



Гласник Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије

Тужилачка реч

број 6

?

***Куда иде српско
тужилаштво***

Садржај

Реч главног уродника	1
Не желимо Закон који је део политичких погодби (мр. Горан Илић)	2
Путеви и странпутице реформе јавног тужилаштва у Србији (професор др Момчило Грубач)	5
Тужилаштво може да рачуна на помоћ ОЕБС-а (амбасадор ОЕБС-а Ханс Ола Урстад)	8
Законик о кривичном поступку јача положај и важност тужилаца у правном систему (професор др Милан Шкулић)	10
Решења других земаља су добродошла (др Јован Ђирић)	13
Компромиси коче реформу правосуђа (Јован Крстић)	15
Етички савет уместо суда части	17

Издавач: Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Грачаничка 18, Београд
Главни уредник: Вељко Ракић
Редакција: Александар Милосављевић, заменик јавног тужиоца у Београду, Небојша Живковић, заменик трећег општинског јавног тужиоца у Београду и Радован Лазић, општински тужилац у Бачкој Тополи.
Стручни консултант: Момир Илић. Лектор: Јелена Ракић Каменица. Штампач: "Цицеро" д.о.о.
Адреса редакције: Грачаничка 18, Београд, тел/факс: 011/ 303 1909, www.uts.org.yu, udruzenjetuzilacacrbije@gmail.com
Тираж: 600 примерака. Бесплатан примерак



Поштоване колеге,

Иза нас су значајни резултати, али важни изазови тек предстоје. Нови Устав нас је ставио у положај који изискује још веће напоре да би се изборили за оно што нам припада - независно и самостално тужилаштво.

Овај број „Тужилачке речи” посветили смо у највећој мери нашем предлогу Закона о јавном тужилаштву и новим уставним решењима везаним за положај јавног тужилаштва у Србији.

Текст Закона о јавном тужилаштву достављен је у фебруару 2006. године свим релевантним државним институцијама у Србији, Канцеларији Мисије ОЕБС-а и Канцеларији Америчког удружења правника у Београду.

Закон је предвидео више новина. Поред самосталности, уводимо нове атрибуте тужилаштва - независност и приговор тужилачке професионалне савести. Такође смо предвидели и много већу улогу струке у избору чланова Државног већа тужилаца из редова тужилаца и заменика (скупштине тужилаца пропорционално предлажу кандидате за Државно веће тужилаца), већу улогу овог тела приликом избора и разрешења јавних тужилаца (Веће утврђује кандидата за јавног тужиоца и прослеђује га Влади, као и постојање разлога за разрешење јавних тужилаца).

Када је реч о нашем уставном положају, све је јасно. Нови Устав само декларативно предвиђа самосталност јавног

тужилаштва. На то указују уставне одредбе које се односе на избор и разрешење јавних тужилаца и њихових заменика, као и одредбе о Државном већу тужилаца.

Извршина власт је „решила” да контролише тужилаштво. Влада Србије ће предлагати јавне тужиоце који неће имати сталност функције (мандат ће им трајати шест година), за разлику од њихових заменика који ће то право имати након првог избора, после три године.

Ништа боља ситуација није ни када се ради о Државном већу тужилаца. Замислимо да буде самосталан државни орган, који треба да гарантује самосталност тужилаца и заменика, по Уставу је тако конципиран да се бојимо да се неће моћи остварити. Наиме, чине га 11 чланова, три по функцији (републички јавни тужилац, министар правде и председник надлежног одбора Народне скупштине), шест се бирају из редова јавних тужилаца и заменика, а два из редова истакнутих правника одређује Скупштина. Дакле, опет политика одређује и наше представ-

нике у Државном већу тужилаца.

Ипак, мислимо да није све изгубљено. Прихватањем нашег предлога Закона о јавном тужилаштву ствари би могле у доброј мери бити поправљене.

Нисмо сујетни, спремни смо за сваки конструктивни дијалог са релевантним државним органима, а све у једном циљу - изградње самосталног и јаког тужилаштва у Србији.

Надам се да ће вам се ово редизајнирано издање наше „Тужилачке речи” допасти. Али, немојте да остане само на томе. Укључите се да будемо још бољи.

Главни уредник
„Тужилачке речи”
Вељко Ракић



Магистар Горан Илић о тексту Закона о јавном НЕ ЖЕЛИМО ЗАКОН КОЈИ ЈЕ

У моделу Закона који је припремило Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, тужилаштво се декларише не само као самосталан, већ и као независан орган у вршењу надлежности

У Србији није само подвиг да се донесе нови Устав, већ и да се живи с њим. Да би се „живот“ тужилаштва учинио подношљивијим под новим Уставом и предупредила могућност да Закон о јавном тужилаштву буде донет као „парче“ некакве погодбе, на брзину и иза леђа тужилаца и заменика, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије припремило је текст Закона о јавном тужилаштву.

Текст овог законског пројекта достављен је кабинету председника Републике, Министарству правде, Републичком јавном тужилаштву, канцеларији Мисије ОЕБС-а у Београду и канцеларији Америчког удружења правника у Београду. Уз текст Закона, достављен је и пропратни акт у коме је изнет став радне групе да је Закон у свему усаглашен са Уставом РС од 2006. године и релевантним међународним документима, пре свега Препоруком Комитета Савета Европе под називом „Улога јавних тужилаца у кривичном систему (број 19 из 2000. године).

Шта садржи текст Закона?

У уводном делу Закона, тужилаштво се декларише не само као самосталан, већ и као независан орган у вршењу надлежности. Ако „функционалну независност“ схватимо као принцип да тужилац или заменик приликом одлучивања не смеју да буду изложени спољњем утицају, онда је јасно да је независност у одлучивању друга страна Уставом зајамчене самосталности тужилаштва. С обзиром на то да се

претежна надлежност тужилаштва одвија пред судом, као и да контролу тужилачких аката врши суд, јавно тужилаштво је и правосудни државни орган, што је друга новина у појмовном одређењу јавног тужилаштва.

„Самосталност тужилаца и заменика није њихова привилегија, већ гаранција права и слобода грађана“

Део Закона који се бави уређењем тужилаштва, обухвата три нормативне теме:

- организација тужилаштва када се врши кривични поргон или друга законска овлашћења,
- организација тужилаштва у пословима тужилачке управе,
- делокруг и начин одлучивања тужилаштва у седници тужи-

рују надлежности из сфере тужилачке управе, или врше послови такозване самоуправе тужилаца. Када тужилаштво остварује функцију кривичног прогона и неку другу законску надлежност, или врши послове тужилачке управе, одлуке у тужилаштву, по правилу, доносиле би се применом традиционалних принципа унутрашње организације (хијерархија, централизам и инокосно одлучивање). Када су на дневном реду одлуке из домена такозване самоуправе тужилаца, тада би сви носиоци јавнотужилачке дужности равноправно партиципирали у одлучивању.

Хијерархија, централизам, монархатско уређење, унутрашње јединство и недељивост, начела су унутрашње организације тужилаштва када овај државни орган врши законску функцију. Начело хијерархијске субординације, према садашњем Закону, значи да су нижи тужиоци потчи-

„У радној групи је преовладало мишљење да надређеност унутар тужилаштва мора да буде преиспитана и „сведена на меру“, јер не постоји оправдање да се зарад ефикасности, или било ког другог разлога, врши потпуно слободан, „ничим условљен“ и образложен хијерархијски упад вишег јавног тужиоца у процесну активност и одлучивање нижег тужиоца“

лаца као форми такозване самоуправе тужилаца.

У вези с тим, у Закону су предвиђени различити начини одлучивања у тужилаштву када оно врши функцију кривичног прогона од случајева када се оства-

њени вишим, а заменици тужилаца јавним тужиоцима и да су нижи тужиоци и заменици тужилаца дужни да поступају само уз изричиту, или прећутну сагласност надређених тужилаца. Ово начело се реализује кроз обавезна

тужилаштву који је припремило Удружење ДЕО ПОЛИТИЧКИХ ПОГОДБИ

упутства, супституцију и дево-
луцију.

У радној групи је преовладало
мишљење да надређеност унутар
тужилаштва мора да буде пре-
испитана и „сведена на меру“, јер
не постоји оправдање да се зарад
ефикасности, или било ког другог
разлога, врши потпуно слободан,
„ничим условљен“ и образложен
хијерархијски упад вишег јавног
тужиоца у процесну активност и
одлучивање нижег тужиоца
Надређеност виших тужилаца
над нижим и тужилаца над њи-
ховим заменицима, која се оства-
рује кроз обавезна упутства,
морала би да буде сведена на изу-
зетак са лимитативно поставље-
ним и формално образложеним
разлозима везаним за бојазан у
ефикасно и законито поступање
у конкретном предмету.

Приговор против незаконитог
обавезног упутства (члан 11. са-
дашњег Закона), требало би
допунити и правом на приговор
професионалне тужилачке савес-
ти. Ову врсту приговора, којим
би се изражавао професионални
став у једном сасвим суженом
виду, ваљало би уградити и у бу-
дући Закон о јавном тужилаштву.
Тиме би се Закон усагласио са
чланом 10. Препоруке 19 Савета
министра у коме се сугерише
прописивање клаузуле савести и
процедуре за њену примену. При-
говор против незаконитог упут-
ства, или упутства противног
професионалној савести, не би
могао да буде изјављен у пред-
метима који захтевају неодложно
поступање. О приговору би над-
лежни јавни тужилац морао да
одлучи у року који је предвиђен
законом. Сасвим је разложен
став да се у будућем пропису пре-
цизно утврде и разлози за дево-
луцију и супституцију. Тиме би

се спречило безразложно одузи-
мање предмета нижег тужиоцу
од стране вишег, што је у складу
са ставом 9. Препоруке број 19
Савета Европе, по коме подела
рада у тужилаштву мора да за-
довољи условне непри-
страсности.



У новом моделу организације
тужилаштва, као што је речено,
предвиђени су начини партици-
пације свих носилаца функције у
креирању јавнотужилачке по-
литике и доношењу одређених
одлука. Путем партиципације,

или такозване самоуправе тужи-
лаца, јача се лична одговорност и
пружа допринос бољем одлу-
чивању. Седница тужилаца је
назив за тело тужилачке само-
управе и њега би чинили јавни
тужилац и сви заменици јавног
тужиоца. Седница тужилаца би
одлучивала о одређеном кругу
питања, а у појединим обла-
стима имала би савето-
давну улогу. У искљу-
чивој компетенцији
Седнице било би дава-
ње мишљења о канди-
дату за напредовање у
тужилачкој хијерар-
хији из свог или непо-
средно нижег

тужилаштва и мишљења по-
водом приговора на периодичну
оцену рада. Седница тужилаца
би у свом делокругу имала заузи-
мање ставова о општим пита-
њима из надлежности тужилаш-
тва, разматрање предлога



„Државно веће тужилаца, према Уставу РС из 2006. године, има задатак да обезбеди самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Међутим, поставља се питање: да ли Веће може да испуни свој задатак уколико његове чланове из јавног тужилаштва, без икаквог ограничења, бира Народна Скупштина? Одговор је негативан, јер тиме Веће губи аутономност у односу на извршну и законодавну власт и постаје орган парламента”

годишњег плана о расподели предмета и послова, усвајање пословника о раду и разматрање годишњег извештаја о раду.

Самосталност тужилаца и заменика није њихова привилегија, већ гаранција права и слобода грађана. Управо Државно веће тужилаца, према Уставу РС из 2006. године, има задатак да обезбеди самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Међутим, поставља се питање: да ли Веће може да испуни свој задатак уколико његове чланове из јавног тужилаштва, без икаквог ограничења, бира Народна скупштина? Одговор је негативан, јер тиме Веће губи аутономност у односу на извршну и законодавну власт и постаје орган парламента. Да би Веће могло да штити самосталност тужилаштва, неопходно је да избор чланова Већа из редова тужилаца и заменика, бар делимично буде у компетенцији самих тужилаца и заменика. На тај начин би се осигурало да у Већу не седе било који тужиоци и заменици, већ они којима колеге повере да у њихово име врше послове из надлежности Већа. Наш модел Закона је понудио решење према коме би Скупштина општинских и окружних тужилаца, као и сед-

ница Републичког јавног тужилаштва, пропорционално предлагале кандидате за Државно веће тужилаца. Самим тим, овлашћење Народне скупштине би се svelo на право да изабере или не изабере, предложеног кандидата, по принципу узми или остави.

Осим избора чланова Већа, Закон има компликован задатак да омогући реалан утицај Државног већа тужилаца на предлагање јавних тужилаца. У Закону је предложено решење према коме би Веће посебном одлуком утврђивало кандидата за јавног тужиоца. Влада би за кандидата могла да предложи искључиво личност

значи да би Влада парламенту могла да предложи разрешење само оног тужиоца за кога је Државно веће тужилаца претходно утврдило да због несавесног или нестручног обављања дужности испуњава услове за разрешење. На овај начин би се успоставио баланс између политичког и професионалног принципа у предлагању јавних тужилаца. Закон садржи и друге новине, али нас ограничени новински простор спречава да њима кажемо коју реч.

На крају, ваљало би подсетити да је деценијама уназад правосуђе у Србији било највећа жртва

„Приговор против незаконитог обавезног упутства (из члана 11. садашњег Закона), требало би допунити и правом на приговор професионалне тужилачке савести. Ову врсту приговора којим би се изражавао професионални став у једном сасвим суженом виду, ваљало би уградити и у будући Закон о јавном тужилаштву”

чију је кандидатуру претходно посебном одлуком утврдило Државно веће тужилаца. Постојање разлога за разрешење, утврђивало би Државно веће тужилаца и посебну одлуку о томе достављало Влади на даљи поступак. То

политике. Чини се да политичари свему могу да одоле, осим искушењу да потчине правосуђе. Уверен сам да нико од нас не би желео да тако буде и овог пута и да пројекат Удружења заврши на дну нечије фиоке. ❖

Професор др Момчило Грубач

ПУТЕВИ И СТРАНПУТИЦЕ РЕФОРМЕ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА У СРБИЈИ

Одредбе новог Устава не показују да постоји политичка воља да се обезбеди правна и стварна самосталност јавних тужилаца и њихова одговорност за вршење тужилачке функције.

Успех реформе јавног тужилаштва, која је данас у Србији на дневном реду, зависи превасходно од тога да ли ће бити политичке воље да се обезбеди правна и стварна самосталност јавних тужилаца и њихова одговорност за вршење тужилачких функција. Самосталност и одговорност су, дакле, основне претпоставке успешне реформе јавног тужилаштва. Ако оне не буду остварене, промене стања у јавном тужилаштву неће бити, упркос новим прописима и новој организацији. Одредбе недавно донетог Устава које се односе на јавно тужилаштво не показују да таква политичка воља постоји и не гарантују да се тако дефинисани основни циљеви реформе јавног тужилаштва могу постићи.

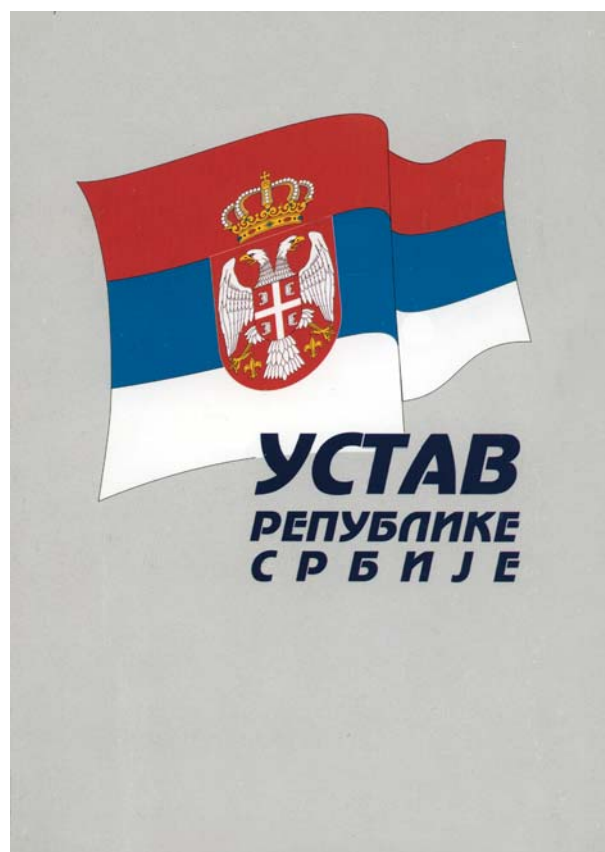
Нови Устав Србије није решио проблем самосталности јавних тужилаца. Тачније, за разлику од ранијег Устава, који се о многим питањима од којих зависи тужилачка самосталност није изјашњавао, већ је проналажење решења препуштао законодавцу, нови Устав је заузео много одређенији став, али према свему судећи погрешан. У члану 156. Устав је јавно тужилаштво дефинисао као самосталан државни орган, али није предвидео ни једну гаранцију за остваривање

те самосталности, за разлику од гаранција судске независности, које су Уставом предвиђене. Супротно уставној декларацији, анализом уставних одредаба о изборима и разрешењима јавних тужилаца и њихових заменика и одредаба организацији и надлежностима Државног већа тужилаца, долази се до несумњивог закључка да ни јавно тужилаш-

тво као целина, ни јавни тужиоци појединачно у свом раду неће моћи да буду самостални. Органи извршне власти и центри политичке моћи имаће могућност да утичу на рад јавног тужиоца, увек кад им то из политичких разлога или разлога целисходности буде потребно. Јавни тужиоци и њихови заменици ће као и до сада бити у рукама политичких странака које их у Народној скупштини бирају и раз-

решавају и у рукама Владе која Скупштини предлаже њихов избор, разрешење и унапређење.

Иако је Уставом установљен посебан државни орган (Државно веће тужилаца), који треба да обезбеди и гарантује самосталност јавнотужилачких функција, јавне тужиоце, укључујући републичког јавног тужиоца, према Уставу бира и даље Народна скупштина, на предлог Владе. Мандат јавног тужиоца траје шест годи-



на. Оригиналан и сасвим другачији је режим избора заменика јавних тужилаца. Као и за судије, за њих су предвиђене две врсте избора: *први избор*, на време од три године, обавља се у Народној скупштини на предлог Државног већа тужилаца, а *други избор*, за трајно обављање функције заменика јавног тужиоца, у Државном

„Политички неподобан јавни тужилац, иако пре истека мандата на предлог Владе не буде разрешен, неће имати никакве шансе да буде реизабран”

већу тужилаца (предлагач овог избора у Уставу није одређен).

Који је прави разлог за ове разлике у избору јавних тужилаца и њихових заменика може се само нагађати. Изгледа као да Устав јавне тужиоце изједначава са председницима судова, а њихове заменике са судијама. Посебно је питање, због чега заменици уживају више сталности од јавних тужилаца. Изгледа да те норме новог Устава неће спречити неспоразуме и лутања у односима извршне власти према јавном тужилаштву који су забележени у протеклих неколико година. Оне сведоче да уставотворац није имао потпуно јасне и чврсте ставове о природи јавног тужилаштва и о његовом месту у систему органа извршне власти.

На основу уставних одредаба о Влади као предлагачу за избор и за разрешење свих јавних тужилаца и одредаба да о њиховом избору и разрешењу одлучује Народна скупштина, могло би се закључити да ће извршна власт имати могућност да озбиљно утиче на рад јавног тужилаштва. Политички неподобан јавни тужилац, иако пре истека мандата на предлог Владе не буде разрешен, неће имати никакве шансе да буде реизабран. Иако ће заменике

за трајно обављање функције бирати Државно веће тужилаца, може се претпоставити да ће скупштинска (страначка) политика пресудно одређивати профил и тога јавнотужилачког кадра, јер ће тај избор бити ограничен на кандидате које је претходно на одређено време по политичким критеријумима изабрала Народна скупштина. Од сталности заменика јавних тужилаца не треба очекивати много користи јер треба имати у виду да они за свој рад одговарају јавном тужиоцу (члан 160. став 3.) и да су дужни да поступају по његовим упутствима (члан 159. став 4.). Питање је, да ли ће јавно тужилаштво у тим условима моћи да буде стварно самостално у вршењу својих функција или ће наставити да функционише као до сада. Јавно тужилаштво је дужно да гони учиниоце кривичних дела и да штити уставност и законитост, а то није могуће органу који стоји под контролом и управом других државних органа. Нарочито ће оно бити немоћно у гоњењу политичке и економске елите.

Јавно тужилаштво ће према новом Уставу добити Државно веће тужилаца, посебан и самосталан државни орган „који обез-

жилаштву. Међутим, ни по свом саставу, ни по надлежностима изгледа да тај орган неће бити у стању да испуни та очекивања. Осим три члана, који у то Веће улазе по својим функцијама (републички јавни тужилац, министар правде и председник надлежног одбора Народне скупштине), остале чланове, шест из реда јавних тужилаца или заменика јавних тужилаца са сталном функцијом и два истакнута правника, бира Народна скупштина. Дакле, све је опет у рукама политичких странака, које у Скупштини имају већину, то јест у рукама владе. Надлежност Државног већа тужилаца прописана чланом 165. и она је у Уставу одређена компромисно (као и надлежност Високог савета судства). Сви послови у вези са јавним тужилаштвом нису у надлежности Државног већа, већ добрим делом и у надлежности Народне скупштине, којој припада избор свих јавних тужилаца, укључујући републичког јавног тужиоца, први избор заменика јавних тужилаца и разрешења јавних тужилаца. Државном већу припада, дакле, само други избор и разрешење заменика јавних ту-

„Овлашћење за вођење истраге ће знатно повећати власт и моћ јавног тужиоца. Ту повећану власт треба да прати контрола и повећана одговорност, али истовремено и мере које ће спречити да власт јавног тужиоца не присвоје други центри моћи и органи више извршне власти”

беђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са Уставом“ (члан 164.). Тај је орган (као и Високи савет судства) настао из данашњег Високог савета правосуђа, и његова еволуција, раздвајање од савета за судство и прерастање у уставом предвиђени државни орган, могла је да значи велики напредак и добру прилику за сређивање стања у јавном ту-

жилаца. Политички чиниоци су инсистирали на том компромису, не мирећи се да изгубе сваки утицај на јавно тужилаштво и његов рад. У томе се овај нови државни орган разликује од својих узора из других земаља који имају пуну надлежност у питањима која се тичу јавног тужилаштва, односно правосуђа. Очигледно је да то Веће неће бити у стању да обезбеди ни сопствену



Проф др. Момчило Грубач

самосталност, а још мање треба очекивати да обезбеди туђу.

Кад би било самостално, јавно тужилаштво би морало бити добро контролисано и одговорно. Обрнуто, јавно тужилаштво које није самостално не може бити ни одговорно, јер је заштићено од моћног налогодавца. У погледу контроле, треба приметити да се досадашњи систем контроле рада јавног тужиоца у доброј мери распао, а да није замењен другим системом. Тако, на пример, контрола рада јавног тужилаштва до сада је била прилично добро обезбеђена начелом легалитета кривичног гоњења, које установљава обавезу јавног тужиоца да врши своју основну уставну функцију, то јест да гони учиниоце кривичних дела. У међувремену су и у наше право уведена нова бројна одступања од тога начела. Нагодба између странака, споразумевање о преузимању кривице и поступак посредовања (медијација) ради постизања поравнања са оштећеним шире се невероватном брзином и кривичним стварима; скоро да се натурају странкама, само да би се држава растеретила дужности мукотрпног суђења. Тако је контролна функција принципа легалитета озбиљно начета, а да нови инструменти контроле

нису пронађени, или они што су уведени нису довољни. Исто тако, супсидијарна тужба (тужба оштећеног уместо тужбе јавног тужиоца), која је представљала инструмент контроле рада јавног тужиоца, изгубила је тај значај и скоро сваки смисао увођењем полицијско-тужилачке истраге, уместо истраге коју је до сада

водио истражни судија. Приговор окривљеног против оптужнице нема досадашње контролно дејство, и вероватно ће морати да буде замењен испитивањем сваке поднете оптужнице по службеној дужности суда, без обзира на став окривљеног.

У члану 160. новог Устава Србије предвиђено је да поред интерне одговорности нижег јавног тужиоца вишем јавном тужиоцу и заменика јавног тужиоца своје шефу, сви јавни тужиоци одговарају Народној скупштини. Такве одредбе су имали и неки наши ранији уставни, али од њих није било велике користи јер се никад није знало у чему се та одговорност састоји и како се

она реализује. Да би била ефикасна, та одговорност мора бити конкретизована. Иначе ће остати празна декларација као и уставна одредба о јавнотужилачкој самосталности.

Треба још узети у обзир да је Законом о кривичном поступку из 2006. године предвиђено да јавно тужилаштво ускоро преузме вођење истраге од истражног судије. У кратком року оно би требало да буде адекватно реорганизовано, да добије компетентне кадрове, опрему и нове технике неопходне за вођење истражних радњи. Овлашћење за вођење истраге ће знатно повећати власт и моћ јавног тужиоца. Ту повећану власт треба да прати контрола и повећана одговорност, али истовремено и мере које ће спречити да власт јавног тужиоца не присвоје други центри моћи и органи више извршне власти.

Проблематика јавног тужилаштва у Србији још је далеко од тога да је адекватно, свестрано и потпуно расправљена и на задовољавајући начин нормативно уређена, упркос недавно донетом

„Државно веће тужилаца неће бити у стању да обезбеди ни сопствену самосталност, а још мање треба очекивати да обезбеди туђу”

новом Уставу и нешто раније донетом Закону о јавном тужилашству. Многа важна питања организације јавног тужилаштва су тим правним прописима код нас тек отворена, али мало које од њих је на прави начин, потпуно и дефинитивно решено. Рекли бисмо, да Србији тек предстоји права реформа јавног тужилаштва. Прилика за наставак те реформе указаће се у поступку за доношења новог Закона о јавном тужилашству, којим постојећу организацију треба ускладити са новим Уставом, под условом да се том послу приступи озбиљно и да се пронађу адекватна решења за најважнија отворена питања. ❖

Шеф Мисије ОЕБС-а у Србији, амбасадор ТУЖИЛАШТВО МОЖЕ ДА

Потребно је уложити велике напоре у израду Закона о тужиоцима и Закона о Државном већу тужилаца. Ово питање заузима високо место у нашем програму. Каријере јавних тужилаца, од постављења на дужност па до краја њихових мандата, треба да буду вођене познатим и објективним критеријумима, као што су компетентност и искуство.

Различите земље су одабрале различите приступе приликом одређивања положаја тужилаца. Поред два екстремна решења која тужиоци стављају под судску или извршну власт, постоје и нека мешовита решења. Знајем да се о овом питању тренутно пуно расправља. Ради се о веома техничком питању, нарочито када говоримо о врсти гаранција које су неопходне да би се сачувала аутономија тужилаца ако се налазе под контролом извршне власти. Пустити политичарима да процене која су решења најефикаснија за Србију. Могу само да охрабрим оне који су укључени у дебату да имају на уму минималне међународне стандарде који су постављени Смерницама Уједињених нација о улози тужилаца, препорукама Савета Европе у вези са улогом тужилаца и, наравно, ОЕБС-овим обавезама о независном правосуђу и правне професије из Копенхагена – каже у интервјуу за „Тужилачку реч“ амбасадор Ханс Ола Урстад, шеф Мисије ОЕБС-а у Србији.

■ Нови Устав Србије, по мишљењу већине правних стручњака, отвара могућност извршној власти да више него до сада, преко различитих механизма, утиче на рад овог органа гоњења. Делите ли и Ви то мишљење?

– Устав видим као један општи оквир. Ако погледамо искуства из европских земаља, видећемо да основни закони, више од уставних одредаба праве разлику у стварном одређивању положаја тужилаца. Мислим да би сада требало да се усредсредимо на ове законе.

Потребно је уложити велике напоре у израду Закона о тужиоцима и Закона о Државном већу тужилаца. Ово питање заузима високо место у нашем програму, и из тог разлога, као што вам је познато, ми смо и отворили посебан подпрограм у оквиру Одељења за владавину права, као подршку овом процесу.

■ Могу ли тужиоци и њихови заменици да буду заиста самостални ако о њиховом избору и разрешењу одлучујућу реч имају Влада и Скупштина?

– Познато ми је да се о овом питању пуно расправља. Када размишљам о избору и разрешењу, увек мислим не само о томе **ко** врши избор и разрешење, него и **како** се ове процедуре спроводе, као и на основу којих **критеријума** се врши избор и разрешење. За мене је ово важније питање. Да будем јасан, каријере јавних тужилаца, од постављења на дужност, па све до краја њихових мандата треба да буду вођене



Амбасадор Урстад и главни уредник „Тужилачке речи“

Ханс Ола Урстад у интервјуу за „Тужилачку реч“

РАЧУНА НА ПОМОЋ ОЕБС-А



Амбасадор Ханс Ола Урстад

познатим и објективним критеријумима, као што су компетентност и искуство. Без обзира на то **ко** је одговоран за именовање тужилаца, морају да постоје гаранције које ће спречити сваки приступ који би могао да фаворизује интересе једне посебне групе и које ће да искључе могућност дискриминације по било којој основи – националној, друштвеној, религијској, политичкој, родној, или било којој другој.

■ **Ако уставне одредбе о тужилаштву представљају почетак корените реформе овог органа, сматрате ли да је ова акција кренула у добром правцу?**

- У овом тренутку, више бих се бавио појединачним законима о тужиоцима, него уставним одредбама. Стручњаци који раде у нашој Мисији рекли су ми да у Уставу Португалије постоје сличне одредбе онима које се тичу тужилаца Србије. У овој земљи, правни оквир је заокружен законима о тужиоцима, који су увели

оне гаранције о којима смо раније говорили, а које су ваше тамошње колеге оцениле као задовољавајуће. Још једном бих вас подстакао да предложите начине на које би се ваша питања у вези са законима који су у изради могла решити. Ми смо овде да подржимо дискусију о овим законима која ће укључити што је могуће више учесника.

■ **Каква решења мора да садржи нови Закон о јавном тужилаштву да би се спречили утицаји политике на рад овог државног органа?**

- Ово је веома техничко питање. Пустимо стручњаке да дају своје препоруке. У том смислу, наша Мисија је већ контактирала једног истакнутог европског тужиоца и веома поштованог међународног стручњака, који би пружио подршку у процесу израде новог правног оквира који се односи на тужиоце.

■ **Да ли би Србија требало да користи искуства неких европских земаља када буде**

доносила поменути закон?

- Да, мада постоје различити модели и традиције.

■ **Да ли сте приликом сусрета с представницима српских власти имали прилику да разговарате о овој теми. Ако јесте, какве сте сугестије изнели?**

- Не. Због техничке природе овог питања, лично нисам био укључен у дискусију о истоме. Али, моји стручњаци раде на овом питању свакодневно и редовно ме обавештавају о развоју догађаја, као и о свом учешћу у дебати. Као што сам раније рекао, сматрам да је питање положаја тужиоца једно од најважнијих у свеукупном напору реформисања правосуђа у Србији.

■ **Удружење тужилаца Србије израдило је модел Закона о јавном тужилаштву. Да ли сте упознати са садржином овог пројекта и каква је Ваша оцена понуђених решења?**

- Наша Мисија је подржала израду овог модела закона. Прихватили смо да кофинансирамо вашу иницијативу, јер у сваком тренутку подржавамо учешће практичара од самог старта писања закона који се односе на институцију коју престављају. Моји саветници су ме обавестили о општим принципима овог Закона, као и о предложеним решењима. Знам да је компаративно искуство из других земаља искоришћено као потпора одредбама које сте предложили, и ми управо овакав метод подстичемо. Већ смо се договорили да ћемо подржати јавну дискусију која следи. Можете рачунати на даљу помоћ Мисије ОЕБС-а тужилачкој служби и Удружењу тужилаца. ❖ Вељко Ракић

Др Милан Шкулић, професор на катедри за ЗАКОНИК О КРИВИЧНОМ И ВАЖНОСТ ТУЖИЛАЦА

Према члану 156. став 1. Устава Републике Србије, јавно тужилаштво је *самосталан* државни орган, који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости. Јавно тужилаштво у складу са чланом 156. став 2. врши своју функцију на основу следећих извора права: Устава, закона, потврђеног међународног уговора и прописа донетог на основу закона.

Самосталност и независност

Према Закону о јавном тужилаштву, јавно тужилаштво је *самостални државни орган*, који гони учиниоце кривичних дела, *штити* уставност и законитост улагањем правних средстава и *предузима* друге радње на које је законом овлашћено. Из овога произлази да се јавно тужилаштво *не дефинише као независно*, већ само као *самостално*, што је логично и из чега следи његова начелно израженија веза са извршном влашћу, него што то важи за суд. Законодавац је у основи, јавном тужилаштву, иако га није експлицитно дефинисао као орган који је независан, дао одређене битне прерогативе за независно деловање, јер је нагласио да у вршењу своје функције јавно тужилаштво подлеже само Уставу и закону (члан 1 ЗЈТ). Поред тога, јавни тужилац и његов заменик не одговарају било коме за мишљење које су изразили у вршењу своје дужности, а у поступку који је против њих покренут због кривичног дела учињеног у вршењу дужности не могу

Иако на први поглед, нови Законик о кривичном поступку значајно оптерећује јавне тужиоца, пре свега тиме што им поверава да воде истрагу, он, у ствари, изузетно јача њихов положај и важност у правном систему. Не само због тога што воде истрагу, већ и тиме што су добили нове врло важне процесне функције.

бити притворени без одобрења Народне скупштине Републике Србије (члан 35 ЗЈТ). Из саме чињенице да поседују такву врсту имунитета произлази њихова самосталност, али је то и подлога за њихово независно деловање, маданијеспорно да је независност јавних тужилаца далеко мањег степена, него што је судијска независност.

Нова овлашћења

Јавном тужиоцу је поред постојећих овлашћења, која су нешто проширена и прилагођена новој законској систематизацији тока поступка, дато и овлашћење да доноси решење о спровођењу истраге и спроводи истрагу (члан 45.). То је у складу са његовом новом улогом у кривичном поступку, као и са најсавременијим компаративним кривичнопроцесним законодавствима. Али, при томе су очувана и одређена за наше законодавство већ традиционална и у пракси потврђена решења.

Улога јавног тужиоца је доминантна не само у истрази, већ и у

претходној истрази. Да би јавни тужилац могао да оствари своју руководећу улогу у претходној истрази, успостављена је обавеза полиције да га у кратким роковима одређеним у члану 256. став 1. обавести о постојању основане сумње да је извршено кривично дело за које се гони по службеној дужности. Јавни тужилац усмерава радње полиције у претходној истрази, што издаје обавезујуће налоге, односно непосредним руковођењем.

Прекид вишедеценијске традиције

Ratio legis сврставања истраге у надлежност тужиоца, те прекида са досадашњом вишедеценијском традицијом у нашем кривичном поступку, према којој је истрага била у надлежности суда, односно истражног судије, се првенствено темељи на следећем:

– кривични поступак се потенцијално значајно убрзава, јер су у истрази која је поверена тужиоцу, спојени неки елементи некадашњег преткри-

а кривично право на Правном факултету у Београду

ПОСТУПКУ ЈАЧА ПОЛОЖАЈ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ

вичног поступка (претходна истрага) и судске кривичне истраге, што начелно омогућава брже решавање кривичне ствари, односно брже стварање процесних и фактичких услова за суђење.

- на овај се начин јавни тужилац чини знатно активнијим већ у процесу прикупљања првих доказа, што му омогућава да касније, ако се поступак настави пред судом, боље познаје чињеничне и правне елементе кривичне ствари која је предмет поступка,
- коначно, тако се кривични суд растерећује у одређеној мери, те се више може фокусирати на своју основну функцију, а то је пресуђивање кривичне ствари. Тиме се остварују и неки сасвим конкретни функционално–организациони ефекти, као што је, на пример, превазилажење потенцијалних кадровских проблема, до којих је долазило када је истрага била у искључивој надлежности истражног судије, који потом није могао бити члан Већа у истој кривичној ствари (разлог за обавезно изузеће), што је понекад изазивало проблеме у судовима са мањим бројем судија,
- овакво решење ипак није радикално, већ се пре може означити као оптимално у нашим условима. Јер, типична тужилачка истрага (као што је то случај у свим адверзијалним кривичним поступцима и многим европским поступцима, а у нашем окружењу на пример у Републици Српској, односно у БиХ), под-



Професор др Милан Шкулић

разумева да она буде оно што је сада код нас преткривични поступак, уз неке елементе из садашње истраге, а да се при том, оптужница увек формално потврђује.

Руководећа функција

Концепт заступљен у новом Законику представља *блажу форму тужилачке истраге*. Она се одликује тиме да постоји *претходна истрага* у којој најзначајнију улогу има полиција, али јавни тужилац врши руководећу функцију, која се практично води све

док није познато ко је осумњичени. Одређене радње могу се вршити и у односу на лице које је постало осумњичени, а да затим као *посебна фаза постоји истрага*, у којој доминира тужилац, али се такође одређени елементи *претходне истраге* и *истраге преплићу* и практично, чине један у основи заједнички међустадијум пре подношења оптужнице;

Јавни тужилац је у чисто процесном смислу, странка која је у функцији оптужбе, али он није типична „странка“ у кривичном поступку, јер је истовремено и

државни орган. Као што је то и иначе, уобичајено у континенталноевропским типовима кривичног поступка, јавни тужилац не сме пошто-пото бити руковођен својим страначким интересом (као што је то типично пре свега, у парничном поступку), те занемаривати интерес друге странке, односно одбране у кривичном поступку, услед чега они представља неку врсту „парастранке“. Зато многи аутори сматрају и изричито истичу да јавни тужилац уопште и није права странка (С. Roxin).

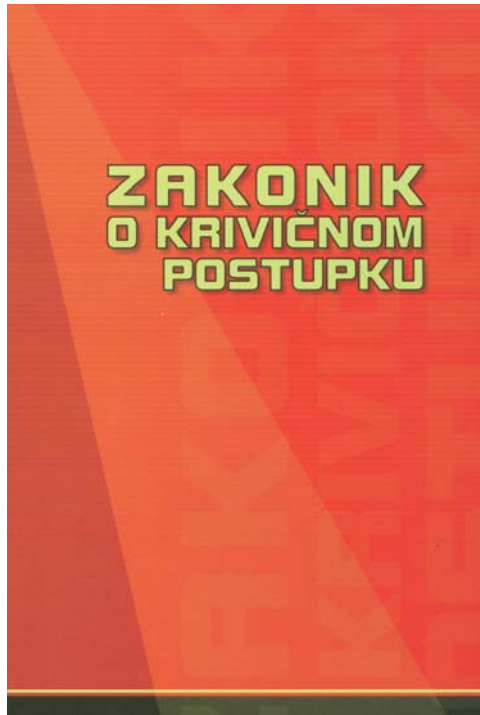
Строга обавеза

Из његовог својства државног органа произлази и строга обавеза јавног тужиоца, да у складу са чланом 13. став 2. с једнаком пажњом испита и утврди како чињенице које терете окривљеног, тако и оне које окривљеном иду у прилог. Да би могао тако да поступа, јавни тужилац мора да има висок степен *функционалне независности*, односно *самосталности* у свом раду.

Поред овога, иако на први поглед, нови ЗКП значајно оптерећује јавне тужиоца, пре свега тиме што им је поверено да воде истрагу, он у ствари, изузетно јача како њихов положај, тако и њихову начелну важност у правном систему.

Не само због тога што воде истрагу, већ и много више, тиме што су добили нове врло важне процесне функције, као што је повећана могућност поступања према принципу условљеног опортунитета кривичног гоњења (сада опроштај кривичног гоњења), а посебно, тиме што је уведен нови институт – споразум о признању кривице, чиме се омогућава како растерећење кривичног правосуђа, тако и

давање јавном тужиоцу далеко важније улоге него до сада. Неспорно је да су јавни тужиоци и њихови заменици, с обзиром на своје образовање и интелектуалне квалитете, способни да одговоре новим задацима у кривичном поступку, а држава би са своје стране, морала да уради све



што је објективно могуће да још додатно кадровски и технички ојача јавна тужилаштва.

Штетан утицај политике

Начелно, јавни тужилац не може имати исти степен независности као суд, али јавни тужилац мора бити функционално независан, односно самосталан у свом раду. Као што је то потребно и за судије, од пресудне је важности да се приликом избора јавних тужилаца и њихових заменика, потпуно елиминише штетни утицај политике. У чисто практичном смислу, може се очекивати да ће нови систем полагања правосудног испита и вредновања успеха на њему, те нова планирана улога будуће правосудне академије, то јест Националног института за обуку у правосуђу, омогућити избор и

напредовање оних кандидата за јавно-тужилачку функцију, који су се доказали не политичком подобношћу, већ искључиво својим људским и стручним квалитетом. У многим државама у пракси није велика разлика између положаја судија и јавних тужилаца.

Немачко искуство

Тако на пример, у Немачкој као традиционалној континентално-европској држави која се одликује владавином права, важи као правило да младе судије један период свог професионалног стажа морају провести као државни тужиоци и обрнуто, млади државни тужиоци морају да неко време професионално проведу као судије.

Њима се, наравно, гарантује сталност у том периоду, а формално немају стриктну обавезу пристанка на стицање таквог радног искуства. Али судија који не прихвати да буде једно време државни тужилац и обрнуто, не може да напредује у правосудној хијерархији, па стога највећи број судија и државних тужилаца у Немачкој прихватају такво решење, а поред тога, највећи број њих сматра да се ради о врло корисном искуству.

За стабилан правни систем и положај грађана у друштву, од огромне је важности да јавни тужилац оствари функционалну независност, да заиста делује самостално, те да у свом службеном поступању увек наступа непристрасно, у складу са начелом једнакости грађана пред законом. Као што је народ давно закључио, он мора, слично као што то важи и за суд у правној држави, да резонује – „ни по бабу ни по стричевима“.

(Аутор је генерални секретар Секретаријата за подршку спровођењу Националне стратегије реформе правосуђа) ❖

Др Јован Ђирић, виши научни сарадник
Института за упоредно право у Београду

РЕШЕЊА ДРУГИХ ЗЕМАЉА СУ ДОБРОДОШЛА

Устав је само оквир и нека његова не баш најбоља решења могу и морају да буду поправљена новим Законом о јавном тужилаштву.

Нови Устав Србије доноси и нека сасвим нова решења о правосуђу, а чини се посебно када је реч о организацији, устројству и функционању јавног тужилаштва. Уставне норме су, наравно, општег карактера и могу бити предмет различитих анализа и критичких опсервација. Има оних који сматрају да је учињен, ипак, један позитиван помак, док има оних који су склони да изрекну констатацију да ће у будућности ситуација, пре свега по питању самосталности и независности правосуђа, анархичитог тужилаштва, бити још и гора него до сада. Сматрам да је последња констатација, ипак, претерана, исувише nihilističkog и pesimističkog карактера. Њени заговорници као да желе да кажу да се и не може, нити вреди покушавати било шта учинити или поправити у будућем сету правосудних закона, који тек треба да буду донесени. Наравно, то није тачно. Може да се учини много у будућем Закону о јавном тужилаштву. Јер, Устав је, ипак, тек само оквир и нека не баш најбоља решења из њега могу и морају да се поправе.

Зато, никада не треба „дизати руке“, већ упорно и истрајно треба се борити да се у задатим

оквирима учине нека, колико код је могуће боља решења на плану самосталности јавног тужилаштва. То је био главни мотив и циљ писања књиге–студије „Јавни тужиоци и њихова улога у успостављању владавине права“. Књига се крајем прошле године појавила у издању „Центра за



мир“ и развој демократије, а њени потписници су др Јован Ђирић, мр Ана Кнежевић-Бојовић, мр Роберт Сепи и Марио Рељановић из Института за упоредно право.

Чини се да је не само за тужиоце, већ и за сваког читаоца,

посебно интересантан је упоредно правни део студије. Када је реч о тужиоцима, он говори о Препоруци Савета Европе, али и томе ко, како, по којој процедури и од стране кога бива изабран (постављен) за тужиоца, да ли за стално или на одређени временски период, какав је систем хијерахије и субординације, како је регулисано питање одговорности тужилаца...

Упоређујући нова српска уставна решења о јавним тужиоцима са неким решењима из Канаде, САД-а, Велике Британије, Холандије, Француске, Немачке, Чешке, Италије, Словеније, Хрватске, Македоније, Бугарске и Русије, ауторима се учинило да се у неким општим цртама могу извести закључци о сличностима са неким земљама. Односно, да се неке, сасвим уопштене сличности–паралеле могу повући са Италијом, Хрватском и Бугарском. Наравно, свака од ових земаља има неке своје специфичности, као што их уосталом и наша земља има. Оне и треба да буде испоштавано у правном систему једне земље као одраз историјских, психолошких и социолошких особености. Не треба, дакле, преписивати, нити тражити готова решења, али сагледавати решења других, ипак, може бити корисно и добродошло.

Имајући све то у виду, аутори студије истичу неколико предлога за будућа законска решења када је реч о јавним тужилаштвима.

1. Да се заменици тужиоца више не зову заменици тужиоца, већ тужиоци, а да се тужиоци (општински, окружни, републички...) назову, на пример, „генерални“ или „главни“. (Ово је важно из психолошких разлога како би се разбио систем и начин размишљања који, понекад, може имати извесне војничке карактеристике, а пре свега, карактеристике строге хијерархије и субординације.
2. Препоруке које виши тужиоци дају нижим, односно својим заменицима, нарочито ка-

„Требало би обезбедити пуну транспарентност у процесу избора чланова тужилаца за чланове Државног већа тужилаца. Односно, требало би обезбедити да приликом избора чланова овог Већа, глас самих тужилаца, а не глас законодавне или извршне власти, буде први, једини и последњи”

да се ради о препорукама да се одустане од кривичног гоњења у неком конкретном случају, морала би бити дата изричито у писменој форми. Ово би било на трагу ономе што стоји у Препоруци Савета Европе.

3. У тужилаштвима, као и у судовима, требало би увести систем случајног избора-одабира кривичних предмета. Предмети, односно кривичне пријаве, онако како стигну у тужилаштво, требало би да буду додељени (распоређени) „првом слободном“ тужиоцу (заменику), а не, на пример, ономе који је у политичком или неком другом смислу тренутно погоднији. (Овакав систем је недавно уведен и у Бугарској).
4. Требало би обезбедити пуну транспарентност у процесу

избора чланова тужилаца за чланове Државног већа тужилаца. Односно, требало би обезбедити да приликом избора чланова овог Већа, глас самих тужилаца, а не глас законодавне или извршне власти, буде први, једини и последњи.

5. Плате тужилаца и свих осталих запослених у тужилаштвима морају се непрестано усклађивати са променама у економском стању, односно морају бити стална брига државе и њених органа. Неће бити добро ако би само тужилачке плате биле усклађиване по том принципу, а не и плате осталог особља који дају значајну логистику тужиоцима и без којих они и не би могли

успешно да обављају посао.

6. Процес компјутеризације тужилаштва мора бити изведен до краја. Ово подразумева и

„Без обзира колико неко, оправдано или неоправдано, критикује нова Уставна решења, она, ипак, нису препрека за побољшање свеукупног положаја тужилаштва”

то да све архиве и базе података, које се сада налазе у поседу МУП-а, морају бити стављене на располагање тужилаштвима у потпуности без икаквих изузетака. То је нужан услов успостављања новог тужилачког концепта истраге у којем ће тужиоци

„Препоруке које виши тужиоци дају нижим, односно својим заменицима, нарочито када се ради о препорукама да се одустане од кривичног гоњења у неком конкретном случају, морала би бити дата изричито у писменој форми. Ово би било на трагу оно што стоји у Препоруци Савета Европе”

заиста „командовати“ МУП-ом, а не обрнуто.



7. Перманентна едукација тужилаца једно је од најважнијих питања, па се томе мора приступити далеко озбиљније, темељније и свеобухватније него до сада.

Ово је чини се минимум минимума, без којег се никако не може кренути у праву и свеобухватну реформу правосућа, односно његовог посебно важног дела-тужилаштва. Ако би се макар само ових седам предуслова остварило у новом Закону о јавном тужилаштву, аутори књиге сматрају да би то био први важан корак у даљој дугорочној реформи. А од мудрих Кинеза знамо да и пут до краја света, увек започиње првим кораком. ❖

Јован Крстић, заменик републичког тужиоца

КОМПРОМИСИ КОЧЕ

РЕФОРМУ ПРАВОСУЂА

Одвек сам се залагао за радикалну реформу јавног тужилаштва у форми држане адвокатуре и већу измену Закона о кривичном поступку који би довео до смањења репресије у друштву и даљег развоја демократских институција на уштрбинституција силе и власти. Овакав процес реформе правосуђа и законодавства је успорен услед разних компромиса, из кога је, између осталог, произашао нови Устав Републике Србије. Изгледа да је једина добра страна овог Устава да се може брзо мењати. Сматрам да је основни критеријум квалитета легитимности власти управо смањење укупне репресије у друштву и повећање права и слобода.

Нови Устав одражава конзервативан поглед на реформу правосуђа и посебно на положај јавног тужилаштва у правном систему Републике Србије. Постоје две кључне противречности које коче радикалну реформу јавног тужилаштва:

а) Национална стратегија реформе правосуђа је најавила оснивање специјалних тужилаштва које Устав уопште не предвиђа, већ само редовна јавна тужилаштва са Републичким јавним тужилаштвом као „највишим“. Дакле, „нова – стара“ организација јавне тужбе из времена социјалистичке изградње, догматски инспирисана, крута и нефлексибилна, осетљива на ударе организованог криминала и медија које инспиришу криминалци. То је уставно решење које не обезбеђује организациону самосталност и независност у

Насупрот препорукама Савета Европе, јача утицај извршне власти на вршење јавне тужилачке функције



поступању;

б) Нови Законик о кривичном поступку предвиђа проширену функцију јавне тужбе. Она захтева нову флексибилну структуру тужилаштва, са разгранатом департаментализацијом и специјализацијом, а истовремено задржава функцију истражног судије који се од независног процесног субјекта претворио у татора и саучесника тужиоца у претходном поступку, компромитујући тако независну позицију суда, дакле накардна

реформа ЗКП, која од тужиоца не чини процесно независног субјекта.

Можемо да констатујемо да је правосудна власт по Уставу нешто „мање равноправна“ од остале две власти и да су остављени разни реликти механизма који је у револуционарном периоду наше историје инструментализовао правосуђе. Није посвећена довољна пажња изградњи институције моћног Врховног касационог суда. Насупрот одредбама о уређењу судова, део Закона о јавном тужилаштву ушао је у

Устав тако да је надлежност и организација јавног тужилаштва и превише детаљно описана. Тиме се сужавају могућности радикалније реформе тужилаштва као специфичне државне адвокатске службе.

Носиоцима судске и јавнотужилачке функције даје се имунитет слабијег квалитета од онога који се даје носиоцима осталих јавних функција, уместо да се посебним чланом свима гарантује исти имунитет, а такозвани супер имунитет судијама Врховног касационог суда.

Кад је реч о односу према тужиоцима, на супрот препорукама Савета Европе, јача утицај извршне власти на вршење јавнотужилачке функције, што је резултат политичке праксе извршне власти. Пошто су ту политичку

„Одсуство прокламоване независности јавних тужилаца у Уставу Републике Србије сматрам рецидивом прошлости, када је тужилац имао обавезу да, између осталог, поступа по смерницама такозване друштвено-политичке заједнице”

праксу креирали углавном адвокати, онда ће они и њихови клијенти и сви други грађани Србије на суђењима пожњети оно што су посејали. Суд и јавно тужилаштво немају Уставом установљен буџет у који извршна власт не би могла завлачити руку.

Уставотворци су дозволили да чланове Високог савета судства бира Народна скупштина као сасвим друга, конкурентна власт, а што изгледа као да се повампирило револуционарно јединство власти из социјализма. Уместо да чланове тог тела бира Врховни касациони суд на општој седници и да се не дозволи посланицима, од којих су се неки

„Нови Устав одражава конзервативан поглед на реформу правосуђа и посебно на положај јавног тужилаштва у правном систему Републике Србије”

склонили од кривичног прогона у скупштинске клупе, да уопште дођу у такву прилику.

Разлоге за неусаглашеност уставних решења са препорукама Савета Европе видимо у претпоставци да је одсуство прокламовања независности јавних тужилаца у Уставу Републике Србије сматрамо рецидивом прошлости, када је тужилац из прагматичних разлога у циљу остваривања друштвених промена, имао обавезу да, између осталог, поступа по смерницама такозване друштвено-политичке заједнице.

Проблем је што се независност јавног тужилаштва неосновано поистовећује са независношћу судова и то је највероватније, био главни аргумент при формулисању Устава. Независност судова је јасно дефинисана, јер је гарантована и обезбеђена Уставом, управо због позиције суда у поступку и у систему поделе власти. Конкретно, независност јавног тужиоца у раду огледа се у томе што је дужан да истражи и спроведе поступак у свим кривично-правним стварима, посебно у случајевима кршења људских права, без обзира ко је та кршења извршио. С тим у вези, у свом раду јавни тужиоци морају строго да поштују самосталност и непристрасност судија (тачка 19.)

„Надлежност и организација јавног тужилаштва превише је детаљно описана у Уставу. Тиме се сужавају могућности радикалније реформе тужилаштва као специфичне државне адвокатске службе”

Препорука у тачки 5. још

конкретније обезбеђује исправно вршење дужности јавног тужиоца, тако што му даје право на физичку заштиту власти. У препоруци стоји и обавеза да државе предузму мере у циљу обезбеђења да јавни тужиоци имају могућност да врше своје дужности и обавезе без непотребног уплитања или изложености разним врстама одговорности.

Зашто је неопходна независност, а не само прокламована уставна самосталност јавног тужилаштва?

„Носиоцима судске и јавнотужилачке функције се даје имунитет слабијег квалитета од онога који се даје носиоцима осталих јавних функција”

Независност јавног тужилаштва у раду је схваћена као неопходан део функционисања кривично-правног система, дакле, као процесна претпоставка функционисања независног правосуђа у кривичној материји, а не као независност у систему поделе власти. Савет Европе је препоручио мере којима се обезбеђује да јавни тужиоци могу да врше своје дужности, па се тако у тачки 9. наводи да организација и унутрашње уређење јавног тужилаштва, посебно у додели-

вању и прерасподели предмета, мора да испуњава захтеве непристрасности и независности и максимализује правилно функционисање кривично-правног система, посебно у односу на потребан ниво стручности и специјализације по сваком питању. ❖

Етички савет уместо Суда части

Избори одржани за све органе предвиђене статутом

После двогодишње паузе, прошлог новембра је у Београду одржана четврта скупштина Удружења тужилаца и заменика тужилаца Србије, која је због актуелне друштвене ситуације била посвећена етици у тужилаштву и изборима за органе Удружења.

Усвојене су измене етичког кодекса, а у расправи о том питању активно учешће узели су Јулија Роиг (АВА СЕЕП), Ливио Сарандра (OSCE) и Данијел Стјуарт из Министарства правде САД-а.

Значајовог питања је изузетан, јер је току припрема Закона о јавном тужилаштву, који се бави овим питањима. Да бисмо добили већусамосталност, одсуштинског утицаја је да степен одговорности буде на истом нивоу. Посебно, када се има у виду улога тужиоца у новом Законику о кривичном поступку.

Изборним активностима, на Скупштини су установљени нови органи и изабрани чланови. Избори су одржани за све органе предвиђене статутом.

Председник Скупштине је биран и поред чињенице да је по статуту мандат трајао још годину дана. Превагнуо је став да треба изабрати председника, јер је изменама статута предвиђено да се наредна Скупштина одржи за три године. Између два кандидата, за новог председника је већином гласова изабран Зорин Зоговић, окружни тужилац из Зајечара. Истовремено, изабрана су и три потпредседника.

Као нови орган, изменама статута установљен је Управни одбор, као репрезентативно тело, које треба да доноси све потребне одлуке између скупштинских заседања. Одбор има 25 чланова,

а приликом њиховог избора водило се рачуна о заступљености по територијалном принципу.

Као оперативно радно тело Управног одбора, установљен је Извршни савет. Он има пет чланова и доноси неопходне одлуке између два заседања одбора. Све одлуке Управни одбор мора да потврди на првом заседању.

стоје пријаве за прекршај норми садржаних у Кодексу.

Нашој Скупштини су присуствовале колеге из тужилаштва, односно удружења тужилаца Македоније, Црне Горе, Босне и Херцеговине, Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине. Њихов долазак је искоришћен и за потписивање

Задачи новог тела

За чланове Етичког савета изабрани су Ненад Укропина, заменик републичког јавног тужиоца, Лазар Давидов општински јавни тужилац у Оџацима, Радмила Јовановић, окружни јавни тужилац у Крушевцу, Јусуф Сулејмани, општински јавни тужилац у Прешеву и Небојша Живковић, заменик трећег општинског јавног тужиоца у Београду.

Примарни задатак Етичког комитета у наредном периоду биће доношење правилника о раду, којим ће се дефинисати начин рада, унутрашње уређење, као и однос Етичког савета према јавности. Након тога, у складу са донетим правилником о раду, Етички комитет ће разматрати да ли се сви носиоци јавнотужилачке функције, вршећи своје дужности, придржавају кодекса понашања и да ли поступају у складу са стандардима професионалне одговорности. Односно, разматраће професионално понашање, понашање у међусобним односима, улогу у кривичном поступку и другим судским поступцима, однос према законодавној и извршној власти, као и понашање носиоца јавнотужилачке функције у свакодневном животу.

На крају треба истаћи да су на адресу Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије већ стигле притужбе грађана на рад и понашање појединих тужилаца, које ће, након доношења правилника о раду, овај орган узети у разматрање и донети одговарајуће одлуке из своје надлежности.

Небојша Живковић, члан Етичког комитета

Као својеврсно средство ради повећања одговорности, изменама Статута и Етичког кодекса, уместо досадашњег Суда части установљен је Етички савет и изабрано пет његових чланова. Овај орган би требало да поступа на основу правила о раду, које ће сам донети у ситуацијама када против чланова Удружења по-

споразума о сарадњи на коме се радило током претходне године. Ови споразуми требало би да допринесу бољој сарадњи и повезаности између удружења тужилаца потписница.

Александар Милосављевић,
председник Извршног савета
Удружења



"This material has been produced with financial assistance of U.S. Agency for International Development (USAID) under the terms of its Cooperative agreement With the American Bar Association Central European and Euroasian Law Initiative (ABA/CEELI). The contents of this material are the responsibility of the author(s) and do not necessarily reflect the views of ABA/CEELI, USAID and the United states Gouverment."

"Штампање овог материјала омогућено је уз финансијску помоћ Агенције САД за међународни развој на основу Кооперативног споразума са Америчким удружењем правника Правна иницијатива за Средњу Европу и Евроазију. Мишљења и становишта аутора изнета у овом материјалу не морају неизоставно представљати и мишљења АВА/СЕЕЛИ, Агенције САД за међународни развој и владе САД."