje je vezano za pravo države da kažnjava. Države članice žele da zadrže za sebe deo suvereniteta koji se odnosi na pravo države da kažnjava.

Takođe, organizacija pravosuđa se razlikuje od države do države članice EU, što će takođe predstavljati izazov za funkcionisanje Evropskog javnog tužioca. U predlozima Evropske komisije, kao i u stručnoj javnosti

⁵⁶⁸ Eurojust ima zadatak da olakša pravilnu koordinaciju nacionalnih tela krivičnog progona i pruži podršku kriminalističkim istraživanjima u predmetima organizovanog kriminala, na osnovu Europol analiza, kao i da tesno saraduje sa Evropskom pravosudnom mrežom, kako bi se pojednostavilo postupanje po zamolnicama.

⁵⁶⁹ VIše u: M. Matić Bošković, Uloga Evropskog javnog tužioca u borbi protiv organizovanog kriminala, u: J. Ćirić (ur.), *Suzbijanje organizovanog kriminala kao preduslov vladavine prava*, Institut za uporedno pravo 2016, 247-259.

⁵⁷⁰ Član 86. Ugovora o funkcionisanju EU.

⁵⁷¹ Član 85. Ugovora o funkcionisanju EU.

diskutovano je o tri moguća modela organizacije Evropskog javnog tužioca: model kolegijuma,⁵⁷² decentralizovani⁵⁷³ i centralizovani model⁵⁷⁴.

Evropska komisija je 2013. godine predložila Uredbu o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca⁵⁷⁵ na osnovu člana 86. Ugovora iz Lisabona. Nakon dugotrajne diskusije⁵⁷⁶ Uredba o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca dobila je saglasnost Evropskog parlamenta 5. oktobra 2017. godine⁵⁷⁷ i usvojena je na Savetu za pravosuđe i unutrašnje poslove 12. oktobra 2017. godine,⁵⁷⁸ u okviru mehanizma unapređenja saradnje.⁵⁷⁹

Osnovna načela koja su uspostavljena Uredbom jesu načela delotvornosti, nezavisnosti i odgovornosti. Glavne karakteristike Evropskog javnog tužioca su:

⁵⁷² Model kolegijuma preuzet je iz strukture i organizacije Eurojust-a. Prema ovom modelu Evropski javni tužilac bi bio kolegijalni organ koji čine tužioci koje su imenovale države članice. Kao kolegijalno telo Evropski javni tužilac bi donosio odluke većinom glasova o pokretanju istraga za krivična dela iz svoje nadležnosti.

⁵⁷³ Decentralizovani model predstavlja kombinaciju evropskog tužioca i delegiranih tužilaca u državama članicama, čime se prihvataju nacionalne različitosti pravnih sistema.

⁵⁷⁴ Centralizovani model Evropskog javnog tužioca odnosi se na uspostavljanje nadnacionalnog evropskog javnog tužilaštva koji čine glavni tužilac i nekoliko zamenika koji imaju teritorijalnu nadležnost u svim državama članicama koje učestvuju u osnivanju Evropskog javnog tužioca. U okviru ovog modela Evropski javni tužilac bio bi samostalan u radu i mogao bi neposredno da sprovodi istrage u državama članicama na osnovu seta evropskih materijalnih i procesnih krivičnih propisa. Optužnice bi se podizale pred nacionalnim sudovima, s obzirom da član 86. Ugovora o funkcionisanju EU predviđa da sudski postupak i donošenje presude ostaje u nadležnosti država članica.

⁵⁷⁵ Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office /* COM/2013/0534 final – 2013/0255 (APP).

⁵⁷⁶ V. Alexandrova, „Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office“, u: L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik (eds.), *European Public Prosecutor Office – An extended arm or two-headed dragon?*, Springer, Asser Press 2015, 11–20.

⁵⁷⁷ P8_TA-PROV(2017)0384 - European Parliament legislative resolution of 5 October 2017 on the draft Council regulation implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (“the EPPO”) (09941/2017 – C8-0229/2017 – 2013/0255(APP))

⁵⁷⁸ Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. Države članice koje su pristupile unapređenoj saradnji: Austrija, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Kipar, Češka Republika, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Italija, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija i Španija.

⁵⁷⁹ Ugovorom iz Lisabona predviđena je mogućnost da ukoliko Savet ne može jednoglasno da donese odluku o osnivanju Evropskog javnog tužioca, najmanje devet država članica može tražiti uspostavljanje bliže saradnje.

- Nezavisnosti i odgovornost, koje se ogledaju u nezavisnoj kancelariji, nad kojom postoji demokratski nadzor i koja je odgovorna Evropskom parlamentu, Savetu i nacionalnim parlamentima; evropskog tužioca bira Savet većinom glasova, uz prethodnu saglasnost Evropskog parlamenta; mandat evropskog tužioca traje osam godina bez mogućnosti ponovnog izbora; predviđeno je postojanje zamenika evropskog javnog tužioca koji se biraju na isti način kao i evropski javni tužilac;
- Decentralizacija, ispoljena u organizaciji tužilaštva, gde s jedne strane postoje evropski javni tužilac i njegovi zamenici, a s druge, delegirani evropski tužioci u državama članicama kao deo nacionalnog pravosuđa. Delegirane tužioce bira evropski tužilac s liste od tri kandidata koje dostavlja država članica, a koji moraju da ispunjavaju uslove za zamenika evropskog tužioca; delegirani evropski tužioci sprovodiće istrage i krivični progon koristeći nacionalne resurse i primenjujući nacionalno pravo, a njihove aktivnosti nadziraće, koordinirati i, ukoliko je potrebno, usmeravati evropski javni tužilac, kako bi se obezbedio dosledan pristup u svim državama članicama;
- Primena nacionalnog prava, s obzirom na to da će evropski javni tužilac moći da se osloni samo na ograničeni broj evropskih propisa koji se odnose na ovlašćenja i zaštitu procesnih prava;
- Zaštita procesnih prava obezbeđena je kroz obavezu evropskog javnog tužioca da poštuje vladavinu prava i Evropsku povelju o osnovnim pravima.

U cilju sprovođenja istrage, Evropskom javnom tužiocu je dato ovlašćenje da pristupa nacionalnim bazama podataka i da koristi informacije Europol-a i Eurojust-a. Uredbom su predviđena i široka istražna ovlašćenja Evropskog javnog tužioca, ali je za njihovo sprovođenje neophodna odluka nacionalnog

sudije kada su u pitanju ovlašćenja koja zadiru u oblast ljudskih prava ili kada to nacionalno zakonodavstvo zahteva.

Predviđena su pravila o prihvatljivosti dokaza u slučajevima koje vodi Evropski javni tužilac. Osumnjičenom, odnosno okrivljenom garantuju se minimalna prava uspostavljena EU uputstvima i relevantnim nacionalnim propisima. Takođe, celo poglavlje posvećeno je saradnji Evropskog javnog tužioca s partnerskim institucijama, kao što su Eurojust,⁵⁸⁰ Europol, OLAF i Evropska komisija. Pored toga, Evropski javni tužilac može uspostavljati saradnju s trećim državama, u kojima može postavljati kontakt osobe, kao i s međunarodnim organizacijama.⁵⁸¹

Jedan od izazova u primeni predstavlja činjenica da su određene države već stavile rezervu na učešće u osnivanju i funkcionisanju Evropskog javnog tužioca, što znači da s početkom funkcionisanja ove institucije u 2020. godini ostaje problem fragmentiranosti u okviru EU. Danska je Protokolom 22 uz Ugovor iz Lisabona predvidela da neće biti uključena u mere i aktivnosti koje se odnose na oblast slobode, bezbednosti i pravde, što se odnosi i na Evropskog javnog tužioca.⁵⁸²

Izazov u primeni instituta Evropskog javnog tužioca predstavljaće usvojeni model organizacije Evropskog javnog tužioca, prema Ugovoru iz Lisabona. Centralizovano javno tužilaštvo, s jedne strane, i decentralizovan sudski postupak koji će se voditi pred nacionalnim sudovima država članica, s druge, imaju niz nedostataka, koje proizlaze iz neodvojivosti pravila kojima se uređuje

⁵⁸⁰ Više u: M. Matić, EUROJUST – budućnost i odnos sa trećim državama, u: S. Bejatović, J. Ćirić (ur.), *Evropske integracije i međunarodna krivičnopravna saradnja*, Institut za uporedno pravo, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd 2012, 111-123.

⁵⁸¹ C. Deboyser, „European Public Prosecutor’s Office and Eurojust – ‘Love Match or Arranged Marriage?’“, u: L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik (ur.), *European Public Prosecutor Office – An extended arm or two-headed dragon?*, 2015, 79–97.

⁵⁸² Druga država koja se već izjasnila da neće biti uključena u osnivanje Evropskog javnog tužioca jeste Velika Britanija, koja se pozvala na Protokol 21 o položaju Ujedinjenog Kraljevstva i Irske u odnosu na oblast slobode, bezbednosti i pravde. Imajući u vidu rezultate referenduma iz juna 2016. godine o izlasku Velike Britanije iz EU, ostaje da se vidi kako će biti uređeni međusobni odnosi.

istraga i glavni pretres.⁵⁸³ Ovim rešenjem može se ugroziti i zaštita prava okrivljenih, s obzirom na to da se zaštita pruža u različitim državama za različite faze krivičnog postupka.⁵⁸⁴

U skladu sa Uredbom Kancelarija evropskog javnog tužioca će primenjivati procesna pravila u skladu sa Uredbom, a kada je odgovarajuće, primenjivaće nacionalno pravo. Ovo rešenje po kojem Evropski javni tužilac primenjuje i nacionalno krivično procesno pravo dovešće do „promenljive“ nadležnosti Evropskog javnog tužioca u zavisnosti od toga u kojoj državi postupa. Tako je u pojedinim državama za sprovođenje pretresa potreban nalog suda, dok je u drugima dovoljna odluka tužioca.⁵⁸⁵

Ključne probleme predstavljaje decentralizovani sistem organizacije Evropskog javnog tužioca i položaj delegiranih tužilaca, koji se uređuju prema nacionalnom zakonodavstvu. Za razliku od sudija i sudova, položaj tužilaštva u državama članicama Evropske unije veoma se razlikuje prema stepenu unutrašnje hijerarhije, stepenu uticaja izvršne i/ili zakonodavne vlasti na tužilaštvo.⁵⁸⁶

5.4. Poverenje građana u pravosudni sistem kao jedan od zahteva savremenog društva

Kao jedna od grana vlasti, pravosuđe je odgovorno građanima. Prema rečima Evropskog suda za ljudska prava „poverenje u pravosuđe ... je jedan od ključnih elemenata države koja je zasnovana na vladavini prava“. Evropski sud za ljudska prava je kao faktore koji ugrožavaju poverenje identifikovao „neujednačenu sudsku praksu koja vodi pravnoj nesigurnosti“,

⁵⁸³ S. Peers, *op. cit.*, 860.

⁵⁸⁴ C. van den Wyngaert (ur.), *Criminal Procedure Systems in European Community*, Butterworths, London, 1993.

⁵⁸⁵ U Finskoj, Estoniji, Francuskoj, Grčkoj, Italiji, Poljskoj i Švedskoj dovoljna je odluka tužioca za sprovođenje pretresa. Više u: M. Böse, *Search and seizure, freezing of assets and production orders*, u K. Ligeti (ur.), *op.cit.*, Vol. II, Draft Rules of Procedure, 2013.

⁵⁸⁶ J. Hatchard, B. Huber, R. Vogler (ur.), *Comparative Criminal Procedure*, British Institute of International Comparative Law, London 1996.

„netransparentno upravljanje pravosudnim sistemom“, „postojanje pristrasnosti“ i nepostojanje garancija nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa.⁵⁸⁷

Kada se izgubi poverenje građana u pravosudni sistem, bilo zbog neujednačene sudske prakse ili percepcije o postojanju korupcije, teško ga je povratiti. Sve više se prepoznaje značaj dijaloga za održavanje poverenja i preduzimanje mera neophodnih za unapređenje poverenja građana u pravosudni sistem, ali i promena shvatanja da pravosuđe predstavlja servis građana. Navedene promene stavljaju u prvi plan pitanja kao što su: očekivanja građana od pravosudnog sistema; očekivani standardi; ostvarivanje postavljenih standarda.

U državama članicama Evropske unije istraživanja zadovoljstva građana pravosudnim sistemom postaju opšteprihvaćen metod koji se koristi da bi se saznalo iskustvo građana sa pravosuđem. Studija CEPEJ-a iz 2014. godine potvrđuje da 12 država članica Evropske unije redovno sprovodi istraživanja, 11 država članica povremeno sprovodi istraživanja na nacionalnom nivou, dok devet država članica redovno sprovodi istraživanje na nivou sudova. Kako bi pomogao državama, CEPEJ je pripremio model istraživanja i smernice za sprovođenje istraživanja.⁵⁸⁸

Metodologija istraživanja se razlikuje od potreba države i informacija koje se žele prikupiti. Istraživanja mogu da obuhvate samo korisnike sudova, odnosno građane koji su imali iskustva sa pravosuđem, ali i opštu populaciju, kada se želi saznati opšta percepcija građana o pravosudnom sistemu. Takođe, veliki broj istraživanja obuhvata i same nosioce pravosudnih funkcija, sudije, tužioce, zaposlene u sudovima i tužilaštvima, ali i advokate, notare, izvršitelje.

⁵⁸⁷ ECHR (2013), “Guide on Article 6 – right to a fair trial (civil limb)”.

⁵⁸⁸ European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) Handbook for Conducting Satisfaction Surveys aimed at Court Users in Council of Europe Member States, as *adopted at the 28th plenary meeting of the CEPEJ on 7 December 2016*.

Glavni cilj istraživanja je da omogući uvid u dodatne informacije koje mogu da pomognu u definisanju reformi i modernizaciji pravosuđa, odnosno javnog tužilaštva. Istraživanja percepcije i iskustva sa pravosuđem su veoma korisan metod za prikupljanje rezultata o radu pravosudnog sistema. Kao što je već navedeno, istraživanja predstavljaju nezamenjivo sredstvo za merenje zadovoljstva pravosudnim sistemom i poverenja u pravosuđe. Ukoliko istraživanja obuhvataju i nosioce pravosudnih funkcija i zaposlene u pravosuđu, pružaju uvid u standarde profesije i zadovoljstvo pružalaca usluga. Tako se zahvaljujući istraživanju mogu dobiti podaci od obe strane, kako od korisnika pravosudnog sistema, tako i od zaposlenih u sistemu.

Sveobuhvatna istraživanja pravosuđa omogućavaju da se detaljno analiziraju različiti elementi, kao što su efikasnost, kvalitet, pristup, pravičnost i integritet pravosudnog sistema. Takođe, istraživanja mogu da obuhvate i posebna pitanja kao što su ratni zločini, maloletnička delinkvencija, očekivanja od pravosudnih reformi, itd.

Rezultati istraživanja omogućavaju da se upravlja procesom reformi i to na osnovu uvida u posebne potrebe i probleme različitih ciljnih grupa obuhvaćenih istraživanjem. Istraživanja omogućavaju uvid u podatke koje je nemoguće dobiti iz statističkih izveštaja i drugih pokazatelja o radu pravosuđa. Tako o zadovoljstvu kvalitetom ili elementima koji umanjuju kvalitet pravosuđa ne može se saznati dovoljno iz statističkih pokazatelja. Takođe, informacije o pristupu pravdi i barijerama u pristupu pravdi mogu se dobiti samo kroz istraživanja.

Redovno sprovođenje istraživanja omogućava merenje ostvarenih rezultata i efekata reformi tokom vremena, dok regionalna istraživanja omogućavaju poređenje percepcije pravosuđa između različitih država po istim elementima.

Na osnovu informacija dobijenih istraživanjem moguće je planirati i unaprediti komunikacionu strategiju, kako bi se doprinelo povećanju poverenja građana u pravosudni sistem. Ukoliko rezultati istraživanja pokažu

da građani smatraju da rad pravosudnog sistema nije dovoljno transparentan ili da je otežan pristup informacijama, rukovodioci tužilaštva mogu preduzeti konkretne mere kako bi unapredili ove elemente, uvođenjem osoba za komunikaciju sa javnošću, češćim pojavljivanjem u medijima, redovnim saopštenjima za štampu itd.⁵⁸⁹

Pored nacionalnih istraživanja iskustva i percepcije, u okviru međunarodnih organizacija, istraživačkih centara ili projekata uspostavljane su različite metodologije za poređenje pravosudnih sistema, rezultata rada i poverenja građana u pravosudni, odnosno tužilački sistem.

Na globalnom nivou značajna je inicijativa Svetskog pravosudnog projekta⁵⁹⁰ da na osnovu kvantitativne procene objavljuje na godišnjem nivou Indeks vladavine prava. Indeks obuhvata osam dimenzija vladavine prava, a jednu od dimenzija predstavlja i krivično pravosuđe. Podaci za Indeks se prikupljaju istraživanjem kako opšte populacije, tako i ispitivanjem nacionalnih stručnjaka za građansko, privredno, krivično i radno pravo.

Pored Indeksa vladavine prava, postoje i inicijative u okviru Saveta Evrope i Evropske unije da se porede pravosudni sistemi po različitim kriterijumima, uključujući poverenje i integritet pravosudnog sistema.

Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ),⁵⁹¹ kao telo Saveta Evrope koje deluje u cilju unapređenja efikasnosti i funkcionisanja pravosuđa u zemljama članicama, kao i razvoja i implementacije instrumenata za praćenje stanja pravosuđa i unapređenja njegovog kvaliteta, objavljuje svake dve godine

⁵⁸⁹ Istraživanje iskustva i percepcije pravosuđa sprovedeno je dva puta u Srbiji, 2010 i 2014. godine, u okviru Multidonatorskog povereničkog fonda Svetske banke za podršku pravosuđu u Srbiji. Novo istraživanje planirano je u septembru 2019. godine. Izveštaj o istraživanju iz 2014. godine dostupan je na:

<http://www.mdftjss.org.rs/archive//file/Experiences%20and%20Perceptions%20of%20Justice%20in%20Serbia%20-%20EN.pdf>

⁵⁹⁰ Svetski pravosudni projekat (World Justice Project) je međunarodna nevladina organizacija osnovana na inicijativu Američke advokatske komore 2006. godine, sa ciljem da unapredi vladavinu prava u svetu. Više o Indeksu na <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>

⁵⁹¹ Osnovana je Rezolucijom (2002)12 Komiteta ministara Saveta Evrope.

izveštaje o funkcionisanju pravosudnih (uključujući i tužilački) sistema država članica Saveta Evrope. Izveštaji CEPEJ-a predstavljaju evaluacionu ličnu kartu svakog nacionalnog pravosudnog sistema i na osnovu tih izveštaja moguće je utvrditi poziciju i kretanje svakog pravosudnog sistema u okviru evropske porodice pravosudnih sistema. Izveštaji služe za određivanje repera i poređenje nacionalnih pravosudnih sistema, kako u pogledu efikasnosti i kvaliteta rada pravosuđa, tako i u pogledu resursa koji mu stoje na raspolaganju. Nedostatak CEPEJ izveštaja na koji se najčešće ukazuje je kvalitet podataka. Naime, podatke prikupljaju i dostavljaju CEPEJ države članice, a ne postoji mehanizam kontrole kvaliteta prikupljenih podataka. Značajan metodološki nedostatak CEPEJ izveštaja je i nepostojanje detaljnih objašnjenja kategorija koje se porede. Svaki pravosudni sistem nastao je u specifičnim istorijskim okolnostima, tako da je teško međusobno porediti pojedine elemente različitih sistema. Na primer, nadležnost javnog tužioca razlikuje se od države do države, što utiče na broj potrebnih nosilaca javnotužilačke funkcije. Bez objašnjenja nadležnosti i šireg konteksta u kojem javno tužilaštvo funkcioniše u određenoj državi, teško je porediti samo broj javnih tužilaca ili broj tužilaca na 100.000 stanovnika (kategorija koju koristi CEPEJ).

U okviru Evropske unije uspostavljen je Pregled stanja u oblasti pravosuđa,⁵⁹² kao inicijativa da se unapredi mehanizam za razvoj pravosuđa i unapređenje efikasnosti pravosudnih sistema zemalja članica Evropske unije. Ova služba izdaje godišnje izveštaje o reformama pravosuđa, efikasnosti pravosudnih sistema, kvalitetu pravosudnih sistema i stepenu nezavisnosti pravosuđa zemalja članica.⁵⁹³ Interesovanje Komisije za stanje pravosuđa u svakoj zemlji članici, kako kvantitativno, tako i kvalitativno, govori o tome da je pitanje standarda koji postoje u odnosu na pravosuđe, kao i pitanje stanja pravosuđa zemalja članica u odnosu na postavljene standarde, od značaja za

⁵⁹² Više na: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

⁵⁹³ Više u EU justice scoreboard 2019, https://ec.europa.eu/info/publications/2019-eu-justice-scoreboard-factsheets_en

kreiranje politika EU. Pregled stanja u oblasti pravosuđa obuhvata indikatore kao što su subjektivna nezavisnost javnog tužilaštva i javnih tužilaca. Nezavisnost se procenjuje na osnovu percepcije građana, poverenja u javno tužilaštvo, percepciju korupcije u javnom tužilaštvu i percepciju javnih tužilaca o njihovoj nezavisnosti.

5.5. Mediji i javno tužilaštvo

Uloga medija i njihov uticaj na rad javnog tužilaštva u modernom društvu može biti dvojaka. Sa jedne strane, u državama sa dugom demokratskom tradicijom i podelom vlasti, slobodni mediji predstavljaju saveznika javnom tužilaštvu u zaštiti samostalnosti i nezavisnosti. Sa druge strane, mediji su značajni i za transparentnost rada javnog tužilaštva i odgovornost prema građanima.

Javnost i mediji zainteresovani su za funkcionisanje pravosuđa, a posledica toga je da rad tužilaca na određenom predmetu može da privuče pažnju medija. Javno tužilaštvo mora sa jedne strane da zadovolji pravo javnosti da bude upoznata sa određenim aspektima krivičnog postupka,⁵⁹⁴ dok sa druge strane ne sme da ugrozi sam krivični postupak objavljajući određene informacije ili da naruši pretpostavku nevinosti.⁵⁹⁵ Zahtevi poverljivosti odnose se ne samo na unutrašnji rad javnog tužilaštva već i na podatke kojima tužilac ima pristup, uključujući podatke o osumnjičenom, žrtvama i svedocima.

⁵⁹⁴ Član 14, st. 1, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

⁵⁹⁵ Preporuka Komiteta ministara država članica Saveta Evrope Rec(2003)13 o pružanju informacija putem medija u vezi sa krivičnim postupkom:

Načelo 6 – Redovno informisanje tokom krivičnog postupka

U kontekstu krivičnog postupka koji je od javnog interesa ili drugog krivičnog postupka za koji je javnost zainteresovana, pravosudni organi i policija bi trebalo da informišu medije o osnovnim činjenicama, sve dok se time ne narušava tajnost istrage i policijskog ispitivanja ili odlaže ili ugrožava rezultat postupka. U slučaju da krivični postupak dugo traje, ove informacije je potrebno redovno saopštavati.

Načelo 7 – Zabrana korišćenja informacije

Pravosudni organi i policija ne bi trebalo da koriste informacije o tekućim krivičnim postupcima za komercijalne svrhe ili u druge svrhe koje nisu značajne za sprovođenje zakona..

Odnos između javnog tužilaštva i medija u mnogim evropskim državama uređen je zakonima, podzakonskim aktima ili uputstvima.⁵⁹⁶ Normativnim aktima obično se uređuje pravo na pristup informacijama od javnog značaja, kojima se nameće obaveza tužilaštvu da pruža medijima i javnosti informacije. Međutim, postoje brojna ograničenja prava na pristup informacijama kada je u pitanju krivični postupak, uključujući pravo na zaštitu podataka o ličnosti.

Uređenje komunikacije sa medijima razlikuje se od države do države. U mnogim evropskim državama javni tužioci mogu neposredno da komuniciraju sa medijima o predmetima na kojima rade (Belgija, Francuska, Danska, Finska, Norveška, Švedska), dok je u pojedinim državama to dozvoljeno samo rukovodiocima javnog tužilaštva (Austrija, Italija) ili službenicima za odnose sa javnošću (Letonija, Portugal, Rumunija, Slovačka). Takođe, u pojedinim državama postoje mešoviti modeli.

Pojedine države, kao Ujedinjeno Kraljevstvo, pripremile su Protokol o saradnji sa medijima⁵⁹⁷ kako bi se obezbedilo jednoobrazno postupanje sa medijima i davanje izjava na jedinstven način. Iako Protokol predstavlja samo vodič za postupanje javnih tužilaca, on sadrži jasne preporuke o obavezama javnog tužioca kada komunicira sa medijima tokom različitih faza krivičnog postupka.

Javni tužilac ne bi trebalo javno da kritikuje rad suda ili da daje komentare o istražnom postupku koji je u toku. Objavljivanje ličnih podataka osumnjičenog, žrtava ili svedoka smatra se nedozvoljenim. Takođe, javni tužilac bi trebalo na isti način da se obraća svim medijima.

Mediji u XXI veku obuhvataju ne samo tradicionalne medije kao što su štampani mediji, radio i televizija, već i blogovi, internet stranice, društvene

⁵⁹⁶ Working group fo the Consultative council of European prosecutors (CCPE-GT), Analysis of replies to the questionnaire circulated with the view to preparation of the Opinion No. 8 of the Conculatative council of European prosecutors – Relationship between prosecutors and media, CCPE-GT(2013)2, Strasbourg, 15 March 2013.

⁵⁹⁷ Protokol je dostupan na <https://www.crownlaw.govt.nz/assets/Uploads/Prosecution-Guidelines/media-protocol-2013.pdf>

mreže, profesionalni i amaterski mediji, što bi tužilaštva trebalo da imaju u vidu u svojim komunikacionim strategijama.

Takođe, potrebno je u etičke standarde uključiti smernice za korišćenje društvenih mreža, sa kojima tužioci moraju biti oprezni.⁵⁹⁸ Javno iznošenje mišljenja na društvenim mrežama pod ličnim imenom ili pseudonimom ne predstavlja dobru praksu i može ugroziti tok istrage.

Poželjno je da javno tužilaštvo ima smernice o komunikaciji sa medijima, koje će olakšati postupanje javnih tužilaca u situacijama kada postoji povećano interesovanje za određene predmete. Takođe, tužioci bi trebalo da imaju specijalizovane obuke za komunikaciju sa medijima, koji bi obuhvatali postupanje prilikom davanje intervjua, konferencija za štampu, itd. Javno tužilaštvo bi trebalo da ima smernice o postavljanju službenika za komunikaciju sa medijima. U nekim državama, kao što je slučaj u Francuskoj, čak se samim Zakonikom o krivičnom postupku daju smernice za komunikaciju javnog tužilaštva sa medijima, kako bi se sprečilo širenje netačnih informacija i uznemiravala javnost.⁵⁹⁹

Voigt i Wulf, autori koji su analizirali vezu između *de facto* i *de jure* nezavisnosti tužilaštva, istakli su značaj obuka i podizanja svesti kako bi se izmenila kultura unutar tužilaštva.⁶⁰⁰ U modernom društvu nezavisnost javnog tužilaštva je u tesnoj vezi i sa ulogom medija. Slobodni mediji mogu da utiču na stopu korupcije, jer rizik od javnog delovanja može da deluje odvratajuće prema onima koji bi zloupotrebili službeni položaj. Što su slobodniji mediji, to

⁵⁹⁸ Više u: K. K. Van Namen, "Facebook facts and twitter tips—prosecutors and social media: an analysis of the implications associated with the use of social media in the prosecution function", *Mississippi Law Journal*, vol. 81, br. 3, 2012, 587.

⁵⁹⁹ Kao primer vodiča za postupanje sa medijima za javne tužioce može poslužiti i član 11. Zakona o krivičnom postupku Francuske, gde se navodi da iako je istraga tajna, "da bi se sprečilo curenje nepotpunih ili netačnih informacija, ili da bi se sprečilo narušavanje javnog mira, javni tužilac može, na svoju inicijativu ili na predlog istražnog suda ili stranaka, da objavi informacije koje se odnose na krivični postupak bez obzira da li je podignuta optužnica ili doneta presuda".

⁶⁰⁰ S. Voigt, A. Wulf, What Makes Prosecutors Independent? - Analyzing the Determinants of the Independence of Prosecutors, 2017, *Journal of Institutional Economics*, Vol 15, br. 1, 2019, 99-120.

je bolja prevencija neprimerenih uticaja zbog straha od objavljivanja. Takođe, slobodni mediji mogu sprečiti i pokušaje da se izmenama zakona oteža krivični progon za određene kategorije.⁶⁰¹ Primer toga je pokušaj u Italiji tokom devedesetih godina XX veka da se usvoje reforme koje bi delotvorno onemogućile istrage protiv političara („Mani Pulite“). Efekat predloženih reformi je predstavljen medijima, što je imalo za posledicu masovne proteste i odustanak od zakonske inicijative. Prema izjavama nemačkih tužilaca, iako izvršna vlast ima ovlašćenje da izdaje uputstva u pojedinačnim predmetima, ukoliko bi se to desilo i mediji saznali za to, posledica bi bila skandal i ostavka ministra pravde.⁶⁰² Slični su stavovi tužilaca u Velikoj Britaniji, koji smatraju da bi u slučaju uputstva izvršne vlasti, glavni tužilac i njegove kolege podneli ostavke i o tome obavestili medije, što bi vodilo padu Vlade.⁶⁰³

U državama u kojima se promovise proaktivna i neposredna komunikacija sa medijima, javno tužilaštvo sprovodi aktivnosti u cilju pojašnjenja javnosti uloge i rada javnog tužilaštva, kao i da informise javnost o pojedinim predmetima. Takve aktivnosti uključuju dane otvorenih vrata (Belgija, Bugarska, Mađarska), periodične sastanke sa predstavnicima medija, radni doručak sa medijima (Austrija), brošure, saopštenja za štampu, konferencije za štampu, promotivni materijali, godišnji izveštaji, itd.

U zapadnoevropskim državama mediji predstavljaju saveznika nezavisnom pravosuđu i jedan od načina da se obezbedi nezavisnost javnog tužilaštva. Međutim, rezultati istraživanja u državama u tranziciji pokazuju da pravosuđe ne prepoznaje medije kao saveznike. Razlozi za to su delimično u načinu na koji mediji izveštavaju o pojedinim predmetima i radu pravosuđa. Prema rezultatima istraživanja iskustva i percepcije pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine, 80 procenata javnih tužilaca smatra da

⁶⁰¹ S. Voigt, A. Wulf, op. cit. 102.

⁶⁰² S. M. Boyne; *The German prosecution service: guardian of the law?*, Springer 2014, 29.

⁶⁰³ Više na: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12276&lang=en>

senzacionalističko izveštavanje medija ugrožava integritet pravosuđa.⁶⁰⁴ Sličnog stanovišta su i državni tužioci u Crnoj Gori,⁶⁰⁵ gde 76 procenata državnih tužilaca smatra da senzacionalističko izveštavanje medija negativno utiče na integritet pravosuđa. Deo problema predstavlja i relativna sloboda medija u državama u tranziciji, nedostatak istraživačkog novinarstva i netransparentna vlasnička struktura medija.⁶⁰⁶

⁶⁰⁴ Experiences and Perceptions of Justice in Serbia, World Bank, 2014, 63. Izveštaj je dostupan na:

<http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Experiences%20and%20Perceptions%20of%20Justice%20in%20Serbia%20-%20EN.pdf>

⁶⁰⁵ Montenegro – Experiences and perceptions of judicial performance : survey on perception of general population of citizens, business sector, lawyers, judges, public prosecutors, and court administrative staff, World Bank, 2018, 99. Izveštaj je dostupan na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/673881525871078007/Montenegro-Experiences-and-perceptions-of-judicial-performance-survey-on-perception-of-general-population-of-citizens-business-sector-lawyers-judges-public-prosecutors-and-court-administrative-staff>

⁶⁰⁶ EU Izveštaj o napretku Srbije 2019, EU Izveštaj o napretku Crne Gore 2019.

6. NEKE OSOBENOSTI POLOŽAJA JAVNOG TUŽIOCA U POSTUPKU U SRBIJI

6.1. Javni tužilac i predistražni postupak i istraga

6.1.1. O predistražnom postupku

Predistražni postupak je faza postupka koja prethodi istrazi. To je faza koja je, prema ZKP-u, procesni i suštinski ekvivalent ranijem prekrivičnom postupku u kojoj je pozicija javnog tužioca sasvim slična poziciji javnog tužioca u ranijem prekrivičnom postupku. U vezi sa predistražnim postupkom iskristalisalo se gledište da predistražni postupak ima nekoliko odlika. Predistraga se isključivo vodi za krivična dela koja se gone po službenoj dužnosti i ona je neformalnog karaktera. Predistražni postupak predstavlja vrstu "istrage", jer ima istu svrhu kao i sama istraga i vodi se ukoliko postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično delo, što je isti nivo sumnje kao i za istragu. Javni tužilac je de iure rukovodilac predistražnog postupka, ali de facto predistražni postupak je pod kontrolom policije budući da je sprovođenje operativnih i dokaznih radnji u toj fazi postupka u kompetenciji policije. Jedna od karakteristika je da je predistražni postupak formalnijeg karaktera od prekrivičnog postupka. Na kraju, kao poslednju odliku trebalo bi navesti da u

predistražnom postupku i sud može da ima odgovarajuće nadležnosti (sudija za prethodni postupak odlučuje o pritvoru i sl.).⁶⁰⁷ Pomenutim osobinama predistražnog postupka trebalo bi dodati i nepotpuno uređenu rukovodeću ulogu javnog tužioca i u vezi sa tim donekle konfuznu relaciju između javnog tužioca i policije u ovoj fazi krivičnog postupka. Rečene osobine tiču se predistražnog postupka koji prethodi redovnom krivičnom postupku. Međutim, predistražni postupak koji se sprovodi po čl. 499. st. 2. ZKP-a i koji prethodi pokretanju skraćenog krivičnog postupka ne karakteriše kontrola policije, budući da se u ovom tipu predistražnog postupka preduzimaju isključivo dokazne radnje, koje su u nadležnosti javnog tužioca.

6.1.2. Odnos javnog tužioca i policije u predistražnom postupku

Javni tužilac prema čl. 43. ZKP-a rukovodi predistražnim postupkom i u fazi predistražnog postupka odlučuje o preduzimanju ili odlaganju krivičnog gonjenja. Naredni član 44. Zakonika nosi naziv *Dužnost postupanja po zahtevu javnog tužioca*. Policija i drugi državni organi nadležni za otkrivanje krivičnih dela dužni su da postupe po svakom zahtevu nadležnog javnog tužioca, kao i da o svakoj radnji preduzetoj u cilju otkrivanja krivičnog dela ili pronalaženja osumnjičenog obaveste nadležnog javnog tužioca. Dakle, kao i po dosadašnjem zakoniku, organi kojima se obraća javni tužilac nisu ovlašćeni da cene celishodnost njegovog zahteva.

Prava i dužnosti javnog tužioca u predistražnom postupku donekle su proširena u poređenju sa pravima i dužnostima javnog tužioca u pretkrivičnom postupku. To je bilo nužno da bi prava i dužnosti bila dovedena u korelaciju sa novom ulogom tužioca, organa koji sprovodi istragu i ima primarnu dokaznu inicijativu.⁶⁰⁸ Dakle, tužilaštvo više nije samo pasivni subjekat koji “čeka”

⁶⁰⁷ M. Škulić, G. Ilić, *Vodič za primenu novog zakonika o krivičnom postupku*, Beograd 2013, 49.

⁶⁰⁸ S. Beljanski, G. P. Ilić, M. Majić, *Predgovor za Zakonik o krivičnom postupku*, Beograd 2011, 16.

krivičnu prijavu policije bez velikih mogućnosti uticaja na njenu sadržinu, već organ koji aktivno učestvuje u njenom sačinjavanju i koji priprema podlogu u dokazima i podacima za njeno podnošenje.

U st. 2. čl. 44. predviđeno je da će javni tužilac odmah da obavesti nadređenog starešinu, a po potrebi nadležnog ministra, Vladu ili nadležno radno telo Narodne skupštine ako policija ili drugi državni organ zadužen za otkrivanje krivičnog dela ili pronalaženje učinioca krivičnog dela ne postupi po njegovom zahtevu. Pravo obaveštavanja nadređenog, ministra ili nadležnog odbora Narodne skupštine, inače, bilo je normirano i čl. 46. st. 4. "starog" ZKP-a.⁶⁰⁹ U narednom stavu 3. čl. 44. normira se mogućnost tužioca da zahteva pokretanje disciplinskog postupka protiv policijskog službenika ili zaposlenog u drugom državnom organu, koji nije postupio po njegovom zahtevu. Zakonik, međutim, normira poseban uslov koji bi morao da bude ispunjen da bi javni tužilac mogao da zahteva pokretanje disciplinskog postupka. Uslov je da nadređeni starešina u roku od 24 časa nije postupio po pritužbi javnog tužioca na rad konkretnog policijskog službenika. Gledišta smo da prirodan sled stvari podrazumeva da se javni tužilac najpre prituži starešini organa, pa zatim traži njegovu disciplinsku odgovornost. Ipak, čini se da je rok od 24 časa prekratak i da ne ostavlja starešini dovoljno vremena da razmotri pritužbu i donese pravilnu odluku povodom pritužbe. Osim toga, pravo javnog tužioca da zahteva disciplinski postupak ne uključuje mogućnost da učestvuje u samom disciplinskom postupku ili barem da bude obavешten o njegovom ishodu, tako da ova odredba, iako predstavlja novinu u isti mah, ne predstavlja zaokret u odnosima javnog tužioca i drugih organa predistražnog postupka. Naredbodavnu vlast tužioca nad policijom, prema tome, ne prate disciplinska ovlašćenja tužioca, budući da javni tužilac nema pravo da izriče disciplinske mere, već isključivo pravo da inicira disciplinski postupak.

⁶⁰⁹ *Službeni list SRJ*, br. 70/2001, 68/2002. *Službeni glasnik RS*, br. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 46/2006, 49/2007, 122/2008, 20/2009, 72/2009, 76/2010.

Dakle, Zakonik o krivičnom postupku na donekle nov način uređuje ovlašćenja javnog tužioca u predistražnom postupku u poređenju sa ovlašćenjima javnog tužioca u nekadašnjem pretkrivičnom postupku. Utisak je da novine ne predstavljaju potreban normativni iskorak da bi javni tužilac u punoj meri mogao da ostvari rukovodeću funkciju u predistražnom postupku i da bi mogao da sprovodi istragu koja mu je u nadležnost poverena ZKP-om. U normativnom smislu odnos javnog tužioca i policije iz predistražnog postupka predstavlja procesnu vezu koja uključuje neku vrstu formalnog uticaja javnog tužioca na policiju, ali ne i potpun hijerarhijski odnos neophodan za rukovođenje javnog tužioca nad policijom. Naprotiv, radi se o posebnom tipu nepotpune i spoljašnje nadređenosti javnog tužioca nad policijom.

Povrh svega, položaj javnog tužioca u predistražnom postupku u novom ZKP-u umnogome je paradoksalan. Javni tužilac je, sa jedne strane, nadređen policiji u otkrivanju krivičnih dela i pronalaženju učinilaca, ali sa druge strane, zavisi od rezultata rada policije. Osim toga, policija preduzima aktivnosti za javnog tužioca, po njegovom nalogu ili nadzoru, međutim, rezultate profesionalnog rada policije ne ocenjuje onaj “za koga rade”, već nadležni starešina u policiji. Zato je verovatno da će u politički osetljivim i složenim predmetima policija pre poslušati nalog starešine nego javnog tužioca. Istine radi, trebalo bi reći i to da praksa otkazivanja poslušnosti policije javnom tužiocu nije nepoznata ni u bolje uređenim sistemima.⁶¹⁰

Kada je reč o odnosu tužilaštva i policije postoje sistemi u kojima se pribegava i radikalnijim rešenjima u cilju kontrole tužilaštva nad policijom. U nemalom broju zemalja u Evropi policija ili pojedine vrste policije se integrišu u tužilaštvo i tako se obezbeđuje potpuna kontrola tužilaštva nad policijom.⁶¹¹

⁶¹⁰ J. Hodgson, *The Police, The Prosecutor and The Judge d Instruction, Judicial Supervision in France, Theory and Practice*, British Journal of Criminology, 41, 2001, 342-361,

⁶¹¹ U Velikoj Britaniji, neretko, mogu da se čuju argumenti protiv bilo kakvog uticaja tužioca na policiju. Filips Kraljevska Komisija (The Philips Royal Commission) je preporučila da tužilaštvo ne bi trebalo da ima nadzornu ulogu nad policijom, jer bi u slučaju da vrši nadzor nad policijskim aktivnostima tužilac izgubio objektivnost u proceni slučaja. Despina Kyprianou, *Comparative Analysis of Prosecution Systems (Part II): The Role of Prosecution Services in Investigation and*

Ovlašćenja tužilaštva nad policijom u tim slučajevima ispoljavaju se na različite načine. U Španiji postoje “organske” veze između tužilaštva i sudske policije koja je odgovorna tužilaštvu za sprovođenje istraga, otkrivanje i hapšenje počilaca krivičnih dela. U Belgiji delovi policije su pripojeni kancelariji tužioca tako da su te policijske jedinice praktično deo tužilaštva. Pri svakom tužilaštvu u Italiji postoji odeljenje policije koje je funkcionalno potčinjeno starešini tužilaštva, a u Švajcarskoj tužilac je istovremeno direktor policije *judiciaire*.⁶¹²

Navođenje uporedne prakse više nego jasno upućuje na zaključak da rukovodeća funkcija javnog tužioca u predistražnom postupku ZKP-u nije moguća bez izmene suštine odnosa između javnog tužioca i policije, ali i bez izmene drugih propisa koji sadrže norme o nadležnostima organa sa policijskim ovlašćenjima. Promena suštine odnosa javnog tužioca prema policiji morala bi da uključi pripajanje pojedinih delova policije javnom tužilaštvu ili uvođenje u sistem istražitelja, kao službenog lica javnog tužilaštva sa nekim policijskim ovlašćenjima. U pogledu preostalih delova policije koji su ovlašćeni na samostalno preduzimanje mera i radnje u predistražnom postupku (čl. 286) ili na preduzimanje dokaznih radnji (čl. 287) javni tužilac bi morao da ima neku vrstu disciplinske vlasti i kadrovskeg uticaja kada je reč o postavljenjima ili napredovanjima u službi.

Prosecution Principles and Policies, pag. 2. www.law.gov.cy/.../Comparative%20Analysis%2017.2.2019.

⁶¹² Izvor izveštaj Saveta Evrope iz 2000. godine European Committee on Crime Problems (SDPC) Synthesis of Replies to a Questionnaire on the Status and Role of Public Prosecution, koji se nalazi na internet adresi www.coe.int. Uzgred, trebalo bi kazati i to da Izveštaj sadrži i prikaze drugačijih odnosa tužilaštva i policije. U tekstu oni nisu analizirani, jer je namera bila da se potkrepi teza da postoje brojni modeli u kojima tužilaštvo ostvaruje potpunu hijerarhiju nad policijom.

6.1.3. Krivična prijava policije javnom tužiocu koji rukovodi policijom

Ni novi Zakonik ne zahteva posebnu formu za krivičnu prijavu, a sve iz razloga da se podnosiocu prijave omogući da na način koji njemu najviše odgovara iznese što potpunije činjenično stanje. Novinu ne predstavlja ni norma prema kojoj zakonodavac obavezuje podnosioca krivične prijave da navede dokaze koju su mu poznati, a odnose se na krivično delo koje je predmet prijave i da preduzmu mere da se sačuvaju tragovi (čl. 280. st. 3)

Krivične prijave koje se podnose od strane MUP-a u pogledu sadržaja i dokaza kojima se potkrepljuju su najpotpunije. Međutim, dilema je da li u sistemu u kome javni tužilac u potpunoj meri rukovodi predistražnim postupkom ima smisla da policija podnosi krivičnu prijavu javnom tužiocu, kada je krivična prijava rezultat potpunog sadejstva policije i javnog tužioca u predistražnom postupku. Čini nam se da mimo bilo kakvog rezona ZKP propisuje da policija podnosi krivičnu prijavu tužiocu, premda je javni tužilac prethodno rukovodio aktivnostima i nadzirao preduzimanje radnji koje su dovele do osnova sumnje da je izvršeno krivično delo, odnosno da je određeno lice izvršilo krivično delo i koje čine sadržinu krivične prijave. Dakle, krivična prijava policije koja se podnosi javnom tužiocu kao izvor saznanja o krivičnom delu i učiniocu, nema nikakvog smisla kada javni tužilac saznanja pribavlja neposredno, ostvarujući funkciju rukovođenja policijom u predistražnom postupku. Logičnije bi bilo da, nakon sprovedenih potražnih i dokaznih radnji po nalogu i pod nadzorom javnog tužioca, policija celokupan materijal, sa kojim je on već upoznat, jednostavno dostavi javnom tužiocu na dalje postupanje bez formalnog podnošenja krivične prijave.

6.1.4. Nedoumice u pogledu prikupljanja obaveštenja

Član 282. uređuje način postupanja javnog tužioca sa krivičnom prijavom. Izuzetno i ukoliko nije u mogućnosti sam da prikupi potrebna obaveštenja javni tužilac će zahtevati od policije i od drugih organa da pruže i prikupe potrebna obaveštenja i preduzmu druge mere i radnje radi otkrivanja krivičnog dela i pronalaženja učinioca. Tačnije u čl. 282. st. 1. tač. 3. pravi se razlika između subjekata koji pružaju i subjekata koji prikupljaju obaveštenja. Javni tužilac može od svih državnih organa, drugih organa i pravnih lica da zahteva da pruže potrebna obaveštenja, dok od policije (i uopšte organa koji imaju policijska ovlašćenja) može da zahteva da prikupi obaveštenja. Dakle, u prvom slučaju organi i pravna lica pružaju informacije koje poseduju, dok u drugom slučaju prikupljaju informacije od drugih subjekata koristeći pri tom policijska ovlašćenja. Akt kojim javni tužilac zahteva pružanje potrebnih obaveštenja trebalo bi da sadrži upozorenje da u slučaju nepostupanja po zahtevu, odgovorno lice u pravnom subjektu može da bude dva puta kažnjeno novčanom kaznom od 150.000,00 dinara.

U vezi sa pravom javnog tužioca da novčano kazni odgovorno lice postavlja se pitanje značenja pojma odgovorno lice u smislu čl. 282. st. 3. ZKP-a. Tačnije, pitanje je da li izraz odgovorno lice iz čl. 282. st. 3. ZKP-a ima isto značenje kao i pojam odgovorno lice u čl. 112. st. 3. tač 5. Krivičnog zakonika ili odgovorno lice iz ZKP-a podrazumeva nosioce ovlašćenja u privredi, ali i tzv. službena lica u državnim organima i subjektima koji imaju javna ovlašćenja. Gledišta smo da odgovorno lice iz ZKP-a ima isto značenje kao i odgovorno lice u KZ i da ne uključuje tzv. službena lica. Do takvog značenja norme dolazimo imajući u vidu cilj odnosno svrhu novčanog kažnjavanja, a to je da se osigura postupanje po zahtevu tužilaštva. Takva mera prema funkcionerima u državnim organima i službenim licima uopšte nije neophodna, budući da hijerarhijsko ustrojstvo državnih organa i propisi koji uređuju njihovo unutrašnje uređenje obezbeđuju da se postupi po zahtevu javnog tužioca i bez kažnjavanja rukovodioca.

Diskreciona ocena javnog tužioca o načinu prikupljanja potrebnih obaveštenja u predistražnom postupku u praksi je redukovana opštim obaveznim uputstvima Republičkog javnog tužioca donetim na osnovu čl. 25. Zakona o javnom tužilaštvu. Primer takve intervencije je “Opšte obavezno uputstvo u korišćenju finansijsko-obaveštajnih podataka za pokretanje postupka zbog krivičnog dela pranje novca i finansiranje terorizma”⁶¹³, prema kome su viša javna tužilaštava i tužilaštava posebne nadležnosti dužna da “proaktivno” postupaju kada postoji sumnja da se priprema ili je da učinjeno krivično delo *pranje novca* iz čl. 231. KZ-a i krivično delo *finansiranje terorizma* iz čl. 393. KZ-a. “Proaktivno” postupanje podrazumeva neodložno prikupljanje potrebnih obaveštenja od državnih organa, pravnih lica, policije, a od Uprave za sprečavanje pranja novca traženje dodatnih podataka samo u pogledu krivičnog dela iz čl. 231. KZ-a. Takođe, ovim uputstvom se nalaže da tužilaštva uporedno sa prikupljanjem obaveštenja donesu naredbu o pokretanju finansijske istrage i od Jedinice za finansijske istrage zatraži prikupljanje dokaza o imovini učesnika sumnjivih transakcija i pravnih i fizičkih osoba povezanih sa učesnicima transakcije.

U opštem obaveznom uputstvu o primeni metodologije za istragu u slučajevima zlostavljanja,⁶¹⁴ Republički javni tužilac obavezuje nadležna javna tužilaštva da se u slučaju sumnje da je izvršeno krivično delo *iznuđivanje iskaza* iz čl. 136. KZ-a i krivično delo *zlostavljanje i mučenje* iz čl. 137. KZ-a, obaveštenja prikupljaju samostalno ili da se zahtevom za prikupljanje potrebnih obaveštenja obrate isključivo Sektoru unutrašnje kontrole MUP RS. Prema Uputstvu, saslušanje okrivljenog se ne može poveriti policiji, a oštećenom se moraju pružiti posebne mere zaštite u toku predistražnog postupka.

⁶¹³ Republičko javno tužilaštvo, A BR. 668/17. od 20.9.2017.

⁶¹⁴ Republičko javno tužilaštvo, O BR. 3/17. od 26.9.2017.

6.1.5. Načelo oportuniteta - opšte napomene

Jedan od izuzetaka od načela legaliteta je ovlašćenje javnog tužioca iz člana 283. ZKP-a, da pod određenim uslovima može odložiti krivično gonjenje, a po izvršenju određenih obaveza od strane prijavljenog lica (osumnjičenog) i odbaciti krivičnu prijavu. Na osnovu člana 284. st. 3. ZKP javni tužilac, takođe, ovlašćen je da pod određenim uslovima ceni celishodnost pokretanja krivičnog postupka (oportunitet) i donese odluku o odbacivanju krivične prijave. Prema maloletnicima oportunitet je propisan članovima 58. i 62. Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica.

Ciljevi odlaganja krivičnog gonjenja i oportuniteta su postizanje svrhe kažnjavanja bez pokretanja i vođenja sudskog krivičnog postupka, kao i povećanje efikasnosti kroz rasterećenje sudova od postupaka za bagatelni kriminal.

Javni tužilac može, uz saglasnost osumnjičenog, odložiti krivično gonjenje (član 283. ZKP).⁶¹⁵ Odlaganje gonjenja može se primeniti za krivična dela za koja je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, ako osumnjičeni prihvati i izvrši u roku ne dužem od jedne godine jednu ili više obaveza. Ispunjenje više obaveza ne može da bude naloženo alternativno, već isključivo kumulativno. Zakonik predviđa sledeće obaveze: 1) da osumnjičeni otkloni štetnu posledicu nastalu izvršenjem krivičnog dela ili naknadi pričinjenu štetu, 2) da plati određeni novčani iznos u korist humanitarne organizacije, fonda ili javne ustanove, 3) da obavi određeni društveno-korisni ili humanitarni rad, 4) da ispuni dospеле obaveze izdržavanja, 5) da se podvrgne odvikavanju od alkohola ili opojnih droga i 6) da se podvrgne psihosocijalnom tretmanu radi otklanjanja uzroka nasilničkog ponašanja, 7) da izvrši obavezu ustanovljenu pravosnažnom odlukom suda, odnosno da poštuje ograničenje utvrđeno pravosnažnom sudskom odlukom. Postavlja se pitanje da

⁶¹⁵ Legalitet je dužnost javnog tužioca, dok je oportunitet mogućnost ili pravo.

li se ovaj institut može primeniti za krivična dela za koja je kumulativno zaprećena kazna do pet godina zatvora i predviđeno obavezno izricanje mere bezbednosti (oduzimanja predmeta ili zabrane upravljanja motornim vozilom). Gledišta smo da se u navedenim slučajevima ne radi o krivičnim delima koja spadaju u krug krivičnih dela za koja se može primeniti odlaganje krivičnog gonjenja, već o strožim krivičnim delima. Ukoliko su krivična dela izvršena u sticaju, odlaganje krivičnog gonjenja se može primeniti samo ukoliko svako od dela ispunjava uslove iz čl. 283. ZKP-a. Takođe, obaveznim uputstvom Republičkog javnog tužioca A 246/08. od 28.8.2018. godine isključena je mogućnost primene oportuniteta prema osumnjičenom, ukoliko je oportunitet prema tom licu već primenjen dva puta za isto krivično delo.

Pre nego što pristupi odlaganju gonjenja javni tužilac mora da proveri da li su ispunjeni procesnopravni uslovi za primenu oportuniteta, odnosno da li se radi o krivičnom delu za koje čl. 283. Zakonika dopušta primenu oportuniteta i da li postoje ili ne postoje okolnosti koje isključuju krivično gonjenje. Zatim, da proveri da li su ispunjeni materijalnopravni uslovi. Procena postojanja ovih uslova uključuje i zaključak o tome da li su ostvareni elementi krivičnog dela do nivoa osnova sumnje. Treća uslov je da je primena oportuniteta u javnom interesu. Razmatranje javnog interesa je obaveza javnog tužioca, budući da javni tužilac svoju funkciju vrši u javnom interesu. Na kraju, pre odluke o primeni oportuniteta javni tužilac je dužan da primenu oportuniteta sagleda sa stanovišta celishodnosti, odnosno da li je celishodno nastaviti krivično gonjenje ili primeniti oportunitet.

Valjalo bi napomenuti i to da za razliku od predašnjeg zakonika sada ni u jednom slučaju ZKP ne zahteva saglasnost oštećenog za primenu odlaganja krivičnog gonjenja.

Drugi izuzetak od načela legaliteta je mogućnost da tužilac iz razloga celishodnosti odbaci krivičnu prijavu (čl. 284. st. 2.). Da bi do toga došlo, potrebno je da se ispuni više kumulativnih uslova: 1) da se radi o krivičnom

delu za koje je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine, 2) da je osumnjičeni usled stvarnog kajanja, sprečio nastupanje štete ili je štetu u potpunosti nadoknadio, i 3) da prema okolnostima slučaja javni tužilac nađe da izricanje sankcije ne bi bilo pravično.

6.1.6. Postupanje po načelu oportuniteta krivičnog gonjenja

Javni tužilac je, najpre, dužan da utvrdi da li je krivična prijava osnovana, odnosno da li postoje uslovi da javni tužilac nastavi krivično gonjenje. Naime, odluka o odbacivanju krivične prijave po čl. 283. ili 284. st. 3. ZKP-a moguća je samo ako postoje uslovi da se nastavi krivično gonjenje osumnjičenog za izvršeno krivično delo. U protivnom, tužilac će pristupiti "klasičnom" odbacivanju krivične prijave primenom čl. 284. st. 1. ZKP-a. To znači da javni tužilac može preduzeti potražne ili dokazne radnje pre nego što donese odluku o odlaganju krivičnog gonjenja ili primeni oportuniteta. Opreznost prilikom donošenja odluke da se pristupi primeni instituta iz čl. 283. i čl. 284. st. 3. ZKP-a, neophodna je naročito kada se ne radi o tzv. službenoj krivičnoj prijavi, već o krivičnoj prijavi podnetoj od fizičkih lica ili o krivičnoj prijavi koja je podneta po privatnoj inicijativi.

Pošto zaključiti da postoje uslovi da se nastavi krivično gonjenje učinioca krivičnog dela, javnih tužilac ocenjuje činjenično stanje, ličnost učinioca i dejstvo odluke o primeni odlaganja krivičnog gonjenja na javnost i na osnovu toga donosi odluku o tome da li je u konkretnom slučaju primerenije pristupiti primeni odlaganja krivičnog gonjenja ili nastaviti gonjenje i eventualno inicirati postupak.

Kada razmatra činjenično stanje u kontekstu odlučivanja o primeni instituta iz čl. 283. i čl. 284. st. 3. ZKP-a, javni tužilac će posebno uzeti u obzir način izvršenja krivičnog dela, visinu pričinjene štete kao i to da li se radi o krivičnom delu izvršenom nehatno. Opravdanost primene odlaganja krivičnog gonjenja ili

oportuniteta, kao što je kazano, uključuje i evaluaciju ličnosti osumnjičenog. Razmatranje ličnosti osumnjičenog trebalo bi da uzme u obzir i raniji život osumnjičenog, njegove godine, njegov odnos prema krivičnom delu za koje je podneta krivična prijava i sl.

Prilikom donošenja odluke o tome da li bi trebalo primeniti odlaganje krivičnog gonjenja ili oportunitet, javni tužilac, kao što je rečeno, mora imati u vidu i javni interes, jer se javnotužilačka funkcija vrši u javnom interesu (čl. 46. Zakona o javnom tužilaštvu). Procena efekta odluke na javni interes uključuje procenu da li odlaganje krivičnog gonjenja u konkretnom slučaju u javnosti ili delu javnosti može da bude shvaćeno kao ugrožavanje osnovnih društvenih ili pravnih vrednosti (da li u jednom delu javnosti odluka može da bude shvaćena kao ugrožavanje jednakosti građana). Činjenica da se javni interes ovde pretpostavlja kao uslov za primenu instituta, sa druge strane otvara problem utvrđivanja njegove sadržine. Nauka i praksa nisu iznedrile jasne kriterijume za identifikaciju javnog interesa, a pokušaje da se javni interes izjednači sa opštim interesom ili da se javni interes odredi kao iz individualnih interesa izdvojen prosečan interes⁶¹⁶, mogli bismo označiti kao nedovoljno egzaktne.

a) uslovni oportunitet

Kad tužilac utvrdi da su ispunjeni procesni i materijalni uslovi za primenu “uslovnog” ili “uslovljenog” oportuniteta, šalje poziv osumnjičenom da dođe u Tužilaštvo. U pozivu se naglašava da je razlog za pozivanje primena odredaba člana 283. ZKP. Poziv bi trebalo shvatati kao predlog javnog tužioca da se krivična stvar reši primenom čl. 283. ZKP-a. Inicijativa da se pristupi primeni odlaganja krivičnog gonjenja može da potekne i od osumnjičenog, odnosno njegovog branioca.

Ukoliko se odazove pozivu, osumnjičenom se u nadležnom javnom tužilaštvu predočava mogućnost primene “uslovnog” oportuniteta i obaveze

⁶¹⁶ M. Jovanović, *O javnom interesu kod zahteva za zaštitu zakonitosti*, Pravni život, 3-4, Beograd 1958, 2.

koje bi u vezi sa tim morao da ispuni. Zakonik ne određuje kriterijume za određivanje obaveza, ali nema sumnje da se javni tužilac prilikom određivanja obaveza mora prevashodno rukovoditi idejom restorativne pravde, što praktično znači da bi najpre trebalo predložiti meru naknade pričinjene štete ili otklanjanje štetne posledice.

Nakon predloga javnog tužioca o meri koju bi trebalo da ispuni osumnjičeni pristupa se pregovorima sa osumnjičenim i njegovim eventualnim braniocem. Tokom pregovora, javni tužilac bi morao da upozna osumnjičenog sa navodima krivične prijave i priložima dostavljenim uz krivičnu prijavu, zatim sa ciljem koji se postiže primenom ovog instituta, kao i da u slučaju primene odlaganja krivičnog gonjenja osumnjičeni neće biti izveden pred sud, odnosno da će u slučaju neispunjenja obaveze u predviđenom roku, prema njemu biti nastavljeno krivično gonjenje.

Kada se osumnjičeni saglasi, o tome se sastavlja poseban zapisnik ili službena beleška u koju se unosi sadržaj obaveze, način i rokovi njenog ispunjavanja i izjava osumnjičenog da se saglašava sa primenom instituta iz čl. 283. ZKP-a. Saglasnost osumnjičenog mora da bude безусловna i potpuna, što znači mora da se odnosi na vrstu i način ispunjenja obaveze, kao i rokove za njeno ispunjenje. Pojedini autori, opravdano, smatraju da bi oštećeni tokom postupka za primenu oportuniteta trebalo da bude upozoren da svoj imovinskopравни zahtev može da ostvari u parnici.⁶¹⁷ Smatramo da bi zapisnik/službena beleška trebalo da sadrži i tu vrstu upozorenja.

Uprkos praksi prisutnoj u pojedinim javnim tužilaštvima, smatramo da izjava osumnjičenog da se saglašava sa uslovima i načinom primene odlaganja krivičnog gonjenja ne bi trebala da sadrži izjašnjenje o krivici ili izjašnjenje o navodima krivične prijave. Izjava osumnjičenog data u postupku primene čl. 283. ZKP-a ne može da se koristi kao dokaz u krivičnom postupku koji bi

⁶¹⁷ J. Kiurski, *Mogućnost uticaja javnog tužioca na politiku suzbijanja kriminaliteta, u: Javno tužilaštvo, policija, krivični sud i suzbijanje kriminaliteta*, Beograd 2008, 159.

eventualno usledio ukoliko ne dođe do primene čl. 283. ZKP-a, jer nije data saglasno odredbama Zakonika koje uređuju saslušanje osumnjičenog, tako da tim pre ne bi trebalo da sadrži izjašnjenje o krivici ili navodima krivične prijave.

Na osnovu zapisnika ili službene beleške javni tužilac donosi **naredbu o odlaganju krivičnog gonjenja** koja sadrži izreku sa opisom i kvalifikacijom krivičnog dela, naznačenjem obaveze koja je naložena, načina izvršenja obaveze i roka u kome obaveza mora da se izvrši. Osim izreke, naredba bi morala da ima obrazloženje. U obrazloženje se unose navodi krivične prijave i dokazi koji su priloženi uz krivičnu prijavu, razlozi koje je javni tužilac imao u vidu kada se opredelio za primenu odlaganja krivičnog gonjenja, kao i činjenica da je osumnjičeni upoznat sa posledicama primene oportuniteta (da može biti suočen sa regresnim zahtevom oštećenog, da će se u slučaju neispunjenja obaveze nastaviti krivično gonjenje, da ne postoji pravno sredstvo protiv rešenja o odbacivanju krivične prijave primenom čl. 283. ZKP-a).

Osumnjičeni je dužan da u roku određenom naredbom o odlaganju krivičnog gonjenja izvrši sve preuzete obaveze i o tome donese dokaz koji se prilaže u spis (npr. uplatnice koje dokazuju da je u korist određene humanitarne organizacije uplatio iznos na koji se obavezao). Pošto se upozna sa dokazima iz kojih proizilazi da je osumnjičeni ispunio preuzetu obavezu, javni tužilac će odbaciti krivičnu prijavu. O odbacivanju krivične prijave javni tužilac će obavestiti oštećenog koji nema pravo prigovora na rešenje o odbacivanju krivične prijave, budući da se odredba člana 51. st. 2. Zakonika o krivičnom postupku koja normira pravo na prigovor oštećenog u ovom slučaju ne primenjuje. U suprotnom, ako osumnjičeni ne ispuni obavezu koja mu je naložena naredbom o odlaganju krivičnog gonjenja, javni tužilac će nastaviti da postupa po krivičnoj prijavi, otpočinjanjem ili preduzimanjem krivičnog gonjenja.

Činjenica da je Zakonikom određeno da je poslednja radnja u postupku primene odlaganja gonjenja odbacivanje krivične prijave, posredno ali i nesumnjivo, ukazuje na to da se ovaj institut može primeniti samo u predistražnom postupku.

Rečeno je da kada osumnjičeni ispuni obaveze iz rešenja o odlaganju gonjenja, tužilac donosi **rešenje o odbacivanju krivične prijave**. Ovo rešenje je istovetno, kao i svako drugo rešenje o odbacivanju prijave, uz izuzetak da se u izreku ovog rešenja pored oznake krivične prijave, imena i prezimena prijavljenog lica, pravne oznake krivičnog dela, unosi i opis krivičnog dela. Tačan opis krivičnog dela neophodan je da bi na nesumnjiv način bio određen identitet krivičnog događaja povodom koga se odbacuje krivična prijava i da bi se tako osumnjičeni zaštitio od mogućeg pokušaja oštećenog da za to delo preduzme gonjenje, iako je Zakonikom to isključeno. U obrazlaganju rešenja moraju se dati jasni razlozi za odluku, a posebno bi trebala da bude procenjena opravdanost primene ovog instituta, kao i primena određene vrste i visine mere. U obrazloženju je potrebno navesti da protiv rešenja o odbacivanju krivične prijave primenom čl. 283. ZKP-a, nije dozvoljen prigovor čl. 51. ZKP-a.

Nedoumicu u vezi sa primenom čl. 283. ZKP-a izaziva dostavljanje rešenja o odbacivanju krivične prijave osumnjičenom. Osim što Zakonik izričito propisuje dostavljanje rešenja oštećenom, nema sumnje da bi rešenje o odbacivanju prijave trebalo dostaviti i osumnjičenom ukoliko mu nije neposredno uručeno i tako ga upoznati sa posledicama primene odlaganja krivičnog gonjenja. Obaveza dostavljanja odluke osumnjičenom proizilazi iz čl. 274. ZKP-a, koji propisuje način saopštavanja donetih odluka. Čl. 274. predviđa da se odluke saopštavaju licima koja imaju pravni interes da saznaju njihovu sadržinu, ukoliko su ta lica prisutna ili im se dostavlja overeni prepis, ako su osobe koje imaju pravni interes da se upoznaju sa sadržinom odluke, odsutne. Prema tome, ukoliko osumnjičenom nije usmeno saopšteno da je

krivična prijava odbačena, tada se shodno citiranim odredbama ZKP-a rešenje o odbacivanju krivične prijave dostavlja osumnjičenom.

b) odbacivanje krivične prijave iz razloga pravičnosti (čl. 284. st. 2. ZKP)

Kada je reč o članu 284. st. 3. ZKP, njega mnogo ređe srećemo u praksi tužilaštava. Moguće objašnjenje bi bilo da "čist" oportunitet, premda ga neki nazivaju "oportunitet pravičnosti", nosi izvesnu notu nepravičnosti, jer se osumnjičeni potpuno izuzima iz krivičnog progona pod prilično povlašćenim uslovima u poređenju sa onima koje predviđa "uslovni" oportunitet. To, kao i sa time povezana činjenica da javni tužilac, odnosno zamenik primenom čl. 284. st. 3 ZKP-a preuzima visok stepen odgovornosti za odluku, verovatni su razlozi zbog kojih se u tužilaštvu nerado primenjuje ovaj institut.

Primena instituta iz čl. 284. st. 3. ZKP-a u praksi tužilaštva, takođe, nosi specifičnosti. Rešenje bi moralo da sadrži uvod, izreku, pravni osnov i obrazloženje. I u ovom slučaju izreka rešenja bi trebala da sadrži kratak opis krivičnog događaja iz istih razloga iz kojih je to nužno kod rešenja donetog primenom čl. 283. ZKP. Povrh toga, kod rešenja kojim se odbacuje krivična prijava po osnovu čl. 284. st. 3. ZKP važno je u obrazloženju (razlozima) dati pravnu ocenu činjenica i dokaza koji utiču na to da se donese rešenje o odbacivanju, odnosno zašto izricanje krivične sankcije ne bi bilo pravično. Na taj način se unutrašnje uverenje tužioca objektivizuje i omogućava hijerarhijska kontrola tako važne odluke.

U obrazloženju rešenja posebno bi trebalo dati razloge koji ukazuju na to da su ispunjena sva tri uslova za primenu ovog instituta. Stvarno kajanje osumnjičenog bi prevashodno trebalo procenjivati u periodu od krivičnog dela do naknade štete. Da bi izricanje krivične sankcije u konkretnom slučaju bilo nepravično, mora se razmatrati i u svetlu okolnosti pod kojima je izvršeno krivično delo kao i ličnosti osumnjičenog.

6.1.7. Odbacivanje krivične prijave primenom čl. 284. st. 1. i 4. ZKP-a

Prema članu 284. st. 1. i 4. ZKP-a, javni tužilac će rešenjem odbaciti krivičnu prijavu ako prijavljeno delo nije krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, ako je nastupila zastarelost ili je delo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem, ili ako postoje druge okolnosti koje isključuju krivično gonjenje ili ako ne postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti. Osim što su drugačije postavljeni osnovi za odbacivanje krivične prijave, u odnosu na prethodni zakonik, promena je i u tome što se **izričito propisuje forma** odluke kojom se odbacuje krivična prijava, a to je rešenje.

Krivična prijava će se odbaciti iz razloga što prijavljeno delo nije krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, u situacijama kada nisu ispunjena zakonska obeležja krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti ili kad postoje okolnosti koje isključuju postojanje krivičnog dela.

Krivična prijava će se odbaciti i u slučajevima kada postoje procesne smetnje za pokretanje krivičnog postupka zbog nastupanja zastarelosti krivičnog gonjenja ili je delo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem.

Najčešći razlozi zbog kojih se prijava odbacuje, a podvode se pod osnov „postojanje drugih okolnosti koje isključuju gonjenje“ jesu: smrt prijavljenog lica, prijavljeno lice je mlađe od 14 godina, već presuđena stvar, prijavljeno lice uživa krivičnopravni imunitet i sl.

Postojanje ili nepostojanje osnova sumnje da je izvršeno krivično delo koje se progona po službenoj dužnosti je faktičko pitanje svakog konkretnog slučaja. Osnovi sumnje moraju da proishode iz podataka i dokaza, pa ako nema činjenica koje makar i posredno i sa razumnom verovatnoćom ukazuju na to da

je izvršeno bilo koje krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti, krivična prijava mora da bude odbačena.⁶¹⁸

Odbacivanje krivične prijave zbog nepostojanja osnova sumnje da je učinjeno krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti može da stvori probleme u praksi (tač. 3). Po ovom osnovu krivična prijava će se odbaciti ako činjenice sadržane u krivičnoj prijavi i priložima datim uz krivičnu prijavu ne potvrđuju postojanje osnova sumnje da je krivično delo izvršeno. Osnov sumnje da je izvršeno krivično delo ne postoji kada činjenice sadržane u krivičnoj prijavi i priložima ni posredno, ni neposredno ne ukazuju na to da je izvršeno krivično delo.⁶¹⁹ Sa druge strane, krivična prijava može da bude odbačena jer činjenice ne ukazuju da je izvršeno krivično delo i primenom osnova za odbacivanje krivične prijave iz tačke 1. istog člana (jer prijavljeno delo nije krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti). Jedina razlika bila bi u argumentaciji. Prilikom odbacivanja krivične prijave zbog nepostojanja osnova sumnje javni tužilac bi se pozivao činjeničnu (recimo nema podataka ni dokaza da je lice teško telesno povređeno tako da ne postoji osnov sumnje da je izvršeno k. d. iz čl. 121. teška telesna povreda), a kod odbacivanja primenom osnova iz tačke 1. na pravnu argumentaciju (na primer, nisu ostvareni svi elementi konkretnog pojma krivičnog dela, nije nastupila teška telesna povreda tako da nema krivičnog dela iz čl. 121. KZ-a).

U pogledu nepostojanja osnova sumnje da je izvršeno krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti problem je u tome što je zakonodavac mimo logike osnove sumnje isključivo vezao za krivično delo umesto da se osnovi sumnje odnose i na prijavljeno lice. U tom slučaju bi propisivanje posebnog osnova faktičke prirode imalo smisla, jer bi se prijava odbacivala kada postoje osnovi sumnje da krivično delo izvršeno, ali ne postoje osnovi sumnje da je lice označeno u krivičnoj prijavi izvršilo krivično delo. Primer za to je kada je

⁶¹⁸ Lj. Prelić et al., *Javnotužilački priručnik*, Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd 2009, 111-113.

⁶¹⁹ Značenje izraza osnov sumnje je preuzeto iz čl. 2. Zakonika.

podneta krivična prijava za izvršenje krivičnog dela *teška krađa* i u prijavi označen učinilac, pa se naknadno utvrdi da se prijavljeno lice u vreme izvršenja krivičnog dela nalazilo u inostranstvu, tako da uopšte nije moglo da izvrši krivično delo za koje je prijavljeno.

Pogrešno određen osnov iz tačke 3. stvoriće probleme u praksi i verovatno dovesti do nejednakog postupanja tužilaštava u situaciji kada je potrebno odbaciti prijavu i razrešiti sumnje prijavljeno lice da je izvršilo konkretno krivično delo, premda postoje osnovi sumnje da je krivično delo izvršeno. Svi ovi argumenti upućuju na neophodnost izmene ovog rešenja o propisivanju posebnog osnova koji bi glasio "nepostojanje osnova sumnje da je izvršeno krivično delo ili da je prijavljeno lice izvršilo krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti".

6.1.8. Dejstvo odbacivanja krivične prijave

U praksi je bila prisutna dilema da li javni tužilac može nakon odbacivanja krivične prijave odluku o odbacivanju da stavi van snage i preduzme krivično gonjenje. Dilemu je razrešio novi zakonik koji upućuje na nedvosmislen zaključak da odbacivanje krivične prijave predstavlja internu odluku javnog tužioca kao stranke, odnosno da rešenje o odbacivanju krivične prijave nije konačna meritorna odluka tako da u određenim slučajevima javni tužilac može da stavi van snage prethodno donetu odluku da prijavu odbaci. U prilog takvom shvatanju ide čl. 51. Zakonika. U čl. 51. st. 2. uređuje se pravo oštećenog da podnese prigovor neposredno višem javnom tužiocu protiv odluke nižeg tužioca da odbaci krivičnu prijavu. U st. 3. određeno je da viši javni tužilac može da odbije ili usvoji prigovor. Ukoliko usvoji prigovor, neposredno viši javni tužilac će izdati obavezno uputstvo i naložiti nižem javnom tužiocu da preduzme krivično gonjenje. Preduzimanje krivičnog gonjenja u predmetu u kome je već doneto rešenje o odbacivanju krivične prijave znači da bi javni tužilac, najpre, morao da stavi van snage prethodno

doneto rešenje o odbacivanju krivične prijave, a zatim da preduzme krivični progon. Dakle, dvostепенost u odlučivanju i moguća hijerarhijska kontrola odluke javnog tužioca po krivičnoj prijavi, povodom prigovora oštećenog, upravo potvrđuje zaključak da je odbacivanje krivične prijave **interna** odluka javnog tužioca koja povodom prigovora oštećenog ili izuzetno i ukoliko to opravdavaju okolnosti slučaja, odnosno nakon pribavljanja novih dokaza može da bude promenjena.

Pravilo da rešenje o odbacivanju krivične prijave može da bude stavljeno van snage ne odnosi se na rešenja o odbacivanju krivične prijave doneta kao rezultat odlaganja krivičnog gonjenja ili primene oportuniteta.

U tom smislu važno je napomenuti da je Krivično odeljenje Vrhovnog kasacionog suda na sednici održanoj 28.11.2016. godine zauzelo stav da rešenje javnog tužioca doneto primenom čl 283. ZKP-a, ukoliko je osumnjičeni izvršio obaveze određene naredbom o odlaganju gonjenja, ima karakter presuđene stvari (*res judicata*). Kao argument autoriteta Vrhovni kasacioni sud koristi i dve presude Evropskog suda za ljudska prava⁶²⁰ u kojima je tretirano ovo pitanje u kontekstu načela *ne bis in idem*.

6.1.9. Preuzimanje radnje od policije

U toku predistražnog postupka javni tužilac je ovlašćen da od policije preuzme vršenje radnje koju je policija na osnovu zakona samostalno preduzela (čl. 285. st. 5. ZKP-a). To je mogućnost kakvu nije poznao dosadašnji ZKP. U najmanju ruku čini se neobičnim da zakonodavac javnom tužiocu poverava ovlašćenje da upadne u procesnu aktivnost organa koji poseduju policijska ovlašćenja i sam vrši takva ovlašćenja. Čini se da će ova odredba ipak ostati "mrtvo slovo na papiru". Pre svega, zato što tužioci i zamenici nemaju potrebna znanja da bi sami primenjivali policijske operative

⁶²⁰ Gradinger protiv Austrije (Predstavka br. 15963/90) 23. oktobar 1995. i Sergey Zolotukhin protiv Rusije (Predstavka br. 14939/03) 10. februar 2009.

metode, mere ili radnje. Osim toga, primena ove norme biće skopčana i sa drugim poteškoćama. Primera radi, na osnovu čl. 285. st. 5. ZKP-a javni tužilac bi mogao da obavlja i policijska ovlašćenja, pripadnika BIA, što je protivno Zakonu o Beebednosno-informativnoj agenciji,⁶²¹ koji kaže da poslove Agencije vrše isključivo pripadnici Agencije.

6.1.10. Samostalno preduzimanje mera i radnje policije u predistražnom postupku

Ako postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti, policija je dužna da preduzme da se pronade učinilac, da se ne sakrije ili ne pobegne, ili da se obezbede tragovi krivičnog dela ili predmeti koji mogu poslužiti kao dokaz (čl. 286. st. 1. ZKP-a). To su uobičajena ovlašćenja koja policija u većini uporednih sistema, po pravilu, preduzima samostalno i bez naloga javnog tužioca.⁶²² Ovlašćenja policije detaljno su nabrojana u st. 2. čl. 286. ZKP-a i to su ovlašćenja iz čl. 225. st. 2. “starog” ZKP-a. Ipak, postoje i izvesne promene u odnosu na prethodni ZKP. Uspostavlja se i vremenski okvir za ograničavanje kretanja lica na određenom prostoru, da bi se prikupila potrebna obaveštenja. Dakle, licu se ne može limitirati kretanje duže od osam sati, i to je bitna izmena, jer čl. 225. ZKP-a nije propisivao najduži broj sati ograničenja kretanja lica od koga se prikupljaju obaveštenja, već je predviđao da se konkretnoj osobi može ograničiti kretanje za vreme neophodno da se prikupe potrebna obaveštenja. O preduzimanju mera i radnji policija odmah, a najkasnije u roku od 24 časa nakon preduzimanja, obaveštava javnog tužioca (286. st. 4).

⁶²¹ *Službeni glasnik RS*, br. 42/2002, 111/2009, 65/2014 (Odluka Ustavnog suda), 66/2014.

⁶²² Ipak, samostalna ovlašćenja policije u krivičnom postupku predmet su stalne debate u nekim zemljama. U Italiji se o opravdanosti autonomije policije u početnim fazama istrage neretko vode debate i na političkom nivou (V. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Questionnaire for the preparation of the Opinion No. 10 of the CCPE on the, relationship between prosecutors and police and/or other investigation bodies, Italy – Answers, 6, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/Travaux/OP_10_Italy.pdf, 9.12.2015.

Ovlašćenja iz čl. 286. ZKP-a policija preduzima samostalno i bez naloga javnog tužioca. Izuzetak je evidencija ostvarene telefonske komunikacije, korišćenih baznih stanica ili lociranje mesta sa kojeg se obavlja komunikacija iz čl. 286. st. 3. ZKP-a, koju policija preduzima po nalogu sudije za prethodni postupak, na osnovu predloga javnog tužioca. Iako Zakonik uvodi poseban režim za primenu ovog ovlašćenja policije iz predistražnog postupka, to ipak ne utiče na pravnu prirodu ovlašćenja koje i dalje pripada merama i radnjama policije iz predistražnog postupka. Prema tome, evidencija telefonske komunikacije, korišćenih baznih stanica ili lociranje mesta sa kojih su obavljani razgovori (tzv. metering), nije sama po sebi dokazna radnja, već činjenice sadržane u evidenciji mogu da imaju karakter dokaza ukoliko sud oceni da evidencija nije pribavljena protivno čl. 16. st. 1. ZKP-a.

Evidencija telefonske komunikacije, korišćenih baznih stanica ili lociranje mesta sa kojih su obavljani razgovori pribavlja se “u cilju ispunjenja dužnosti iz st. 1 ovog člana”. To znači da evidencija iz čl. 286. st. 3. ZKP-a ima istu svrhu kao i druge mere i radnje policije iz čl. 286. ZKP-a za pronalaženje učinilaca k. d., onemogućavanje njihovog sakrivanja ili bekstva ili obezbeđenje tragova krivičnog dela i dokaza. Dakle, ovo ovlašćenje policije, iako podrazumeva poseban pretprocesni režim, nije dokazna, već potražna radnja policije, tako da se na “evidenciju” ne mogu primenjivati procesne kautele koje se primenjuju na dokazne radnje, odnosno posebne dokazne radnje. Takođe, evidencija telefonske komunikacije, korišćenih baznih stanica ili lociranje mesta sa kojih su obavljani razgovori je normirana u glavi XV ZKP-a u članu pod nazivom *Predistražni postupak*. Sistematika norme, kao i njen naslov dodatno preciziraju značenje odredbe iz st. 3. u čl. 286. ZKP-a, potvrđujući prethodni zaključak da se radi o potražnoj radnji policije.⁶²³

⁶²³ Istovetne stavove o prirodi i karakteru evidencija telefonske komunikacije, korišćenih baznih stanica ili lociranja mesta sa kojih su obavljani razgovori autor ovog teksta je izneo u zahtevu za zaštitu zakonitosti Ktz 188/16. koji je podneo u svojstvu zamenika Republičkog javnog tužioca.

Uprkos tome što je zahtevu za zaštitu zakonitosti RJT povreda zakona istaknuta u kontekstu pravne prirode mere iz čl. 286. st. 3 ZKP-a, Vrhovni kasacioni sud se nije izjašnjavao o pravnoj prirodi mera. U vezi sa podignutim zahtevom za zaštitu zakonitosti Ktz 188/16. i merama iz čl. 286. stav 3. ZKP, Vrhovni kasacioni sud jedino je našao da je javni tužilac uz predlog za izdavanje naredbe za primenu mere “meteringa” dužan da sudiji za prethodni postupak pruži “pouzdan osnov za zaključak da postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično delo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti”. Budući da javni tužilac, u konkretnom predmetu, to nije učinio, sud je pravilno pobijanim rešenjem odbio predlog javnog tužioca kao neosnovan.⁶²⁴

Osoba prema kojoj je primenjena neka od mera ili radnja može da podnese pritužbu sudiji za prethodni postupak (286. st. 6). Osim što pritužba sudiji za prethodni postupak u predistražnom postupku kojim rukovodi javni tužilac predstavlja još jedno u nizu nelogičnih rešenja, Zakonik ne propisuje iz kojih razloga se podnosi pritužba i kakve odluke povodom pritužbe može da donese sudija.

6.1.11. Dokazne radnje policije u predistražnom postupku

Ako policija u predistražnom postupku preduzme dokaznu radnju, o tome će bez odlaganja obavestiti javnog tužioca (287. st. 1). Ovlašćenje da se u predistražnom postupku preduzme dokazna radnja trebalo bi shvatiti kao derivat generalnog ovlašćenja policije da preduzima mere i radnje u cilju pronalaženja počinitelaca krivičnih dela i obezbeđenja tragova i predmeta koji mogu da posluže kao dokaz u postupku. Zbog toga bi i obaveze policije, spram tužioca, kada preduzima dokazne radnje trebalo shvatiti u kontekstu odredbe čl. 286. st. 1. ZKP-a, tako da policija i kada preduzima dokazne radnje, o tome obaveštava javnog tužioca u roku od 24 časa (286. st. 4). Dokazi koje je policija

⁶²⁴ Vrhovni kasacioni sud Kzz. 533/16. Од 25.10.2016. <http://www.vk.sud.rs/sr/node/22052>, 1.12.2017.

pribavila preduzimanjem dokaznih radnji mogu biti korišćeni u daljem toku krivičnog postupka, ako su dokazne radnje sprovedene u skladu sa zakonikom (287. st. 2).

U Hrvatskoj, po Zakonu o Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, istražitelj (čl. 65) može da preduzima dokazne radnje po nalogu javnog tužioca. Nalog se izdaje pismeno (čl. 66), osim u slučaju opasnosti od odlaganja kada se nalog može izdati i usmeno, ali tada je javni tužilac dužan da u roku od 24 časa u pisanom obliku potvrdi usmeno izdat nalog.⁶²⁵

6.1.12. Zadržavanje lica

Članom 290. uređeno je zadržavanje na mestu izvršenja krivičnog dela. Zadržavanje najduže može da traje 6 sati. Čl. 290. je uz izvesne stilske izmene istovetan sa nekadašnjim čl. 231. ZKP-a. Čini se da norma nije dovoljno precizna, jer nije naznačeno od kada se računa vreme zadržavanja, što bi moglo da dovede do problema u praksi.

Policija, takođe, može da uhapsi lice ukoliko postoji razlog za određivanje pritvora i u tom slučaju ga bez odlaganja sprovodi nadležnom javnom tužiocu (291). Ovlašćeni policijski službenik o tome sastavlja izveštaj koji sadrži razloge i vreme hapšenja i zatim ga dostavlja javnom tužiocu. Uhapšeni mora biti poučen o pravima iz člana 69. stav 1. ovog zakonika.

Ako je zbog neotklonjivih smetnji sprovođenje uhapšenog trajalo duže od osam časova, policija je dužna da javnom tužiocu ovakvo zakašnjenje posebno obrazloži, o čemu će javni tužilac sačiniti službenu belešku.

Prema čl. 293. ZKP-a, saslušanje uhapšenog obavlja javni tužilac. Pre početka saslušanja dužan je da osumnjičenog pouči o njegovim pravima (čl. 69) i da omogući prisustvo izabranog branioca. Ako uhapšeni u roku od 24 sata

⁶²⁵ *Narodne novine RH*, br. 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72713, 148/13, 33/15, 82/15.

ne obezbedi prisustvo branioca ili izjavi da ne želi da uzme branioca, javni tužilac je dužan da ga sasluša (293. st. 2). Da li u ovom slučaju saslušanju uhapšenog mora da prisustvuje branilac? Premda norma iz čl. 293. st. 2. ZKP-a implicira da prisustvo branioca nije obavezno ako odbrana nije obavezna, iz drugih odredbi proishodi da saslušanju mora da prisustvuje branilac. Naime, čl. 76. nabraja slučajeve obavezne odbrane, pa kaže da pravo na obaveznu odbranu (branioca po službenoj dužnosti) imaju i zadržana lica. S obzirom na to da je organ postupka dužan da ostavi 24 časa osumnjičenom da obezbedi branioca, kada taj rok protekne, osumnjičeni je već stekao status zadržanog lica, jer se rešenje o zadržavanju donosi i uručuje u roku od dva sata od kada je licu saopšteno da je zadržano.

Ako u slučaju obavezne odbrane (član 74) uhapšeni ne uzme branioca u roku od 24 časa od momenta kad je poučen o ovom pravu ili izjavi da neće uzeti branioca, postaviće mu se branilac po službenoj dužnosti. Odmah po saslušanju javni tužilac će odlučiti da li će uhapšenog pustiti na slobodu ili će sudiji za prethodni postupak predložiti određivanje pritvora. Lice uhapšeno u skladu sa članom 291. stav 1. i članom 292. stav 1. ovog zakonika, kao i osumnjičenog iz člana 289. st. 1. i 2. ovog zakonika, javni tužilac može izuzetno zadržati radi saslušanja najduže 48 časova od časa hapšenja, odnosno odazivanja na poziv.

O zadržavanju, javni tužilac ili, po njegovom ovlašćenju, policija odmah, a najkasnije u roku od dva sata od kada je osumnjičenom saopšteno da je zadržan, donosi i uručuje rešenje. Novi ZKP snižava prag sumnje za zadržavanje na tzv. osnovne sumnje. Po čl. 2. Zakonika, inače, to su činjenice koje posredno dokazuju da je određeno lice izvršilo krivično delo.

Zakonik u članu 294. st. 2. navodi obavezne elemente rešenja o zadržavanju ne propisujući obavezu da se u rešenju o zadržavanju navede zakonski osnov za pritvor koji je u konkretnom slučaju razlog za zadržavanje, niti obavezuje organ koji sastavlja rešenje da obrazloži zbog čega smatra da je osnov ispunjen.

Prema tome, dovoljno je postojanje nagoveštaja (osnova sumnje) da je neko izvršio krivično delo i da ta osoba, bez dodatnih uslova, bude zadržana. Izvesno je da je ovako određen sadržaj rešenja o zadržavanju u suprotnosti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. Sud je, naime, stanovišta da drastična priroda svake mere lišenja slobode upućuje na neophodnost posebnog obrazloženja njene opravdanosti.⁶²⁶ Sledeći praksu Evropskog suda za ljudska prava smatramo da bi u rešenju o zadržavanju obavezno trebalo uneti zakonski osnov za pritvor koji je razlog za zadržavanje i posebno navesti razloge koji opravdavaju primenu zadržavanja kao posebne mere u konkretnom slučaju.

Na kraju u pogledu zadržavanja trebalo bi ukazati na to da su zakonotvorci propustili da odrede uslove, postupak i formu odluke kojom se ukida zadržavanje. Propust da se uredi mogućnost ukidanja zadržavanja mogla bi u praksi da bude protumačena kao obaveza javnog tužioca da nakon donošenja rešenja o zadržavanju predloži pritvor protiv zadržanog lica. Da bi se navedena nedoumica otklonila, potrebno je izričito propisati formu i sadržinu akta kojim se ukida rešenje o zadržavanju.

6.1.13. Javni tužilac kao subjekt istrage

Istraga se pokreće protiv određenog lica za koje postoje osnovi sumnje da je izvršilo krivično delo, kao i protiv nepoznatog učinioca kada postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično delo (čl. 295. st. 1. ZKP-a). Iz ovako date formulacije proizlazi da javni tužilac pokreće istragu za svako krivično delo, bez obzira da li se gonjenje za konkretno krivično delo preduzima po službenoj dužnosti ili po privatnoj tužbi. Svakako da bi ovu nejasnoću trebalo otkloniti navođenjem da istragu pokreće javni tužilac za krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti.

⁶²⁶ Boicenco protiv Molodavije, Predstavka br. 41088/05. 11. jul 2006. Citirano po Dž. Mekbrajd, *Ljudska prava u krivičnom postupku – praksa Evropskog suda za ljudska prava*, Beograd 2009, 60.

U članu 296. stav 2. određuju se uslovi za pokretanje istrage. Istraga se pokreće naredbom o sprovođenju istrage, koja se donosi „pre ili neposredno posle prve dokazne radnje koju su preduzeli javni tužilac ili policija u predistražnom postupku, a najkasnije u roku od 30 dana od dana kada je javni tužilac obavešten o prvoj dokaznoj radnji koju je policija preduzela“. Prema toj odredbi, preduzimanjem bilo koje dokazne radnje (npr. pretresanjem stana) policija može da “prisili” javnog tužioca da otvori istragu, bez obzira na njegov stav o tome. Osim toga, ako se ima u vidu da javno tužilaštvo nije operativni organ i da policija, sa druge strane, ima ogroman operativni kapacitet, moguće je očekivati da “prisiljavanje” javnog tužilaštva da pokrene istragu bude deo učestale prakse. Mogućnost policije da preduzimanjem radnje u predistražnom postupku “prisili” javnog tužioca na pokretanje istrage dovodi u pitanje Ustavom i Zakonom o javnom tužilaštvu zajemčenu samostalnost javnog tužilaštva kao državnog organa i samostalnost javnog tužioca i zamenika u vršenju svojih ovlašćenja (čl. 158. st. 1. Ustava, čl. 5. st. 1. ZJT). Da li je javni tužilac samostalan u vršenju svojih ovlašćenja ako je dužan da otvori istragu u roku od trideset dana od dana kada je obavešten da je policija preduzela prvu radnju u predistražnom postupku? Sasvim izvesno da nije i da se na taj način omogućava uticaj policije na rad tužilaštva, što je protivno i odredbi iz čl. 5. st. 2. Zakona o javnom tužilaštvu koja kaže da je zabranjen “svaki uticaj na rad javnog tužilaštva i postupanje u predmetima od strane izvršne i zakonodavne vlasti”.

U stavu 3. čl. 296. ZKP-a navode se elementi naredbe o sprovođenju istrage: to su lični podaci osumnjičenog ako je poznat, opis dela iz koga proizilaze zakonska obeležja krivičnog dela, zakonski naziv krivičnog dela i okolnosti iz kojih proizilaze osnovi sumnje. Ovako određeni elementi naredbe za sprovođenje istrage mogli bi da stvore probleme u praksi ukoliko se istraga vodi zbog krivičnog dela iz tzv. sporednog zakonodavstva, jer ta krivična dela nemaju naziv. Zato bi bolje rešenje bilo da je pravna kvalifikacija element naredbe o sprovođenju istrage, a ne zakonski naziv krivičnog dela.

Istragu sprovodi nadležni javni tužilac, premda izuzetno preduzimanje pojedinih radnji može da bude povereno policiji ili nenadležnom javnom tužiocu (čl. 299). Zakonik prilično detaljno normira način preduzimanja dokaznih radnji u istrazi. Sa tim u vezi, javni tužilac je dužan da uputi poziv braniocu da prisustvuje saslušanju osumnjičenog, odnosno osumnjičenom i braniocu poziv za ispitivanje svedoka, dok oštećenog obaveštava o vremenu i mestu ispitivanja svedoka i veštaka. Zakonik dopušta da osumnjičeni njegov branilac i oštećeni prisustvuju uviđaju.

Posebne procesne garancije u istrazi predviđene su kada se istraga sprovodi protiv nepoznatog učinioca i kada osumnjičenom i braniocu nije dostavljen poziv na način predviđen Zakonikom. Naime, ispitivanje svedoka i veštaka u toj situaciji moguće je samo po odobrenju sudije za prethodni postupak.

Prilikom ispitivanja i saslušanja prisutna lica mogu da postavljaju pitanja svedoku, veštaku ili osumnjičenom, odnosno mogu da zahtevaju da se u zapisnik unesu njihove primedbe na preduzimanje radnji i mogu da predlože prikupljanje pojedinih dokaza.

Novi tip istrage podrazumeva omogućavanje odbrani da samostalno prikuplja dokaze i materijal. U članu 301. na pomalo neobičan način normira se postupak za prikupljanje dokaza i materijala u korist odbrane. Odbrani je tako omogućeno da razgovara sa licem koje može da pruži korisne informacije, uz pristanak tog lica. Osumnjičeni i njegov branilac mogu da uđu u privatne prostorije uz pristanak držaoca prostorija. Zatim, osumnjičeni i branilac mogu od fizičkog i pravnog lica da preuzmu predmete i isprave, uz saglasnost tog lica. Dakle, Zakonik braniocu i osumnjičenom omogućava da prikupljaju materijal i dokaze na način na koji bi to inače činili koristeći uobičajeno ophođenje između ljudi. Naravno da u tuđi stan možete da uđete uz saglasnost onoga ko je držalac stana ili da možete da preuzmete predmete i isprave od nekoga ako on prethodno odluči da vam to preda. Prema tome, Zakonik potpuno nepotrebno normira kao postupak za prikupljanje materijala i dokaza uobičajen način

kontakta između ljudi. “Dokaz” koji se prikupi po čl. 301. ZKP-a nije dokaz saglasno ZKP-u, jer odbrana može da ga koristi samo prilikom ispitivanja svedoka, radi provere verodostojnosti njegovog iskaza, ali ne i za dokazivanje činjenica u korist odbrane, niti sud može da ih koristi za utvrđivanje činjenica. Štaviše, Zakonik prikriveno ali nesumnjivo zabranjuje neposrednu prezentaciju “dokaza i materijala” javnom tužiocu u toku istrage ili sudu u toku glavnog pretresa, dajući svemu što je prikupljeno po čl. 301. Zakonika karakter podsetnika za ispitivanje.

Prikupljanje materijala i dokaza u korist odbrane dodatno je obesmišljeno mogućnošću da se istraga jednim delom vodi u tajnosti u odnosu na stranačku javnost. Naredba o sprovođenju istrage dostavlja se osumnjičenom i braniocu, tek sa pozivom ili obaveštenjem o preduzimanju prve radnje kojoj može prisustvovati, tako da je osumnjičeni i njegov branilac u poziciji da prikuplja dokaze i materijal u korist odbrane primenom čl. 301. ZKP-a, *post festum* odnosno kada je dobar deo istrage već sproveden, čime se dodatno, kao što je rečeno, obesmišljava sam institut prikupljanja dokaza i materijala u korist odbrane.

Rubrum čl. 302. glasi: “Prikupljanje dokaznog materijala u korist odbrane.” Javni tužilac će preduzeti dokaznu radnju na predlog branioca ili okrivljenog za koju smatraju da je potrebno preduzeti. Ukoliko javni tužilac odbije predlog odbrane da preduzme određenu dokaznu radnju, a sudija za prethodni postupak usvoji predlog za preduzimanje dokazne radnje, naložiće javnom tužiocu da preduzme dokaznu radnju i odredi rok za njeno preduzimanje. Sudsko “prisiljavanje” javnog tužioca da preduzme dokaznu radnju koju je predložio branilac ili okrivljeni samo je naizgled logično rešenje. Naime, malo je verovatno da će javni tužilac u opisanoj situaciji preduzeti dokaznu radnju tako da zaista dovede u pitanje svoju odluku o pokretanju istrage. Jednostavno čl. 302. ZKP-a pred javnog tužioca postavlja zahtev suprotan prirodi čoveka, da

prikuplja dokaze protiv svog profesionalnog uverenja prethodno izraženog u stavu da naredi pokretanje istrage.⁶²⁷

Zakonik dopušta mogućnost da osumnjičeni i njegov branilac predlože preduzimanje određene dokazne radnje javnom tužiocu (302. st. 1). Ukoliko javni tužilac odbije predlog za preduzimanje određene dokazne radnje ili o predlogu ne odluči u roku od osam dana, osumnjičeni i njegov branilac mogu podneti predlog sudiji za prethodni postupak koji odluku o tome donosi u roku od osam dana (302. st. 2). Ako sudija za prethodni postupak usvoji predlog osumnjičenog i njegovog branioca, naložiće javnom tužiocu da preduzme dokaznu radnju i za to će mu odrediti rok. Sa druge strane, čl. 303. st. 4 ZKP-a upravo obavezuje javnog tužioca da u slučaju da predlog bude odbijen (član 302. stav 2) ili ako osumnjičeni i njegov branilac ne postupe u skladu sa stavom 3. ovog člana (da zahtevaju razgledanje spisa), javni tužilac će odlučiti o završetku istrage (član 310).

Podnošenje predloga sudiji za prethodni postupak nije od uticaja na postupanje javnog tužioca, koji ne samo da nije dužan da obustavi svoju procesnu aktivnost, već nema ni saznanje o tome da je predlog podnet. U tzv. pritvorskim predmetima u kojima se zahteva hitno postupanje javnog tužioca usvajanje predloga osumnjičenog da se preduzme radnja čije preduzimanje je javni tužilac odbio može da dovede do nerešivih procesnih situacija. Jedna takva situacija zadesila je Više javno tužilaštvo u Jagodini u predmetu Kti. 147/14. Javni tužilac je odbio predlog branioca za preduzimanje dokazne

⁶²⁷ Rešenje iz čl. 302. ZKP-a po kome sud može da "prisili" javnog tužioca da preduzme dokaznu radnju suprotno je duhu Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope "O ulozi javnih tužilaca u krivičnompravnom sistemu" Rec (2000) 19. U stavu 10. Preporuke afirmiše se tzv. "klauzula savesti". Naime, u stavu 10. Preporuke stoji da bi trebalo propisati mehanizme koji dopuštaju tužiocu "da se oslobodi daljeg postupanja u predmetu u kome je dobio hijerarhijsko uputstvo protivno njegovoj profesionalnoj savesti". Ako se preporučuje uređivanje postupka za oslobađanje od postupanja po nametnutom uputstvu nadređenog tužioca, tim pre ima rezona da tužilac bude oslobođen od postupanja u predmetu u kome mu je sud nametnuo da preduzme dokazne radnje, čije preduzimanje je protivno profesionalnom uverenju javnog tužioca koji postupa u predmetu. Znači, čl. 302. novog ZKP-a iziskuje izmene u Zakonu o javnom tužilaštvu kojima bi se obezbedilo da javni tužilac, pod određenim uslovima, može da bude oslobođen daljeg postupanja u predmetu u kome je od suda dobio nalog da preduzme dokazne radnje.

radnje lica protiv koga se vodio krivični postupak i koje se nalazilo u pritvoru. Nakon toga javni tužilac je doneo naredbu o završetku istrage i po povratku dostavnice o prijemu naredbe hitno podigao optužnicu Kto. 45/14. U međuvremenu branilac je podneo predlog sudiji za prethodni postupak da preduzme radnju čije preduzimanje je odbio javni tužilac. Sudija je rešenjem KPP 8/14. delimično usvojio predlog branioca u momentu kada je optužnica već bila podignuta. Dakle, problem nastaje zbog nepostojanja zakonske obaveze da branilac i osumnjičeni obaveste javnog tužioca o predlogu stavljenom sudiji za prethodni postupak, kao i zbog odsustva obaveze da javni tužilac zastane sa procesnim aktivnostima, do odluke sudije za prethodni postupak. Premda je rešenjem Kpp 8/14. javnom tužiocu naloženo da preduzme dokazne radnje koje je prethodno odbio da sprovede, javni tužilac nije postupao po tom rešenju, jer je optužnica već bila podignuta.

Član 308. nosi naziv "Obustava istrage". Međutim, Zakonik ne određuje uslove i način za obustavu svih vrsta istrage, već uspostavlja pravila za obustavu istrage protiv osumnjičenog i propuštajući da odredi uslove i način obustave istrage protiv nepoznatog učinioca. Zato bi normu iz čl. 308. trebalo dopuniti određivanjem uslova i načina za obustavu istrage protiv nepoznatog učinioca. U vezi sa obustavom istrage posebno je problematično rešenje po kome oštećeni može da izjavi prigovor protiv odluke o obustavi istrage (čl. 51). Javni tužilac istragu obustavlja naredbom, za koju čl. 308. ZKP-a kaže da sadrži navođenje zakonskog osnova za obustavu istrage ne propisujući obavezu javnog tužioca da sastavi obrazloženje odluke o obustavi istrage. To prigovor oštećenog, u ovom slučaju, čini nedelotvornim sredstvom za vojevanje protiv odluke javnog tužioca, budući da oštećenom nisu poznati razlozi zbog kojih se obustavlja istraga.

6.1.14. Predistražni postupak i istraga - norme i prakse

U jednoj svojoj odluci Apelacioni sud u Kragujevcu podržava stav da tužilačka istraga, iako formalnija faza postupka od predistražnog postupka, nije formalna na način i u meri karakterističnoj za istragu iz prethodnog ZKP-a.⁶²⁸ U vezi sa tim u toj odluci se afirmiše stanovište da ukoliko „dokazi izvedeni u toku istražnog postupka potkrepljuju osnovanu sumnju do nivoa opravdane sumnje u pogledu svih činjenica koje čine obeležja predmetnog krivičnog dela i u pogledu istog izvršioca istog, činjenica da okrivljeni nije saslušan u istrazi od strane javnog tužioca nije od takvog značaja da je potrebno dopuniti istragu, radi boljeg razjašnjenja stanja stvari”.⁶²⁹

Na sednici Krivičnog odeljenja Apelacionog suda u Novom Sadu kao “sporno” pitanje razmatrano je da li je neophodno veštačenje u tzv. tužilačkoj istrazi, posebno veštačenje mehanizma povređivanja ili veštačenje vrednosti stvari kod tzv. imovinskih krivičnih dela. Prema shvatanju usvojenom na sednici Krivičnog odeljenja Apelacionog suda u Novom Sadu “sud u opisanoj situaciji treba da postupa u smislu čl. 501. st. 5. ZKP-a, kada se radi o skraćenom postupku, tj. da naredi da se preduzmu potrebne dokazne radnje ili prikupe potrebni dokazi”, a ako je u pitanju redovni postupak, onda da postupa “u skladu sa čl. 337. st. 3. ZKP-a” i naredi “da se istraga dopuni ili da se prikupe određeni dokazi, što se inače čini u okviru ispitivanja optužnice s obzirom da takva ovlašćenja suda proističu iz navedenih odredaba”. Dakle, krivično odeljenje jednog od apelacionih sudova je smatralo da u prethodno opisanim slučajevima, “bez tako sprovedenih radnji, ne bi trebalo da predmet izlazi na glavni pretres (pred sud)”.⁶³⁰ Izneto shvatanje je u jednoj meri oprečno sa

⁶²⁸ Čl. 243. ZKP-a (Službeni list SRJ 70/2001, 68/2002, Službeni glasnik RS 58/2004).

⁶²⁹ Rešenje Osnovnog suda u Užicu Kv-316/16 od 13.02.2017. godine i rešenje Apelacionog suda u Kragujevcu Kž.2-205/17 od 31.03.2017. godine, Bilten Apelacionog suda u Kragujevcu, broj 1/2017, Intermex, Beograd, Sentencu priredila: Tina Filipović, sudijska pomoćnica Apelacionog suda u Kragujevcu.

⁶³⁰ Na sednicama Krivičnog odeljenja Apelacionog suda u Novom Sadu, održanim dana 29.10.2014. godine i 30.10.2014. godine, razmotrena su sporna pravna pitanja iz sudske

prirodom tužilačke istrage iz ZKP-u, koja podrazumeva da preduzimanje dokaznih radnji, ali i redosled njihovog preduzimanja “zavisi od nahođenja” javnog tužioca i njegovog plana rada.⁶³¹

Pritvor u istrazi je često bio tema sudova povodom početka primene ZKP-a. Jedno od pitanja koje se postavilo je da li se prilikom određivanja pritvora u istrazi od sudije za prethodni postupak, nakon saslušanja okrivljenog, pritvor može odrediti odmah u trajanju najviše od tri meseca? U odgovoru Krivičnog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda stoji da sudija za prethodni postupak ne može odmah odrediti pritvor u trajanju od tri meseca. Naime, “maksimalno trajanje pritvora u istrazi određeno je odredbom članom 215. ZKP, tako da sudija za prethodni postupak na osnovu člana 215. stav 1. ZKP ne može odrediti pritvor odmah najviše do tri meseca računajući od dana lišenja slobode, već pritvor može odrediti najviše do 30 dana, a po isteku svakih 30 dana sudija za prethodni postupak ima obavezu da vrši ispitivanje da li još postoje razlozi za pritvor i da s tim u vezi donese rešenje o produženju pritvora ili o ukidanju pritvora”.⁶³²

Na davno održanoj zajedničkoj sednici Saveznog suda i vrhovnih sudova Jugoslavije utvrđeno je pravno shvatanje da maksimalni rok za trajanje pritvora u istrazi može da bude produžen ukoliko sud vrati optužnicu da se nedostaci otklone ili istraga dopuni. “Ako veće, povodom prigovora protiv optužnice, nađe da postoje pogreške ili nedostaci u optužnici ili u samom postupku, ili da je potrebno bolje razjašnjenje stanja stvari da bi se ispitala osnovanost optužnice, i zbog toga vrati optužnicu da se zapaženi nedostaci otklone, ili da se istraga dopuni, odnosno sprovede, a okrivljeni se nalazi u

prakse postavljena od strane područnih sudova, te su sudije tog Odeljenja za svako pitanja jednoglasno ili većinom glasova usvojile određene odgovore) - Bilten Apelacionog suda u Novom Sadu, broj 7/2016, Intermex, Beograd, Pripremila: sudija Snježana Leković, predsednica Krivičnog odeljenja Apelacionog suda u Novom Sadu.

⁶³¹ M. Grubač, *Otvaranje istrage prema novom Zakoniku o krivičnom postupku Srbije*, Pravni zapisi, godina V, Beograd 2014, 225.

⁶³² Tekst odgovora utvrđen je na sednici Krivičnog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda (4.4.2014. godine) – Bilten Vrhovnog kasacionog suda, broj 1/2015.

pritoru, pritvor se neće ukinuti samo zbog toga što je već protekao maksimalni rok propisan za trajanje pritvora u istrazi, već će se u pogledu pritvora u svemu postupati po odredbi člana 199. stav 2. Zakona o krivičnom postupku”, stoji u utvrđenom pravnom shvatanju.⁶³³

U pogledu povrede prava na pravično suđenje, kako stoji u jednoj odluci, nije relevantno samo postupanje suda u fazi glavnog pretresa, već je i postupanje u predistražnom postupku. Za takvo shvatanje, Vrhovni kasacioni sud uporište nalazi u članu 2. tačka 14. Zakonika o krivičnom postupku, kojim je propisano da se izraz „postupak“ odnosi na predistražni postupak i krivični postupak, i u odredbi člana 5. stav 1. tačka 1. ZKP, prema kojoj “krivično gonjenje za krivična dela za koja se goni po službenoj dužnosti od ovlašćenog tužioca – javnog tužioca a za krivična dela za koja se goni po privatnoj tužbi od ovlašćenog tužioca – privatnog tužioca započinje: prvom radnjom javnog tužioca, ili ovlašćenih službenih lica policije na osnovu zahteva javnog tužioca, preduzetom u skladu sa ovim Zakonikom radi provere osnova sumnje da je učinjeno krivično delo ili da je određeno lice učinilo krivično delo odnosno podnošenjem privatne tužbe”. Takođe, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, pretkrivični postupak predstavlja sastavni deo krivičnog postupka, što je razlog više da i naša jurisprudencija prihvati da se prilikom utvrđivanja povrede prava na suđenje u razumnom roku, u obzir uzima i trajanje pretkrivičnog postupka.⁶³⁴

U smislu odredbe člana 7. stav 1. tačka 4. ZKP kojom je određeno da se krivični postupak u skraćenom postupku pokreće određivanjem glavnog pretresa ili ročišta za izricanje krivične sankcije, u datoj procesnoj situaciji krivični postupak nije ni počeo pa ne može ni biti obustavljan, nego će sud ovo obaveštenje vratiti javnom tužiocu sa poukom da javni tužilac mora odbaciti

⁶³³ Zajednička sednica Saveznog, vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda od 22. 6. 1989.

⁶³⁴ Sentenca iz rešenja Vrhovnog kasacionog suda RŽ k 148/2015 od 17.11.2015. godine utvrđena 30.5.2016. godine na sednici Odeljenja za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

krivičnu prijavu i o tome obavestiti oštećenog koji ima pravo prigovora višem javnom tužiocu.⁶³⁵

Na početku primene ZKP-a, postavilo se pitanje da li službene beleške o obaveštenju primljenom od građana, u slučaju nedostatka dokaza kod krivičnog dela nasilje u porodici iz člana 194. KZ), mogu služiti sudiji za prethodni postupak kao dokaz za osnovanu sumnju koja je neophodna kod određivanja pritvora u smislu člana 211. ZKP. Krivično odeljenje Vrhovnog kasacionog suda bilo je na nedvosmislenom stanovištu da "službene beleške o obaveštenjima primljenim od građana u skladu sa odredbama člana 288. ZKP, ne mogu se u postupku koristiti kao dokaz, pa ni u pogledu postojanja osnovane sumnje na izvršenje krivičnog dela a kod određivanja pritvora okrivljenom, nego se po osnovu odredbe člana 237. stav 3. ZKP imaju izdvojiti iz spisa".⁶³⁶

Obrazloženje rešenja o zadržavanju donetog u smislu člana 294. stav 1. ZKP koje donosi javni tužilac, pored ostalih elemenata predviđenih u stavu 2, mora imati obrazloženje i osnove za pritvor budući da je i policijsko hapšenje iz člana 291. stav 1. ZKP kao jedan od osnova za donošenje ovog rešenja, moguće jedino „ako postoje razlozi za određivanje pritvora (član 211)“.⁶³⁷

Odgovarajući na postavljena pitanja, Vrhovni kasacioni sud je podržao izneto pravno gledište da tužilačka istraga nema striktno formalni karakter. Postavljeno pitanje je glasilo da li je neophodno postojanje naredbe tužioca o otvaranju istrage kao preduslova da bi sudija za prethodni postupak odobrio primenu neke od posebnih dokaznih radnji, odnosno na osnovu te naredbe prema činjeničnom opisu i stanju mogao da proceni da li ima osnova za donošenje odluke o preduzimanju bilo koje posebne radnje dokazivanja. Za

⁶³⁵ Tekst odgovora utvrđen je na sednici Krivičnog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda 31.3.2014. godine, Bilten Vrhovnog kasacionog suda, broj 1/2015.

⁶³⁶ Tekst odgovora utvrđen je na sednici Krivičnog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda 4.4.2014. godine, Bilten Vrhovnog kasacionog suda, broj 1/2015.

⁶³⁷ Tekst odgovora utvrđen je na sednici Krivičnog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda 4.4.2014. godine, Bilten Vrhovnog kasacionog suda, broj 1/2015.

donošenje odluke sudije za prethodni postupak po predlogu javnog tužioca za preduzimanje posebnih dokaznih radnji (odredbe čl. 161-187. ZKP), nije neophodno da je naredbom tužioca pokrenuta istraga (posebne dokazne radnje mogu se preduzeti i da bi se sprečilo izvršenje krivičnog dela – član 161. stav 2. ZKP, odnosno, javni tužilac nakon što je upoznat sa materijalom prikupljenim korišćenjem posebnih dokaznih radnji i ne mora pokrenuti krivični postupak – član 163. stav 1. ZKP), ali javni tužilac mora uz predlog dati obrazloženje i podatke na osnovu kojih će sudija moći da proceni da li su ispunjeni uslovi za njihovo preduzimanje – član 161. ZKP.⁶³⁸

Vrhovni kasacioni sud je ocenio kao neosnovane navode zahteva za zaštitu zakonitosti, da je okrivljenom povređeno pravo na odbranu, jer je “odmah nakon donošenja naredbe o sprovođenju istrage Osnovnog javnog tužioca u Kraljevu Kti br.30/14 od 11.12.2014. godine, a pre prvog saslušanja, imajući u vidu kaznu koja mu se može izreći za krivično delo koje mu je stavljeno na teret (zatvor od 8 godina ili teža kazna), rešenjem Osnovnog javnog tužioca u Kraljevu Kti 30/14 od 11.12.2014. godine, postavljen branilac po službenoj dužnosti, adv. S.S., u smislu člana 74. stav 1. tačka 2) ZKP, koji je obavešten o saslušanju okrivljenog pred javnim tužiocem, te izjavio da istom neće prisustvovati zbog obustave rada advokata, kao i o saslušanju okrivljenog pred sudijom za prethodni postupak povodom predloga javnog tužioca za određivanje pritvora okrivljenom, kojom prilikom se branilac saglasio da okrivljeni bude saslušan u njegovom odsustvu”. Nema povrede prava okrivljenog na obaveznu odbranu u smislu člana 74. ZKP, prema shvatanju najvišeg suda u zemlji jer je odbrana obezbeđena u svemu u skladu sa odredbama procesnog zakona. Sud nije odlučivao o tome “da li su povređene neke druge odredbe procesnog zakona”, u vezi sa postojanjem ili nepostojanjem uslova za preduzimanje procesnih radnji u odsustvu obaveštenog branioca okrivljenog, u “razmatranje” tih povreda Vrhovni

⁶³⁸ Tekst odgovora utvrđen je na sednici Krivičnog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda 13.5.2014. godine, Bilten Vrhovnog kasacionog suda, broj 1/2015.

kasacioni sud nije se upuštao jer “nisu istaknute u zahtevu za zaštitu zakonitosti branioca okr. N.J”.⁶³⁹ Dakle, Sud je prihvatio shvatanje da je obavezna odbrana obezbeđena kada je branilac obavešten o saslušanju, čak i kada nije bio prisutan samom saslušanju. U okolnostima u kojima je bila doneta (štrajk advokata) ova odluka je bila logična i nužna. Međutim, utisak je da Sud obrazloženje odluke nije zasnovao na tim posebnim okolnostima koje su opravdavale pravno stanovište da je odbrana obezbeđena, već je naprosto pojednostavljeno izneo tvrdnju da obaveštavanje branioca da će biti održano saslušanje znači da je okrivljenom odbrana obezbeđena.

Advokat N. V., branilac okrivljenog, izjavio je prigovor zbog nepravilnosti u toku istrage u predmetu Tužilaštva za organizovani kriminal. U prigovoru podnosilac navodi da je 23.8.2012. pred Tužiocem za organizovani kriminal obavljeno saslušanje osumnjičenog Đ. R. i G. R. i da o saslušanju ovih osumnjičenih odbrana osumnjičenog Ž. R. nikada nije bila obaveštena, čime je postupajući nosilac javnotužilačkog ovlašćenja povredio odredbe ZKP-u, navodi se u prigovoru.

U svojoj odluci po prigovoru Republički javni tužilac navodi sledeće argumente. “Iz čl. 300. st. 1. ZKP-a, van svake sumnje, proizilazi da Zakonik limitira krug lica koja se obavezno pozivaju ili obaveštavaju o saslušanju osumnjičenog na njegovog branioca i oštećenog. Štaviše, da je zakonopisac smatrao da je javni tužilac dužan da na saslušanje osumnjičenog pozove branioce drugih osumnjičenih, upotrebio bi uobičajenu zakonodavnu tehniku i na kraju rečenice naveo da se na saslušanje pozivaju ili o saslušanju obaveštavaju i druga lica i odredio njihovo svojstvo. Takođe, ukoliko sadržinu čl. 300. st. 1. ZKP-a utvrđujemo na osnovu teksta same norme doći ćemo do istovetnog zaključka. Zakonik u čl. 300. st. 1, naime, govori o pozivanju osumnjičenog i njegovog branioca uspostavljajući tako obavezu da se poziv uputi i obezbedi prisustvo samo braniocu osumnjičenog koji se saslušava. Iako

⁶³⁹ Vrhovni kasacioni sud, Kzz 601/2015. od 13.8.2015. godina.

nije jasan ratio čl. 300. st. 1. ZKP-a, ta norma nedvosmisleno upućuje na zaključak da javni tužilac nije bio dužan da pozove branioca jednog osumnjičenog radi prisustva saslušanju drugih osumnjičenih. Imajući u vidu kazano doneta je odluka da se prigovor branioca odbije kao neosnovan”, navodi se u odluci Republičkoj javnog tužioca po prigovoru branioca.⁶⁴⁰

Sudija za prethodni postupak je okrivljenom vratio dopis naslovljen “zahtev u smislu čl. 237. st. 1. ZKP-a”, koji je okrivljeni prethodno uputio sudiji za prethodni postupak, sa obrazloženjem da sudija za prethodni postupak nije nadležan za donošenje odluke o izdvajanju zapisnika u situaciji kada je javni tužilac već podneo optužnicu sudu. Kako dopis sudije za prethodni postupak Posebnog odeljenja, Višeg suda u Beogradu KPPr-Po1 176/2015 od 26.08.2015. godine upućen okrivljenom preko Uprave Okružnog zatvora u Beogradu ne predstavlja pravosnažnu odluku suda, to je Vrhovni kasacioni sud podneti zahtev za zaštitu zakonitosti branioca okrivljenog, ocenivši ga nedozvoljenim, odbacio.⁶⁴¹

Činjenica da svedocima koji su ispitani u fazi istrage koja je vođena protiv nepoznatog učinioca određen status zaštićenih svedoka i što u tom svojstvu nisu ispitani nakon donošenja naredbe nadležnog javnog tužioca o sprovođenju istrage protiv okrivljenog zbog predmetnog krivičnog dela, zapisnike o njihovim iskazima ne čini nezakonitim dokazima na kojima se sudska odluka ne može zasnivati. Takav stav sudsko veće je zauzelo “imajući, pri tom u vidu, da su u pitanju isti svedoci prema kojima su nakon ispitivanja određene mere posebne zaštite u skladu sa odredbama ZKP i pored toga, zakonitost navedenih dokaza nije dovedena u pitanje ni time što njihovom ispitivanju nisu prisustvovali okrivljeni odnosno njegov branilac, jer je u vreme preduzimanja navedene dokazne radnje istraga vođena protiv nepoznatog učinioca kada okrivljeni još uvek nije imao svojstvo osumnjičenog”.⁶⁴²

⁶⁴⁰ Republičko javno tužilaštvo, KTPI 3/12. od 24.9.2012.

⁶⁴¹ Vrhovni kasacioni sud, Kzz OK 29/2015. od 13.10.2015. godina.

⁶⁴² Vrhovni kasacioni sud, Kzz RZ 2/2016. od 31.5.2016. godina.

Nije učinjena bitna povreda odredaba krivičnog postupka iz člana 438. stav 2. tačka 1. ZKP, time što se drugostepeni sud u svojoj presudi poziva na iskaz okrivljenog dat u istrazi 21.2.2013. godine, bez prisustva branioca. Okrivljenom u predmetnom krivičnom postupku nije stavljeno na teret krivično delo za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora preko 10 godina, što je uslov za obaveznu odbranu, odnosno da okrivljeni mora imati branioca već prilikom prvog saslušanja u smislu člana 71. stav 1. Zakonika o krivičnom postupku („Službeni list SRJ“ br. 70/01 i 68/02 i „Službeni glasnik RS“ br. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 122/08, 72/09 i 76/10) koji je primenjivan u vreme saslušanja okrivljenog i pomenutih svedoka u istrazi i prema kojem se ocenjuje zakonitost tih procesnih radnji, shodno odredbi člana 604. stav 1. ZKP.⁶⁴³

6.2. Javni tužilac i teret dokazivanja

Dokazivanje predstavlja aktivnost radi utvrđivanja činjeničnog stanja, odnosno činjenica koje su od značaja za primenu materijalnog ili procesnog prava u određenom krivičnom predmetu. Proces dokazivanja odvija se u više etapa i to odlučivanje o tome koji se dokazi mogu izvesti, samo izvođenje dokaza i njihova ocena.

Prema ZKP-u, dokazivanje je izvođenje dokaza pred sudom na predlog stranaka ili izuzetno određivanje od suda da se dokazi izvedu ako su prethodno izvedeni dokazi nejasni, protivrečni ili je ako sud smatra da je to potrebno da bi se predmet dokazivanja svestrano raspravio (čl. 15. st. 3 i 4. ZKP-a). Osim Zakonika, i literatura daje brojna i raznovrsna određenja pojma dokazivanje. Prema jednoj definiciji dokazivanje je jedan od načina utvrđivanja činjenica u krivičnom postupku,⁶⁴⁴ tako da ova definicija, osim što upućuje na zaključak da se činjenice u krivičnom postupku utvrđuju i na druge načine, dokazivanje stavlja u ravnopravan odnos sa drugim postupcima i načinima utvrđivanja

⁶⁴³ Vrhovni kasacioni sud, Kzz 1285/2014. od 29.1.2015. godina.

⁶⁴⁴ Z. Jekić, *Dokazi i istina u krivičnom postupku*, Beograd 1989, 36.

činjenica. Izneta definicija, donekle, podržava teorijsko stanovište da nema opravdanja govoriti o dokazivanju, već da bi isključivo trebalo koristiti širi pojam “utvrđivanje činjenica”.⁶⁴⁵ U jednom delu naše literature dokazivanje se uglavnom posmatra u kontekstu činjenica koje su relevantne za odlučivanje suda. Predmet dokazivanja su, po jednom od tih shvatanja, činjenice relevantne za donošenje sudske odluke koje imaju direktan krivičnoprocesni značaj ili se njima rešavaju pitanja krivičnog dela i krivične sankcije.⁶⁴⁶ Drugo, slično shvatanje dokazivanje razume kao složenu i raznovrsnu krivičnoprocesnu aktivnost krivičnoprocesnih stranaka i krivičnog suda radi “činjeničnog oformljenja krivične stvari”.⁶⁴⁷ U delu angloameričke stručne književnosti dokazivanje se razume na potpuno drugačiji način, prevashodno sa stanovišta dokaznih zabrana, tako da je predmet dokazivanja razlikovanje činjenica koje se smeju dokazivati od činjenica koje se ne smeju dokazivati u krivičnom postupku.⁶⁴⁸

Novi tip krivičnog postupka utemeljen ZKP-om zahteva da se drugačije odredi pojam dokazivanja, kao i sam predmet dokazivanja. Takav zahtev proističe iz činjenice da se proces dokazivanja sve češće odvija izvan sudskog krivičnog postupka u fazama postupka u kojima je javni tužilac organ postupka. Javni tužilac rešava krivičnu stvar primenom oportuniteta ili odlaganja krivičnog gonjenja i suštinski odlučuje o krivici i sankciji u sporazumima okrivljenog i javnog tužioca koje potom sud samo potvrđuje ili odbija, po sistemu uzmi ili ostavi. Osim toga, javni tužilac izvodi i ocenjuje dokaze koji su podloga za odluku javnog tužioca da stavi pod optužbu okrivljenog, a na tim javnotužilačkim dokazima može i da se zasniva presuda (čl. 406. ZKP-a). Zbog toga, dokazivanje u krivičnom postupku trebalo bi da se shvati ne samo kao utvrđivanje činjenica od strane krivičnog suda, već i kao

⁶⁴⁵ M. Grubiša, *Činjenično stanje u krivičnom postupku*, drugo izdanje, Zagreb 1980, 31.

⁶⁴⁶ M. Škulić, *Krivično procesno pravo- sedmo izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd 2014, 177.

⁶⁴⁷ V. Đurđić, *Krivično procesno pravo-opšti deo*, Niš 2014, 257.

⁶⁴⁸ Cross & Wilkins, *An outline of the law of evidence*, 4.ED, London 1971, 2. (31.1.2019)

utvrđivanje činjenica od javnog tužioca do stepena sumnje potrebne za donošenje javnotužilačke odluke.

Kada je reč o teretu dokazivanja (*onus probandi*), u teoriji se najčešće polazi od razlikovanja formalnog i materijalnog tereta dokazivanja. Pod formalnim teretom dokazivanja podrazumeva se “isključiva pravna dužnost nekog procesnog subjekta da dokaže neku činjenicu, pri čemu nijedan drugi procesni subjekt ne treba i ne sme da je dokazuje”. Ukoliko procesni subjekt ne dokaže neku činjenicu, mora se uzeti da ta činjenica ne postoji.⁶⁴⁹ Ukoliko teret dokazivanja pada na jednog procesnog subjekta, ali te iste činjenice mogu dokazivati i drugi subjekti, radi se tzv. materijalnom teretu dokazivanja. Neki stručnjaci, pak, smatraju da kada sud naloži stranci da predloži neki dokaz ili da taj dokaz sud izvede samoinicijativno, radi se o faktičkom teretu dokazivanja.⁶⁵⁰

Teret dokazivanja ima dve svrhe. Prema jednoj, teret dokazivanja predstavlja distribuciju dokaznih aktivnosti između stranaka sa svrhom da utiče na pravila po kojima se odvija postupak. Prema doktrini koja dominira u kontinentalnoj Evropi, svrha pravila o teretu dokazivanju je da pomogne sudiji u čiju korist da odluči u slučaju “pomanjkanja” dokaza, ona je, dakle, osnov za “distribuciju nedokazanosti u postupku”.⁶⁵¹

Javni tužilac je dužan da dokaže optužbu i ishod postupka zavisi od toga da li će on u tome uspeti. Samim tim, osnovni teret dokazivanja leži na tužiocu i to u toku celokupnog trajanja postupka. Istina, prilikom pretresanja krivične stvari teret dokazivanja može da pređe na drugu stranu, odnosno na odbranu. U anglosaksonskoj teoriji se, kao primer situacije u kojoj teret dokazivanja prelazi na odbranu, navodi dokazivanje neuračunljivosti. Ako je odbrana

⁶⁴⁹ S. Brkić, *Teret dokazivanja u krivičnom i parničnom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/2012, 318.

⁶⁵⁰ J. Glazer, *Handbuch des Strafprozess*, Leipzig, 1888, str. 365; navedeno prema Dragoljubu Atanackoviću, *Teret dokazivanja u krivičnom postupku*, *Pravni život* 1959/9-10, 2.

⁶⁵¹ A. Uzelac, *Svrha i sadržaj pravila o teretu dokazivanja*, 259.
<http://www.alanuzelac.from.hr/Pdf/td5dio.pdf>, 7.1.2017.

isticala da je okrivljeni neuračunljiv, onda obaveza dokazivanje te činjenice pada na teret branilaca. “Na taj način, teret dokazivanja u toku sudskog pretresa može po nekoliko puta prelaziti s jedne stranke na drugu. Takva situacija proističe iz izgrađivanja engleskog krivičnog postupka na optužnom tipu na načelima dosledno sprovedenog principa kontradiktornosti.”⁶⁵² Neki autori u SAD govore i o alokaciji tereta dokazivanja na odbranu koja je po njima dopuštena, izuzetno, ali joj se mora oprezno pristupiti i ona ne uključuje situaciju kada „država neko ponašanje definiše kao element krivičnog dela, a zatim od odbrane zahteva da dokaže negaciju tog elementa“. U SAD sudovi i kroz tzv. afirmativnu odbranu delimično prenose teret dokazivanja na okrivljenog i njegovog branioca.⁶⁵³ Kao jedan od najdrastičnijih slučajeva prenošenja tereta dokazivanja navodi se predmet *Martin v Ohio* povodom koga je Vrhovni sud SAD zauzeo stanovište da teret dokazivanja samoodbrane u postupku koji se vodi za ubistvo pada na odbranu.⁶⁵⁴ Prenosenje tereta dokazivanja kao posledica koncepta tzv. afirmativne odbrane predstavlja samo mogućnost, a ne obavezu. Jedino u slučaju kada je dokaz samo poznat i dostupan okrivljenom, teret dokazivanja u tim izuzetnim slučajevima kao dokazivanje izuzetka pada na odbranu.⁶⁵⁵

Suprotno od ovog je gledište da je tužilac u obavezi da dokaže kako postojanje činjenica koje terete okrivljenog, tako i nepostojanje činjenica koje mu idu u prilog, ukoliko je okrivljeni izneo dokaze koji te činjenice čine verovatnim ili mogućim.⁶⁵⁶ Ovo shvatanje je sa stanovišta prakse veoma problematično, jer se od javnog tužioca traži dokazivanje i nepostojanja

⁶⁵² S. M. Strogovič, *Krivični sudski postupak*, Beograd 1948, 109.

⁶⁵³ Afirmativna odbrana podrazumeva da okrivljeni mora da ispuni teret dokazivosti činjenica koje mu idu u prilog, i u tim slučajevima dovoljan je standard pretežnosti dokaza. (V. Bajović, *Procesnopravni značaj opštepoznatih činjenica i činjenica utvrđenih u pravosnažnim sudskim odlukama*, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, 112.

⁶⁵⁴ SH. F. COLB, *Allocating Burdens of Proof in a Criminal Case: An Arizona Decision Raises Questions*, <https://verdict.justia.com/author/colb>, 5.1.2017.

⁶⁵⁵ S. D. Klein, *Burden Of Proof Of Affirmative Defenses In Criminal Cases - Gunther v. State*, *Maryland Law Review* Volume 24, Issue 1 Article 6, 1964, 81, 82.

⁶⁵⁶ G. P. Ilić, *Krivični postupak – predmet i dokazivanje*, www.ius.bg.ac.rs/.../KRIVICNI%20POSTUPAK%20-%20PRED, 29.12.2016.

činjenice, dok se od okrivljenog ne zahteva procesna aktivnost čak ni u cilju dokazivanja činjenica koje u idu prilog odbrani. Koncept postupka po kome je javni tužilac “hiperaktivan”, a okrivljeni i branilac dokazno “pasivan” ne odražava pravu prirodu stranačkog krivičnog postupka, budući da i u takvom procesnom sistemu odbrane ima interes da dokaže svoje tvrdnje, jer bi se u suprotnom odluka suda isključivo zasnivala na činjenicama koje je dokazala optužba. Zato se ispravnim čini shvatanje da pored tereta dokazivanja na strani optužbe postoji i interes za dokazivanjem na strani odbrane. Interes za dokazivanjem pojedinih činjenica pomaže razumevanju gledišta pojedinih autora da uz to na odbrani leži materijalni teret dokazivanja za pojedine činjenice usled čijeg nedokazivanja bi odbrana pretrpela štetu.⁶⁵⁷

Klasično poimanje tereta dokazivanja u krivičnom postupku, u mnogim zemljama koje su donele zakone o tzv. proširenom oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, izmenjeno je time što je teret dokazivanja da je imovina legalno stečena prebačen na vlasnika imovine, odnosno okrivljenog. Naš Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela⁶⁵⁸ takođe prebacuje breme dokazivanja na okrivljenog. U postupku oduzimanja imovine proistekle iz krivičnog dela javni tužilac dokazuje samo zakonsku pretpostavku da je imovina okrivljenog u nesrazmeri sa legalnim prihodima. Ukoliko javni tužilac to dokaže, teret dokazivanja se prenosi na okrivljenog, koji je dužan da dokaže da imovina potiče iz legalnih prihoda.

Članom 15. ZKP-a , kao što je rečeno, razrađuje se i inicijativa suda u pogledu izvođenja dokaza koja uključuje dve procesne situacije. Jedna je kada sud daje nalog stranci da se dopunski dokazi izvedu i druga je kada sud oceni da su dokazi protivrečni ili nejasni i da je to neophodno da bi se predmet dokazivanja svestrano raspravio. Zakonik ne predviđa nijednu vrstu procesne sankcije ukoliko stranka ne postupi po nalogu suda. Druga situacija, izuzetno

⁶⁵⁷ S. Brkić, *Teret dokazivanja u krivičnom i parničnom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/2012, 320.

⁶⁵⁸ *Službeni glasnik RS*, br. 32/2013. i 94/2016.

predviđa punu jurisdikciju suda u izvođenju dokaza radi svestranog rasvetljavanja činjenica, čime se posredno, mimo proklamovane intencije zakonotvoraca, uspostavlja princip pronalaženja “istine”, koje sledi iz svestranog raspravljanja činjenica.

U pronalaženje istine sud se upušta da bi dosegao standard dokazivanja određen čl. 16. st. 4. Zakonika. U različitim sistemima uspostavljeni su različiti standardi dokazivanja. U SAD je, recimo, dovoljno da tužilaštvo dokaže krivicu “van razumne sumnje” da bi okrivljeni bio osuđen. Sa druge strane, Evropska konvencija o ljudskim pravima određuje postojanje “razumne sumnje” kao dokazni standard za pokretanje postupka.⁶⁵⁹ Kod nas, prema članu 16. ZKP-a, sud može presudu ili rešenje koje odgovara presudi da zasnuje na činjenicama u čiju je izvesnost uveren. Dakle, sud bi trebalo da poveruje da su činjenice proizašle iz dokaza apsolutno tačne. Međutim, problem nastaje kada su činjenice koje se tiču nekog konkretnog slučaja tesno povezane i međusobno isprepletane. To znači da ukoliko je javni tužilac propustio da predloži izvođenje dokaza o nekoj činjenici, ili ukoliko je sud odbio predlog optužbe da se taj dokaz izvede, tada se postavlja ozbiljna dilema, da li činjenica koja je u svezi, koja se naslanja ili nadovezuje na činjenicu koja nije utvrđena, uopšte, može potpuno i istinito da bude utvrđena. U sistemu tzv. stranačke istine, kakav je naš krivičnoprocesni sistem, veoma je teško govoriti o uverenosti suda u istinitost bilo koje činjenice, jer sud nije bio u prilici da sam oformi činjenično stanje, već odluku donosi na osnovu činjenica koje su utvrđene posredstvom dokaza predloženih od stranaka. Zbog svega toga, možda bi ispravnije bilo da je Zakonik predvideo da sud donosi odluku na osnovu “utiska” da je uveren u istinitost činjenica, jer se ne može govoriti o uverenosti u istinitost činjenica kada sud nema pregled svih dokaza na osnovu kojih bi trebalo utvrditi činjenice relevantne za dotični slučaj.

⁶⁵⁹ J. Smibert, *Dokazna načela*, Priština 2014, 237.

Nakon svega trebalo bi reći da, imajući u vidu sve probleme koje nosi koncept “stranačke istine”, izvesni autori s pravom smatraju da bi proterivanjem načela istine iz krivičnog postupka i lišavanjem suda obaveze da prikuplja dokaze, naš krivični postupak počeo da sličí parničnom postupku, što je u suprotnosti sa preovlađujućim doktrinarnim trendom u kontinentalnoj Evropi.⁶⁶⁰

U svojim odlukama Evropska komisija za ljudska prava i Evropski sud za ljudska prava (ESLjP), takođe, tretiraju institut tereta dokazivanja. Sud je zauzeo stav da bez obzira na vrstu postupka u predmetima u kojima se odlučuje o tome da li je bilo diskriminacije, teret dokazivanja *prima facie* prelazi na državu. Uslov je da podnosilac dokaže da je veći broj ljudi stavljen u nepovoljan položaj, čime je stvorena pretpostavka diskriminacije.⁶⁶¹ Osim toga, ESLjP taj institut neretko dovodi u vezu sa pretpostavkom nevinosti. Tako u jednoj od svojih odluka Sud navodi da izvođenje “razumnih zaključaka iz ponašanja podnosioca predstavke” ne znači da je teret dokazivanja prenet na odbranu i da je usled toga nastupilo kršenje pretpostavke nevinosti (John Murray v. United Kingdom).⁶⁶² U slučaju *Lingens and Leitgeb v Austria*⁶⁶³ novinari su pred austrijskim sudovima odgovarali zbog krivičnog dela *Kleveta*. S obzirom na to da su u postupku oni morali da dokazuju istinitosti iznetih tvrdnji, smatrali su da je tako na njih prebačen teret dokazivanja i da je stoga povređena njihova pretpostavka nevinosti. Komisija je predstavku odbila nalazeći da, iako postoji zabrinutost u pogledu „specijalne odbrane“ okrivljenih, ipak nije narušena pretpostavka nevinosti iz razloga što je teret dokazivanja suštinskih elemenata krivičnog dela i dalje ostao na tužilaštvu, a

⁶⁶⁰ V. Đurđić, M. Trajković, *O istini u krivičnom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 65, godina LI 2013, 122.

⁶⁶¹ Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 57325/00, D.H i ostali protiv Češke Republike, <http://www.errc.org/cms/upload/media/02/D7/mo00002D7.pdf>, 8.1.2017.

⁶⁶² Dž. Mekbrajd, *Ljudska prava u krivičnom postupku, praksa Evropskog suda za ljudska prava*, Beograd 2008, 170.

⁶⁶³ Evropski sud za ljudska prava, *Lingens i Leitgeb protiv Austrije*, Predstavka br. 8803/79, 11. decembar 1981., <http://echr.ketse.com/doc/8803.79-en-19811211/>, 1.2.2019.

nije narušen međusobni odnos snaga između tužilaštva i okrivljenog, pre svega u smislu jednakosti oruđa.

U predmetu AG v Malta⁶⁶⁴ Komisija je našla da nije došlo do povrede pretpostavke nevinosti usled prenošenja tereta dokazivanja na okrivljenog. Direktor kompanije se, prema krivičnom zakonodavstvu Malte, smatra krivim za krivično delo koje je počinila kompanija, izuzev ukoliko ne dokaže da je krivično delo učinjeno bez njegovog znanja. Direktor kompanije takođe mora da dokaže da je uložio neophodan napor da spreči izvršenje krivičnog dela. Komisija je bila na stanovištu da je alokacija tereta dokazivanja kakvu predviđa zakonodavstvo Malte dozvoljena i da ne predstavlja kršenje pretpostavke nevinosti, jer su nacionalni sudovi Malte imali istinsku slobodu ocene dokaza, a i okrivljeni je imao na raspolaganju efektivna sredstva za obaranje zakonske pretpostavke.

Za razliku od prenošenja pravnog tereta dokazivanja, prenošenje činjeničnog tereta dokazivanja analizirano je u odluci Komisije Bates v The United Kingdom.⁶⁶⁵ Pretpostavka nevinosti u konkretnom slučaju nije povređena, jer je podnosilac predstavke oglašen odgovornim prema Zakonu o opasnim psima, prema kome je teret dokazivanja, da pas ne pripada opasnoj rasi, na vlasniku psa, a ne na javnom tužiocu. Zakonska pretpostavka je da svaki pas pripada opasnoj rasi, a vlasnik može da dokazuje suprotno. Razlog za ovakav stav Komisije obrazložen je činjenicom da je okrivljeni imao mogućnost da pretpostavku obori, odnosno, u konkretnom slučaju se nije radilo o neoborivoj pretpostavci.

⁶⁶⁴ AG protiv Malte, Predstavka br. 16641/90, 10. decembar 1991, <http://echr.ketse.com/doc/16641.90-en-19911210/view/>, 3.2.2019.

⁶⁶⁵ Bates protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Predstavka br. 26280/95, 16. januar 1996., <https://swarb.co.uk/bates-v-united-kingdom-echr-16-jan-1996/>, 3.2.2019.

6.2.1. Teret dokazivanja - norme i prakse

Alokaciju tereta dokazivanja na odbranu kod pojedinih krivičnih dela poznaje i naša sudska praksa. Prema jednoj sudskoj odluci kod krivičnog dela *neovlašćeno iskorišćavanje autorskog dela ili predmeta srodnog prava* iz člana 199. stav 3 u vezi stava 2. Krivičnog zakonika teret dokazivanja autorstva nije na distributeru, već na licu koje smatra da je autor, saglasno članu 9. Zakona o autorskim i srodnim pravima. Iz člana 199. Krivičnog zakonika proizilazi da je predmet zaštite ovog krivičnog dela svako autorsko delo. Kada se ima u vidu odredba člana 9. Zakona o autorskim i srodnim pravima, kojom je propisano da se autorom smatra lice “čije su ime, pseudonim ili znak naznačeni na primercima dela ili navedeni prilikom objavljivanja dela”, dok se drugačije ne dokaže, “u ovom konkretnom slučaju dolazi upravo do obrnutog dokazivanja, tačnije svako lice koje vrši distribuciju bi trebalo da dokaže ili da je ovlašćen da vrši distribuciju ili da je upravo on autor”. Po oceni Apelacionog suda u Beogradu prvostepeni sud je teret dokazivanja prava autorstva pogrešno stavio u dužnost distributerima, suprotno članu 9. Zakona o autorskim i srodnim pravima, s obzirom na to da je upravo teret dokazivanja prava autorstva na licima koja smatraju da su autori ili da imaju pravo za distribuciju.⁶⁶⁶

Apelacioni sud u Nišu uspostavlja i ograničenja u pogledu inicijative suda da se izvode dokazi i utvrđuju činjenice. Ovlašćenje suda da izvodi dokaze veoma je limitirano tako da sud nije “ovlašćen da preuzme dokazivanje odlučnih ili materijalno-pravnih činjenica koje se tiču konstitutivnih elemenata opšteg pojma krivičnog dela”. Takav zaključak, prema stavu Apelacionog suda u Nišu, proishodi iz člana 15. ZKP-a kojim je predviđeno da teret dokazivanje optužbe nosi javni tužilac i da sud izvodi dokaze na predlog stranaka, a da

⁶⁶⁶ Rešenje Višeg suda u Beogradu K Po3 63/11 od 06.6.2012. godine i rešenje Apelacionog suda Kž-2 Po3 37/12 od 25.9.2012. godine) – u: Bilten Apelacionog suda u Beogradu, broj 5/2013, Intermex, Beograd, Autor sentence: mr Sretko Janković, sudija, <http://www.propisionline.com/Practice/Decision/39599>, 13.1.2007.

samo izuzetno može izvoditi dokaze sam ako oceni da su izvedeni dokazi protivrečni ili nejasni i da je to neophodno da bi se predmet dokazivanja svestrano raspravio.⁶⁶⁷ U ovoj odluci, opseg ovlašćenja suda da po sopstvenoj inicijativi izvodi dokaze ograničava se na činjenice-indicije i pomoćne činjenice, dok su odlučne činjenice izuzete iz tog ovlašćenja suda. Čini se da ova vrsta zabrane nije ustanovljena Zakonikom posebno kada se ima u vidu da sud može da inicira izvođenje dokaza i radi svestranog raspravljanja predmeta dokazivanja. Ukoliko predmet dokazivanja nije raspravljen zato što nije izveden dokaz na osnovu koga se utvrđuje odlučna činjenica, tada, suprotno stavu Apelacionog suda u Nišu, nema zakonske smetnje da se izvede takav dokaz i utvrdi odlučna činjenica.

O teretu dokazivanja se u svojim odlukama izjašnjavao i Vrhovni kasacioni sud. U predmetu Kzz OK 4/2014. podnosilac zahteva za zaštitu zakonitosti smatrao je da je povređena odredba člana 15. stav 2. i 3. ZKP-a, budući da se postupak za oduzimanje imovine proistekle iz krivičnog dela, odvijao uz “izrazitu neaktivnost” tužioca i u “izrazitoj aktivnosti” suda u postupku koji je prethodio donošenju pobijane pravosnažne odluke čime je prekršena odredba člana 15. stav 2. ZKP-a da je teret dokazivanja optužbe na tužiocu. Vrhovni kasacioni sud je u pogledu tereta dokazivanja u postupku za oduzimanje imovine proistekle iz krivičnog dela gledišta da član 15. stav 2. i 3. ZKP reguliše pravila dokazivanja u krivičnom postupku, kao i da je teret dokazivanja optužbe na tužiocu (stav 2), odnosno da sud izvodi dokaze na predlog stranaka (stav 3). Kako je “Zakonom o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela u glavi III regulisan postupak oduzimanja imovine proistekle iz krivičnog dela, to se na dokazivanje u tom postupku primenjuju odredbe tog Zakona”. U postupku za privremeno oduzimanje imovine proistekle iz krivičnog dela, javni tužilac prema “odredbi člana 23. tog Zakona, dokazuje činjenice navedene u članu 25. stav 1. tačka 1. do 4. a vlasnik na osnovu odredbe člana 29. i 30. istog

⁶⁶⁷ Presuda Apelacionog suda u Nišu, Kž. 140/14 od 29.1.2014, <http://www.propisionline.com/Practice/Decision/47781>, 13.1.2017.

Zakona na ročištu po izjavljenom prigovoru protiv rešenja o privremenom oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, dokazuje činjenice navedene u članu 32. stav 3. tačka 1. do 4. tog Zakona”. Dakle, u postupku privremenog oduzimanja imovine proistekle iz krivičnog dela nema shodne primene člana 15. stav 2. ZKP-a prema kojoj je obaveza dokazivanja isključivo na tužiocu jer deo tereta dokazivanja “nalazi i na vlasniku imovine”. Sud i u ovom postupku izvodi dokaze na predlog stranaka kao i u krivičnom postupku (član 15. stav 3. ZKP-a) “no može u smislu stava 4. člana 15. ZKP-a sam odrediti izvođenje dokaza ukoliko oceni da su izvedeni dokazi stranaka protivrečni ili nejasni i da je to neophodno da bi se predmet dokazivanja svestrano raspravio”.⁶⁶⁸ Analizom odluke Vrhovnog kasacionog suda, dakle, može se zaključiti da je taj sud antinomiju između normi koje uređuju teret dokazivanja u ZKP-u i u Zakonu o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, razrešio na taj način što je Zakon kojim se uređuje postupak oduzimanja imovine proistekle iz krivičnog dela tretirao kao *lex specialis*.

U predmetu Kzz 417/2014. branilac okrivljenog u zahtevu za zaštitu zakonitosti ističe da je pravosnažnim presudama učinjena povreda zakona iz člana 439. tačka 3. ZKP-a, u pogledu odluke o oduzimanju imovinske koristi. Ovu povredu branilac vidi u tome što “prvostepeni sud iskaz svedoka koji je naveo da je oduzeti novac u evrima njegova svojina, nije prihvatio kao istinit, već ga je ocenio nelogičnim jer nije dostavio pisane dokaze”, i u tome što se drugostepeni sud “nije ni osvrnuo” na žalbene navode kojima je ukazano da je na ovaj način teret dokazivanja prebačen na svedoka, suprotno odredbama ZKP.

U svojoj odluci Vrhovni kasacioni sud je izneo sumarne i uopštene razloge, rekavši da su “prvostepeni i drugostepeni sud” odluku o oduzimanju koristi “doneli u granicama svojih ovlašćenja”, a u skladu sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku, tako da su navodi zahteva za zaštitu zakonitosti u tom

⁶⁶⁸ Vrhovni kasacioni sud, Kzz OK 4/2014. od 5.3.2014. godina

delu u ocenjeni kao “osporavanje utvrđenih činjenica, od kojih zavisi odluka o oduzimanju imovinske koristi od okrivljenog”.⁶⁶⁹

Rešavajući o zahtevu za zaštitu zakonitosti, Vrhovni kasacioni sud je zauzeo stav o “granicama ispitivanja dovoljnosti dokaza (kvantiteta) za postojanje osnovane sumnje” povodom podnetog optužnog predloga. U konkretnom slučaju, sud je pre svega cenio kvantitet dokaza, tj. da li ima dovoljno dokaza da se osnovi sumnje da je okrivljeni učinio krivično delo “koje mu se optužnim predlogom stavlja na teret podignu na nivo osnovane sumnje a potom i podobnost tih dokaza da potvrde zaključak o postojanju te sumnje, na šta je u ovoj fazi ispitivanja optužnog akta ovlašćen”. Samim tim su neosnovani navodi zahteva za zaštitu zakonitosti da se prvostepeni sud upustio u ocenu dokaza, te da je tako cenio odbranu okrivljenog i dovodeći je u vezu s ostalim prikupljenim dokazima, u suštini meritorno odlučivao o postojanju dokaza da je okrivljeni učinio krivično delo, odnosno o postojanju krivice okrivljenog.⁶⁷⁰

6.3. Javni tužilac i oštećeni

6.3.1. Prigovor oštećenog protiv odluke javnog tužioca da ne preduzme ili ne nastavi krivično gonjenje

Zakonikom o krivičnom postupku u znatnoj meri je suženo pravo oštećenog da preuzme krivično gonjenje u poređenju sa “starim” ZKP-om.⁶⁷¹ Prema slovu Zakonika oštećeni može da preuzme krivično gonjenje samo u situaciji kada javni tužilac od potvrđivanja optužnice odustane od optužbe (čl. 52. st. 1).⁶⁷²

⁶⁶⁹ Vrhovni kasacioni sud, Kzz 417/2014. od 7.5.2014. godina

⁶⁷⁰ Vrhovni kasacioni sud, Kzz 98/2012. od 21.11.2012. godina

⁶⁷¹ *Službeni list SRJ*, br. 70/2001, 68/2002, *Službeni glasnik RS*, br. 58/2004.

⁶⁷² Važeći zakonik o krivičnom postupku prekinuo je posleratni trend proširivanja prava oštećenog na preuzimanje krivičnog gonjenja. Samo je po prvom posleratnom propisu, Zakonu o krivičnom postupku iz 1948. godine javni tužilac imao monopol gonjenja oficijelnih krivičnih dela. Već Zakon o krivičnom postupku od 1953. godine uspostavlja supsidijarnu tužbu oštećenog u slučaju odustanka javnog tužioca od krivičnog gonjenja i to pravo se narednim redakcijama i zakonima proširuje i preciznije uređuje. (V.; N. Pivić,

Premda ograničenje prava oštećenog na preuzimanje gonjenja pojedini autori lakonski objašnjavaju kao logičnu posledicu “prelaska na novi tip istrage”,⁶⁷³ uverenja smo da tužilački tip istrage ne mora neminovno da vodi ka restrikciji prava oštećenog, a posebno ne prava oštećenog da preuzme krivično gonjenje. Uostalom, u nekoj drugoj prilici neki od pomenutih autora iznose donekle suprotan stav, da u uporednim sistemima oštećeni “dobija sve zapaženiju ulogu” i da odredbe ZKP-a upućuju na takav zaključak.⁶⁷⁴

Argument da u stadijumima postupka u kojima je javni tužilac dominus litis (posebno u javnotužilačkoj istrazi) nema mesta za intervenciju suda na bilo koji način, čak ni u pogledu zaštite prava oštećenog lako se može opovrgnuti. Naime, i u postojećem sistemu rukovodeće uloge javnog tužioca u predistražnom postupku i sistemu javnotužilačke istrage, sudija za prethodni postupak donosi određene naredbe ili odlučuje o žalbama protiv odluka javnog tužioca (žalba na rešenje o zadržavanju), drugim rečima interveniše za vreme trajanja predistažnog postupka i istrage.

Ograničavanje prava oštećenog da preuzme gonjenje može da bude problem i sa stanovišta prakse Evropskog suda za ljudska prava, budući da samo po sebi predstavlja ograničenje prava oštećenog na pristup sudu. U praksi Evropskog suda za ljudska prava, naime, ograničenje prava na pristup sudu ponekada se tumači u kontekstu legitimnih očekivanja da sud odluči o naknadi štete.⁶⁷⁵ Drugim rečima, oštećeni uživa pravo na pravično suđenje iz čl. 6. st. 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama ukoliko prema nacionalnom zakonodavstvu ima pravo da ostvari svoj građanski odštetni zahtev u krivičnom postupku. Zato, svođenje prava na preuzimanje gonjenja na procesni momenat koji nastupa nakon potvrđivanja optužnice u nekim

Historijski prikaz položaja oštećenog u u krivičnom postupku, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, 8/2011, 153-176.)

⁶⁷³ G. P. Ilić et al., *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd 2013, 183.

⁶⁷⁴ G. P. Ilić, *O položaju oštećenog u krivičnom postupku*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, godina LX, 1/2012, Beograd 2012, 153.

⁶⁷⁵ ESLJP, Anagnostopoulos protiv Grčke, 3. april 2003, 32, 34.

situacijama mogao bi da oteža pristup sudu i samim tim bude shvaćen kao povreda prava na pravično suđenje.

U čl. 51. ZKP-a reguliše se pravo na prigovor oštećenog u situaciji kada javni tužilac odbaci krivičnu prijavu, obustavi istragu ili odustane od krivičnog gonjenja do potvrđivanja optužnice. Oštećeni ima pravo da izjavi prigovor o kome odlučuje neposredno viši tužilac. O prigovoru, neposredno viši tužilac odlučuje rešenjem protiv koga nije dozvoljena žalba ili prigovor. Ukoliko usvoji prigovor oštećenog, neposredno viši javni tužilac će izdati obavezno uputstvo nadležnom javnom tužiocu da preduzme ili nastavi krivični progon. Radi razjašnjenja valja kazati da je prigovor nov institut nastao kao neka vrsta supstitucije za ukidanje prava oštećenog da preuzme gonjenje do potvrđivanja optužnice.

Odsustvo spoljašnje kontrole odluke javnog tužioca da ne otpočne ili ne nastavi krivični progon nije najbolje rešenje. Kada to kažemo, imamo u vidu i prirodu unutrašnjeg uređenja javnog tužilaštva. Kruto hijerarhijsko ustrojstvo Javnog tužilaštva Srbije, kao i činjenica da su svi javni tužioci i sva javna tužilaštva deo jedinstvenog organizma praktično čine nemogućim objektivno preispitivanje odluke nižeg tužioca. Nadređeni javni tužilac odlučuje o prigovoru oštećenog, a sve vreme ima hijerarhijsku vlast koja omogućava potpunu kontrolu rada nižeg javnog tužioca, pa i kontrolu njegovog rada, pre donošenja odluke da ne otpočne ili nastavi krivično progon. Ako je to tako, malo je verovatno da je će nadređeni javni tužilac nepristrasno preispitati odluke nižeg tužioca kada bi time, posredno, priznao svoj propust u vršenju hijerarhijskog nadzora.

Uvođenje prigovora oštećenog, dakle, moralo bi da izazove promene u unutrašnjem funkcionisanju javnog tužilaštva i izmene Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima. Pravo postupajućeg tužioca iz čl. 51. Pravilnika da se traži razjašnjenje pravnih i drugih pitanja i davanje mišljenja i uputstava za postupanje u pojedinom predmetu od neposredno višeg tužioca, trebalo bi da

se uskladi sa ovlašćenjem tog tužioca da odlučuje o prigovoru oštećenog iz čl. 51. ZKP-a. Naime, ukoliko se niži tužilac, pre odluke da ne preduzme ili ne nastavi krivično gonjenje, konsultovao sa neposredno višim tužiocem, tada izjavljivanje prigovora oštećenog istom tužiocu koji je odobrio odluku nema nikakvog smisla.

Zato se može reći da prigovor oštećenog neposrednom višem javnom tužiocu, protiv rešenja o odbacivanju krivične prijave odlikuju dve karakteristike. Prva je, da prigovor nije realno pravno sredstvo, već on "simulira" ulogu pravnog sredstva. Drugi je, da se ne može smatrati delotvornim pravno sredstvom, budući da, po pravilu, ne može da proizvede efekat po prava oštećenog.⁶⁷⁶

Novousvojeni Zakonik o krivičnom postupku sadrži rešenje nalik rešenju iz Zakona o krivičnom postupku SR Nemačke. Jedina bitna razlika je što Zakon SR Nemačke predviđa da oštećeni u slučaju negativne odluke nadređenog javnog tužioca može da zahteva odluku suda. Za odluku je nadležan Viši pokrajinski sud, koji je vlastan da odbaci predlog oštećenog ili, ukoliko smatra da je predlog osnovan, naloži tužilaštvu podizanje optužnice.⁶⁷⁷ Time što dopušta sudsku kontrolu nemački Zakon stvara uslove za objektivnije preispitivanje odluke tužilaštva. I neki domaći teoretičari zagovaraju rešenje po kome bi nakon odluke javnog tužioca da ne preduzima gonjenja ili odustane od gonjenja, vođenje istrage na zahtev oštećenog bilo povereno sudu (istražnom sudiji ili sudiji za prethodni postupak).⁶⁷⁸

Ove argumente i predloge trebalo bi uzeti u obzir prilikom razmatranja budućeg zakonskog uređenja instituta prigovora oštećenog iz čl. 51. ZKP-a i tom prilikom bi valjalo još jednom razmisliti o opravdanosti sužavanja prava oštećenog na preuzimanje gonjenja na deo postupka nakon potvrđivanja

⁶⁷⁶ Iscrpnu kritiku odredbi ZKP-a, koje uređuju položaj oštećenog, izneo je sudija Ustavnog suda Srbije dr Milan Škulić u izdvojenom mišljenju na rešenje Ustavnog suda Srbije IUz-62/2018.

⁶⁷⁷ Par. 172,174,175. StPO.

⁶⁷⁸ M. Grubač, T. Vasiljević, *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, trinaesto izdanje – prema Zakoniku iz 2011, Beograd 2014, 133.

optužnice. Uostalom, brojni su krivičnoprocesni sistemi u kojima oštećeni ima široko pravo da preuzme krivično gonjenje, značajnu ulogu u gonjenju učinilaca krivičnih dela ili bitnu ulogu u zastupanju optužbe. U tom smislu je karakterističan krivičnoprocesni sistem Poljske u kome oštećeni pod određenim uslovima može imati ulogu pomoćnog tužioca, dok u nekim vrstama kaznenih postupaka može i da podržava optužbu javnog tužioca. Ako oštećeni želi da stekne status pomoćnog tužioca, neophodno je da to izjavi usmeno ili u pisanoj formi. Nakon izjave oštećeni stiče status pomoćnog tužioca i brojna procesna prava i privilegije, poput prava da izjavi žalbu protiv prvostepene presude i privilegije da ne snosi troškove nastale njegovim aktivnostima u krivičnom postupku.⁶⁷⁹

Posle svega, trebalo bi kazati da rešenje iz čl. 51. st. 1. ZKP-a, po kome je javni tužilac ako odbaci krivičnu prijavu za krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, dužan da u roku od osam dana o tome obavesti oštećenog i da ga pouči o njegovom pravu da podnese prigovor neposredno višem javnom tužiocu, praktično onemogućava izjavljivanje prigovora sa potpunim razlozima protiv odluke javnog tužioca. Kao što se vidi iz teksta, javni tužilac ne dostavlja rešenje o odbacivanju krivične prijave, već je dužan da ga obavesti o odbacivanju krivične prijave. U praksi izraz da "obavesti" neka javna tužilaštva tumače kao obavezu da se dostavi obaveštenje o tome da je odbačena krivična prijava, ali ne i kao obavezu dostavljanja rešenja o odbacivanju krivične prijave. Dakle, imajući u vidu praksu nekih javnih tužilaštava, oštećeni izjavljuje prigovor, a da pritom nije upoznat sa svim razlozima iz odluke kojom se odbacuje krivična prijava. Ovo rešenje je i u nesaglasju sa čl. 269. ZKP-a koji određuje vrste odluka u ZKP-u (presude, rešenja i naredbe), dok čl. 274. ZKP-a propisuje da se odluke saopštavaju ako se lica koja imaju pravni interes da saznaju sadržinu odluke prisutna ili dostavljanjem overenog prepisa ako su odsutna. Prema tome, budući da Zakonik ne predviđa da se dostavljaju

⁶⁷⁹ M. Smarzewski, *Legal status of the injured person in Polish criminal proceedings, Roczniki nauk prawnych*, Tom XXIII, numer 1 – 2013, 33.

obaveštenja o odluci, već prepisi odluka, nema sumnje da bi rešenje o odbacivanju krivične prijave trebalo da se oštećenom dostavlja umesto obaveštenja da je doneta odluka da se odbaci krivična prijava.

O ovom pitanju se izjašnjavalo i Republičko javno tužilaštvo povodom zahteva za razjašnjenje pravnih ili drugih pitanja u pogledu jedinstvene primene čl. 284. i čl. 51. ZKP-a Apelacionog javnog tužilaštva u Beogradu.⁶⁸⁰ U svom odgovoru Republičko javno tužilaštvo navodi da se “shvatanje, da čl. 51. st. 1. ZKP-a isključivo uspostavlja obavezu dostavljanja obaveštenja o tome da je odbačena krivična prijava, a ne i obavezu dostavljanja samog rešenja o odbacivanju krivične prijave, uz dužnost da se oštećeni pouči da u roku od osam dana može da podnese prigovor neposredno višem javnom tužiocu, zasniva se na uskom tumačenju čl. 51. ZKP-a i praktično onemogućava izjavljivanje prigovora, sa potpunim razlozima, protiv odluke javnog tužioca”. Obaveštavanje oštećenog o odluci javnog tužioca da odbaci krivičnu prijavu je pravno pravilo koje je sadržano u više pravnih normi i koje se može razumeti samo “povezanim tumačenjem” tih pravnih normi, dakle, upotrebom sistematskog metoda tumačenja. “Neophodno je, naime, čl. 51. st. 1. ZKP-a tumačiti u vezi sa čl. 269. ZKP-a u kome se određuju vrste odluka prema ZKP-u (presude, rešenja i naredbe) i čl. 274. ZKP-a koji propisuje način saopštavanja donetih odluka. Čl. 274. predviđa da se odluke saopštavaju licima koja imaju pravni interes da saznaju njihovu sadržinu, ukoliko su ta lica prisutna ili im se dostavlja overeni prepis, ako su osobe koje imaju pravni interes da se upoznaju sa sadržinom odluke, odsutne. Prema tome, povezano tumačenje odredbi o prigovoru oštećenog i o dostavljanju odluka koje donose organi postupka, izvan svake sumnje, upućuje na zaključak da se dostavljaju prepisi odluka, a ne samo obaveštenja o tome da su donete odluke. Samim tim, u svakom konkretnom slučaju javni tužilac je dužan da oštećenom i njegovom

⁶⁸⁰ Apelaciono javno tužilaštvo u Beogradu KTR. 64/16.

punomoćniku dostavi i rešenje o odbacivanju krivične prijave, a ne samo obaveštenje o tome da je rešenje doneto.”⁶⁸¹

Praksu pojedinih instancionih javnih tužilaštava da kada usvoje prigovor zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja ne izdaju obavezno uputstvo, ukoliko podaci sadržani u spisima ne pružaju dovoljno osnova, Republičko javno tužilaštvo takođe smatra pogrešnom. Obavezno uputstvo je konstitutivni element rešenja kojim se usvaja prigovor (“će izdati uputstvo” glasi formulacija iz Zakonika), tako da izostavljanje uputstva iz rešenja predstavlja grubo kršenje čl. 51. ZKP-a. Usvajanje prigovora bez obaveznog uputstva moglo bi da dovede i do nepotrebnog odugovlačenja predistražnog postupka, jer javno tužilaštvo koje je odbacilo prijavu nema jasne naloge koje radnje, mere ili aktivnosti bi trebalo da preduzme i kakve bi pravne zaključke tim povodom trebalo da izvede.⁶⁸²

AJT u Beogradu u svom aktu pod oznakom KTR. 64/16. ukazuje i na činjenicu da neka javna tužilaštva usvojene prigovore sa obaveznim uputstvom ne dostavljaju oštećenom, već im dostavljaju obaveštenje o usvojenom prigovoru. Dostavljanje oštećenom obaveštenja da je usvojen prigovor, umesto da bude dostavljeno rešenja o usvajanju prigovora je pogrešno, jer iz čl. 269. i čl. 274. ZKP-a proizlazi obaveza da se odsutnom licu dostavi prepis odluke ukoliko to lice ima pravni interes da se upozna sa njenom sadržinom. Drugim rečima, ukoliko izloženi argumenti o zakonskoj obavezi dostavljanja rešenja o odbacivanju krivične prijave oštećenom važe, tim pre (*argumentum a fortiori*) javni tužilac koji je usvojio prigovor ima obavezu da dostavi rešenje o usvajanju prigovora oštećenom koji je izazvao takvu odluku.⁶⁸³

Izmene ZKP-a, dakle, morale bi da uključe i izmenu čl. 51. u delu u kome taj član govori o informisanju oštećenog o donetoj odluci da se odbaci krivična prijava, izričitim propisivanjem obaveze da se dostavlja rešenje o odbacivanju

⁶⁸¹ Republičko javno tužilaštvo A. 2/17. od 21.1.2017. godine.

⁶⁸² Republičko javno tužilaštvo A. 2/17. od 21.1.2017. godine.

⁶⁸³ Republičko javno tužilaštvo A. 2/17. od 21.1.2017. godine.

krivične prijave. Izričita obaveza dostavljanja rešenja o odbacivanju krivične prijave u nekoj meri bi popravila položaj oštećenog i mogućnost da se potpunim razlozima vojuje protiv rešenja o odbacivanju krivične prijave.

Član 51. ZKP-a uvodi u javnotužilački sistem i jednu posebnu vrstu obaveznog uputstva, a to je uputstvo nadređenog javnog tužioca da se preduzme ili nastavi krivični progon. Zakon o javnom tužilaštvu ne poznaje takvu vrstu obaveznog uputstva tako da bi bilo logično da se izmenama Zakona o javnom tužilaštvu ta vrsta procesnog uputstva posebno normira.

6.3.2. Oštećeni i načelo oportuniteta krivičnog gonjenja

Jedan od izuzetaka od načela legaliteta je ovlašćenje javnog tužioca, iz člana 283. ZKP, da pod određenim uslovima može odložiti krivično gonjenje, a po izvršenju određenih obaveza od strane prijavljenog lica i odbaciti krivičnu prijavu. Na osnovu člana 284. st. 3. ZKP javni tužilac, takođe, ovlašćen je da pod određenim uslovima ceni celishodnost pokretanja krivičnog postupka (oportunitet).

Javni tužilac može, uz saglasnost osumnjičenog, odložiti krivično gonjenje (član 283. ZKP) za krivična dela za koja je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, ako osumnjičeni prihvati i izvrši u roku ne dužem od jedne godine ili više sledećih obaveza: 1) da otkloni štetnu posledicu nastalu izvršenjem krivičnog dela ili naknadi pričinjenu štetu, 2) da plati određeni novčani iznos u korist humanitarne organizacije, fonda ili javne ustanove, 3) da obavi određeni društveno korisni ili humanitarni rad, 4) da ispuni dospele obaveze izdržavanja, 5) da se podvrgne odvikavanju od alkohola ili opojnih droga i 6) da se podvrgne psihosocijalnom tretmanu radi otklanjanja uzroka nasilničkog ponašanja, 7) da izvrši obavezu ustanovljenu pravnosnažnom odlukom suda, odnosno da poštuje ograničenje utvrđeno pravnosnažnom sudskom odlukom.

Valjalo bi napomenuti i to da za razliku od predašnjeg zakonika sada ni u jednom slučaju ZKP ne zahteva saglasnost oštećenog za primenu odlaganja krivičnog gonjenja.

Rešenje prema kome oštećeni ne učestvuje u odlaganju krivičnog gonjenja dovodi do izvesnih nedoumica u primeni ovog instituta, pre svega sa stanovišta naknade pričinjene štete oštećenom. Prva se tiče načina određivanja pričinjene štete. Naime, ukoliko javni tužilac odluči da naloži osumnjičenom da naknadi pričinjenu štetu, ko određuje iznos pričinjene štete? Nadležnost javnog tužioca prilikom primene odlaganja krivičnog gonjenja je apsolutna tako da nema dileme da je javni tužilac ovlašćen i da odredi iznos štete koju bi prijavljeni trebalo da nadoknadi sa ili bez ikakve konsultacije sa oštećenim. Druga dilema tiče se uticaja nadoknade štete primenom oportuniteta na pravo oštećenog da svoje pravo na naknadu štete ostvaruje i u parničnom postupku. Budući da javni tužilac i oštećeni o visini pričinjene štete ne moraju imati isti stav, kao i da oštećeni ne učestvuje obavezno u određivanju visine pričinjene štete, izvan svake sumnje je da oštećeni svoje pravo na naknadu štete može da ostvaruje i u parničnom postupku i nakon primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja.⁶⁸⁴

Drugi izuzetak od načela legaliteta je mogućnost da tužilac iz razloga celishodnosti odbaci krivičnu prijavu (čl. 284. st. 3.). Da bi do toga došlo, potrebno je da se ispuni više kumulativnih uslova: 1) da se radi o krivičnom delu za koje je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine, 2) da je osumnjičeni usled stvarnog kajanja sprečio nastupanje štete ili je štetu u potpunosti nadoknadio, i 3) da prema okolnostima slučaja javni tužilac nađe da izricanje sankcije ne bi bilo pravično.

I u ovom slučaju izreka rešenja o odbacivanju krivične prijave trebalo bi da sadrži činjenični opis krivičnog dela, iz istih razloga kao kod rešenja donetog primenom člana 283. ZKP. U obrazloženju ovog rešenja, pri oceni

⁶⁸⁴ V. Delibašić, *Sporazumi javnog tužioca i okrivljenog*, Novi Sad 2015, 148, 149.

ispunjenosti uslova za primenu načela oportuniteta, treba posebno ukazati na to zašto izricanje krivične sankcije ne bi bilo pravično. I u ovom slučaju, po odbacivanju krivične prijave, član 51. st. 1. ZKP se neće primeniti. Nadležnost javnog tužioca u pogledu primene oportuniteta, takođe, nije uslovljena saglasnošću oštećenog, tako da je javni tužilac vlastan da primeni oportunitet kad god su ispunjeni zakonski uslovi.

6.3.3. Oštećeni i sporazumi javnog tužioca i okrivljenog

Sporazum o priznanju krivičnog dela, sporazum o svedočenju okrivljenog i sporazum o svedočenju osuđenog zaključuju javni tužilac i okrivljeni. Zakonik je na nekonzistentan način uredio položaj oštećenog u postupku pregovaranja i zaključenja sporazuma. Prema Zakoniku o krivičnom postupku, oštećeni nije subjekt u postupku zaključenja sporazuma, premda je javni tužilac dužan da ga pouči da može da istakne imovinskopravni zahtev.

Mnogi stručnjaci smatraju da oštećeni, iako nije strana u postupku pregovaranja o sporazumu, može da onemogući realizaciju sporazuma ako u imovinskopravnom zahtevu insistira na nerealnom obeštećenju za izvršeno krivično delo. Zbog toga, oni smatraju da je nelogično da zakonsko rešenje prema kome je dogovor o imovinskopravnom zahtevu obavezan element sporazuma o priznanju krivičnog dela, posebno kada se ima u vidu da oštećeni koji je posednik imovinskopravnog zahteva nije strana u postupku zaključenja sporazuma o priznanju krivičnog dela.⁶⁸⁵ Drugi autori smatraju da bi, u situaciji kada stav oštećenog u pogledu imovinskopravnog zahteva predstavlja prepreku za zaključenje sporazuma, trebalo primeniti čl. 541. ZKP-a odnosno prepustiti sudu da odredi iznos imovinske štete.⁶⁸⁶ Gledišta smo da ovakav stav nije prihvatljiv, jer bi u tom slučaju javni tužilac i okrivljeni odlučivali o

⁶⁸⁵ M. Škulić, G. Ilić, *Vodič za primenu novog Zakonika o krivičnom postupku*, Beograd 2013, 70.

⁶⁸⁶ M. Grubač, T. Vasiljević, *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, trinaesto izdanje – prema Zakoniku iz 2011, Beograd 2014, 578.

imovinskopravnom zahtevu, bez učešća ovlašćenog lica iz čl. 252. ZKP-a. U svakom slučaju nedoumice u pogledu imovinskopravnog zahteva u sporazumu o priznanju krivičnog dela, trebalo bi razrešiti prilikom očekivanih izmena Zakonika.

6.3.4. Oštećeni u odlukama Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda

Jedan od prvih predmeta u kojima je ESLJP raspravljao o pravu oštećenog u kontekstu čl. 6. st. 1 EKLJP bio je predmet *Moreira de Azevedo protiv Portugala*. U ovom slučaju se oštećeni u svojstvu pomoćnika (*assistente*) pridružio javnom tužiocu u krivičnom progonu, ali do određenog procesnog trenutka nije podneo imovinskopravni zahtev (već je zatražio da se o tome kasnije odluči u građanskom postupku). Postavilo se pitanje da li oštećeni koji nije izričito postavio imovinskopravni zahtev, već se pridružio krivičnom gonjenju koje vrši javni tužilac, “ne nastoji na taj način da se osveti okrivljenom za učinjeno”. Sud je zauzeo stav da je oštećeni koji se pridružio krivičnom progonu ispoljio interes ne samo za osudu optuženog, već i za novčanu naknadu pretrpljene štete.⁶⁸⁷

U predmetu *Boris Stojanovski protiv BJRM*, Sud je posebno analizirao povredu čl. 6. Konvencije u kontekstu eventualne povrede prava na pristup sudu. Domaći postupajući sud je podučio podnosioca predstavke da istovremeno sa krivičnim postupkom podnese i zahtev za naknadu štete na osnovu posebne parnične tužbe. Propust podnosioca predstavke da to učini ne može biti na njegovu štetu, jer se od parničnih sudova, kao što je Vlada tvrdila, tražilo da sačekaju na ishod krivičnog postupka. Zbog toga, Sud smatra da se od podnosioca predstavke ne može tražiti da podnese, više od deset godina posle krivičnog događaja, novu tužbu parničnim sudovima kojom traži

⁶⁸⁷ G. P. Ilić, *Oštećeni i standardi ljudskih prava u krivičnom postupku*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, godina LX, 2/2012, Beograd 2012, 138, 139.

naknadu za pretrpljene povrede. Prema tome, došlo je do povrede prava podnosioca predstavke na pristup sudu u smislu značenja člana 6. stav 1. Konvencije.⁶⁸⁸

U kontekstu rešenja iz prethodnog ZKP-a, Evropski sud za ljudska prava ukazuje na potrebu da javni tužilac oštećenom dostavi obrazloženu odluku o nepreduzimanju gonjenja naročito u "kontraverznim" događajima, a posebno u onim koji potencijalno uključuju odgovornost države. U takvim slučajevima potrebno je da javni tužilac dostavi obrazloženu odluku oštećenom kojom se u pisanoj formi navode dokazi, kao i "nalazi po okončanju istrage".⁶⁸⁹

I Ustavni sud je u svojim odlukama tretirao oštećenog u krivičnom postupku. Prema ustaljenoj praksi Ustavnog suda, garancije prava na pravično suđenje iz člana 32. Ustava mogu priznati oštećenom samo ako je u krivičnom postupku postavio imovinskopravni zahtev.⁶⁹⁰

6.3.5. Oštećeni - norme i prakse

Premda deluje logično i celishodno da oštećeni koji je preuzeo gonjenje optužnu funkciju ostvaruje pred sudom koji je potvrdio optužnicu, Posebno odeljenje (za organizovani kriminal) i Odeljenje za ratne zločine su drugačijeg shvatanja. U slučaju odustanka od optužbe javnog tužilaštva posebne nadležnosti (krivična dela iz odredbe člana 162. stav 1. tačka 1. novog Zakonika), oštećeni nije ovlašćen da preuzme krivično gonjenje i zastupa optužbu pred sudom „posebne nadležnosti“ već bi to pravo morao da ostvaruje

⁶⁸⁸ Vrhovni kasacioni sud, *Bilten* 1/2011, 183,184.

⁶⁸⁹ Evropski sud za ljudska prava, Petrović protiv Srbije, (*Predstavka br. 40485/08*), Strazbur presuda od 15. jula 2014. § 92, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?...id...>, 24.7.2019.

⁶⁹⁰ UŽ- 4077/2010, <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, 25.9.2016.

u redovnom krivičnom postupku, stav je sednice odeljenja za organizovani kriminal i ratne zločine Višeg suda u Beogradu.⁶⁹¹

Prema stavovima sudske prakse, izjava oštećenog kojom se pridružuje krivičnom progonu okrivljenog ima višestruki procesni značaj. Pored ostalog, izjava oštećenog da se pridružuje krivičnom gonjenju u krivičnom postupku koji je pokrenut po optužnom aktu javnog tužioca za krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, ima se smatrati izjavom za nastavljanje postupka kada se u toku krivičnog postupka oceni da se radi o krivičnom delu za koje se goni po privatnoj tužbi a oštećeni je podneo krivičnu prijavu u roku za podnošenje privatne tužbe.⁶⁹²

Vrhovni kasacioni sud posebno se bavio pitanjem položaja oštećenog, koji je to svojstvo stekao po "starom" ZKP-u, a koji nije realizovao funkciju supsidijarnog tužioca do početka primene novog ZKP-a. To je situacija kada je oštećeni podneo zahtev za sprovođenje istrage pre stupanja na snagu novog ZKP, a istražni sudija nije doneo rešenje o sprovođenju istrage ili je izjavio neslaganje sa zahtevom za sprovođenje istrage. Prema stavu sednice Krivičnog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda, zahtev za sprovođenje istrage, u ovom slučaju podnet od supsidijarnog tužioca, ima se smatrati prigovorom u smislu odredaba člana 51. novog ZKP o kome će odlučiti viši javni tužilac.⁶⁹³ Krivično odeljenje Vrhovnog kasacionog suda takođe smatra da kada se okrivljeni i javni tužilac odreknu prava na žalbu, a oštećeni se tog prava nije odrekao, u delimično obrazloženoj presudi, sud će oštećenog uputiti da može izjaviti žalbu na odluku o troškovima krivičnog postupka i imovinsko-pravnom zahtevu

⁶⁹¹ Iz Biltena Vrhovnog kasacionog suda, broj 2/2013) – Intermex, Beograd, Autor teksta: Aleksandar Blanuša, sudija Apelacionog suda u Kragujevcu, <http://www.propisionline.com/Practice/Decision/39427>, 3.9.2016.

⁶⁹² Iz presude Višeg suda u Zaječaru 4Kž.437/14 od 13.03.2015.godine, kojom je preinačena presuda Osnovnog suda u Zaječaru 3K.452/2013 od 15.09.2014. god., u pogledu odluke o krivičnoj sankciji, dok je u nepreinačenom delu prvostepena odluka potvrđena, <http://www.propisionline.com/Related/Search/3>, 21.9.2016.

⁶⁹³ Tekst odgovora utvrđen je na sednici Krivičnog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda 31.3.2014. godine, Bilten Vrhovnog kasacionog suda, broj 1/2015, Intermex, Beograd, <http://www.propisionline.com/Practice/Decision/44281>, 22.9.2016.

(član 429. stav 3. tačka 3) u vezi sa članom 433. stav 4. ZKP).⁶⁹⁴ Odeljenje Vrhovnog kasacionog suda, ovog puta, za zaštitu prava na suđenje u roku se sentencom izjasnilo o sticanju svojstva stranke u postupku za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Oštećeni je aktivno legitimisan da traži zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, pod uslovom da je u okviru krivičnog postupka istakao imovinskopravni zahtev.⁶⁹⁵

Sud se izjašnjavao o tome kako bi trebalo razumeti zakonski izraz “povređeno lično pravo” u kontekstu sticanja svojstva oštećenog u krivičnom postupku. Okrivljeni M. A. je u nameri da sebi pribavi protivpravnu imovinsku korist, doveo u zabludu oštećenog Dž. B. i naveo ga da na štetu svoje imovine preda putničko vozilo marke „...“ registarski broj ... po osnovu ugovora o kupoprodaji broj 164/10 od 08.11.2010. godine, pa je u vreme na način i na mestu bliže opisano u izreci prvostepene presude, naneo štetu oštećenom Dž. B., koji je predmetno vozilo koristio na bazi ovlašćenja datog od vlasnika vozila S. S. Po nalaženju Vrhovnog kasacionog suda Dž. B. u smislu člana 2. stav 1. tačka 11. ZKP predstavlja lice koje je oštećeno izvršenjem krivičnog dela prevare učinjenog od strane okrivljenog M. A., s obzirom na to da je vozilo koje je predmet izvršenja ovog krivičnog dela držao na osnovu ovlašćenja vlasnika vozila, i samim tim za vozilo bio odgovoran vlasniku, i kao takav ima pravo na podnošenje imovinskopravnog zahteva, dok su navodi zahteva za zaštitu zakonitosti branioca okrivljenog M. A. kojima se ukazuje na povredu zakona iz člana 441. stav 3. ZKP, neosnovani.⁶⁹⁶

⁶⁹⁴ Tekst odgovora utvrđen je na sednici Krivičnog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda 27.10.2014. godine, Bilten Vrhovnog kasacionog suda, broj 1/2015, Intermex, Beograd, <http://www.propisionline.com/Practice/Decision/44420>, 21.9.2016.

⁶⁹⁵ Sentenca iz rešenja Vrhovnog kasacionog suda Rž k 32/2014 od 24.11.2014. godine utvrđena na sednici Odeljenja za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku 19.03.2015. godine, Bilten Vrhovnog kasacionog suda, broj 1/2015, Intermex, Beograd, <http://www.propisionline.com/Practice/Decision/44003>, 21.9.2016.

⁶⁹⁶ Vrhovni kasacioni sud, Kzz 301/2016. od 29.3.2016. godina.

LITERATURA

1. Albrecht P. A., *The Forgotten Freedom: September 11 as a Challenge for European Legal Principles*, Berlin 2003.
2. Alexandrova V., „Presentation of the Commission’s Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor’s Office“, u: Erkelens L. H., Meij A. W. H., Pawlik M (eds.), *European Public Prosecutor Office – An extended arm or two-headed dragon?*, Springer, Asser Press 2015, 11–20.
3. Ashworth A., *Developments in the Public Prosecutor’s Office in England and Wales*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 8, br. 3, 2000, 257-282.
4. Ashworth A., Redmayne M., *The Criminal Process*, Oxford University Press, 2005.
5. Autheman V., Elena S., *Global best practices: Judicial Councils – Lessons learned from Europe and Latin America*, IFES Rule of Law White Paper, april 2004.
6. Bajović V., *Procesnopravni značaj opštepoznatih činjenica i činjenica utvrđenih u pravnosnažnim sudskim odlukama*, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014.
7. Baldwin J., Hunt A., *Prosecutors Advising in Police Stations*, *Criminal Law Review* 1998.
8. Bagshaw R. *An outline of the law of evidence*, 4.ED, Cross & Wilkins, London, 1971. (31.1.2019)
9. Beljanski S., Ilić G. P., Majić M., *Predgovor za Zakonik o krivičnom postupku*, Beograd 2011.
10. Blankenburg E., Treiber H., *The Establishment of Public Prosecutor’s Office in Germany*, *The International Journal of the Sociology of Law*, vol 13, br. 4, 1985, 375-391.
11. Bobek M., Kosař D., *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, College of Europe, Brugge, 2013.
12. Böse M., *Search and seizure, freezing of assets and production orders*, u Ligeti K.(ur.), op.cit., Vol. II, Draft Rules of Procedure, 2013.
13. Bošković M., *Organizovani kriminalitet*, I deo, Beograd, 1998.
14. Boyne S. M., *The German Prosecution Service – Guardians of the Law?*, Springer 2014.

15. Bozhilova D., „Measuring Success and Failure of EU: Europeanization in the Eastern Enlargement: Judicial Reform in Bulgaria“, *European Journal of Law Reform*, Vol. 9, 2007, 285–319.
16. Braum S., Prosecutorial Control of Investigations in Europe: A Call for Judicial Oversight, u Luna E., Wade M. L., (ur.), *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Oxford University Press 2012, 67-83.
17. Brkić M., *Zakon o javnom tužilaštvu sa komentarom*, Beograd, 1956.
18. Brkić S., *Teret dokazivanja u krivičnom i parničnom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 1, 2012, 318
19. Bryett K., Osborne P., *Criminal prosecution procedure and practice: international perspectives*, 2000.
20. Bunjevac T.. Court governance in context: beyond independence. *International Journal for Court Administration*, decembar 2011.
21. Cheesman S. J., A Comparative Analysis of Plea Bargaining and the Subsequent Tensions with an Effective and Fair Legal Defence, University of Szeged 2014.
22. Cornu P., glavni tužilac kantona Neuchâtel, Švajcarska, *Mišljenja eksperata o Zakonu o javnom tužilaštvu Republike Srbije*, 10. (dokument u posedu autora G.I.)
23. Cornu P., *Mišljenje eksperata o Zakonu o javnom tužilaštvu, PCRED/DGI*, Strazbur 2002.
24. Cornu P., *Mišljenje na temu Poslovník o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioce javnotužilačke funkcije i Kriterijumi i merila za izbor sudija i predsednika sudova*, Neuchatel 2009.
25. Cornu P., *Prosecutor Canton of Neuchatel, Komentari na nacrt Zakona o Državnom veću tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu*, Neuchatel 2007.
26. Costa J., *Visoki savet javnog tužilaštva Portugala*, u: Visoki saveti pravosuđa – uporedna analiza modela u Evropi i regionu, Beograd 2006.
27. Craig P., De Burca G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press 2011.
28. Craig P., *The Lisbon Treaty – Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford University Press 2013.
29. Cremona M., „The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity“, *Common Market Law Review*, Vol. 41, 2004, 555–573.
30. Čavoški A., Reljanović M., *Ideja krivičnog prava EU*, Beograd 2011.
31. Deboysier C., „European Public Prosecutor’s Office and Eurojust – ‘Love Match or Arranged Marriage?’“, u: Erkelens L. H., Meij A. W. H., Pawlik M. (ur.), *European Public Prosecutor Office – An extended arm or two-headed dragon?*, 2015, 79–97.
32. De Doelder H., The Public Prosecution Service in the Netherlands, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2000, vol. 8, br. 3, 187-209.

33. Defeis E. F., „Human Rights and the European Court of Justice: An Appraisal“, *Fordham International Law Journal*, Vol. 31, No. 5, 2007, 1104–1117.
34. Delibašić V., *Sporazumi javnog tužioca i okrivljenog*, Novi Sad 2015.
35. Delmas Marty M., Spencer J. R., (ur.), *European Criminal Procedure*, Cambridge University Press, 2002.
36. Delmas-Marty M., Spencer J. R., *European Criminal Procedures*, Cambridge University Press, 2004.
37. Di Federico G., Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement of Accountability in Italy: Analysis of a Deviant Case in a Comparative Perspective, *The British Journal of Criminology*, Vol. 38, br. 3, 1998, 371-387, 301-338.
38. Dragašević Lj. et al., *Tužilački i pravosudni saveti – primeri i rešenja iz prakse*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2010.
39. Dragojlović L., *Delatnost sudova u Užičkoj republici*, Titovo Užice 1981.
40. Drašković V., *Uporedno-pravna analiza položaja tužilaštva u odabranim zemljama evropske unije, sa osvrtom na pozitivna rešenja u Republici Srbiji i na rešenja obuhvaćena Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa*, septembar 2006.
41. Đorđević J., *Javno tužilaštvo u novom ustavom sistemu, Trideset godina javnotužilačke organizacije*, Beograd, 1976.
42. Đurđić V., *Krivično procesno pravo-opšti deo*, Niš 2014.
43. Đurđić V., Trajković M., *O istini u krivičnom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 65, godina LI 2013, 111-127.
44. Đurđić V., Ranđelović N., Ilić G., *Srpsko državno tužilaštvo 1804–2004*, Niš 2004.
45. Fahl C., The Guarantee of Defence Council and Exclusionary Rules on Evidence in Criminal Proceedings in Germany, *German Law Review*, No. 8, 2007, 1053.
46. Falletti F., The French prosecution service, u: Tak P. J. P. (ur) *Tasks and powers of the prosecution services in the EU Member States*, vol 1, Wolf Legal Publishers 2005, Nijmegen, 175–201.
47. Field S., Judicial Supervision and the Pre-Trial Process, 1994, Vol. 21, br. 1, *Journal of Law and Society*, 119-135.
48. Fionda J., *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study*, Clarendon Press 1995.
49. Furtula-Đorđević M., *Osvrt na dosadašnji razvoj pravosudnog sistema Jugoslavije*, *Pravni život* br. 12/96, Beograd 1996.
50. Galli F., “Terrorism”, u: Mitsilegas V., Bergström M., Konstadinides T., *Research Handbook on EU Criminal Law*, Cheltenham, Edgar Publishing 2016.
51. Gašović M., *Organizacija i funkcije javnog tužilaštva u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, magistarski rad odbranjen na Pravnom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad 1999.

52. Gillieron G., *Public Prosecutors in the United States and Europe – A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer 2013.
53. Gillieron G., Killias M., *The Prosecution Service Function within the Swiss Criminal Justice System*, *Eur J Crim Policy Res* (2008).
54. Gramckow H., *Prosecutor organization and operations in the United States*, u *Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness - Comparative research*, Open Society Institute Sofia 2008, 386–429.
55. Grubač M., *Novo jugoslovensko zakonodavstvo o javnom (državnom) tužiocu, u: Krivično zakonodavstvo i pravna država*, Beograd, 1994.
56. Grubač M., *Otvaranje istrage prema novom Zakoniku o krivičnom postupku Srbije*, Pravni zapisi, godina V, Beograd 2014.
57. Grubač M., Vasiljević T., *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, trinaesto izdanje – prema Zakoniku iz 2011, Beograd 2014, 133.
58. Grubiša M., *Činjenično stanje u krivičnom postupku*, drugo izdanje, Zagreb 1980.
59. Guarneri C., *Judicial independence in Europe: threat or resource for democracy?*, *Representation* 2013, 49(3), 347–359.
60. Gutheil M., Liger Q., Möller C., Eager J., Henley M., Oviosu Y., “EU and member States’ policies and laws on persons suspected of terrorism-related crimes”, *Study for the LIBE Committee of the European Parliament* (PE 596.832) 2017.
61. Gutmann J., Voigt S., *The independence of prosecutors and government accountability*, *ILE Working Paper Series*, No. 8, 8, <https://econpapers.repec.org/paper/zbwilewps/8.htm>, 3.12.2018.
62. Gutmann J., Voigt S., *Judicial Independence in the EU – A Puzzle*, *ILE Working Paper Series*, No. 4, 2017.
63. Hans-Jörg A., ‘Criminal Prosecution: Developments, Trends and Open Questions in the Federal Republic of Germany’, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol 8, No. 3, 2000, 245-256;
64. Harašić Ž., *Argumentacija u odlukama hrvatskih sudova*, doktorska disertacija, Split 2003, 59)
65. Hatchard J., Huber B., Vogler R. (ur.), *Comparative Criminal Procedure*, British Institute of International Comparative Law, London, 1996.
66. Heintz J.J., *Criteria and Standards for Election of Judges and Court Presidents, Rules of Procedures on Criteria and Standard for Evaluation of Qualification, Competence and Worthiness for Bearers of Public Prosecutor's Function*, Strasbourg 2009.
67. Hillion C., „EU Enlargement“, u: Craig P., De Burca G. (ur.), *The Evolution of EU Law*, 2011, 187–217.

68. Hirjan F., O kolektivnom radu, odlučivanju i odgovornosti u javnom tužilaštvu, *Naša zakonitost*, br. 4/81, Zagreb 1981.
69. Hirsch Ballin M. F. H., *Anticipative Criminal Investigation – Theory and Counterterrorism Practice in the Netherlands and United States*, Springer, 2012.
70. Hodgson J., *The Police, the Prosecutor and the Judge D’Instruction – Judicial Supervision in France, Theory and Practice*, Warwick School of Law, Research Paper, 2010, dostupno na <https://ssrn.com/abstract=1674409>
71. Ilić G. i dr. *Javnotužilački priručnik*, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd 2009.
72. Ilić G., *Stvaranje, organizacija i funkcionisanje krivičnog pravosuđa u Srbiji od 1945–1957*, odbranjena doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2007.
73. Ilić G., „Odnos izvršne vlasti i javnog tužioca u modernom procesnom zakonodavstvu”, *Kazneno zakonodavstvo – progresivna ili regresivna rešenja*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005.
74. Ilić G. et al., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd 2007.
75. Ilić G. P., *Krivični postupak – predmet i dokazivanje*, [www.ius.bg.ac.rs/.../KRIVICNI%20POSTUPAK%20-%20PRED, 29.12.2016](http://www.ius.bg.ac.rs/.../KRIVICNI%20POSTUPAK%20-%20PRED,29.12.2016).
76. Ilić G.P. et al., *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd 2013.
77. Ilić G. P., *O položaju oštećenog u krivičnom postupku*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, godina LX, 1/2012, Beograd 2012, (135-161).
78. Ilić G. P., *Oštećeni i standardi ljudskih prava u krivičnom postupku*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, godina LX, broj 2, 2012, Beograd (135-161).
79. Jeglič A., *Državni tužilac*, Arhiv za pravne i društvene nauke, knj. 5. drugog kola, Beograd 1922, 221-222.
80. Jehle J., *Criminal Justice in Germany 2003*, Berlin: Federal Ministry of Justice, 2003.
81. Jehle J., *Discretionary powers of public prosecution: Opportunity or legality principle, aantages and disadvantages*, Council of Europe 2004.
82. Jehle J., Wade M., (ur.) *Coping with Overloaded Criminal Justice System – The Rise of Prosecutorial Power across Europe*, Springer 2006.
83. Jehle J., *Prosecution in Europe: Varying Structures, Convergent Trends*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 8, br. 3, 2000, 27-42.
84. Jekić Z., *Dokazi i istina u krivičnom postupku*, Beograd 1989, 36.

85. Jovanović M., *O javnom interesu kod zahteva za zaštitu zakonitosti*, Pravni život, 3-4, Beograd 1958.
86. Justin I., *Pravosuđe v SFR Jugoslaviji*, Ljubljana 1989.
87. Kiurski J., *Mogućnost uticaja javnog tužioca na politiku suzbijanja kriminaliteta, u: Javno tužilaštvo, policija, krivični sud i suzbijanje kriminaliteta*, Beograd 2008.
88. Klein S. D., *Burden Of Proof Of Affirmative Defenses In Criminal Cases - Gunther v. State*, Maryland Law Review Vol. 24, br 1 Article 6, 1964.
89. Klip A., *European Criminal Law – An integrative Approach*, Intersentia 2012.
90. Knežević S., *Krivično procesno pravo – Opšti deo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2015.
91. Kosar D., *Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe*, German Law Review, Vol. 19, br. 7, 2018, 1567-1612.
92. Kovačević Lj., *Pravosudni saveti sa dužom tradicijom*, u: *Pravosudni saveti*, Beograd 2003.,66
93. Kusak M., *Mutual admissibility of evidence in criminal matters in the EU, A study of telephone tapping and house search*, Antwerp, Maklu 2016.
94. Langbein J. H., *Controlling Prosecutorial Discretion in Germany*, *University of Chicago Law Review*, Vol. 41, No. 3, 1974, 439-467.
95. Langer M., *From legal transplants to legal translations: the globalization of plea bargaining and the Americanization thesis in criminal procedure*, *Harvard International Law Journal*, 2004, Vol. 45, br. 1, 1–64.
96. Leigh L. H., Hall Williams J. E., *The Management of the Prosecution Process in Denmark, Sweden and the Netherlands*, Leamington Spa: James Hall 1981.
97. Ličenoski B., *Javno tužilaštvo prema ustavima, zakonima i nacrtima zakona socijalističkih republika i autonomnih pokrajina, Trideset godina javnotužilačke organizacije*, Beograd 1976.
98. Maggio P., “The EIO Proposal for a Directive and Mafia Trials: Striving for Balance Between Efficiency and Procedural Guarantees”, u: Ruggieri S. (ed.), *Transnational Evidence and Multicultural Inquiries in Europe*, Cham: Springer International Publishing 2014.
99. Mancini F., Keeling D., „From CILFIT to ERT: The Constitutional Challenge Facing the European Court“, *11 Yearbook of European Law* 1, Clarendon press, Oxford 1991.
100. Marković B., *Uloga javnog tužioca u zaštiti zakonitosti upravnih akata*, Priština, 1979.
101. Marković R., *Ustav Republike Srbije iz 2006. godine – kritički pogled*, *Anali*, godina LIV, br. 2, Beograd 2006,
102. Marković R., *Ustavno pravo*, Beograd 2012.

103. Mathiesen T., On the Globalization of Control: Toward an Integrated Surveillance System in Europe, u Green, Rutherford, Crimihal Policy in Transition, 1999, 167-192.
104. Matić Bošković M., EU politika borbe protiv terorizma i uticaj na vladavinu prava, *Strani pravni život* 2016, br 2, 103-113.
105. Matić M., EUROJUST – budućnost i odnos sa trećim državama, u: Bejatović S., Ćirić J. (ur.), *Evropske integracije i međunarodna krivičnopravna saradnja*, Institut za uporedno pravo, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd 2012, 111 -123.
106. Matić Bošković M., Holandski savet pravosuđa, *Strani pravni život*, 2013, br. 1, Institut za uporedno pravo, 151-164.
107. Matić Bošković M., Krivični postupak u Švajcarskoj i uloga tužioca, u: Nikolić O. (ur.), *Uvod u pravo Švajcarske*, Institut za uporedno pravo 2018, 149-163.
108. Matić Bošković M., Obaveza usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije, u: Škulić M., Ilić G., Matić Bošković M. (ur.), *Unapređenje Zakonika o krivičnom postupku: de lege ferenda predlozi*, 2015, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, 149-158.
109. Matić Bošković M., Uloga Evropskog javnog tužioca u borbi protiv organizovanog kriminala, u: Ćirić J. (ur.), *Suzbijanje organizovanog kriminala kao preduslov vladavine prava*, Institut za uporedno pravo 2016, 247-259.
110. Matić Bošković M., Nenadić S., Evropski standardi u oblasti pravosuđa, *Strani pravni život* 2018, br. 1, 39-56.
111. Mattei U., *Efficiency in Legal Transplants: An Essay in Comparative Law and Economics*, International Review of Law and Economics, t. 14, 1994, 3-19.
112. McConville M., Wilson G., G. (ur.), *The Handbook of the Criminal Justice Process*, Oxford University Press 2002.
113. Mekbrajd Dž., *Ljudska prava u krivičnom postupku – praksa Evropskog suda za ljudska prava*, Beograd 2009.
114. Meyer-Gossner L., Strafprozessordnung - Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetze, 2011, Section 257c, Margin No. 24.
115. Milosavljević B., Diskvalifikacija pripadnika elite, beneficijara, i saradnika represivnih režima (tzv. lustracija), *Pravni život*, broj 12, 2001.
116. Mol N., Harbi K., *Pravo na pravično suđenje – Vodič za primenu čl. 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Beograd 2007.
117. Monar J., *Enlargement-Related Diversity in EU Justice and Home Affairs: Challenges, Dimension and Management Instruments*, Dutch Scientific Council for Government Policy, Working Document W 112, The Hague, 2000.
118. Nenadić B., Majić M., Ilić G., *Analiza ustavnog položaja javnog tužilaštva u Republici Srbiji (sa preporukama za njegovo unapređenje)*, Beograd 2016.

119. Nenadić S., Pre-crime koncept Zakona o sprečavanju nasilja u porodici – obaveze države i rizici po povredu ljudskih prava, *Strani pravni život* 2017, br. 1, 155-167.
120. Novaković B., *Javno tužilaštvo u periodu oružane revolucije i poslijeratne obnove*, zbornik Trideset godina javnotužilačke organizacije, Beograd, 1976.
121. Nowak M., *United Nations Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd rev. ed., Kehl/Strasbourg/Arlington, N. P. Engel Verlag, 2005.
122. Oberto G., *Mišljenja eksperta o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu pravosuđa, Zakona o sudijama i Zakona o uređenju sudova Republike Srbije*, 2007, 14. (dokument u posedu autora G.I.)
123. Ortiz P. J. C., Councils of the Judiciary and Judges' Perceptions of Respect to Their Independence in Europe, *Hague Journal of Rule of Law* 2017, br. 9, 315–336.
124. Peers S., „Justice and Home Affairs Law since the Treaty of Lisbon: A Fairy-Tale Ending?“, u: Arcarazo D. A., Murphy C. C., *EU Security and Justice Law after Lisbon and Stockholm*, Hart Publishing, 2014.
125. Perović D., *Javni tužilac u jugoslovenskom krivičnom procesnom pravu*, magistarski rad odbranjen na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1979.
126. Perović M., *Jedan pogled na razvoj i ulogu javnog tužilaštva, Trideset godina javnotužilačke organizacije*, Beograd, 1976.
127. Petrov V., „Istaknuti pravnik“ – Poseban uslov za izbor sudija ustavnog suda ili prazna ustavna norma? NBP • *Žurnal za kriminalistiku i pravo, Kriminalističko-policijska akademija*, Beograd 2013, 49.
128. Petrov V., Predlozi za reformu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe – Preispitivanje nacionalne strategije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 68, godina LIII | Niš 2014, (99-111).
129. Prelić Lj. et al., *Javnotužilački priručnik*, Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd 2009.
130. Prvan Lj., *Javno tužilaštvo u pravnom sistemu nove Jugoslavije, Jugoslovenska revija za krivično pravo i kriminologiju*, br. 1, Beograd, 1975
131. Preshova D., Damjanovski I., Nechev Z., *The Effectiveness of the 'European Model' of Judicial Independence in the Western Balkans: Judicial Councils as a Solution or a New Cause of Concern for Judicial Reforms*, CLEER PAPERS 2017/1, Asser Institute, the Hague.
132. Rajović V., Uloga javnog tužioca u građanskom sudskom postupku SFR Jugoslavije, Beograd 1965, 33.
133. Rakić-Vodinelić V., *Pravosudno organizaciono pravo*, Beograd 1994.
134. Rakić Vodinelić V., Knežević Bojović A., Reljanović M., *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008–2012*, Beograd 2012, 186-194.

135. Schermers H. G., Waelbroeck D. F., *Judicial Protection in the European Union*, The Hague, London, New York, 2001.
136. Siegismund E., *The Public Prosecution Office in Germany: Legal status, functions and organization*, 120th international senior seminar visiting experts' papers, Berlin 2001.
137. Smibert J., *Dokazna načela*, Priština 2014.
138. Steiner E., *French law - A comparative approach*, Oxford University Press, 2010.
139. Trauner F., *Post-accession compliance with EU law in Bulgaria and Romania – a comparative perspective*, European Integration online Papers (EIoP), 2009, Special Issue 2, Vol. 13, članak 21, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-021a.htm>
140. Trendafilova E., Roth W., Report on the public prosecution service in Germany, u Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness - Comparative research, Open Society Institute Sofia 2008, 211–246.
141. Salustro M., *Izlaganje na sastanku radne grupe za izradu Nacrta Zakona o tužilaštvu sa ekspertima Saveta Evrope*, Beograd 2007, 6. (dokument u posedu autora G.I.)
142. Salustro M., *Ekspertsko mišljenje o novim Nacrtima zakona o javnom tužilaštvu i Državnom veću tužilaca*, Beograd 2007, 11. (dokument u posedu autora G.I.)
143. Sanders A., Introduction, u: Sanders A. (ur.) *Prosecution in Common Law Jurisdictions*, Aldershot and Brookfield, USA, Dartmouth 1996, xi.
144. Sanders A., Young R., The Rule of Law, Due Process and Pre-Trial Criminal Justice, *Current Legal Problems*, Vol. 47, Issue part 2, 1994., 209
145. Smarzewski M., Legal status of the injured person in Polish criminal proceedings, *Roczniki nauk prawnych*, Tom XXIII, br. 1, 2013.
146. Smedovska R., Falletti F., Report on the prosecution service in France, u Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness - Comparative research, Open Society Institute Sofia 2008, 175-207.
147. Smith K. E., „The Evolution and Application of the EU Membership Conditionality“, u: Cremona M. (ur.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford Univeristy Press, Oxford 2003, 105–140.
148. Soubise L., Woolley A., Prosecutors and Justice: Insights from Comparative Analysis, *Fordham International Law Journal*, vol. 42, br. 2, 587-626 .
149. Soubise L., Guilty Pleas in an Inquisitorial Setting – An Empirical Study of France, *Journal of Law and Society*, Vol. 45, br. 3, 2018, 398-426.
150. Stanivuković M., Pojedinač pred Sudom evropskih zajednica, *Službeni glasnik*, Beograd 2009.
151. Stenning P. C., *Appearing for the Crown: A legal and historical review of criminal prosecutorial authority in Canada*, Brown Legal Publications 1986, 17.

152. Stephanou C.A., *Regulatory Convergence in the Wider Europe Region: Goals and Means*, Associazione Univerzitaria di Studi Europei, Pavia 2003, 1-13.
153. Strogovič S. M., *Krivični sudski postupak*, Beograd 1948.
154. Škulić M., Bajović V., *Novine i izmene Zakonika o krivičnom postupku iz 2006. godine u poređenju sa Zakonikom o krivičnom postupku iz 2001. godine*, Beograd 2007.
155. Škulić M., Ilić G., *Novi Zakonik o krivičnom postupku, kako je propala reforma, sta da se radi?* Beograd 2012.
156. Škulić M., Ilić G., *Vodič za primenu novog zakonika o krivičnom postupku*, Beograd 2013.
157. Škulić M., *Krivično procesno pravo- sedmo izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd 2014.
158. Škulić M., „Osnovni evropski standardi u krivičnom postupku Srbije“, u: Kron L., Jugović A. (prir.), *Kriminal, državna reakcija i harmonizacija sa evropskim standardima*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2013, 29–55;
159. Škulić M. et al., *Državno veće tužilaca u svetlu najavljenih izmena Ustava*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd 2016.
160. Tak P. J. P., Introduction, u: Tak P. J. P. (ur), *Tasks and powers of the prosecution services in the EU Member States*, vol 1, Wolf Legal Publishers, 2005.
161. Tak P. J. P., *Methods of Diversion Used by the Prosecution Services in the Netherlands and other Western European Countries*, UNAFEI Annual report, Resource Material Series 74, dostupno na: <http://www.unafei.or.jp/english/pages/RMS/No74.htm>, 54
162. Tak P. J. P., *Report on the relationship between judges and prosecutors*, Working paper of the Consultative Council of European judges (CCJE-GT(2009)4), 16th meeting, 2009.
163. Tak P. J. P., *The Dutch Criminal Justice System*, Wolf Legal Publishers 2008.
164. Tmušić M., *Položaj javnog tužioca u krivičnom procesnom pravu*, Beograd 1997.
165. Tonry M., „Prosecutors and Politics in Comparative Perspective“, *Crime and Justice* vol. 41, 2012, 1–33.
166. Trifunović M. et al., *Metodologija izrade zakona*, Beograd 2002.
167. Turner J. I., *Plea bargaining across borders*, Aspen Publishers 2009
168. Uzelac A., *Svrha i sadržaj pravila o teretu dokazivanja*, 259. <http://www.alanuzelac.from.hr/Pdf/td5dio.pdf>, 7.1.2017.
169. Van Aaeken A., Salzberger E., Voigt S., *The Prosecution of Public Figures and the Separation of Powers: Confusion within the Executive Branch – A Conceptual Framework*, *Constitutional Political Economy*, Vol. 15, br 3, 2004, 261-280.

170. Van Daele D., Parmentier S., Fijnaut C. J. C. F., From Sisyphus to Octopus: Towards a Modern Public Prosecutors Office in Belgium, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2000, vol. 8, br. 3, 154–186.
171. Van de Bunt H., Van Gelder J-L., The Dutch Prosecution Service, *Crime and Justice*, Vol. 41, No. 1, the University of Chicago, 2012, 117-140.
172. Van den Wyngaert C. (ur.), *Criminal Procedure Systems in European Community*, Butterworths, London, 1993.
173. Van Namen K. K., “Facebook facts and twitter tips—prosecutors and social media: an analysis of the implications associated with the use of social media in the prosecution function”, *Mississippi Law Journal*, vol. 81, br. 3, 2012, 549-621.
174. Vasiljević T., *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ*, Beograd 1971, 136, 137.
175. Važić N., Analiza Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala Republike Srbije i njegova primena u praksi, u: *Borba protiv organizovanog kriminala - od postojećeg zakonodavstva do sveobuhvatnog predloga reforme*, Beograd 2008. (184-185)
176. Verrest P., „The French Public Prosecution Service”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 8, No. 3, 2000, 210–244.
177. Vervaele J. A. E., „Evropsko kazneno pravo i opća načela prava Unije“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Vol. 12, No. 2, Zagreb 2005, 855–882.
178. Vilfan J., *Javno tužilaštvo u svetlosti najnovijih zakona*, Arhiv za pravne i društvene nauke br. 1-2, maj-juni 1945, Beograd, 1945.
179. Voigt S., Wulf A., What Makes Prosecutors Independent? - Analyzing the Determinants of the Independence of Prosecutors, 2017, *Journal of Institutional Economics*, Vol 15, br. 1, 2019, 99-120.
180. Vrtačnik M. i Hostnik M., *Državno tožilstvo v Republiki Sloveniji*, Ljubljana, 2015.
181. Vujović M., Viši savet magistrature Italije, u: *Pravosudni saveti*, Beograd 2003.
182. Wade M., “Developing a Criminal Justice Area in the European Union”, study for the European Parliament, LIBE Committee, PE 493/043, 2014.
183. Wade M., „The Changing Role of European Prosecution”, *Newsletter of the European Society of Criminology* 4, 2/2005 (jul), 3, 13–15.
184. Walther S., The Position and Structure of the Prosecutor’s Office in the United States, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 8, br. 3, 2000, 283-295.
185. Weigend T., ‘The Prosecution Service in the German Administration of Criminal Justice’ u: Tak P. J. P. (ur.) *Tasks and powers of*

- prosecution service in the EU member states* (vol 1), Wolf Legal Publishers 2004, 203-222.
186. Wheeler R., *Judicial Independence in the United States of America*, u: Seibert-Fohr A., *Judicial Independence in Transition*, Springer 2012, 521-565.
 187. Wolffe J., *Prosecution in the Public Interest*, 2017, dostupno na https://www.apexscotland.org.uk/wp-content/uploads/2014/07/apex_annual_lecture_2017.pdf
 188. Zila J., *Prosecutorial Powers and Policy Making in Sweden and the other Nordic countries*, u Luna E., Wade M. L. (ur.), *The Prosecutor in Transitional Perspective*, Oxford University Press 2012, 235-250.
 189. Živanović T., *Osnovni problemi krivičnog i građanskog procesnog prava (postupka)*, Beograd 1941.
 190. Živković Gvozđ A., *Pojam i uloga Državnog optužništva*, Branič, god. XI, Beograd 1905.

**CIP- Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије**

347.963(497.11)

ИЛИЋ, Горан, јавни тужилац, 1963-

Javno tužilaštvo u Srbiji : istorijski razvoj, međunarodni standardi, uporedni modeli i izazovi modernog društva / Goran Ilić, Marina Matić Bošković. - Beograd : Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 2019 ([Beograd] : Pekograf). - 356 str. ; 24 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 345-356.

ISBN 978-86-80756-24-0

1. Матић Бошковић, Марина, 1977- [аутор]

а) Јавно тужилаштво -- Србија

COBISS.SR-ID 280032780