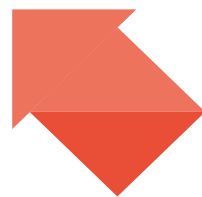




УДРУЖЕЊЕ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА  
И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

# ЈАЧАНЈЕ ПОЛОŽАЈА, НАДЛЕЖНОСТИ I ИНТЕГРИТЕТА ДРЖАВНОГ ВЕЋА ТУЖИЛАЦА

---



# **JACANJE POLOZAJA, NADLEŽNOSTI I INTEGRITETA DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA**

Ovu publikaciju finansijski su pomogli Ambasada Holandije u Srbiji i OEBS. Sadržaj publikacije isključiva je odgovornost Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i nužno ne odražava stavove Ambasade Holandije i OEBS-a.

**Autori**

dr Goran Ilić  
mr Marina Matić Bošković  
Radovan Lazić

**Izdavač**

Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije

**Za izdavača**

dr Goran Ilić  
predsednik Udruženja javnih tužilaca i zamenika  
javnih tužilaca Republike Srbije

**Urednik izdanja**

dr Goran Ilić

**Lektura**

Nenad Bukarica

**Dizajn i prelom**

Corporative Image

**Štampa**

Corporative Image

**Tiraž**

600

Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije zahvaljuje se svim javnim tužiocima, zamenicima javnog tužioca i saradnicima na aktivnom učešću u projektu i odzivu da učestvuju u istraživanju i konsultacijama. Zahvaljujemo se i svim saradnicima na projektu bez kojih ne bi bilo moguće prikupiti podatke i pripremiti analizu i preporuke.

CIP - Katalogizacija u publikaciji -  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

347.963 (497.11)

ILIĆ, Goran, 1963-

Jačanje položaja, nadležnosti i integriteta Državnog veća tužilaca / Goran Ilić, Marina Matić Bošković, Radovan Lazić. - Beograd : Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije, 2015 (Beograd : Corporative Image). - 109 str. : graf. prikazi, tabele ; 24cm

Tiraž 600. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija : str. 64-66.

ISBN 978-86-87259-40-9

1. Matić Bošković, Marina, 1977 - [autor] 2. Lazić, Radovan, 1970- [autor]

a) Srbija, Državno veće tužilaca  
COBISS.SR-ID 214036263

dr Goran Ilić - mr Marina Matić Bošković - Radovan Lazić

**JACANJE POLOŽAJA, NADLEŽNOSTI I  
INTEGRITETA DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA**

Beograd, 2015



## SADRŽAJ

SADRŽAJ .....	5
UPRAVLJANJE PRAVOSUDNIM SISTEMOM I PRAVOSUDNI SAVETI .....	7
I DEO ANALIZA UREĐENJA JAVNOG TUŽILAŠTVA I DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA .....	17
1. ANALIZA UREĐENJA JAVNOG TUŽILAŠTVA.....	17
1.1. Ustavni položaj javnog tužilaštva .....	17
1.2. Svemoć monokratskog principa i nemoć zamenika javnog tužioca .....	19
1.3. Nesputana hijerarhija u Tužilaštvu .....	20
2. ANALIZA ZAKON O DRŽAVNOM VEĆU TUŽILACA IZ UGLA MEĐUNARODNIH DOKUMENATA I ISTRAŽIVANJA.....	27
2.1. Osnovne odredbe.....	27
2.2. Odredbe o izboru kandidata .....	33
2.3. Zaključak.....	35
3. DRŽAVNO VEĆE TUŽILACA – REALNOST I POTREBA.....	36
II DEO ANALIZA INSTITUCIONALNIH KAPACITETA DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA .....	49
1. Institucionalni kapaciteti.....	49
III PREPORUKE.....	59
Literatura .....	64
Izvori.....	65
III ANEKS – rezultati istraživanja CeSID-a .....	67
ISTRAŽIVANJE „JAČANJE NEZAVISNOSTI I INTEGRITETA TUŽILACA“ ...	69
METODOLOŠKE NAPOMENE.....	71
1. DOMETI DOSADAŠNJIH REFORMI U TUŽILAŠTVU .....	74
2. PERCEPCIJA TUŽILAČKOG SISTEMA .....	81
3. STRUKA O RADU DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA.....	84

4.	STAVOVI O UDRUŽENJU JAVNIH TUŽILACA I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA .....	92
5.	STAVOVI O TUŽILAČKOJ ISTRAZI I SPECIJALIZACIJI TUŽILAŠTAVA.....	94
6.	MREŽA SUDOVA I TUŽILAŠTAVA.....	96
7.	NAČIN RASPODELE PREDMETA .....	98
8.	IZBOR I STATUS JAVNIH TUŽILACA I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA .....	101
9.	VREDNOVANJE RADA JAVNIH TUŽILACA I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA.....	103

# UPRAVLJANJE PRAVOSUDNIM SISTEMOM I PRAVOSUDNI SAVETI

mr Marina Matić Bošković<sup>1</sup>

Republika Srbija je kao jedan od dugoročnih ciljeva postavila pridruživanje Evropskoj uniji. Proces evropskih integracija zahteva suštinske reforme u pregovaračkim poglavljima. Oblast pravosuđa obuhvaćena je pregovaračkim poglavljem 23 za koje je pregovaračka grupa pripremila treću verziju Akcionog plana koji se oslanja na pravne tekovine Evropske unije, ali i na međunarodne standarde i dobru praksu u pitanjima koja nisu regulisana pravnim tekovinama.

Kako bi doprinelo naporima Republike Srbije u procesu sprovođenja reformi, Udruženje tužilaca Srbije je usmerilo napore na identifikovanje izazova i definisanje preporuka za njihovo prevazilaženje u oblastima koje se odnose na javno tužilaštvo, kako sa aspekta efikasnosti, tako i sa stanovišta kvaliteta i pristupa pravdi.

Udruženje tužilaca Srbije je u 2014. godini preduzelo niz aktivnosti, uz podršku Ambasade Holandije i Misije OEBS u Srbiji, kako bi doprinelo jačanju položaja, nadležnosti i integriteta Državnog veća tužilaca. Udruženje tužilaca se i pre donošenja Ustava RS iz 2006. godine zalagalo za uspostavljanje tužilačkog saveta koji bi bio garant samostalnosti, odnosno nezavisnosti tužilaca i zamenika tužilaca. Međutim, veliki broj izazova i prepreka u praksi onemogućili su ostvarivanje ovog cilja. U uvodnom delu autori će se ukratko osvrnuti na iskustva drugih država u tranziciji koje su uvodile pravosudne savete, a njihova iskustva ugrađena su u preporuke koje su navedene.

Nezavisnost pravosuđa je oblast u kojoj se detaljno prati napredak u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. I Republika Srbija je prepoznala značaj nezavisnosti pravosuđa, koja se ističe kao jedan od ciljeva Strategije reforme pravosuđa Srbije iz 2006. godine, kao i Strategije iz 2013. godine.

Prilikom praćenja da li je nezavisnost ostvarena u državama Centralne i Istočne Evrope, kao i u drugim državama u tranziciji, često se stepen napretka ocenjuje samo na osnovu jednog aspekta, odnosno institucionalnih i

---

1 mr Marina Matić Bošković, istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo, potpredsednica Programskog saveta



zakonskih reformi. Institucionalne reforme su najčešće usmerene na promovisanje jednog modela upravljanja pravosudnim sistemom, a to je osnivanje pravosudnih saveta. Osnivanje pravosudnih saveta promoviše se kao univerzalno i odgovarajuće rešenje kojim će biti otklonjeni svi problemi koji su proizlazili iz situacije da je pravosudnim sistemom upravljalo ministarstvo pravde. Uspostavljanje modela pravosudnih saveta ima za cilja da unapredi nezavisnost pravosuđa, spreči političke uticaje na pravosuđe i poboljša ukupne rezultate rada nosilaca pravosudnih funkcija i čitavog sistema.

Međutim, u Srbiji, kao ni u drugim državama u tranziciji, model pravosudnih saveta nije ostvario očekivane rezultate. U jednom broju država u Centralnoj i Istočnoj Evropi, osnivanje pravosudnih saveta dovelo je do još većih problema u funkcionisanju pravosudnog sistema i negiralo vrednosti zbog kojih su na prvom mestu i osnovani.

Do ranih devedesetih godina dvadesetog veka, Evropska unija i Savet Evrope nisu pridavali previše značaja modelima upravljanja pravosudnim sistemom. Tek usvajanjem EU Kriterijuma iz Kopenhagena 1993. godine kako bi se obezbedio proces pristupanja EU i uslovi koje bi države kandidati trebalo da ispune, otvorilo se pitanje standarda upravljanja pravosudnim sistemom. Posledica zajedničkih aktivnosti EU i Saveta Evrope je stvaranje pritiska posebno na države Centralne i Istočne Evrope<sup>2</sup> da svoje modele upravljanja pravosuđem usaglase sa modelom evropskih pravosudnih saveta.

Savet Evrope je preporučio uvođenje pravosudnih saveta kao modela upravljanja pravosudnim sistemom 1994. godine.<sup>3</sup> U to vreme postojalo je nekoliko modela, pa je Savet Evrope bio uzdržan u preporučivanju promena sistema upravljanja pravosuđem koje je funkcionisalo dobro u praksi.<sup>4</sup> Međutim, tokom vremena i EU i Savet Evrope su napustili početnu fleksibilnost i zagovarali su uvođenje pravosudnog saveta. U periodu proširenja EU 2004. godine, kada su članice Evropske unije postale uglavnom bivše komunističke države Centralne Evrope i baltičke države<sup>5</sup>, Evropska komisija je iskoristila tzv. „predpristupno uslovljavanje“ kako bi izvršila pritisak na Estoniju, Le-

---

2 Promovisanje uvođenja pravosudnih saveta nije ograničeno samo na države Centralne i Istočne Evrope. Parlamentarna skupština Saveta Evrope kritikovala je Nemačku zato što nema pravosudni savet. Videti Resolution 1685 (2009), Allegations of politically-motivated abuses of the criminal justice system in CoE member states, usvojena 30. septembra 2009, para. 5.4.1.

3 Komitet ministara, Preporuka br. R (94) 12, 13. oktobar 1994.

4 Explanatory Memorandum in the Annex, at para. 16.

5 Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Estonija, Litvanija i Latvija. 2004. su Evropskoj uniji pridružile i Malta i Kiprar.

toniju i Slovačku da uspostave pravosudne savete.<sup>6</sup> Evropska komisije je išla korak dalje i u proširenju 2007. godine zahtevala od Bugarske i Rumunije da usvoje model pravosudnih saveta.

Osnivanje pravosudnih saveta je predstavljalo svojevrsan izazov za države kandidate za članstvo u EU, s obzirom da ni EU ni Savet Evrope nisu definisali čvrst normativni okvir i kriterijume koje države treba da ispune prilikom osnivanja saveta. Obe organizacije su prihvatile preporuke različitih konsultativnih tela koje većinom čine nosioci pravosudnih funkcija<sup>7</sup>, bez dodatne analize njihovog sadržaja.

Ne postoji formalni dokument koji definiše model upravljanja pravosudnim sistemom, ali se iz različitih dokumenata EU i Saveta Evrope mogu izdvojiti standardi: (a) pravosudni saveti moraju biti regulisani ustavom;<sup>8</sup> (b) najmanje polovinu članova saveta moraju činiti nosioci pravosudnih funkcija koje su izabrale njihove kolege;<sup>9</sup> (c) pravosudni saveti bi trebalo da imaju mogućnost odlučivanja, a ne samo savetodavna ovlašćenja;<sup>10</sup> (d) pravosudni saveti bi trebalo da imaju suštinske nadležnosti u svim pitanjima koja se tiču karijere nosilaca pravosudnih funkcija uključujući izbor, imenovanje, napredovanje, upućivanje, razrešenje i disciplinski postupak;<sup>11</sup> (e) predsedavajućeg pravosudnog saveta mora birati sam savet i to iz reda sudija, a u državama sa parlamentarnim siste-

---

5 U Slovačkoj je Evropska komisija uspjela i pravosudni savet Slovačke je počeo sa radom u 2002. godini. Estonija je 2010. godine usvojila modifikovani model pravosudnog saveta.

7 Konsultativno veće evropskih sudija, kao savetodavno telo Saveta Evrope u pitanjima nezavisnosti, nepristrasnosti i stručnosti sudija; Lisabonska mreža, konsultativno telo Saveta Evrope o obuci sudija takođe čine većinom nosioci pravosudnih funkcija; Evropska mreža pravosudnih saveta, kao nezavisno telo koje finansira Evropska komisija, definiše standarde u upravljanju pravosudnim sistemom.

8 Evropska mreža pravosudnih saveta (ENCJ), Izveštaj o pravosudnim savetima 2010- 2011, paragraf 1.4; Mišljenje br. 10 (2007) Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE), Strazbur, 21-23 novembar 2007, paragraf 11. Evropska povelja o statutu za sudije, Strazbur, 8 -10 jul 1998, paragraf 1.2.

9 ENCJ, Izveštaj o pravosudnim savetima 2010-2011, paragraf 2.1; CCJE, Mišljenje br. 10 (2007), paragraf 18; Evropska povelja o statutu za sudije, Strazbur, 8 -10 jul 1998, paragraf 1.3; Rezolucija ENCJ o "Samoupravi za pravosuđe: balansiranje nezavisnosti i odgovornosti" iz maja 2008 ("Rezolucija iz Budimpešte"), paragraf 4 (b); Preporuka CM/Rec (2010) 12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost, usvojena 17. novembra 2010, paragraf 27

10 ENCJ, izveštaj 2010-2011, paragrafi 3.4 i 3.13; CCJE, Mišljenje br. 10 (2007), paragrafi 48, 49 i 60. Evropska povelja o statutu za sudije, paragrafi 3.1, 4.1. i 7.2.; Preporuka CM/Rec (2010) 12 Komiteta ministara državama članicama, paragraf 46.

11 ENCJ, Izveštaj 2010-2011, paragraf 3.1; CCJE, Mišljenje br. 10 (2007), paragraf 42. Evropska povelja o statutu za sudije, paragraf 1.3..

mom to može biti šef države ukoliko ima samo formalna ovlašćenja;<sup>12</sup> (f) predsednici sudova i potpredsednici nisu isključeni iz članstva u savetu<sup>13</sup>.

Modeli upravljanja pravosudnim sistemom razlikuju se od države do države. Moguće je izdvojiti pet modela koji postoje u Evropi: (1) ministarski model upravljanja; (2) model pravosudnog saveta; (3) model sudske službe; (4) hibridni model i (5) socijalistički model.

Model u kojem pravosudnim sistemom upravlja ministarstvo pravde predstavlja najstarije rešenje. U ovom modelu ministarstvo pravde ima ključnu ulogu kako u postavljanju i napredovanju nosilaca pravosudnih funkcija tako i u pravosudnoj upravi. Ovaj model postoji u Nemačkoj, Austriji, Češkoj, Finskoj i drugim državama. Ne treba da zavara naziv modela i da se misli da nosioci pravosudnih funkcija nemaju nikakvu ulogu u postavljanju i napredovanju sudija i u sudskoj upravi i da ministarstvo pravde jednostrano vrši sve ove funkcije. U ministarskom sistemu postoje i druga tela, kao što su parlament, pravosudni odbori, ombudsman ili profesionalna udruženja koja imaju značajnu ulogu u upravljanju sistemom. Često u ovim sistemima ključnu ulogu ima predsednik apelacionog ili vrhovnog suda, čije mišljenje se traži prilikom napredovanja, imenovanja ili drugih važnih pitanja. Iako se ovaj model naziva ministarskim, ne znači da izvršna vlast ima ekskluzivna ovlašćenja. Kritike usmerene na ovaj model u mnogim međunarodnim dokumentima i akademskim člancima su više usmerene na državno upravljanje pravosudnim sistemom, kakvo je postojalo u socijalističkim državama, jer ministarski model čak i kad se tako naziva više ne postoji u izvornom obliku u Evropi.

Model pravosudnih saveta ogleda se u postojanju nezavisnog tela koje je postavljeno između pravosuđa i politički odgovorne državne administracije (ministarstva ili parlamenta). Pravosudnim savetima data su značajna ovlašćenja u pogledu izbora i napredovanja nosilaca pravosudnih funkcija i/ili u sprovođenju disciplinskog postupka protiv nosilaca funkcije. Iako pravosudni saveti mogu imati ulogu i u upravljanju, rukovođenju i finansijama pravosuđa, ova ovlašćenja ostaju sekundarna u odnosu na nadležnosti koje se odnose na statusna pitanja nosilaca pravosudnih funkcija. Grupi država u kojima postoji ovaj model pripadaju Belgija, Bugarska, Francuska, Mađarska (do 2011), Italija, Litvanija, Holandija, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija i Španija. Međutim, ne ispunjavaju svi ovi saveti gorenavedene standarde.<sup>14</sup>

12 ENCJ, Izveštaj 2010-2011, paragraf 4.1; CCJE, Mišljenje br. 10 (2007), paragraf 33.

13 CCJE, Mišljenje br. 10 (2007), paragraf 26.

14 Klasifikacija nekoliko pravosudnih saveta, može biti predmet diskusije. Tako neko može tvrdi-

U sistemima gde postoji model sudske službe, osnovna funkcija nezavisnog tela je u oblasti administracije (nadzor na sudskom pisarnicom, prilikom predmeta, savladavanjem priliva, unapređenje pravne ujednačenosti, kontrola kvaliteta, itd), upravljanja sudovima (održavanje zgrada, automatizacija procesa rada, obuke), i upravljanje sudskim budžetom. U odnosu na model pravosudnih saveta, u modelu sudske službe, ograničena je uloga nezavisnih tela u imenovanju i napredovanju nosilaca pravosudnih funkcija i nemaju nadležnost za disciplinski postupak protiv nosilaca funkcije. Nadležnost za statusna pitanja sudija nekada je u ovim modelima poverena nezavisnim telima kao što su komisije za izbor koje funkcionišu nezavisno od sudske službe. Primeri država u kojima postoji ovaj modelu su Danska, Irska, Norveška i Švedska.

Hibridni modeli obuhvataju modele koji kombinuju različite komponente prethodna tri modela na način da ih je teško uklopiti u postojeće tri grupe. Hibridni modeli postoje u Engleskoj i Velsu, Estoniji, Islandu i Švajcarskoj. Teško je uopštiti karakteristike ovih modela, jer obuhvataju komisije za izbor koje su nadležne za izbor sudija do određene instance u sistemu, dok su ostale nadležnosti sudske uprave poverene drugim telima (Engleska i Vels); države u kojima pravosudni saveti postoje paralelno sa drugim jakim nacionalnim telima koja su nadležna za pravosudnu upravu (Mađarska posle 2011); države u kojima ministar pravde deli ovlašćenja sa sudijama Vrhovnog suda (Kipar); federalne države u kojima se sudska uprava razlikuje od države do države (Švajcarska); i mikro države u kojima je sudska uprava organizovana prema njihovim specifičnim potrebama (Lihtenštajn i Luksemburg).

U socijalističkom modelu sudske uprave ovlašćenja nad nosiocima pravosudnih funkcija kao i nad čitavim pravosudnim sistemom koncentrisana je u tri institucije – Glavni tužilac, Vrhovni sud i predsednici sudova – koje kontroliše komunistička partija. Specifičnosti sistema se razlikuju od države do države, ali su postojali zajednički mehanizmi: ovlašćenje komunističke partije da razrešava sudije koji nisu vršili sudijsku dužnost u skladu sa politikom partije; česte procena sudija; premeštanje i degradacija sudija bez odluke disciplinskog suda; predsednik suda je arbitrarno dodeljivao predmete; premeštanje sudija u okviru njihovog suda ili odlučivanje o bonusima na platu; vrhovni sud je mogao da preuzme bilo koji predmet od nižeg suda i da odlučuje u tom predmetu; glavni tužilac je imao pravo da zahteva preispitivanje bilo koje sudske odluke, uključujući i konačne odluke.<sup>15</sup> Čist sovjetski

---

ti da je holandski savet bliži modelu sudske službe.

15 Više o opisu nadležnosti tužilaca u sovjetskom sistemu: GB SMITH, *The Soviet Procuracy and the Supervision of Administration* (1978) or GG Morgan, *Soviet Administrative Legality: The*

ski model sudske uprave ne postoji više u Evropi. Međutim, važno je spomenuti ovaj model u evropskom kontekstu, jer se države teško odriču elementa socijalističkog modela, kao što su svemoćni predsednik vrhovnog suda, glavni tužilac i predsednici sudova, odnosno rukovodioci tužilaštva, koji predstavljaju tačke rizika jer je preko njih lako uticati na sistem.

Na prvi pogled, čini se da se većina država EU opredelila za model pravosudnog saveta. Međutim, to ne znači da su u svim državama ispoštovane preporuke EU i Saveta Evrope u pogledu standarda koje bi pravosudni saveti trebalo da ispune. Sastav, nadležnosti kao i ovlašćenja saveta se razlikuju od države do države. Tako, u Francuskoj, Holandiji i Portugalu sudije ne čine većinu u savetu, u Španiji članove saveta koji su nosioci pravosudne funkcije ne biraju njihove kolege. U Belgiji, Poljskoj i Sloveniji, pravosudni saveti nemaju ulogu u disciplinskom postupku. Mađarski savet pravosuđa bio je u saglasnosti sa preporukama EU i Saveta Evrope, dok Orbanova vlada 2011. godine nije sprovela pravosudne reforme i značajan deo nadležnosti prenela sa Visokog saveta pravosuđa Mađarske na novoosnovanu Nacionalnu pravosudnu kancelariju.

Model pravosudnih saveta koji se promoviše u Evropi i čije uvođenje se savetovalo postkomunističkim državama, predstavljao je centralizovanje nadležnosti svih pitanja koja utiču na karijeru nosilaca pravosudnih funkcija u pravosudni savet, a upravljanje savetom povereno je nosiocima pravosudnih funkcija. Preduslov da bi ovakav model ostvario svoju svrhu je da su nosioci pravosudnih funkcija (sudije i tužioci) pouzdani, odgovorni i da znaju da upravljaju pravosudnim sistemom. Tek kada su ispunjeni ovi preduslovi opravdano je odvojiti i zaštititi pravosuđe od bilo koje mogućnosti kontrole spolja. Uporednopravnom analizom može se zaključiti da je italijanski model pravosudnog saveta imao pretežan uticaj i inspirisao donosiocima preporuka, koji su promovisali model apsolutne pravosudne nezavisnosti.

Međutim, u državama u tranziciji, u kojima postoji diskontinuitet u vrednosnom sistemu, uvek postoji protivrečnost između iskustva i vrednosti. Teško je zamisliti da su nosioci pravosudnih funkcija koji su pripadali komunističkom režimu, preko noći mogli da se pretvore u nezavisne i odgovorne pravosudne menadžere. Međutim, kada su ubrzo nakon pada komunističkog režima uspostavljena tela pravosudne samouprave, upravo su nosioci pravosudnih funkcija koji su radili u komunističkom sistemu, zbog godina

---

Role Of Attorney General's Office (1962). A comparative East/West assessment is offered in Public Interest Parties and the Active Role of the Judge in Civil Litigation (JA Jolowicz ed., 1974).

iskustva, postavljani na ključne pozicije u novom institucionalnom okruženju.

U praksi država Centralne i Istočne Evrope, model pravosudnih saveta<sup>16</sup> i pravosudne samouprave došao je prerano, pre nego što su sprovedene prave strukturne reforme i pre nego što se desio (prirodni) odliv sudija.

Slovački Nacionalni pravosudni savet može predstavljati primer sa kojim su se sve problemima susretale tranzicione države prilikom uvođenja pravosudnih saveta. U Slovačkoj je 2001. godine uveden pravosudni savet, kao telo koje je uređeno Ustavom.<sup>17</sup> Savet čini 18 članova: 8 sudija koje biraju nosioci pravosudne funkcije, 3 člana koja bira Parlament, 3 člana koja imenuje predsednik države i 3 člana koja imenuje Vlada. Predsednik Vrhovnog suda je po funkciji član Saveta, koji je u isto vreme po zakonu predsedavajući Saveta. U praksi, profesionalne sudije su uvek imale većinu u Savetu.<sup>18</sup> Međutim, umesto da se sprovede depolitizacija pravosuđa, svaki izbori za Savet imao je za posledicu podnošenje ustavnih žalbi, a Savet i Ministarstvo pravde su u 2010. godini ušli u politički sukob, u kojem je svaka strana pokušavala da pridobije političke saveznike. Sa druge strane, Savet nije preduzeo značajnije mere za povećanje transparentnosti. Izbor i napredovanje sudija su ostali netransparentni kao i dok je ta nadležnost pripadala Ministarstvu pravde. Sudske odluke su počele da se objavljuju tek kada je Ministarstvo pravde preuzelo 2006. godine na sebe da na internet prezentaciji objavljuje odluke građanskih i privrednih sudova. Javno mnjenje je smatralo da Savet otežava uvođenje transparentnosti i da sednice organizuje na udaljenim lokacijama kako bi sprečio novinare i zainteresovanu javnost da prisustvuju. Sve u svemu uvođenje Saveta je pogoršalo poverenje javnosti u pravosudni sistem.<sup>19</sup>

---

16 Nisu sve države Centralne i Istočne Evrope usvojile preporučeni model pravosudnih saveta. Na primer, Češka je zadržala ministarski model. Neke države koje su uvele pravosudne savete nisu ispratile sve standarde. Na primer, Poljska nikad nije prenela sve nadležnosti koje se odnose na karijeru sudija na Nacionalni savet pravosuđa, a 2007. godine je zabranila predsednicima sudova da budu članovi Saveta. A. Seibert-Fohr (ur) *Judicial Independence in Poland*, in *Judicial Independence in Transition*, 2012, str. 667. Estonija se odlučila za model u kojem pravosudni savet deli mnoge nadležnosti sa ministarstvom pravde. A. Seibert-Fohr (ur) *Judicial Independence in Estonia*, in *Judicial Independence in Transition*, 2012, str. 739.

17 Član 141a Ustava Republike Slovačke.

18 Prvi sastav Saveta (2002-2007) činilo je 12 sudija, dok je drugi sastav (2008-2013) činilo 16 sudija, s obzirom da su i drugi predlagači mogli da predlože sudije. Ovi rezultati ukazuju da je neophodno pažljivo odlučivati o načinu izbora nosilaca pravosudnih funkcija za Savet.

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

Praksa je pokazala da su pravosudni saveti neprimereni za države u tranziciji, s obzirom da etička kultura i strogi osećaj pravosudne dužnosti još uvek nedostaju. Umesto velikih institucionalnih promena, bolje je unapređivati efikasnost i transparentnost rada pravosuđa, primenom malih promena kao što su transparentan postupak izbora i napredovanja; otvaranje srednje i najviše instance za kandidate van pravosudne profesije; obuka sudija, uključujući strane jezike; povećanje sudskog pomoćnog osoblja kako bi se rasteretile sudije administrativnog tereta, profesionalizacija rukovodilaca, odnosno menadžera u sudu, objavljivanje svih sudskih odluka preko interneta, objavljivati biografije sudija na internet stranicama nadležnih sudova, obezbediti informacije u realnom vremenu o kretanju predmeta, strogo poštovati princip „slučajne dodele“ predmeta.

Prilikom donošenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa Srbije u maju 2006. godine najavljeno je osnivanje Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, kao institucija koje imaju za cilj da garantuju nezavisnost pravosuđa. U Ustavu Republike Srbije koji je usvojen u novembru 2006. godine Državno veće tužilaca definisano je „kao samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca“<sup>20</sup>. Ustavom se uređuje i sastav Državnog veća tužilaca, tako što većinu članova Državnog veća čine javni tužioc (šest izbornih članova i Republički javni tužilac po položaju). Međutim, Ustav ne predviđa da izborne članove iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca biraju njihove kolege, već je uređene te materije prepušteno slobodi zakonodavca. Kada je u pitanju nadležnost Državnog veća tužilaca Ustavom je nadležnost određena veoma usko i odnosi se samo na izbor, napredovanje i razrešenje.<sup>21</sup>

Zakonodavac u Srbiji se odlučio da proširi ovlašćenja Državnog veća tužilaca, tako da je Zakonom o Državnom veću<sup>22</sup> predviđeno da ima nadležnost i u disciplinskom postupku, donosi Etički kodeks, priprema i izvršava tužilački budžet, vrednuje rezultate rada tužilaca i zamenika, predlaže program obuke kako za zamenike koji su prvi put izabrani, tako i za one koji su na stalnoj funkciji, daje mišljenje na zakone u proceduri i učestvuje u sprovođenju Nacionalne strategije reforme pravosuđa. Takođe, od juna 2016. godine planirano je da se na Državno veće tužilaca prenese sa Ministarstva pravde nadležnost i za deo budžeta koji se odnosi na zaposlene u tužilaštvima. Državno veće tužilaca bi trebalo da preuzme i donošenje Pra-

---

20 Član 164. Ustava RS.

21 Član 165. Ustava RS.

22 “Službeni glasnik RS”, br. 116/2008, 101/2010 i 88/2011.

vilnika o upravi u javnom tužilaštvu, kao i upravljanje IT sistemom u tužilaštvima. Imajući u vidu obim nadležnosti koje su date Državnom veću tužilaca i koje će u narednom periodu biti prenete može se zaključiti da je model pravosudnog saveta za koji se odlučio zakonodavac u Srbiji najbliži holandskom modelu.

Međutim, ostaje otvoreno pitanje da li Državno veće tužilaca ima kadrovskih i finansijskih kapaciteta da ispuni sve zadatke koji su mu dodeljeni. Takođe, veliki izazov je nedostatak poverenja samih javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u Državno veće tužilaca, koje je opterećeno rezultatima reizbora tužilaca koji je sproveden 2009. godine, kao i revizijom reizbora iz 2010-2011. godine.

Rezultati nezavisnog istraživanja koje je sproveo CeSID za potrebe Udruženja tužilaca, koji su u celosti priloženi kao aneks, ukazuju da tužioци u Srbiji nemaju dovoljno poverenja u Državno veće tužilaca i potvrđuju nalaze iz drugih država Centralne i Istočne Evrope da pravosudni saveti nisu ostvarili svoju svrhu. S obzirom, da su pravosudni saveti (Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca) u Srbiji osnovani još 2009. godine i da pravosudnom sistemu Srbije, prema nalazima Funkcionalne analize pravosuđa koju je pripremila Svetska banka 2014. godine, nedostaje stabilnost, neophodno je utvrditi kako se može unaprediti integritet Državnog veća tužilaca da bi postalo istinski garant nezavisnosti tužilaca kao i da bi uspešno upravljalo tužilačkim sistemom i ostvarilo sve nadležnosti koje su mu prenete sa Ministarstva pravde.

U analizi koja sledi autori su pokušali da sagledaju izazove koji proizlaze iz normativnog uređenja (Ustava i Zakona o državnom veću tužilaca i gde je relevantno Zakona o javnom tužilaštvu), kao i iz institucionalnih kapaciteta, odnosno uređenja stručne i tehničke podrške radu Državnog veća tužilaca. Pored utvrđivanja nedostataka, autori su dali i preporuke kako da se prevaziđu postojeći problemi. Nadamo se da će preporuke poslužiti kao smernice u budućim izmenama ustavnog okvira, kao i zakona i institucionalnog uređenja i da će Državno veće tužilaca u Srbiji štiti javne tužioce i zamenike od uticaja politike i drugih grana vlasti, ali i da će efikasno i kvalitetno upravljati sistemom.





# I DEO ANALIZA UREĐENJA JAVNOG TUŽILAŠTVA I DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA

*Dr Goran Ilić<sup>23</sup>*

**Apstrakt:** Iako, javno tužilaštvo definiše na tradicionalan način, Ustav Republike Srbije unosi i niz novina u ustavnu poziciju javnog tužilaštva. Uvodi se Državno veće tužilaca, predviđa se stalnost funkcije zamenika tužioca, ograničeno trajanje mandata javnog tužioca i istovremeno se na potpuno nov način normira izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Međutim, sve te novine nisu doprinele da se osigura institucionalna i lična samostalnost pripadnika javnotužilačke profesije. Zakon o javnom tužilaštvu, uglavnom se kreće u zadatim ustavnim okvirima, ali i sadrži norme koje nisu saglasne sa međunarodnim standardima o javnom tužilaštvu. Ipak, najveći broj prigovora stručne javnosti tiče se Ustavom određenog sastava i načina izbora članova Državnog veća tužilaca. Izborne članove Veća bira Narodna skupština, tako da Veće, bez obzira na to što većinu u njegovom sastavu čine javni tužioci i zamenici tužilaca, nije organ tužilačke samouprave, već je organ Narodne skupštine. Ustavna pozicija Veća odrazila se na poverenje u rad tog organa, što se rezultati ankete sprovedene među 521 javnim tužiocem i zamenikom tužioca potvrdili.

Ključne reči: Ustav, javno tužilaštvo, hijerarhija, Državno veće tužilaca

## 1. ANALIZA UREĐENJA JAVNOG TUŽILAŠTVA

### 1.1. Ustavni položaj javnog tužilaštva

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“ definiciji koja **ne opredeljuje pravnu prirodu** javnog tužilaštva. Za razliku od prethodnog Ustava, kao i ranijih ustavnih tekstova,

---

23 Dr Goran Ilić, zamenik Republičkog javnog tužioca, redsednik Udruženja tužilaca Srbije

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. U vezi sa tim, 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 tužilaca<sup>24</sup> i zamenika javnih tužilaca. Druga novina je što Ustav predviđa stalnost funkcije zamenika tužioca i ograničeno trajanje mandata javnog tužioca (6 godina) i istovremeno na 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. Rešenja po kome imenovanja u pravosuđu vrši Narodna skupština je predmet kritike stručne javnosti, jer je „odluka o izboru diskrecioni akt parlamenta u čijem donošenju pretežnu ulogu imaju politički (stranački) razlozi umesto onih objektivnih i suštinskih“.<sup>25</sup>

Osim Vlade i Narodne skupštine za izbor članova javnog tužilaštva zaduženo je i Državno veće tužilaca. Tačnije, izbor zamenika javnih tužilaca, kao što je rečeno, u nadležnosti je Državnog veća tužilaca. Ustav u čl. 164. kaže da je Državno veće tužilaca samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Iz ovako formulisaniog teksta moglo bi da se zaključi da se radi o **organu tužilačke samouprave**. Međutim, činjenica da tužioci prema slovu Ustava nemaju uticaj na izbor članova Državnog veća tužilaca, kao i da većinu članova Veća bira Narodna skupština ukazuje da se u osnovi radi o **specifičnom organu Narodne skupštine** u kome većinu čine javni tužioci i zamenici javnih tužilaca.

Na kraju, 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 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 odgovara-

24 Mada je predviđeno da Državno veće tužilaca obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca Ustav nije normirao bilo kakve nadležnosti ovog organa u postupku predlaganja i izbora javnih tužilaca.

25 R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd, 2012, str. 513.

ju i Narodnoj skupštini i višem javnom tužiocu.<sup>26</sup> 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** i da ustavna definicija javnog tužilaštva **predstavlja nastavak kontinuiteta institucionalnog** uticaja političke vlasti na javno tužilaštvo.

## 1.2. Svemoć monokratskog principa i nemoć zamenika javnog tužioca

Nakon donošenja Ustava donet je Zakon o javnom tužilaštvu.<sup>27</sup> 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 kritičko preispitivanje organizacije javnog tužilaštva je novousvojeni Zakonik o krivičnom postupku.<sup>28</sup> **Promena modela krivičnog postupka** i znatno proširivanje ovlašćenja javnog tužioca iz novog ZKP-a, **nužno bi trebala 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?

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. Ovaj princip je na taj način po pravi put uobličen Zakonom o javnom tužilaštvu iz 1946.<sup>29</sup> i u 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

26 Izričito normiranje odgovornosti javnih tužilaca (izuzev Republičkog javnog tužioca) i prema Narodnoj skupštini i prema višem tužiocu čini se izlišnim. Naime iz činjenice da 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.

27 "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.

28 "Službeni glasnik RS", br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.

29 "Službeni list FNRJ", br. 60/1946.

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.<sup>30</sup>

Osim toga, monokratski princip na način na koji je definisan Zakonom otvara i jedan drugi problem. U čl. 5. st. 1. Zakona o javnom tužilaštvu predviđeno je da zamenik javnog tužioca samostalno postupa u radu. Kako zamenik može biti 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 oduzme bez ikakvog ograničenja? Iz postavljenih pitanja proizilazi da monokratski princip ugrožava samostalnost u radu zamenika javnog tužioca da bi budućoj redakciji Zakona monokratski princip bi trebalo ograničiti jednako važnim principom funkcionisanja tužilaštva, samostalnošću zamenika javnih tužilaca.

### 1.3. Nesputana hijerarhija u Tužilaštvu

#### 1.3.1. Obavezna uputstva

U čl. 18. Zakona o javnom tužilaštvu normira se način izdavanja obaveznih uputstava prigovor na obavezno uputstvo elementi 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 **prosta sumnja** u zakonitost ili efikasnost postupanja. To otvara široko polje za upad u procesnu aktivnost podređenog tužioca ili zamenika. 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.

---

30 Prvo osnovno javno tužilaštvo Beogradu ima preko 50 zamenika javnih tužilaca. Da li je moguće da starešina tako brojnog tužilaštva ima potpuni uvid u rad i odluke zamenika javnih tužilaca?

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 raširenu praksu da se izdaju tzv. „telefonska“ uputstva.<sup>31</sup> 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. Dakle, nezakonito uputstvo ne može da se pobija prigovorom, ali ako je izdato uputstvo bilo još i neosnovano izraz koji bi se u konkretnom slučaju moglo shvatiti kao bez osnova, bez razloga, tada bi prigovor mogao da bude usvojen, a uputstvo stavljeno van snage uputstvo. U praksi ovo rešenje moglo bi da dovede i do apsurdnih situacija. Javni tužilac koji je primio uputstvo neće uspeti sa prigovorom ukoliko je uputstvo sadrži nezakonit nalog pod uslovom da je nalog politički opravdan, osnovan (zadržati neko lice iako ne postoje razlozi za određivanje pritvora, jer je to zbog pritiska javnosti politički oportuno).

Osim, što izmiče logici i dopušta izdavanje nezakonitog uputstva i postupanje po nezakonitom uputstvu, ovo zakonsko rešenje je suprotno međunarodnim standardima. Naime, stav 10. Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope „O ulozi javnih tužilaca u krivičnom pravnom sistemu“ Rec (2000) 19<sup>32</sup> 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, međunarodni standard je da uputstvo bude nezakonito ili da je protivno profesionalnoj savesti tužioca, a ne da se uz nezakonitost zahteva dodatni uslov da bi prigovor bio usvojen.

Član 18. predviđa i 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

---

31 U Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu, predviđeno je da izuzetno mogu da budu izdata i usmena obavezna uputstva, ali da izdavalac u tom slučaju u kratkom roku mora da sačini obavezno uputstvo u pisanoj formi (Vidi: „Službeni glasnik RS“, br. 101/2013)

32 Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System.—dostupno na internet adresi [www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002](http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002)

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**. To je rešenje koje slabi efekat prigovora i deluje prilično destimulišuće za izjavljivanje prigovora, 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 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.<sup>33</sup>

Za razliku od obaveznog uputstva javnog tužioca nižem javnom tužiocu, Zakon ne propisuje posebne uslove za izdavanje obaveznog uputstva zameniku javnog tužioca (čl. 24). 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 hijerarhijski odnos 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. U čl. 25. navodi se da opšta obavezna uputstva doprinose i zakonitosti. Nije moguće dokučiti na koji način bi uputstva opšteg karaktera mogla da doprinesu zakonitosti u radu tužilaš-

---

33 E. Siegismund, *THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE IN GERMANY :LEGAL STATUS, FUNCTIONS AND ORGANIZATION*, 120TH INTERNATIONAL SENIOR SEMINAR VISITING EXPERTS' PAPERS, Berlin, 2001, pag, 72

tva, kada je zakonitost temeljni princip funkcionisanja tužilaštva iz koga proizilazi celokupna delatnost javnog tužilaštva, pa i obavezna uputstva.

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. Sve to su razlozi u prilog potrebi da se izmeni postupak izdavanja uputstva i normira obavezu Republičkog javnog tužioca da pre izdavanja opšteg uputstva konsultuje kolegijum Republičkog javnog tužilaštva, a pojedinim slučajevima i druga zainteresovana tužilaštva.

### *1.3.2. Devolucija*

Članom 19. Zakona (devolucija) 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.<sup>34</sup> Niži tužilac može da izjavi prigovor na rešenje o devoluciji, samo kada smatra da je upad u njegovu 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 zakonsko postavljanje devolucije ugrožava neometano funkcionisanje tužilaštva i zatire samostalnost nižeg tužioca. Zato bi bilo potrebno, da se prilikom izmene zakonskog teksta, taksativno pobroje osnovi i preciziraju uslovi za primenu devolucije i tako uspostavi ravnoteža između principa hijerarhije i jednako važnog principa samostalnosti podređenog tužioca. Uostalom, u stavu 9. Preporuke Rec (2000) 19 navodi se da bi organizacija i funkcionisanje javnog tužilaštva, podela predmeta u njemu i slično trebala da zadovolji uslov nepristranosti i samostalnosti. Teško je poverovati da devolucija koja dopušta bezrazložno oduzimanje predmeta može da zadovolji uslov nepristranosti.

---

34 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. (Vidi: [www.coe.int/t/e/legal/European/Public/Prosecutors/04.03.2015](http://www.coe.int/t/e/legal/European/Public/Prosecutors/04.03.2015)).



### 1.3.3. Prenošnje nadležnosti

Prenošenje nadležnosti predviđeno je čl. 32. Zakona i predstavlja način za vanredno uspostavljanje nadležnosti drugog javnog tužilaštva. Međutim, postoji izvesna kolizija između supstitucije (čl. 20) i prenošenja nadležnosti (čl. 32). Sprečenost tužilaštva da iz stvarnih i pravnih razloga postupi u konkretnom predmetu rešava se institutom supstitucije, tako da se uz supstituciju prenošenje nadležnosti čini izlišnim. Ukoliko je prenošenje nadležnosti način da se oduzme celokupna nadležnost jednom tužilaštvu i dodeli nekom drugom, tada bi taj institut trebalo urediti na sasvim drugačiji način. Prvo ne bi se smelo dopustiti da razlog za prenošenje nadležnosti bude sadržan u jednom neodređenom 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. Protiv odluke da se prenese nadležnost, takođe, trebalo bi predvideti posebno pravno sredstvo o kome bi odlučivalo Državno veće tužilaca, kao i neki poseban vid ustavnosudske ili sudske zaštite.

### 1.3.4. Položaj Republičkog javnog tužioca

U vezi sa položajem Republičkog javnog tužioca stiče se utisak da su tvorci Zakona iz nekog sebi znanog razloga 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. Postojeći centralizam i kruta redovna hijerarhija<sup>35</sup> tužilaštva omogućavaju svaku vrstu efikasne hijerarhijske intervencije Republičkog javnog tužioca, tako da se ovo „**dodavanje**“ hijerarhijskih ovlašćenja može smatrati preteranim.<sup>36</sup>

35 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, *Mišljenja eksperta o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu Republike Srbije*, str. 15.

36 Postoje tužilačke službe u kojima nema klasične piramidalne organizacije, a koja veoma

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 delom nadležnosti u jednom demokratskom društvu.”<sup>37</sup>

### 1.3.5. Položaj zamenika javnog tužioca

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 je neka vrsta „instant tužioca”, zato što nema samosvojna ovlašćenja, već isključivo vrši 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 vezi 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.<sup>38</sup>

---

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 i to ovlašćenje je teorijsko budući da su uputstva za postupanje rezultat razgovora i konsultacija u okviru javnog tužilaštva. Izveštaj Saveta Evrope, Strasbourg, 10. November 2000. [PC-PR\Docs 2000\synthe.7] PC-PR (97) 1 REV 5.

37 P. Cornu, Prosecutor Canton of Neuchatel, *Komentari na nacrt Zakona o Državnom veću tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu*, Neuchatel, 2007, str. 18.

36 Premda, monokratski princip postoji i u nekim savremenim tužilačkim sistemima (npr. Francuska), u nemalom broju država unutrašnja organizacija tužilaštva ne počiva na monokrat-

Stručna javnost u Srbiji u ovom trenutku svedok je sasvim protivurečnog procesa. Sa jedne strane, tužilaštvo se najpre Ustavom potčinjava izvršnoj vlasti, a sa druge strane, na to tužilaštvo se u krivičnom postupku prenose ovlašćenja nezavisnog sudskog organa, istražnog sudije. Time se, uvereni smo, dovodi u pitanje i **objektivnost krivičnog postupka**, posebno istrage u kojoj tužilac zauzima centralno mesto. Ova protivrečnost sa sobom nosi i jedan drugi paradoks. Uvođenje tipičnog adverzijalnog krivičnog postupka nalik na postupak kakav postoji u SAD nije praćeno promenama u organizaciji tužilaštva. Kada se tome doda prisutan **visok nivo profesionalne nesigurnosti, kao i uverenje kod znatnog broja tužilaca i zamenika da imaju razloga da strahuju od posledica svojih odluka**,<sup>39</sup> čini da naslov jednog poglavlja u knjizi „Kako je propala reforma, šta da se radi?“, koji glasi: „Sovjetsko tužilaštvo, postupak američki“,<sup>40</sup> na najbolji mogući način opisuje krivičnoprocesnu stvarnost u Srbiji.

---

skom 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. (Vidi: Zakon č 283.1993 Sb., o státním zastupitelstvú i Zakona o državnóm 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 vrše svoju dužnost. (Vidi: P. J.P.Tak, *The Dutch criminal justice system*, second revised edition, Den Haag 2003, pag. 28-29).

37 Takav stav izneo je znatan broj anketiranih tužilaca i zamenika u istraživanju Američke advokatske komore iz 2011. godine. Americana Bar Association, Prosecutorial Reform Index for Serbia, Washinton DC 20005, 33.

40 M. Škulić i G. Ilić, Novi zakonik o krivičnom postupku- Kako je propala reforma, šta da se radi?, Beograd, 2012, str. 131.

## 2. ANALIZA ZAKONA O DRŽAVNOM VEĆU TUŽILACA IZ UGLA MEĐUNARODNIH DOKUMENATA I ISTRAŽIVANJA

### 2.1. Osnovne odredbe

Rubrum člana 2. Zakona o Državnom veću tužilaca nosi naziv Samostalnost. Zakonodavac je u st. 1. pomenutog člana pribegao neuobičajenoj pravnoj tehnici i delimično preuzeo tekst Ustava.<sup>41</sup> 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 0148. 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.

Prema čl. 3. Zakona sredstva za rad Državnog veća obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije, na predlog Državnog veća, koje samostalno raspolaze sredstvima u skladu sa zakonom. Dakle, član tri uspostavlja neku vrstu finansijske autonomije Veća budući da se iznos finansijskih sredstava za rad Veća određuje na osnovu predloga samog Veća. Može se reći da je ovo jedno napredno rešenje, jer je uporedna normativna praksa u pogledu finansijske samostalnosti javnog tužilaštva različita. U Austriji javno tužilaštvo nema sopstveni budžet. U Danskoj i 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).<sup>42</sup> Ideju finansijske autonomije tužilaštva posredstvom Državnog veća tužilaca podržava većina ispita-

---

41 Nomotehnička pravila nalažu da se u zakonima ne ponavljaju ili interpretiraju ustavna načela (Vidi: M. Trifunović i dr. Metodologija izrade zakona, Beograd, 2002, 10.)

42 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, Strazburg, 2000, str. 113.

nih javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.<sup>43</sup> Čak 57% anketiranih smatra da bi Veće što pre trebalo da preuzme planiranje, izvršavanje i izveštavanje trošenja budžeta javnih tužilaštava, spram osam procenata anketiranih koji su gledišta da Veće ne bi trebalo da preuzme te funkcije.

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 čine 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.

Najveći broj prigovora stručne javnosti tiče se, upravo, sastava i načina izbora članova Državnog veća tužilaca koji je određen Ustavom. Međunarodni dokumenti u kojima su sadržani međunarodni standardi o javnom tužilaštvu, po pravilu, na uopšten način govore o načinu izbora javnih tužilaca, neizjašnjavajući se pri tom o prirodi, sastavu i načinu izbora organa koji odlučuje o 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 seo odlučuje u pravičnim i nepristrasnim postupcima“.<sup>44</sup> Preporuka 19. Komiteta Ministara Saveta Evrope navodi da države moraju „da preduzmu 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“.<sup>45</sup>

O tome da bi članovi tužilačkog saveta trebali da budu birani od svojih kolega govore i eksperti Venecijanske komisije. U dokumentu Venecijan-

---

43 Ispitivanje javnih tužilaca i zamenika je izvršeno u okviru projekta "Jačanje nezavisnosti i integriteta tužilaca". Projekat je obuhvatao istraživanje koje su sprovedi Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i Agencija za istraživanje javnog mnjenja CsSID. U toku istraživanja 521 nosilac javnotužilačke funkcije je popunio upitnik.

44 *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. Osnovni principi o ulozi javnih tužilaca (advokata), Usvojeni na Osmom kongresu UN o prevenciji kriminala i postupanju prema učiniocima krivičnih dela, održanom od 27. avgusta do 7. septembra 1990. u Havani, Kuba.*

45 Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System.–dostupno na internet adresi [www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002](http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002).

ske 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“.<sup>46</sup> U prilog zaključku da način izbora članova Veće nije odgovarajući i da je prepreka da Veće ostvari ustavnu ulogu u zaštiti samostalnost 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“.<sup>47</sup>

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. Postavljen je, organizacija i disciplinske sankcije trebale bi da budu u nadležnosti saveta, koji može da bude zajednički sa sudijama ili poseban tužilački savet. Tužiocima biranim od samih tužilaca na određeni vremenski period trebalo bi da sačinjavaju savet, navodi se u Deklaraciji.<sup>48</sup>

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 „*Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)*“ ima dugu tradiciju (1948. godina) i brojne nadležnosti, dve trećine članova Saveta su sudije i tužiocima, 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

---

46 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), Study N° 494 / 2008, on the basis of comments by, Mr James HAMILTON (Substitute Member, Ireland), Mr Jørgen Steen SØRENSEN (Member, Denmark), Ms Hanna SUCHOCKA (Member, Poland), Strasbourg, 2011, pag. 10. dostupno na internet adresi [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int),

47 G. OBERTO, *Mišljenja eksperta o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu pravosuđa, Zakona o sudijama i Zakona o uređenju sudova Republike Srbije*, str. 14-15.

48 MEDEL DECLARATION OF PRINCIPLES CONCERNING THE PUBLIC PROSECUTOR, dostupno na internet adresi, <http://medelnet.eu/images/stories/docs/naples%20eng%20rev.pdf>.

većinom tajnim i direktnim glasanjem.<sup>49</sup> Portugal ima Visoki savet tužilaštva od 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.<sup>50</sup>

Venecijanska komisija, u mišljenju o Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine, nije se striktno izjašnjavala o sastavu i načinu izbora Državnog veća tužilaca.<sup>51</sup> 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 profesure 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 koje je izabrala Skupština, potom Skupština odlučuje o tim predlozima, što je „recept za politizaciju” pravosuđa, zaključuju eksperti.<sup>52</sup>

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 da se u osnovi radi o **specifičnom organu Narodne skupštine** u kome većinu čine javni tužioci i zamenici javnih tužilaca.

---

49 M. Vujović, Viši savet magistrature Italije, u monografiji Pravosudni saveti, Beograd, 2003, str. 58, 59.

50 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 *Dr Jorge Costa, javni tužilac, savetnik u tužilaštvu Ustavnog suda Republike Portugalije* - Visoki savet javnog tužilaštva Republike Portugala.

51 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. JO-WELL (član, Ujedinjeno Kraljevstvo), H. SUCHOCKA (član, Poljska), K. TUORI (član, Finska), J. VELAERS (član, Belgija), Strazbur, 2007, str. 18. dostupno na internet adresi [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

52 Ibidem, ctp. 17-18.

Način izbora članova Državnog veće tužilaca i pravna priroda tog organa po mišljenju anketiranih tužilaca uticala je na karakter odluka Veća. Zbog toga, svega 37 procenata ispitanih javnih tužilaca smatra da znanje i autoritet utiče na izbor tužilaca, dok 47% smatra da odlučujući uticaj imaju političke partije, 13% prijateljske i rođачke veze i 3% tajkunski i razni drugi interesi. To znači, da među samim pripadnicima javnotužilačke profesije preovlađuje shvatanje da Veće u postupku izbora i predlaganja nije delovalo kao organ tužilačke samouprave i da nije bilo „brana“ političkom uticaju, tako da izbori u tužilaštvu pod okriljem Veća nisu bili u skladu sa međunarodnim standardom iz Smernicama o ulozi tužilaca, jer nisu bili zasnovani na „profesionalnoj kvalifikaciji, sposobnosti, integritetu i iskustvu o čemu se odlučuje u pravičnim i nepristrasnim postupcima“, niti su u skladu sa Preporukom (19) Saveta Evrope, jer ne sadrže „mere protiv bilo kakvog pristupa koji favorizuje interese pojedinih grupa“.

Ustavom je predviđeno da kompoziciju DVT-a čine izborni članovi iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, članovi po položaju, kao i eksterni članovi DVT-a. U pogledu sastava pravosudnih saveta, nema sumnje, da bi značajan deo ili većinu članova trebalo da bira samo pravosuđe, kako bi se obezbedilo sa 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“.<sup>53</sup> 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. **Iz DVT-a bi 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

---

53 EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU KROZ ZAKON, (VENECIJANSKA KOMISIJA), *IMENOVANJE SUDIJA*, Usvojeno na Potkomisiji za pravosudje (Venecija, 14. mart 2007.god.), CDL-JD(2007)001rev, Venecija, 2007, str. 7. dostupno na internet adresi [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)



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 upliva 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 prisustvo visokih političkih ličnosti može da ugrozi političku neutralnost tog tela i da je zato prihvatljivije rešenje koje preporučuje Venecijanska komisija i 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”.<sup>54</sup>

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. Republički javni tužilac prema čl. 29. Zakona o javnom tužilaštvu ima brojne nadležnosti, tako da taj 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. Zato, 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.”<sup>55</sup> Ako pojedina ovlašćenja iz Zakona o javnom tužilaštvu mogu da imaju za posledicu „prekomernu moć”, onda je dodavanje ovlašćenja Republičkom javnom tužiocu da rukovodi Državnim većem tužilaca tu posledicu učinilo još izvesnijom.

---

54 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, str. 104.

55 P. Cornu, Prosecutor Canton of Neuchatel, *Komentari na nacrt Zakona o Državnom veću tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu*, Neuchatel, 2007, str. 18.

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 u 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.<sup>56</sup>

## 2.2. Odredbe o izboru kandidata

Izbor kandidata za izborne članove Državnog veća tužilaca iz reda javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca je detaljno 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 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,<sup>57</sup> 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.

Mada nema nesumnjivih dokaza da su starešine javnih tužilaštva uticale na izborni proces izbora članova Veća 2011. godine među samim tužio-

54 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”. (Vidi: 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, pag. 8.

57 Čl. 27. st. 3, čl. 31. st. 2. Zakon o Državnom veću tužilaca.

cima i zamenicama je veoma prisutno takvo uverenje. Skoro polovina ispitanih uverenja je da je problem u tome što nisu upoznati sa karijerama i programom kandidata za članove Veća, što ukazuje na preovlađujući utisak u tužilaštvu da su izbori za Veće bili „dirigovani“ i da su tužioci i zamenici glasali za kandidate, a da nisu bili upoznati sa njihovim profesionalnim biografijama i programom rada.

Premda, normira jednako izbornu pravo, Zakon, u isti mah, 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 zamenicama 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 sudija i reda javnog tužilaštva. a izabrani su kandidati koji dobiju najviše glasova, saglasno stepenu i vrsti suda ili javnog tužilaštva kome pripadaju.<sup>58</sup>

U sprovedenom istraživanju UTS-a 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.

Zakon detaljno normira postupak izbora kandidat 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

---

58 Lj. Dragašević i drugi, *Tužilački i pravosudni saveti*, Beograd, 2009, str. 83, 84.

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 se obavlja 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. Na **problem tajnosti glasanja** ukazuju i rezultati sprovedenog istraživanja. Čak, **46% anketiranih se potpuno saglašava sa idejom da se glasanje za sve članove Veća iz reda tužilaca održi u isto vreme i na istom mestu**, 17% se delimično slaže sa tom idejom, dok se svega 15% uopšte ili delimično ne slaže sa tom mogućnošću.

### 2.3. Zaključak

Kritika ustavnog položaja javnog tužilaštva, kao i rešenja iz javnotužilačkih organizacionih zakona, potvrđuje tezu o neophodnosti izmena odredaba Ustava o javnom tužilaštvu. Promene ustavnog položaja bi trebale da idu u više pravaca. Jedan bi se ticao ustavnog definisanja javnog tužilaštva. U budućoj ustavnoj definiciji javno tužilaštvo bi moralo da bude određeno kao funkcionalno nezavistan organ. Drugi smer ustavnih izmena morao bi da se odnosi na ustrojstvo javnog tužilaštva. Postojeća prekomerna hijerarhija, posledica je nekritičkog istrajavanja na modelu „sovjetske prokulture“, Uz to postojeći model nadređenosti u tužilaštvu zatire svaku inicijativnost i nije prilagođen novoj procesnoj ulozi javnog tužioca prema ZKP-u. Dakle, nedostaci postojećeg modela mogli bi da se otklone ublažavanjem hijerarhije i usvajanjem novih principa organizacija javnog tužilaštva u kome bi hijerarhijska intervencija bila izuzetak i u kome bi se napustio monokratski princip ustrojstva tužilaštva.

Takođe, način izbora i nadležnosti tužilačkog saveta bi morao da bude drugačiji. Članove saveta iz javnog tužilaštva birali bi sami tužioci i zamenici i ti članovi bi predstavljali većinu u Veću.

### 3. DRŽAVNO VEĆE TUŽILACA – REALNOST I POTREBA

Radovan Lazić<sup>59</sup>

**Apstrakt:** Ustav Republike Srbije iz 2006. godine prvi put uvodi pravosudne savete – Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Državno veće tužilaca Ustav određuje kao samostalan državni organ sa zadatkom da obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Ipak, sastav Državnog veća tužilaca, u kome se po funkciji nalaze i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine i ministar nadležan za pravosuđe, i način izbora njegovih izbornih članova (bira ih Narodna skupština), ukazuje da je Državno veće tužilaca u stvari organ Narodne skupštine, pa se postavlja pitanje da li Državno veće tužilaca ima institucionalni kapacitet da ostvari svoju ustavnu ulogu zaštite i garantije samostalnosti nosilaca javno-tužilačke funkcije. Dosadašnje postupanje Državnog veća tužilaca, naročito u postupku opšteg izbora javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca iz 2009. godine, kao i u postupku preispitivanja odluka donetih u postupku opšteg izbora, te Odluka Ustavnog suda kojom su usvojene sve blagovremene žalbe izjavljene protiv odluka Državnog veća tužilaca u ovom postupku, potvrdile su rezerve domaće i međunarodne stručne javnosti da Državno veće tužilaca neće imati sposobnost i snagu da ostvari svoju ustavnu ulogu.

Ključne reči: Ustav, Državno veće tužilaca, državni organ, tužilački savet, javni tužioci

#### 3.1. Ustavni okvir

Ne bi se moglo reći da Republika Srbija ima tradiciju pravosudnih saveta. Tako je Visoki savet pravosuđa, kao poseban državni organ nadležan za predlaganje kandidata za izbor sudija i javnih tužilaca, kao i za imenovanje zamenika javnih tužilaca, prvi put uveden Zakonom o visokom savetu pravosuđa iz 2001. godine, iako za uvođenje ovog tela u pravni sistem nije postojao ustavni osnov prema tada važećem Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine. Ovaj organ je funkcionisao kao zajednički pravosudni savet za

<sup>59</sup> Radovan Lazić, Zamenik javnog tužioca u Apelacionom javnom tužilaštvu u Novom Sadu *predsednik Upravnog odbora Udruženja tužilaca Srbije*

sudije, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, s tim što je postupao u različitim sazivima prilikom predlaganja kandidata za izbor sudija i javnih tužilaca, odnosno prilikom imenovanja zamenika javnih tužilaca, zavisno od toga da li se predlažu kandidati za izbor sudija, ili se predlažu kandidati za izbor javnih tužilaca, odnosno imenuju zamenici javnih tužilaca. Tek Ustav Republike Srbije iz 2006. godine, prvi put u ustavni sistem uvodi Državno veće tužilaca, kao poseban organ sa osnovnom funkcijom da garantuje i štiti samostalnost javnog tužilaštva. Tako je odredbom člana 165 Ustava RS Državnom veću tužilaca dato u nadležnost da predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamenike javnih tužilaca, da bira zamenike javnih tužilaca na stalnu funkciju, da bira zamenike javnih tužilaca na stalnoj funkciji u više (ili drugo) javno tužilaštvo (unapređenje) i da odlučuje o prestanku funkcije zamenika javnih tužilaca. Primetno je da je Ustav poverio Državnom veću tužilaca nadležnost samo u odnosu na zamenike javnih tužilaca, dok prema javnim tužiocima, ustavne odredbe ne daju Državnom veću tužilaca bilo kakva ovlašćenja. Ovo je protivrečno odredbi člana 164 stava 1 istog Ustava kojom je propisano da ovaj organ obezbeđuje i garantuje i samostalnost javnih tužilaca, pa se opravdano postavlja pitanje kako samostalnost javnih tužilaca može obezbeđivati i garantovati državni organ koji nema nikakve ingerencije u odnosu na njih. Takođe, iako je ovom ustavnom odredbom Državno veće tužilaca definisano kao „samostalan državni organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca“, pitanje samostalnosti ovog tela je problematično s obzirom na njegov sastav, kao i na izbor izbornih članova. Naime, propisano je da Državno veće tužilaca ima jedanaest članova. Pored Republičkog javnog tužioca, ministra nadležnog za pravosuđe i predsednika nadležnog odbora Narodne skupštine, Državno veća tužilaca ima i osam izbornih članova, od kojih su šest javni tužiocima ili zamenici javnih tužilaca, jedan advokat i jedan profesor pravnog fakulteta, koje bira Narodna skupština. Ovakav sastav i način izbora izbornih članova Državnog veća tužilaca određuje njegov karakter kao radnog tela Narodne skupštine, čime se ozbiljno dovodi u pitanje njegova samostalnost, a zbog čega je često bio predmet kritika stručne javnosti.

---

## 3.2. Međunarodni standardi

Iako se ne može reći da postoje jasni međunarodni standardi o sastavu i načinu izbora tužilačkih saveta, u domaćoj i međunarodnoj stručnoj javnosti su veoma česta mišljenja da bi članove pravosudnih (uključujući i tužilačke) saveta trebala da bira struka, što bi tužilačkom savetu dalo karakter organa tužilačke samouprave. Tako se u dokumentu Venecijanske komisije „Izveštaj o evropskim standardima u vezi nezavisnosti pravosuđa: deo II – tužilaštvo“<sup>60</sup> navodi da bi tužioce trebalo da imenuje nezavisno telo sa demokratskim legitimitetom. Sličan stav su eksperti Venecijanske komisije i ranije zauzimali kada su davali mišljenje o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu pravosuđa, Zakona o sudijama i Zakona o uređenju sudova Republike Srbije, kom prilikom su ocenili da bi Visoki savet pravosuđa trebao da bude nezavisan organ koga biraju svi članovi pravosuđa. Takođe, kada se u mišljenju o Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine, Venecijanska komisija izjašnjavala o Visokom savetu sudstva, a Ustav je primenio identičan model i na Državno veće tužilaca u pogledu sastava i načina izbora, kritikovano je rešenje da članove Visokog saveta sudstva posredno ili neposredno bira Narodna skupština, pa je zaključeno da je postupak izbora sudija pod dvostrukom kontrolom parlamenta, što je ocenjeno kao „recept za politizaciju pravosuđa“<sup>61</sup>. U Deklaraciji o principima javnih tužilaca (Napuljska deklaracija) Evropskog udruženja sudija i tužilaca za demokratiju i slobodu „MEDEL“ se jasno i nedvosmisleno navodi da bi tužilački savet trebalo da čine tužioci, koje bi birali sami tužioci na određeni vremenski period<sup>62</sup>. Ove pod pojmom „tužioci“, treba podrazumevati i zamenike javnih tužilaca u Republici Srbiji, s obzirom da u zapadnoevropskim državama termin „zamenik tužioca“ ne podrazumeva nosioce javnotužilačkih ovlašćenja, a termin „jav-

---

60 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOKRACZ 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 85<sup>th</sup> plenary session (Venice, 17-18 december 2010), Study No 494/2008, on the basis of comments by, Mr James Hamilton (Substitute Member, Ireland), Mr Jorgen Steen Sorensen (Member Denmark), Ms Hanna Suchoka (Member, Poland), Strasbourg, 2011, pag. 10 ([www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int))

61 EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU PUTEM PRAVA (VENECIJANSKA KOMISIJA), MIŠLJENJE O USTAVU SRBIJE, usvojeno 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. SUCHOKA (član Poljska), K. TUORI (član, Finska), J. VELAERS (član Belgija), Strazbur, 2007., стр. 18 ([www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int))

62 MEDEL DECLARATION OF PRINCIPLES CONCERNING THE PUBLIC PROSECUTOR (<http://medelnet.eu/>)

ni tužilac“ ne podrazumeva starešine tužilaštva, već sve nosioce javnotužilačke funkcije. Iz izloženog se može zaključiti da su međunarodni eksperti bliski stanovištu da bi tužilački sastavi trebali da budu sastavljeni od tužilaca koje bi tužioci birali kao svoje predstavnike. Imajući u vidu brojne kritike domaće i međunarodne stručne javnosti ustavnih odredaba o sastavu i načinu izbora izbornih članova Državnog veća tužilaca, zakonodavac je Zakonom o Državnom veću tužilaca pokušao „popraviti“ pravila o izboru članova Državnog veća tužilaca iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Kako je sam izbor članova Državnog veća tužilaca u nadležnosti parlamenta, Zakon je propisao pravila o izboru kandidata za članove. Tako je propisano da „javni tužioci i zamenici javnih tužilaca biraju kandidate za Državno veće na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog izbornog prava, tajnim glasanjem“<sup>63\*</sup>.

---

### 3.3. Ostvarivanje ustavne uloge Državnog veća tužilaca

Kada se uzmu u obzir izložene ustavne odredbe o kompoziciji i načinu izbora članova Državnog veća tužilaca, nameće se pitanje da li DVT ima uslove da uspešno ostvaruje svoju ustavnu ulogu zaštite i garancije samostalnosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Prilikom razmatranja ovog pitanja, potrebno je sagledati aktuelnu situaciju u javnom tužilaštvu Republike Srbije. Prvi saziv Državnog veća tužilaca je sproveo tzv. „reformu pravosuđa“ 2009. godine, odnosno opšti izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u kome je trećina nosilaca javnotužilačke funkcije, razrešena bez sprovođenja postupka za razrešenje i bez utvrđivanja postojanja razloga za razrešenje. Kasnije su odlukom Ustavnog suda na javnotužilačku funkciju vraćeni svi javni tužioci i zamenici javnih tužilaca koji su blagovremeno izjavili žalbu. Međutim, i pored odluke Ustavnog suda i vraćanja neizabranih javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca na dužnost, negativne posledice opšteg reizbora se i dalje osećaju u javnom tužilaštvu Republike Srbije. Uticaj izvršne vlasti i vrlo često neprimereni pritisak medija i politike na pravosuđe su i dalje prisutni, kod nosilaca javnotužilačke funkcije postoji jak osećaj nesigurnosti, javna tužilaštava su neravnomerno opterećena, nedovoljan je broj zamenika javnih tužilaca usled povećanih nadležnosti javnog tužilaštva zbog početka primene novog Zakonika o krivičnom postupku, a izbori za zamenike javnih tužilaca se ne sprovode, troškovi javnih tužilaštava prouzrokovani

---

63 Zakon o Državnom veću tužilaca, Službeni glasnik RS br.. 116/2008, 101/2010 и 88/2011



primenom novog Zakonika o krivičnom postupku su enormno visoki, a pravo na pravično suđenje, sudeći prema odlukama Evropskog suda za ljudska prava, ali i Ustavnog suda Srbije, je ozbiljno ugroženo. U javnom tužilaštvu su i dalje prisutni nesigurnost i strah.

Državno veće tužilaca, u novom sazivu izabranom u martu 2011. godine, je u postupku preispitivanja odluka donetih u opštem izboru, imalo priliku da otkloni negativne posledice odluka donetih u sprovođenju opšteg izbora. Međutim, postupak preispitivanja odluka iz opšteg izbora je sproveden protivno načelima pravne države. Rad Državnog veća tužilaca, u oba saziva, posmatrala su, vrednovala i ocenila brojna domaća i međunarodna tela koja se bave pravosuđem, ili su, na neki način, povezana sa pravosuđem. Stručna javnost, poverenik za informacije od javnog značaja, zaštitnik građana, Evropska komisija, Evropski parlament<sup>64</sup>, Parlamentarna skupština Saveta Evrope<sup>65</sup>, ugledni evropski eksperti i međunarodna sudijska i tužilačka udruženja ukazivali su na višestruke propuste i povrede postupka koje su činjene kontinuirano i u mnogo navrata. Zbog grubih povreda postupka i povreda prava učesnika u postupku, koje su članovi Državnog veća tužilaca učinili u postupku opšteg izbora javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, zakonodavac je u decembru 2010. godine pristupio izmeni pravosudnih zakona tako da je samim zakonskim normama Državnom veću tužilaca „naloženo“ da preispita svaku odluku o (re)izboru, nereizboru (razrešenju) i predlaganju za prvi izbor. Postupak preispitivanja ovih i ovakvih odluka sproveo je sadašnji saziv Državnog veća tužilaca. Zaštitnik građana je odlukom iz januara 2012. godine rad Državnog veća tužilaca na preispitivanju odluka za nereizabrane nosioce javnotužilačke funkcije ocenio kao nelegalan i nelegitiman. Ustavni sud je poništio sve odluke Državnog veća tužilaca, donete u postupku preispitivanja odluka donetih prilikom opšteg izbora javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, koje su bile pobijane pred Ustavnim sudom. Posmatrači Evropske unije, koji su 2011. i 2012. godine svakodnevno posmatrali rad Državnog veća tužilaca u postupku revizije reizbora, u knjizi o reformi pravosuđa u Srbiji ocenili su članove ovog tela kao „nestručne, neosposobljene i nedostojne“<sup>66</sup>. Nadalje, Državno veće tužilaca nije upravljalo odobrenim resursima na način kojim bi ojačao svoj, sada veoma skroman kapacitet, a od početka svog konstituisanja je u stalnom kašnjenju sa ispunjavanjem svojih zakonskih obaveza. Tako Državno veće tužilaca nije razvilo sopstveni kapacitet

64 Rezolucija Evropskog parlamenta od 29.03.2012.

65 Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope od 25.01.2012.

66 V.R. Vodinelić, A. K. Bojović, M. Reljanović, Reforma pravosuđa u Srbiji, 2008-2012., Београд, 2012

tet radi kvalitetnog i efikasnog upravljanja poverenim sistemom, nije propisalo pravila o kriterijumima za izbor i predlaganje za izbor zamenika javnih tužilaca i javnih tužilaca, iako je rok za to davno istekao. Pravilnik o kriterijumima i merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, Pravilnik o disciplinskom postupku i Etički kodeks su doneti sa velikim zakašnjenjem. Državno veće tužilaca je kasnilo i sa formiranjem disciplinskih organa (Disciplinski tužilac i Disciplinska komisija).

Prilikom razmatranja funkcionalnosti i efikasnosti u ostvarivanju ustavne uloge Državnog veća tužilaca da obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, treba uzeti u obzir i podatke dobijene u istraživanju Agencije za istraživanje javnog mnijenja – CeSID, sprovedenom za Udruženje tužilaca Srbije na uzorku od 521 javnog tužioca i zamenika javnih tužilaca. Prema ovom istraživanju skoro polovina ispitanika (47%) kaže da je za izbor tužilaca na javnotužilačku funkciju ključni faktor uticaj političkih partija, a više od polovine ispitanika (51%) smatra da je uticaj političkih stranaka ključan faktor za izbor javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca u Državno veće tužilaca. Da je u dosadašnjem radu Državno veće tužilaca vodilo računa o interesima struke smatra 35% ispitanika, dok je više od polovine anketiranih javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca uverenja da je Državno veće tužilaca dominantno vodilo računa o političkim interesima (31 % o interesima izvršne vlasti i 21 % o interesima političkih partija). Mišljenje anketiranih tužilaca o ustavnim odredbama o sastavu Državnog veća tužilaca je takođe negativno. Samo 14% ispitanika veruje da su ustavne odredbe dobre, dok više od tri četvrtine (76 %) ispitanika smatra da one nisu dobre. Četvrtina anketiranih tužilaca je stava da bez brzih promena ustavnih odredaba nije moguće ispraviti brojne nedostatke u javnotužilačkoj organizaciji. Po pitanju sastava, preko četiri petine (81%) anketiranih tužilaca je saglasno da predsednik skupštinskog odbora ne treba da bude član Državnog veća tužilaca, a preko dve trećine (68%) ispitanika isto misli i za ministra nadležnog za pravosuđe. U vezi učešća predstavnika advokature je najveća podeljenost s tim što su u blagoj većini (54 %) oni koji smatraju da advokat ne bi trebao biti član. Većina ispitanika je za ostanak Republičkog javnog tužioca i predstavnika pravne nauke u Državnom veću tužilaca. Način izbora predstavnika javnih tužilaca je zadovoljavajući za samo 16 % ispitanika, a 30 % ispitanika nije ocenilo izbore kao slobodne i ravnopravne. Ovi rezultati nedvosmisleno ukazuju na nezadovoljstvo javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca ustavnom pozicijom i praktičnim funkcionisanjem Državnog veća tužilaca, što je veoma negativno uticalo na poverenje nosilaca javnotužilačke funkcije u ovaj organ.

### 3.4. Neophodnost promene modela tužilačkog saveta u Republici Srbiji

Kakvo Državno veće tužilaca treba da bude da bi moglo obaviti svoju ustavnu ulogu obezbeđivanja i garantovanja samostalnosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Prilikom razmatranja ovog pitanja mora se uzeti u obzir organizacija i uređenje javnog tužilaštva, odnosno imati u vidu da su aktuelna organizacija i uređenje javnog tužilaštva u Republici Srbiji zasnovani na modelu tzv. „sovjetske prokuratore“, koji se, u bitnom, nije menjao od 1945. godine. Iako se od toga vremena Republika Srbija, i politički i (ustavno) pravno značajno promenila, te promene nisu pratile i promene načina organizovanja javnog tužilaštva, što je Goran Ilić, (zamenik Republičkog javnog tužioca i predsednik Udruženja tužilaca Srbije), metaforički prokomentarisao da tužilaštvo „kao da je zarobljeno u nekoj „vremenskoj kapsuli“<sup>67</sup>. Spomenuti pojam „nezavisnost“ u kontekstu javnog tužilaštva je gotovo „tabu tema“. Čak i kad se govori o nezavisnosti sudstva, u pravilu se naglašava da je javno tužilaštvo samostalno, ali ne i nezavisno, mada je malo kome jasno šta to znači. Međutim u Mišljenju Venecijanske komisije date na nacrt poslednjeg Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu<sup>68</sup>, se daje i preporuka da to što Ustav Srbije ne određuje javno tužilaštvo kao nezavisan organ, samo po sebi ne znači da nezavisnost „ne može da bude predviđena Zakonom“ i da bi to bilo opravdano jer je „opšta tendencija uvođenje nezavisnosti“ u javno tužilaštvo, premda je Ustavom Republike Srbije nezavisnost data samo sudovima. Ako je Republika Srbija određena za samostalno i funkcionalno nezavisno javno tužilaštvo (nezavisno od spoljnih uticaja na donošenje odluka u krivičnom postupku), onda je neophodno i postojanje funkcionalnog tužilačkog saveta koji će imati kapacitet da obezbedi samostalnost javnog tužilaštva i funkcionalnu nezavisnost nosilaca javnotužilačke funkcije, kao i zaštitu javnog tužilaštva od uticaja izvršne vlasti i svakog drugog nedozvoljenog uticaja.

Prilikom razmatranja normativnog okvira kojim bi se obezbedio tužilački savet u skladu sa potrebama javnog tužilaštva treba uzeti u obzir i podatke dobijene u već pomenutom istraživanju. U pogledu načina rada najmanje je poželjna tajnost u radu bez prava na postojanje izdvojenih mišlje-

---

67 Goran Ilić, Vremenska Kapsula, dnevni list „Danas“ od 02.04.2013. ([www.danas.rs](http://www.danas.rs))

68 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), Opinion on the Draft amendments to the Law on the State Prosecutorial Council of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014) ([www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int))

nja. Već je rečeno da je mišljenje anketiranih tužilaca o ustavnim odredbama o sastavu Državnog veća tužilaca negativno, da više od tri četvrtine ispitanika smatra da one nisu dobre, a čak četvrtina anketiranih tužilaca je stava da bez brzih promena ustavnih odredaba nije moguće ispraviti brojne nedostatke u javnotužilačkoj organizaciji.

U pogledu sastava se može zaključiti da su javni tužioci protiv predstavnika zakonodavne (predsednik skupštinskog odbora) i izvršne (ministar nadležan za pravosuđe) vlasti u sastavu tužilačkog saveta. Sa stavom da bi Udruženje tužilaca trebalo direktno da predlaže jednog člana Državnog veća tužilaca se potpuno slaže 55% ispitanika, a delimično se slaže još 16 %, što pokazuje uverenje nosilaca javnotužilačke funkcije da postoji potreba za neposrednim predstavljanjem strukovnog udruženja u tužilačkom savetu. Ovaj podatak takođe govori i o poverenju struke u Udruženje tužilaca, ali i da postoji potreba da se aktivnost udruženja formalizuje učešćem u tužilačkom savetu.

Uzevši u obzir izloženo može se konstatovati da je neophodno kreirati odgovarajući pravni okvir, uključujući i promenu ustavnih rešenja kako bi tužilački savet u Republici Srbiji mogao da ostvari svoju ulogu garancije i zaštite samostalnosti javnog tužilaštva.

### 3.5. Moguće izmene zakonskog okvira

U pogledu postupka izbora kandidata za članove Državnog veća tužilaca (izbor samo kandidata za članove jer je izbor članova u nadležnosti parlamenta<sup>69</sup>), a imajući u vidu loše ocene i nezadovoljstvo javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca izbornim procesom, trebalo bi smanjiti broj biračkih mesta, u smislu obezbeđivanja tajnosti glasanja i slobodnog izjašnjavanja. Bilo bi dovoljno i samo jedno biračko mesto, imajući u vidu da se radi o veoma malom biračkom telu. Pravo glasa bi trebalo omogućiti i zamenicima javnih tužilaca koji su prvi put izabrani, tako da se ne pravi razlika između zamenika javnih tužilaca izabranih na stalnu funkciju i zamenika javnih tužilaca izabranih na period od tri godine, jer je biračko pravo, po prirodi, opšte, univerzalno i nema opravdanja da se bilo kome uskraćuje ili ograničava. Pri tome, zamenici javnih tužilaca izabrani na period od tri godine su, po prirodi stvari, i više zainteresovani za legitiman, pravičan i kvalitetan sastav

---

69 Zakon o Državnom veću tužilaca, (Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 101/2010 i 88/2011), glava III, deo 2., članovi 22-34)

Državnog veća tužilaca, jer njima tek predstoji izbor na stalnu funkciju u javnom tužilaštvu.

Kandidatima bi se moralo obezbediti pravo na primerenu kampanju, što bi značilo da u radno vreme obilaze javna tužilaštva radi predstavljanja svojih stavova i mišljenja o pitanjima iz nadležnosti Državnog veća tužilaca. Neophodno je promeniti i način izbora u kome birači glasaju samo za kandidate iz ranga javnog tužilaštva u kome vrše funkciju. Naime, Republičko javno tužilaštvo, čije biračko telo broji manje od 15 birača, zastupljeno je sa jednim predstavnikom, a osnovna javna tužilaštva, u čijem biračkom telu je nekoliko stotina birača, što je više od polovine ukupnog broja birača, su zastupljena sa dva predstavnika. Sam način izbora, u kome birači glasaju samo za kandidate iz javnog tužilaštva svog ranga, je suprotan osnovnom demokratskom načelu jedan birač jedan glas. Ovo rešenje je i nelogično jer članovi Državnog veća tužilaca iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca ne predstavljaju samo kolege iz tužilaštva svog ranga, već odlučuju o pravima svih nosilaca javnotužilačke funkcije u Republici Srbiji. Državno veće tužilaca je jedinstven organ koji odlučuje većinom glasova svih članova, pa je ne samo pravično, nego i logično rešenje da svi birači glasaju za svih 6 izbornih članova iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Tako bi se ostvarilo i osnovno demokratsko načelo – jednako pravo glasa. Prema postojećem zakonskom okviru nije moguće direktno predstavljanje strukovnih udruženja, odnosno direktno predlaganje kandidata od strane strukovnih udruženja. Jednostavno, strukovno udruženje je ostavljeno po strani, bez bilo kakve aktivnije uloge u izbornom procesu, za šta ne postoji valjano opravdanje, pogotovo imajući u vidu rezultate već pomenutog istraživanja (CeSID) prema kojima većina anketiranih smatra da bi Udruženje tužilaca trebalo biti neposredno predstavljeno u Državnom veću tužilaca.

Bilo bi neophodno propisati i efikasan mehanizam za utvrđivanje odgovornosti članova Državnog veća tužilaca. Postupak za razrešenje člana Državnog veća tužilaca, kako je propisan odredbama iz glave V Zakona o Državnom veću tužilaca, je u praksi nemoguće sprovesti. Naime, postupak za razrešenje izbornog člana Državnog veća tužilaca se pokreće inicijativom. Inicijativu za razrešenje izbornog člana Državnog veća tužilaca mogu podneti samo članovi Državnog veća tužilaca i javni tužioci. Međutim, javni tužioci mogu ovu inicijativu podneti samo na osnovu odluke kolegijuma javnog tužilaštva. Nadalje, ocenu o prihvatljivosti inicijative daje Državno veće tužilaca, a kada ne prihvati inicijativu ta odluka je konačna i postupak za razrešenje se ne može pokrenuti. Takođe, iako prema odredbi člana 46 stava 3 ovog Zakona, odluku o razrešenju člana Državnog veća tužilaca donosi Na-

rodna skupština, ali na osnovu predloga koga, shodno odredbi stava 1 istog člana, može podneti jedino Državno veće tužilaca. Iz izloženog je očigledno da o odgovornosti izbornih članova Državnog veća tužilaca stvarno odlučuje samo Državno veće tužilaca, zbog čega se opravdano postavlja pitanje da li je ovaj postupak moguće sprovesti u praksi. U situaciji kada bi se istovremeno postavilo pitanje odgovornosti većeg broja izbornih članova Državnog veća tužilaca, postupak ne bi ni bilo moguće sprovesti jer bi, usled obaveznog izuzeća članova o čijem se razrešenju odlučuje shodno odredbi člana 46 stava 2 istog zakona, odlučivanje bilo blokirano.

### 3.6. Zaključak

Iako bi se poboljšanjem zakonskih rešenja mogli značajno poboljšati uslovi da Državno veće tužilaca efikasno ostvaruje svoju funkciju zaštite i garancije samostalnosti javnog tužilaštva i kada bi se zakonskim izmenama iskoristile sve mogućnosti koje sadašnji ustavni okvir dozvoljava, to ne bi bilo dovoljno za potpuno funkcionisanje ovog tužilačkog saveta, zbog međusobnih protivurečnosti samih ustavnih odredaba. Zato je neophodno promeniti ustavni okvir, ne samo u odnosu na Državno veće tužilaca, odnosno tužilački savet (koji je moguće i drugačije nazvati) već i u odnosu na javno tužilaštvo u celini.

Ustav bi trebao da utvrdi poziciju javnog tužilaštva u sistemu vlasti („samostalni i u vršenju svoje nadležnosti nezavisni državni organ“<sup>70</sup>), kao i da ga odredi prema osnovnoj nadležnosti kao pravosudni organ. Nadležnost javnog tužilaštva ne sme da se svede samo na zaštitu ustavnosti i zakonitosti i krivično gonjenje, već bi morala da bude proširena i na zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustavom je potrebno proklamovati nezavisnost javnog tužilaštva u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast jer vršenje nadležnosti javnog tužilaštva ne bi bilo efikasno, a pogotovo ne bi moglo biti nepristrasno, ako bi bilo pod nadzorom izvršne ili zakonodavne vlasti. Nezavisnost ne može biti apsolutna jer postupanje i odluke javnog tužilaštva podležu sudskoj kontroli, pa nema nezavisnosti javnog tužilaštva u odnosu na sud. Koncept monokratskog uređenja javnog tužilaštva je istorijski prevaziđen i ne postoji gotovo nigde u Evropi, osim u zemljama koje su nekada činile Sovjetski savez, pa nema opravdanja da ga budući ustav zadr-

---

70 Polazni osnovi za budući ustavni položaj javnog tužilaštva, Udruženje tužilaca Srbije, Beograd, 2014.

ži. Zato u novom ustavnom konceptu ne treba da bude mesta za zamene javnih tužilaca, a javni tužioci bi bili izvorni nosioci javnotužilačkog ovlašćenja, ali ne i starešine javnih tužilaštava. Javnim tužilaštvom bi rukovodio glavni javni tužilac koji bi mogao da ima i hijerarhijska ovlašćenja, ali jasno propisana i znatno sužena i ograničena. Taj model bi zahtevao da se glavni javni tužilac bira iz reda javnih tužilaca, a po isteku mandata bi nastavljao dužnost kao javni tužilac u javnom tužilaštvu iz kojeg je izabran. Izvršna (Vlada) i zakonodavna (Narodna skupština) vlast bili bi potpuno isključeni iz postupka izbora javnih tužilaca, kao i glavnih javnih tužilaca. Tužilački savet bi trebao da bude određen kao nezavisan pravosudni organ koji obezbeđuje funkcionalnu nezavisnost i samostalnost javnog tužilaštva, čiji je zadatak da spreči uticaj drugih organa državne vlasti na javne tužioce. Iz članstva tužilačkog saveta bi morali biti isključeni predstavnik skupštinskog odbora i ministar nadležan za pravosuđe, ali i (Glavni) Republički javni tužilac. Iako je, prema pominjanom istraživanju (CeSID), dominantan stav javnotužilačke javnosti (70%) da Republički javni tužilac, po funkciji, treba da ostane član tužilačkog saveta, to rešenje ne bi bilo opravdano. Imajući u vidu hijerarhijsko uređenje javnog tužilaštva, prisustvo najvišeg tužioca u Republici, sa vrha hijerarhijske piramide, u praksi potpuno onemogućava samostalno delovanje i slobodno izražavanje i glasanje izbornih članova iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Svakako bi se morao promeniti i način izbora izbornih članova iz reda javnih tužilaca. Njihov izbor ne bi smeo biti u nadležnosti Narodne skupštine, već bi ih birale kolege javni tužioci neposrednim i tajnim glasanjem. U prilog ovome može se navesti i da u svim državama nastalim na području bivše Jugoslavije postoje tužilački saveti, osim u Bosni i Hercegovini, gde „postoji organ koji istovremeno vrši funkciju i sudskog i tužilačkog saveta“<sup>71</sup>. U ovim zemljama sve izborne članove tužilačkih saveta iz reda javnih tužilaca biraju javni tužioci. Trebalo bi preispitati i naziv Državno veće tužilaca, jer reči „Državno veće“, na neki način, impliciraju podređenost državnoj (izvršnoj) vlasti, pa bi naziv „Visoki savet tužilaca (tužilaštva)“ više odgovarao njegovoj funkciji i pravnoj prirodi. I rešenje da postoji samo jedan pravosudni savet, koji bi bio nadležan i za sudije i za javne tužioce bi trebalo uzeti u razmatranje, jer bi se time i formalno jasno odredila pozicija javnog tužilaštva, kao funkcionalno nezavisnog i samostalnog državnog organa u sistemu sudske vlasti, a takvo rešenje poznaje srpska pravna (iako ne i ustavnopravna) tradicija.

---

71 Miloš Stanić, Sastav i izbor tužilačkih saveta od Triglava do Đevđelije, Tužilačka reč br. 27, Beograd, decembar 2014.

Svakako same izmene ustavnog okvira ne bi bile dovoljne, jer kvalitet norme ne zavisi samo od njene sadržine, već prevashodno od toga kako se primenjuje. Međutim povoljan pravni okvir je nužan uslov za jačanje kapaciteta Državnog veća tužilaca, kao nezavisnog tužilačkog saveta nadležnog za javno tužilaštvo, formiranog po principu javnotužilačke samouprave, sposobnog da ispuni svoju ustavnu ulogu obezbeđivanjem i garantovanjem samostalnosti svim nosiocima javnotužilačke funkcije.

---





## II DEO ANALIZA INSTITUCIONALNIH KAPACITETA DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA

Marina Matić Bošković<sup>72</sup>

### 1. Institucionalni kapaciteti

U pogledu unapređenja položaja, nadležnosti i integriteta jedne institucije, pored analize ustavnog i zakonskog okvira kojim je regulisan njen rad, neophodno je analizirati i njene institucionalne kapacitete. Nadležnost Državnog veća tužilaca je široko postavljena i to se mora imati u vidu prilikom analize institucionalnih kapaciteta. Veće ima nadležnost u svim **statusnim pitanjima** (izbor, unapređenje, vrednovanje rada, disciplinska pitanja, razrešenje, određuje javno tužilaštvo u kojem će javni tužilac i zamenik nastaviti da vrše funkciju u slučaju ukidanja javnog tužilaštva, vodi lični list svakog javnog tužioca, zamenika i zaposlenog u javnom tužilaštvu), **etičkim pitanjima i sukobu interesa** (donosi Etički kodeks; utvrđuje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi u suprotnosti sa dostojanstvom i samostalnošću javnog tužioca), nad **tužilačkim budžetom** (predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za ra javnih tužilaštava za tekuće rashode i vrši nadzor nad njihovim trošenjem), u **oblasti obuke** javnih tužilaca i zamenika (utvrđuje sadržinu programa obuke za zamenike javnih tužilaca koji se prvi put biraju na funkciju i tužilačke pomoćnike; predlaže program obuke za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca koji trajno obavljaju funkciju), **davanje mišljenja na zakone** (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) i obavlja poslove u vezi sa sprovođenjem Nacionalne strategije reforme pravosuđa.

Kada su u pitanju institucionalni kapaciteti Državnog veća tužilaca, značajno pitanje predstavlja odnos Državnog veća tužilaca i Administrativne kancelarije, koja po zakonu obavlja stručne, administrativne i druge poslove u okviru Državnog veća<sup>73</sup>. Državno veće bi trebalo da donosi odluke na najvišem nivou radi utvrđivanja politike, smernica, pravila, ciljeva i planova, dok bi Admini-

72 Marina Matić Bošković, istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo, potpredsednica Programskog saveta

73 Član 47. Zakona o Državnom veću tužilaca.

*strativna kancelarija trebalo da realizuje te odluke kroz svakodnevnu aktivnost institucija i obezbeđivanje informacija i analiza, na osnovu kojih će Državno veće donositi odluke.*

*Drugo, značajno pitanje vezano za institucionalne kapacitete Državnog veća tužilaca odnosi se na analizu položaja rukovodioca Administrativne kancelarije. Imajući u vidu široko postavljenu nadležnost Državnog veća tužilaca i podršku koju Administrativna kancelarija treba da pruži, pozicija rukovodioca Administrativne kancelarije bi trebalo da bude jaka, kako bi mogao ravnopravno da se uključi u diskusije sa članovima Državnog veća, kao i proces donošenja politika.*

*Treće, značajno pitanje odnosi se na analizu organizacione strukture Administrativne kancelarije, neophodnost postojanja posebnih odeljenja koja bi bila zadužena za finansijsko i budžetsko planiranje i upravljanje, analizu trendova i statistika, praćenje opterećenja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, praćenje rezultata rada kako pojedinačnih tužilaca i zamenika tužilaca, tako i javnih tužilaštava i sistema, praćenje efikasnosti tužilačke mreže, praćenje ispunjenja obaveza iz Strategije reforme pravosuđa i Strategije borbe protiv korupcije (kao i najavljene Strategije finansijskih istraga).*

*Četvrta tema se odnosi na analizu sistema interne kontrole i praćenje sprovođenja planova integriteta kao preventivnih mehanizama. Interne kontrole se uspostavljaju u državnim organima u cilju onemogućavanja pronevera, otkrivanja grešaka i propusta u računovodstvu, obezbeđenju poštovanja zakona, propisa i internih procedura i povećanja efikasnosti. Plan integriteta je dokument koji nastaje kao rezultat samoprocene izloženosti institucije rizicima za nastanak i razvoj korupcije, kao i izloženosti etički i profesionalno neprihvatljivim postupcima. Cilj plana integriteta nije rešavanje pojedinačnih slučajeva korupcije, već uspostavljanje mehanizma koji će sprečiti i otkloniti okolnosti za nastanak korupcije, neetičkih i neprofesionalnih postupaka u svim oblastima funkcionisanja institucije. Državno veće tužilaca trebalo bi da pomogne tužilaštvima u izradi planova integriteta, a kasnije da prati njihovo sprovođenje, odnosno da li su tužilaštva preduzela predviđene mere kako bi se otklonili identifikovani rizici.*

*Peta oblast analize odnosi se na utvrđivanje potreba zaposlenih u Administrativnoj kancelariji za kontinuiranim obukama i osposobljavanjem (procena potreba, planiranje programa obuke, planiranje sredstava neophodnih za obuku, sprovođenje obuke), s obzirom na nadležnosti i zadatke Administrativne kancelarije. Sistem planiranja obuka za zaposlene u Administrativnoj kancelariji Državnog veća ima za cilj jačanje znanja i veština i mogućnost da se promene*

dočekaju spremno. Plan obuka bi trebalo da omogući efikasno korišćenje i koordinaciju sredstava iz međunarodnih projekata namenjenih pravosuđu.

*Peto pitanje se tiče komunikacije Državnog veća i Administrativne kancelarije sa javnim tužiocima i zamenicima, komunikacije sa drugim institucijama, kao i komunikacije sa građanima. Kako bi se unapredila percepcija tužilaca o radu Državnog veća i Administrativne kancelarije, kao i percepcija o transparentnosti rada neophodno je doneti Komunikacionu strategiju sa ciljem unapređenja interne komunikacije. Unutrašnja komunikacija se ostvaruje između rukovodilaca, članova i zaposlenih u Državnom veću, i obezbeđuje prenos i razmenu internih informacija. Sve aktivnosti na planu unutrašnjeg informisanja treba da budu planirane, nadzirane i procenjene u odnosu na ostvarenje cilja informisanja. Informacije koje se prenose i razmenjuju trebalo bi da budu o radu DVT-a, članovima DVT-a i njihovim aktivnostima, o radu javnih tužilaštava i informacije između zaposlenih.*

Prema Mišljenju br. 10 (2007) Konsultativnog veća evropskih sudija upućeno Komitetu ministara Saveta Evrope o sudskom savetu na usluzi društvu pravosudni savet **mora unapređivati efikasnost i kvalitet pravosuđa i na taj način obezbediti punu primenu člana 6. Evropske konvencije za ljudska prava uz jačanje poverenja građana u pravosudni sistem**<sup>74</sup>. Kako bi ostvarilo ovaj cilj, pravosudni savet bi trebalo da uspostavi neophodan mehanizam za evaluaciju pravosudnog sistema, za izveštavanje o stanju u službi i da zatraži od relevantnih vlasti da preduzmu neophodne korake u unapređenju primene pravde. Da bi bilo u mogućnosti da procenjuje rezultate rada pravosudnog sistema i da predlaže donošenje strateških odluka Državno veća tužilaca mora imati odgovarajuće institucionalne kapacitete: kvalitetan i dobro obučan kadar, odgovarajuće prostorije i opremu, procedure rada, samostalan budžet, itd.

Kada je u pitanju sastav pravosudnog saveta Mišljenje br. 10 daje dve značajne sugestije, koje još nisu primenjene u sadašnjem uređenju sastava Državnog veća tužilaca. Prva je učešće stručnjaka, odnosno profesionalaca u diskusijama o konkretnim pitanjima, ali bez prava glasa<sup>75</sup>. Druga je predloženi izbor nesudijskih članova koji bi doneli dodatne sposobnosti, znanja i gledišta, kao što su to npr. predstavnici civilnog društva<sup>76</sup>. Verovatno da bi

---

74 Tačka 10. Mišljenja br. 10.

75 Tačka 40. Mišljenja br. 10.

76 Tačka 45. Mišljenja br. 10.

Veću znanja i gledišta ovih nesudijskih članova koristila u radu, a doprineli bi i proširenju perspektive prilikom odlučivanja.

Kako bi Državno veće tužilaca unapredilo efikasnost i kvalitet pravosuđa neophodno je izmeniti odredbe Zakona o Državnom veću tužilaca koje regulišu istovremenu zamenu svih članova, s obzirom da to predstavlja gubitak institucionalne memorije. Ovo je posebno važno u fazi kad Državno veće tužilaca još uvek razvija svoju unutrašnju strukturu, procedure i institucionalne kapacitete. Zakon o državnom veću tužilaca bi mogao da se izmeni u pravcu usvajanja rešenja parcijalne zamene izabranih članova, kao što to preporučuje Mišljenje br. 10 (2007) u tački 35.

Dosadašnji proces izbora kandidata za Državno veće tužilaca pratilo je nedovoljno informacija o kandidatima za izborne članove DVT-a. Usled toga, javni tužioci i zamenici tužioca nisu bili u mogućnosti da glasaju na osnovu informacija o onim osobama koje će ih predstavljati, koje zastupaju najbolji program rada Državnog veća i ciljeve za koje će se zalagati kao članovi. Umesto toga, javni tužioci i zamenici navode da procesom izbora članova DVT-a dominiraju politički, lični i faktori popularnosti umesto dosadašnji rezultati rada i iskustvo kandidata ili njihovi predstavljeni stavovi u pogledu politike Veća.<sup>77</sup> U budućnosti, bi proces izbora, odnosno kandidovanja trebalo da bude praćen statistikom o postignutim rezultatima i iskustvu kandidata i njihovim planovima kao člana Veća.

Imajući na umu upravljačku i administrativnu ulogu *vis-à-vis* pravosuđa, iskustvo u upravljanju i menadžmentu je od značaja za članove Državnog veća. Javni tužioci kao rukovodioci tužilaštava stiču praktična znanja i iskustva tokom svog rada, ali prema međunarodnim standardima nije preporučljivo da rukovodioci budu članovi Državnog veća iako Zakon o Državnom veću to ne zabranjuje. Poznavanje principa i prakse upravljanja bi bila značajna prednost u interakciji sa Administrativnom kancelarijom Veća i u tumačenju informacija i preporuka koje stižu odatle. Unapređenje menadžerskog iskustva se može postići uključivanjem takvog iskustva u kriterijume za izbor.

Jedan od standarda za obezbeđenje nezavisnog funkcionisanja neke institucije je i postojanje nezavisnog budžeta i adekvatnog, obučenog i kvalifikovanog osoblja. Državno veće ne može da funkcionise delotvorno bez menadžerske podrške. Članovi Veća čine upravljačko telo, ali ne rukovode direktno. Ovakva podela rada postavlja pitanje da li je kadrovska podrška

77 Istraživanje CeSID-a, grafikon br. 9, 51% ispitanika smatra da je uticaj političkih partija presudan na izbor članova Državnog veća.

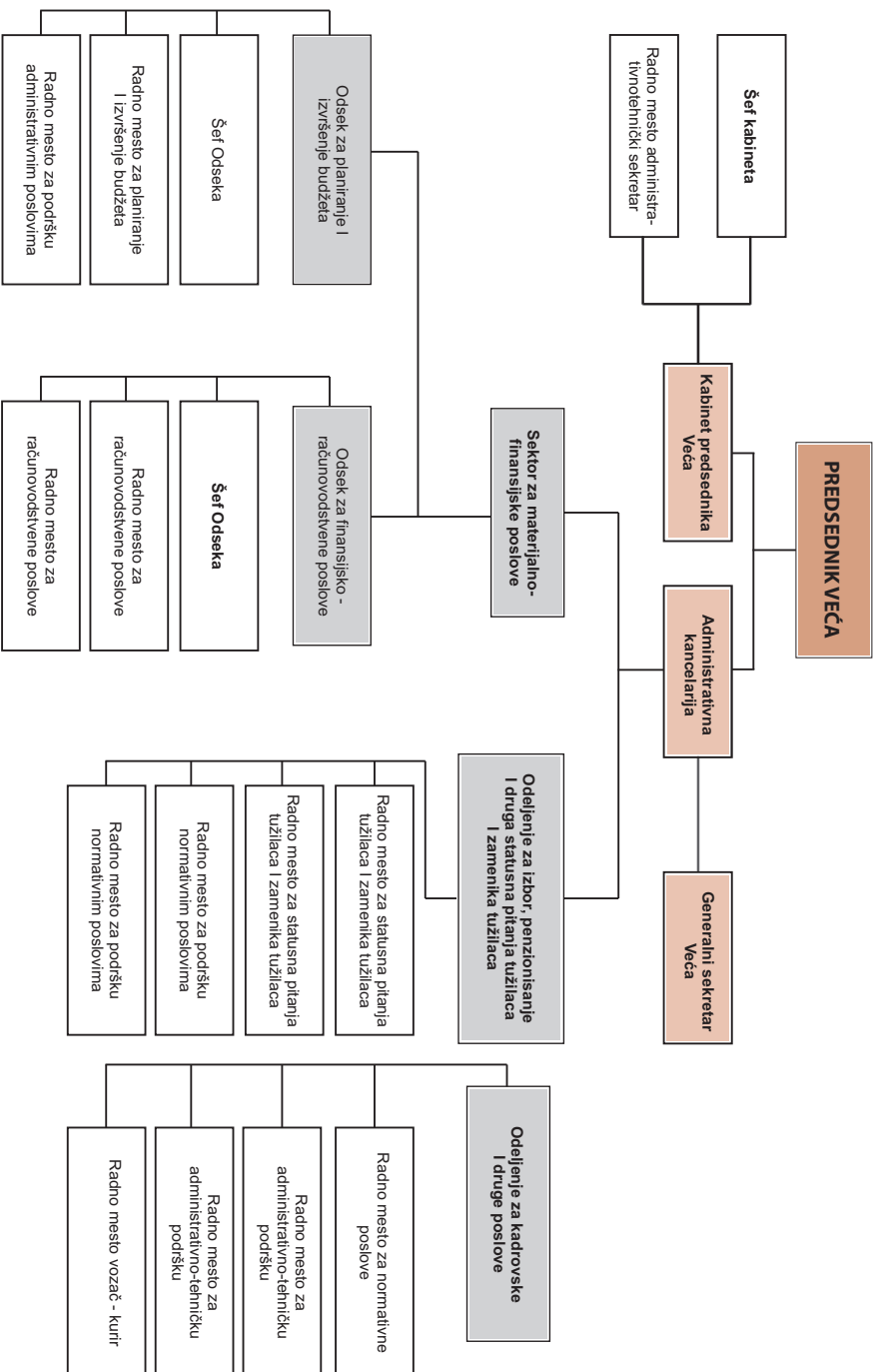
ka Veću adekvatna. Konsultativno veće evropski sudija i druga tela EU i Saveta Evrope nisu odredili posebne standarde, samo su istakli potrebu za administrativnom kancelarijom. Tako prema Mišljenju broj 10 pravosudni savet „mora imati sopstvene prostorije, sekretarijat, kompjutere i slobodu samostalnog organizovanja, bez odgovornosti prema bilo kom političkom ili drugom autoritetu za svoje postupke. Pravosudni savet mora imati osoblje shodno njegovim potrebama i svaki njegov član mora imati osoblje u skladu sa njegovim zadacima“.

Državno veće utvrđuje organizaciju, poslove i način rada Administrativne kancelarije<sup>78</sup> i preuzima korake za njegovu realizaciju. Na čelu Administrativne kancelarije Državnog veća nalazi se Sekretar. Imajući u vidu složenost poslova koje bi Državno veće i Administrativna kancelarija trebalo da obavljaju, rukovodilac Administrativne kancelarije bi trebalo da bude u rangu direktora, izvršnog direktora ili generalnog sekretara<sup>79</sup>. Ulogu rukovodioca Administrativne kancelarije bi trebalo proširiti da omogući rukovodiocu Administrativne kancelarije da pruža savete Veću o organizacionim i upravljačkim pitanjima, kao i prilikom utvrđivanja politika i donošenja strateških odluka. Struktura slična Agenciji za borbu protiv korupcije bi mogla poslužiti kao model. U predloženoj strukturi direktor rukovodi organizacijom, a odgovara Odboru, koji ga imenuje.

---

78 Član 46. stav 2. Zakona o Državnom veću tužilaca.

79 U Holandiji je na čelu Administrativne kancelarije generalni sekretar.



Kao što se vidi iz organigrama, Administrativna kancelarija DVT je relativno mala<sup>80</sup>. Ukupno ima 16 zaposlenih. DVT ima 2 odeljenja i 1 sektor, a osoblje zaduženo za specifične poslove, kao što je IT, tek je u planu da se angažuje. Međutim, analizirajući organizacionu strukturu Administrativne kancelarije, može se videti da nedostaje visok kvalifikovano osoblje, kao što su analitičari, koji bi mogli da pomognu Veću u donošenju strateških odluka.

Da je mandat Veća samo administrativne prirode, ovakva struktura bi bila dovoljna, ali njihova uloga je daleko složenija i zahteva veću stručnost zaposlenih. Međutim, osoblje nije obučeno da priprema, prati i sprovodi samoinicijativni pristup rukovođenju i planiranju jer im nedostaju veštine i praksa za rukovođenje. Na primer, kapacitet DVT za kadrovske poslove se odnosi pre svega na interne i rutinske kadrovske potrebe DVT-a, dok rukovođenje ljudskim resursima obuhvata i procenu potreba za ljudskim resursima za javna tužilaštva u celini na osnovu promena u nadležnostima javnih tužilaca i tužilaštva (proširenje obima posla zbog tužilačke istrage, nove tehnologije i nove procedure). Strukturne promene mogu da zahtevaju izmenu opisa radnih mesta, i samim tim i kvalifikacija, procenu i redefinisavanje odnosa tužilačkog-netužilačkog osoblja i identifikovanje potrebe za novim oblicima.

Isto tako, organizaciona šema DVT ne sadrže funkciju sveukupnog planiranja na osnovu statističke analize. Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za periodu 2013-2018 u okviru aktivnosti 1.3.1 predviđa jačanje stručnog kapaciteta Državnog veća tužilaca za analizu rezultata reforme ali još nisu preduzeti adekvatne mere po tom pitanju. Kratak opis u Akcionom planu navodi da će se angažovati stručnjaci odgovarajućeg profila u Administrativnoj kancelariji DVT-a, razvijati sistem prikupljanja podataka, sprovesti obuka članova Državnog veća u oblasti analitike, statistike i strateškog planiranja. Iz Akcionog plana se ne vidi da će se DVT baviti planiranjem osim sastavljanja izveštaja i predlaganja mera za unapređenje. Radno mesto, koje bi se usredsredilo na planiranje, trebalo bi da se predvidi u okviru **Odeljenja za planiranje i analitiku**, koje bi trebalo da se uspostavi u okviru Administrativne kancelarije. Takođe, stručnjaci zaposleni u tom odeljenju bi mogli da vrši analizu finansijskih posledica budućih reformi. Većina modernih pravosudnih sveta koja ima nadležnosti slične Državnom veću ima odeljenje koje se bavi strateškim planiranjem, tako Savet pravosuđa Holandije ima Odeljenje za strategije i razvoj.

---

80 Organigram je preuzet iz Funkcionalne analize pravosuđa, MDTF, Svetska banka, 2014.



Pored Odeljenja za planiranje i analitiku, potrebno je predvideti unapređenje kapaciteta u oblasti interne kontrole, interne revizije, međunarodnih projekata, praćenje primene planova integriteta, itd. Pored navedenih hitnih oblasti, neophodno je sprovesti detaljnu analizu potreba Administrativne kancelarije DVT-a uzimajući u obzir nadležnosti koje Državno veće ima<sup>81</sup>.

Kada se početna organizaciona struktura bude popunjena u potpunosti, DVT bi trebalo da analizira dodatne potrebe za proaktivnije rukovođenje. To bi značilo pre svega analizu kvalifikacija rukovodilaca odeljenja i odseka kako bi se obezbedilo da oni mogu da izvrše planiranje koristeći dostupne podatke i uporedna iskustva.

Prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije sve državne institucije, uključujući i pravosuđe, imaju **obavezu da izrade planove integriteta**. Prvi planovi integriteta trebalo je da budu pripremljeni do kraja marta 2013. godine. U planovima integriteta institucije trebaju da identifikuju potencijalne oblasti u kojima postoji rizik od korupcije, procene rizik i same izvrše kontrolu sprovođenja mera za otklanjanje. Nakon pripreme planova integriteta, institucije bi trebalo da odrede prioritete u sprovođenju i praćenju. Pošto Agencija za borbu protiv korupcije neće voditi ovaj proces, DVT bi moralo da preduzmu glavnu ulogu u promociji planova integriteta i da prate njihovo sprovođenje. Planovima integriteta se prati: upravljanje institucijom (praćenje propisa, izrada plana rada, kontrola sprovođenja plana rada, ocena rezultata rada institucije, kontrola kvaliteta upravljanja, sklapanje poslovnih ugovora); upravljanje dokumentacijom (prijem i razvrstavanje dokumenata, overa (potpis i pečat dokumenta), ekspedovanje dokumenata, čuvanje i arhiviranje dokumentata); upravljanje kadrovima (priprema nacrt kadrovskog plana, priprema Akta o unutrašnjoj ogranizaciji i sistematizaciji institucije i njihovo sprovođenje, postupak zapošljavanja, ocenjivanje i napredovanje zaposlenih, obuke i edukacije zaposlenih); upravljanje javnim finansijama (priprema finansijskog plana, planiranje i izvršenje budžeta, upotreba i kupovina materijalnih i osnovnih sredstava); javne nabavke (priprema godišnjeg plana nabavke, priprema konkursne dokumentacije i obrazovanje komisije, ocena ponude i izbor ponuđača, sklapanje ugovora, realizacija ugovora); bezbednost (fizičko-tehnička bezbednost, bezbednost informacija – IT bezbednost); i etika i lični integriteta (sukob interesa i pokloni, prijava korupcije, etički i neprofesionalno neprihvatljivih postupaka).

---

81 Analiza se može sprovesti u okviru EU Twinning projekta koji je započeo u 2015. godini, a koji pruža podršku Državnom veću tužilaca i Visokom savetu sudstva.

Državno veće tužilaca bi trebalo da predloži Pravosudnoj akademiji da se organizuju obuke za javne tužioce, zamenika i osoblje sa fokusom na osetljive oblasti, procese i ponašanja koja će biti neophodna da bi se održala predostrožnost u tim oblastima.

DVT bi trebalo da definiše mere kojima bi se promovisala kulturu odbijanja poklona. Detaljniji protokoli o davanju poklona bi trebalo uvrstiti u interna pravila tužilaštva. Ovo je oblast u kojoj bi DVT mogao da zauzme proaktivnu ulogu u budućnosti kad je u pitanju nadgledanje rada tužilačkog osoblja i podizanja svesti o pravilima među zaposlenima i građanima.

Zakon o budžetskom sistemu<sup>82</sup> propisuje da korisnici javnih sredstava uspostavljaju finansijsko upravljanje i kontrolu. U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, javna tužilaštva kao indirektni korisnici budžetskih sredstava su u obavezi da uspostave finansijsko upravljanje i kontrolu, koje se sprovodi politikama, procedurama i aktivnostima sa zadatkom da se obezbedi razumno uveravanje da će svoje ciljeve ostvariti kroz: poslovanje u skladu sa propisima, unutrašnjim aktima i ugovorima; realnost i integritet finansijskih i poslovnih izveštaja; ekonomično, efikasno i efektivno korišćenje sredstava i zaštitu sredstava i podataka (informacija). Međutim, čini se da postoji konsenzus da je dalja interna kontrola neophodna. U Anketi o percepciji pravosuđa koju je sprovedla Svetska banka 2014. godine<sup>83</sup> 86 odsto sudija, 89 odsto tužilaca i 95 odsto advokata se složilo da je interna kontrola bitna za buduće jačanje integriteta pravosudnog sistema.

Kako bi se unapredila interna kontrola u Državnom veću i tužilaštvima, neophodno je da zaposleni u Administrativnoj kancelariji imaju odgovarajuću, kontinuiranu i specijalizovanu obuku. Programi obuke se prilagođavaju potrebama zaposlenih i organizuju se po posebnim kategorijama (na primer, administracija računarskih mreža će biti organizovana samo za IT stručnjake u Administrativnoj kancelariji). Obuku je potrebno organizovati u sledećim oblastima: unapređenje znanja i veština kancelarijskog poslovanja; obuka za javne nabavke; administracija računarskih mreža; obuka za rad na računaru; priprema i planiranje budžeta, izvršenje budžeta; primena Zakona o državnim službenicima, Zakona o platama državnih službenika i nameštenika i podzakonskih akata vezanih za državne službenike; osnovna i spe-

82 Član 81. Zakona o budžetskom sistemu „Službeni glasnik RS”, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr. i 108/2013

83 Perception of the Judiciary's performance in Serbia, Results of the general public, enterprises, lawyers, judges, prosecutors and court administrative staff, Results of 2019 and 2013 in comparison, <http://mdtfjss.org.rs/archive//file/Serbia%20Perceptions%20of%20the%20Judiciary%20Performance%20FINAL%20EN.pdf>

cifčna znanja o Evropskoj uniji i procesu evropskih integracija; komunikacione veštine; priprema podzakonskih akata vezano za budžet; borba protiv korupcije (sprečavanje sukoba interesa i kontrola imovine funkcionera, plan integriteta); priprema projekata za IPA fond; rukovođenje i upravljanje i engleski jezik.

### III PREPORUKE

Marina Matić Bošković<sup>84</sup>

Na osnovu analize ustavnog i zakonskog okvira, kojim je regulisan položaj, nadležnosti i uređenje Državnog veća tužilaca, kao i institucionalnih kapaciteta, utvrđene su preporuke koje je neophodno sprovesti kako bi Državno veće tužilaca ostvarilo ulogu i svrhu zbog koje je osnovano. Preporuke su definisane u skladu sa potrebama Srbije i međunarodnim standardima, a potvrđene su i kroz istraživanje CeSID-a iz 2014. godine. Svaka preporuka je definisana kao celina, uz predlog praktičnih koraka koji su potrebni za ostvarenje preporuke.

#### **1 Prilikom budućih izmena Ustava predvideti promenu strukture Državnog veća tužilaca kako bi zaštitila samostalnost i obezbedila nezavisnost u skladu sa međunarodnim standardima, posebno preporukama Venecijanske komisije i Mišljenjem br. 10 (2007) Konsultativnog veća evropskih sudija**

- ✓ Isključiti ulogu Narodne skupštine prilikom izbora kandidata za članove Državnog veća tužilaca; Članove Državnog veća iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca bi trebalo da biraju kolege;
- ✓ Ukoliko se zadrži uloga Narodne skupštine u procesu izbora članova Državnog veća iz određenih kategorija (npr. ugledni pravnici ili advokati) trebalo bi da se traži kvalifikovana većina za donošenje ovih odluka;
- ✓ Izvršna i zakonodavna vlast ne bi trebalo da imaju predstavnika (člana) u Državnom veću tužilaca<sup>85</sup>;
- ✓ Udruženje tužilaca Srbije bi trebalo da ima mogućnost da direktno predloži jednog člana Veća;
- ✓ Razmotriti da li je potrebno da se ograniči mogućnost da jav-

84 *Marina Matić Bošković, istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo, potpredsednica Programskog saveta*

85 U sprovedenom istraživanju UTS-a i CeSID-A, svega 11% ispitanika je pozitivno ocenilo ustavne odredbe o sastavu Veća.

ni tužioci (kao rukovodioci) mogu biti birani za članove Državnog veća (takva mogućnost je isključena za predsednike sudova); u uporednim zakonodavstvima se kod predsednika sudova potpuno isključuje mogućnost da budu birani za članove Veća ili se isključuje za predsednike viših instanci (na primer apelacionih sudova);

- ✓ Omogućiti učešće civilnog društva i drugih stručnjaka u radu Veća bez prava glasa;

## **2 Jasno definisati nadležnosti Veća, kako ne bi dolazilo do preklapanja sa nadležnostima Republičkog javnog tužilaštva i Ministarstva pravde.**

- ✓ Državno veće tužilaca bi trebalo u julu 2016. godine da preuzme planiranje, izvršavanje i izveštavanje trošenja budžeta javnih tužilaštava,<sup>86</sup> po analogiji sa odredbama Zakona o Visokom savetu sudstva;
- ✓ Jasno razgraničiti nadležnosti Državnog veća i Republičkog javnog tužilaštva u oblasti prikupljanja i analize statističkih podataka o radu javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i tužilaštava;
- ✓ Jasno razgraničiti nadležnosti Državnog veća tužilaca i Ministarstva pravde u pogledu infrastrukture i IKT; razmotriti upravljanje ljudskim resursima u pogledu zaposlenih u javnom tužilaštvu;

## **3 Izmeniti Zakon o Državnom veću tužilaca u pravcu ispunjenja preporuka eksperata Saveta Evrope i smanjenja „prekomerne moći“<sup>87</sup> Republičkog javnog tužioca.**

- ✓ Predsednik Državnog veća tužilaca ne bi trebalo da bude Republički javni tužilac po funkciji, već bi predsednika Veća članovi veća trebalo da izaberu iz reda tužilačkih izbornih članova.

---

86 Prema analizi CeSID-a 57% anketiranih smatra da bi Veće što pre trebalo da preuzme planiranje, izvršavanje i izveštavanje trošenja budžeta javnih tužilaštava, spram osam procenata anketiranih koji su gledišta da Veće ne bi trebalo da preuzme te funkcije.

87 P. Cornu, Prosecutor Canton of Neuchatel, *Komentari na nacrt Zakona o Državnom veću tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu*, Neuchatel, 2007, str. 18.

#### **4 Izmeniti Zakon o Državnom veću tužilaca u pogledu odredbi o izboru kandidata za članove Državnog veća tužilaca.**

- ✓ Kandidati za članove Državnog veća tužilaca bi trebalo da izlože program i ostvarene rezultate, kako bi biračko telo (javni tužioci i zamjenici javnog tužioca) znalo za koga glasa;
- ✓ Svi javni tužioci i zamjenici javnog tužioca bi trebalo da glasaju za sve kandidate bez obzira na vrstu i nivo tužilaštva kome pripadaju kandidati;<sup>88</sup>
- ✓ Svi javni tužioci i zamjenici javnog tužioca bi trebalo da glasaju istovremeno i na istom mestu<sup>89</sup>.
- ✓ Trebalo bi predvideti različito trajanje mandata članova Veća, i to tako da se kod prvog izbora određeni broj članova bira na pet, četiri, tri, dve i jednu godinu (svaki naredni izbor biće na pet godina), kako bi se obezbedio kontinuitet u radu DVT-a u budućem periodu.

#### **5 Ojačati upravljačke kapacitete članova Državnog veća tužilaca.**

- ✓ Predvideti program obuke članova DVT iz oblasti menadžmenta, finansija, strateškog planiranja, etike;

#### **6 Donošenje internog Akcionog plana Državnog veća tužilaca kako bi ispunile obaveze predviđene Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa, Nacionalnom strategijom borbe protiv korupcije i Akcionim planom za poglavlje 23.**

- ✓ Internim Akcionim planom bi se detaljno razradile obaveze predviđene nacionalnim strateškim dokumentima i utvrdili interni rokovi za donošenje relevantnih akata ili preduzimanje drugih mera neophodnih za ostvarivanje postavljenih ciljeva;
- ✓ Internim Akcionim planom bi se predvideli rokovi za donošenje kriterijuma za izbor, izmena i dopuna pravilnika o disciplinskom

---

88 Više o tome u tački 2.2. Odredbe o izboru kandidata.

89 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. Na **problem tajnosti glasanja** ukazuju i rezultati sprovedenog istraživanja. Čak, **46% anketiranih se potpuno saglašava sa idejom da se glasanje za sve članove Veća iz reda tužilaca održi u isto vreme i na istom mestu**, 17% se delimično slaže sa tom idejom,

postupku i disciplinskoj odgovornosti, ponderisanje predmeta, uvođenje slučajne dodele predmeta, unapređenje vođenja statistike, prikupljanje podataka i izveštavanje o primeni Zakonika o krivičnom postupku, itd

## **7 Unaprediti kapacitete Administrativne kancelarije Državnog veća tužilaca kako bi ispunila sve obaveze i ovlašćenja koja se od nje očekuju po zakonu.**

- ✓ Ojačati poziciju rukovodioca Administrativne kancelarije Državnog veća. Razmotriti uvođenje izvršnog direktora ili generalnog sekretara Državnog veća tužilaca koji bi obezbeđivao rukovodeći nadzor, na osnovu opisa poslova i zadataka koji zahtevaju prethodno menadžersko iskustvo;
- ✓ Pripremiti Analizu potrebne organizacione strukture, radnih mesta i opisa poslova u Administrativnoj kancelariji Državnog veća tužilaca;
- ✓ Izmeniti i dopuniti Akt o sistematizaciji radnih mesta u Administrativnoj kancelariji Državnog veća tužilaca kako bi uključilo Odeljenje za planiranje i analitiku, kao i zaposlenog nadležnog za etiku i integritet, međunarodne projekte i internu kontrolu;
- ✓ Uspostaviti jedinicu za planiranje, analitiku, i statistiku u okviru Administrativne kancelarije Veća s obučanim osobljem koje je sposobno da prikuplja i analizira podatke o rezultatima rada javnih tužilaštava;
- ✓ Pripremiti analizu potreba za obukom i plan obuke zaposlenih u Administrativnoj kancelariji Državnog veća tužilaca, uključujući i procenu troškova;
- ✓ Ojačati kapacitete zaposlenih u Sektoru za materijalno-finansijske poslove (dodatne obuke za zaposlene, procena potreba za dodatnim osobljem i profilom zaposlenih);
- ✓ Zaposliti iskusnog stručnjaka za međunarodne projekte ili obučiti nekog od zaposlenih, kako bi Državno veće moglo da apsorbuje i traži isti nivo podrške kao Visoki savet sudstva<sup>90</sup>;

---

90 Alternativni izveštaj, Procena realizacije Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije borbe protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018 godine za oblast „Pravosuđe“, „Policija“, „Sprovođenje i nadzor nad sprovođenjem Strategije“ i „Preporuke“ od 25.

- ✓ Obezbediti adekvatne prostorije i opremu za Državno veće tužilaca i Administrativnu kancelariju DVT-a, kao i odgovarajuću softversku podršku za rad zaposlenih (uključujući odgovarajući softver za finansije, vođenje ličnih listova javnih tužilaca i zamenika)

## **8 Uvođenje interne kontrole u Državno veće tužilaca i aktivno praćenje planova integriteta.**

- ✓ Donošenje internih akata neophodnih za primenu interne kontrole; Zaposliti stručnjaka u oblasti interne kontrole;
- ✓ Donošenje internog akta na osnovu kojeg će se pratiti sprovođenje planova integriteta, utvrđivanje rizika zajedničkih za većinu tužilaštava, kao i ostvarivanje mera predviđenih za prevazilaženje utvrđenih rizika;

## **9 Razviti Strategiju komunikacije radi objašnjenja uloge i rada tužilaštva kako bi se podigla svest javnosti i osnažilo poverenje javnosti i ukazalo na poboljšanje rada javnog tužilaštva.**

- ✓ Usvajanje Strategije komunikacije; Strategija komunikacije bi posebno trebalo da bude sveobuhvatna u pogledu interne komunikacije Državnog veća sa javnim tužiocima, zamenicima i tužilaštvima, procesa konsultacija prilikom donošenja važnih akata kao što su kriterijumi za vrednovanje rada, kriterijumi za izbor, disciplinski postupak;
- ✓ Obezbediti detaljne, razdvojene i lako razumljive godišnje izveštaje tužilaštva, koji bi bili dostupni na internet stranici Državnog veća tužilaca;
- ✓ Objavljivati opšta uputstva Republičkog javnog tužioca;
- ✓ Modernizovati internet stranicu Državnog veća tužilaca i upotrebiti sadržaj svim informacijama relevantnim za javne tužioce i zamenike, stručnu i opštu javnost kako bi se povećala transparentnost rada institucije.

---

avgusta 2013. do 6. decembra 2014. jasno pokazuje da je više aktivnosti iz Akcionog plana ostvario Visoki savet sudstva u odnosu na Državno veće tužilaca zahvaljujući međunarodnim projektima i podršci donatora.



## Literatura

1. M. Vujović, Viši savet magistrature Italije, u monografiji *Pravosudni saveti*, Beograd, 2003.
2. Lj. Dragašević i drugi, *Tužilački i pravosudni saveti*, Beograd, 2009.
3. R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd, str. 2012.
4. 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.
5. J.P.Tak, *The Dutch criminal justice system*, second revised edition, Den Haag, 2003.
6. M. Trifunović i dr. *Metodologija izrade zakona*, Beograd, 2002.
7. E. Siegismund, *THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE IN GERMANY :LEGAL STATUS, FUNCTIONS AND ORGANIZATION*, 120TH INTERNATIONAL SENIOR SEMINAR VISITING EXPERTS' PAPERS, Berlin, 2001.
8. G. Oberto, *Mišljenje eksperata o Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu*.
9. G. OBERTO, *Mišljenja eksperta o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu pravosuđa, Zakona o sudijama i Zakona o uređenju sudova Republike Srbije*.
10. P. Cornu, Prosecutor Canton of Neuchatel, *Komentari na nacrt Zakona o Državnom veću tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu*, Neuchatel, 2007.
11. M. Škulić i G. Ilić, *Novi zakonik o krivičnom postupku- Kako je propala reforma, šta da se radi?*, Beograd, 2012.
12. R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd.
13. M. Škulić, G. Ilić, *Novi zakonik o krivičnom postupku-Kako je propala reforma, šta da se radi?*, Beograd 2012.
14. V. R. Vodinelić, A. K. Bojović, M. Reljanović, *Reforma pravosuđa u Srbiji, 2008-2012.*, Beograd, 2012.
15. G. Ilić, *Vremenska Kapsula*, dnevni list „Danas“ od 02.04.2013.
16. D. Boljević, R. Lazić, *Sumarna analiza stanja u pravosuđu*, Tužilačka reč br. 24, Beograd, maj 2013.
17. R. Lazić, *Zašto nam je potreban DVT i kakav DVT nam treba*, Tužilačka reč br. 27, Beograd, decembar 2014.
18. M. Stanić, *Sastav i izbor tužilačkih saveta od Triglava do Đevđelije*, Tužilačka reč br. 27, Beograd, decembar 2014. godine.
19. M. Škulić, *Osnovne funkcije Državnog veća tužilaca u pravnom sistemu Srbije*, Tužilačka reč br. 27, Beograd, decembar 2014.

## Izvori

1. 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.
2. American Bar Association, *Prosecutorial Reform Index for Serbia*, Washinton DC 20005.
3. Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System. Dostupno na internet adresi: [www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002](http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002)
4. Izveštaj Saveta Evrope, Strasbourg, 10. November 2000. [PC-PR\Docs 2000\synthe.7] PC-PR (97) 1 REV 5.
5. Funkcionalana analiza pravosuđa, Multidonatorski trust fond, 2014. <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>
6. 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, str. 18. Dostupno na internet adresi: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)
7. 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*, Strazburg, 2000.
8. Evropska komisija za demokratiju putem prava, (Venecijanska komisija), *IMENOVANJE SUDIJA*, Usvojeno na Potkomisiji za pravosuđe (Venecija, 14. mart 2007.god.), CDL-JD(2007)001rev, Venecija, 2007, str. 7. Dostupno na internet adresi: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)
9. 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. Dostupno na internet adresi: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)
10. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) *REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE*, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), Study N° 494 / 2008, on the basis of comments by, Mr James HAMILTON (Substitute Member, Ireland), Mr Jørgen Steen SØRENSEN (Member, Denmark), Ms Hanna SUCHOCKA (Member, Poland), Strasbourg, 2011, pag. 10. Dostupno na internet adresi: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

11. Z`akon č 283.1993 Sb., o st`atn`im zastupitelstv`i Zakona o dr`zavnom tu`žilaštvu Češke Republike.
12. Ministerio fiscal. Estatuto Organi`co. 50/81. od 30. 12.1981.
13. "Slu`žbeni 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."Slu`žbeni glasnik RS", br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.
14. "Slu`žbeni list FNRJ", br. 60/1946.
15. MEDEL DECLARATION OF PRINCIPLES CONCERNING THE PUBLIC PROSECUTOR, (<http://medelnet.eu/>)
16. Ustav Republike Srbije.
17. Zakon o Dr`zavnom veću tu`žilaca, Slu`žbeni glasnik RS br. 116/2008, 101/2010 i 88/2011.
18. Rezolucija Evropskog parlamenta od 29.03.2012.
19. Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope od 25.01.2012.
20. Polazni osnovi za budući ustavni položaj javnog tu`žilaštva, Udruženje tu`žilaca Srbije, Beograd, 2014.
21. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft amendments to the Law on the State Prosecutorial Council of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014)([www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int))

### **III ANEKS – rezultati istraživanja CeSID-a**



**ISTRAŽIVANJE „JAČANJE NEZAVISNOSTI  
I INTEGRITETA TUŽILACA“**



## METODOLOŠKE NAPOMENE

<b>Istraživanje realizovali</b>	Agencija za istraživanje javnog mnjenja CeSID za Udruženje tužilaca Republike Srbije
<b>Terenski rad</b>	U periodu između 01 i 28. februara 2014. godine
<b>Tip i veličina uzorka</b>	Uzorak od 521 tužioca i zamenika tužilaca
<b>Okvir uzorka</b>	Tužilačka jedinica
<b>Odabir ispitanika u okviru uzoračke jedinice</b>	Svi tužioci i zamenici tužilaca sa radnim mestom u okviru tužilačke jedinice
<b>Istraživačka tehnika</b>	Licem u lice
<b>Istraživački instrument</b>	Upitnik

### OPIS UZORKA

Istraživanje koje je sproveo CeSID za potrebe Udruženja tužilaca Republike Srbije je sprovedeno na uzorku od 521 ispitanika među kojima su se nalazili tužioci, zamenici tužilaca, kao i starešine tužilaca.



*Spisak gradova/opština obuhvaćenih istraživanjem*

Grad/opština	Broj anketiranih tužilaca	Procentualno učešće	Grad/opština	Broj anketiranih tužilaca	Procentualno učešće	Grad/opština	Broj anketiranih tužilaca	Procentualno učešće
Aleksinac	4	0,8%	Mionica	2	0,4%	Senta	3	0,6%
Aranđelovac	2	0,4%	Mladenovac	3	0,6%	Smederevo	9	1,7%
Bačka Palanka	3	0,6%	Negotin	10	1,9%	Sombor	13	2,5%
Beograd	110	21,1%	Niš	35	6,7%	Sremska Mitrovica	9	1,7%
Bor	3	0,6%	Novi Pazar	12	2,3%	Stara Pazova	3	0,6%
Čačak	8	1,5%	Novi Sad	51	9,8%	Subotica	11	2,1%
Despotovac	3	0,6%	Pančevo	13	2,5%	Šabac	17	3,3%
Gornji Milanovac	1	0,2%	Paraćin	6	1,2%	Trstenik	2	0,4%
Jagodina	12	2,3%	Petrovac	1	0,2%	Ub	2	0,4%
Kikinda	3	0,6%	Pirot	8	1,5%	Užice	10	1,9%
Kragujevac	28	5,4%	Požarevac	14	2,7%	Valjevo	13	2,5%
Kraljevo	14	2,7%	Požega	3	0,6%	Veliko Gradište	1	0,2%
Kruševac	12	2,3%	Prijepolje	3	0,6%	Vranje	8	1,5%
Lebane	2	0,4%	Prokuplje	3	0,6%	Vršac	7	1,3%
Leskovac	14	2,7%	Raška	2	0,4%	Zaječar	9	1,7%
Loznica	7	1,3%	Ruma	4	0,8%	Zrenjanin	8	1,5%

Istraživanje je sprovedeno u 48 gradova/opština Republike Srbije u kojima su smeštene tužilačke jedinice.

U istraživanju je učestvovao najveći broj tužilaca zaposlenih u opštinskim javnim tužilaštvima (56,6%), slede tužioci iz Viših javnih tužilaštava (28,6%), zatim oni koji su zaposleni u apelacionim tužilačkim jedinicama i na kraju pripadnici specijalizovanih tužilačkih ustanova poput Tužilaštva za organizovani kriminal (3,5%) i Tužilaštva za ratne zločine (1,3)

*Učešće tužilačkih jedinica u istraživačkom uzorku*

<b>Tužilačka jedinica</b>	Broj anketiranih tužilaca	Procentualno učešće
Apelaciono javno tužilaštvo	52	10
Opštinsko javno tužilaštvo	295	56,6
Tužilaštvo za organizovani kriminal	18	3,5
Tužilaštvo za ratne zločine	7	1,3
Više javno tužilaštvo	149	28,6
Ukupno	521	100

U istraživanju je učestvovao nešto veći broj žena u odnosu na muškarce, ali treba istaći da jedan deo ispitanika (38 ukupno) nije želeo da se izjasni o polnoj pripadnosti jer su smatrali da je na taj način direktno ugroženo njihovo pravo na anonimnost u ovom istraživanju.

*Polna struktura ispitanika*

<b>Polna struktura</b>	Broj anketiranih tužilaca	Procentualno učešće
Muškarac	230	44,1
Žena	253	48,6
Ne želi da kaže	38	7,3
Ukupno	521	100

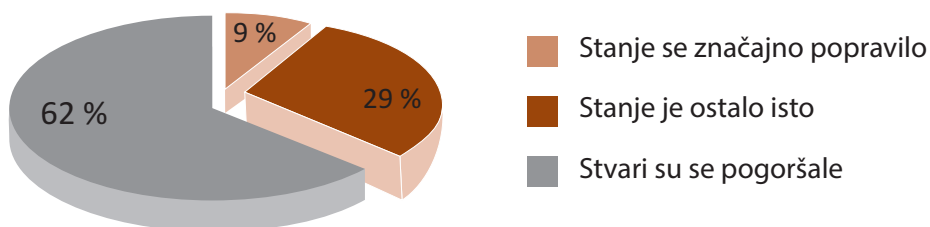
Prosečna starost ispitanika/tužioca uključenog u ovo istraživanje iznosi **49 godina**, prosečni pravnički staž **22 godine**, a tužilački staž **15 godina**.

## 1. DOMETI DOSADAŠNJIH REFORMI U TUŽILAŠTVU

Dometi reformi iz 2009. godine, kao i promene koje su se u okviru tužilaštava dogodile u periodu od formiranja republičke Vlade 2012. godine do sada, od strane većine ispitanika ocenjene su negativno. Očekivano je da je reforma koja je sprovedena 2009. godine za skoro dve trećine tužilaca (62% ispitanika) procenjena kao pogoršanje stvari u odnosu na prethodni period.

Za nešto manje od trećine ispitanika (29%), stvari su ostale iste kao i pre reforme, dok je tek svaki jedanaesti ispitanik (9%) procenio da je reforma iz 2009. bitno popravila stanje u oblasti rada tužilaštava.

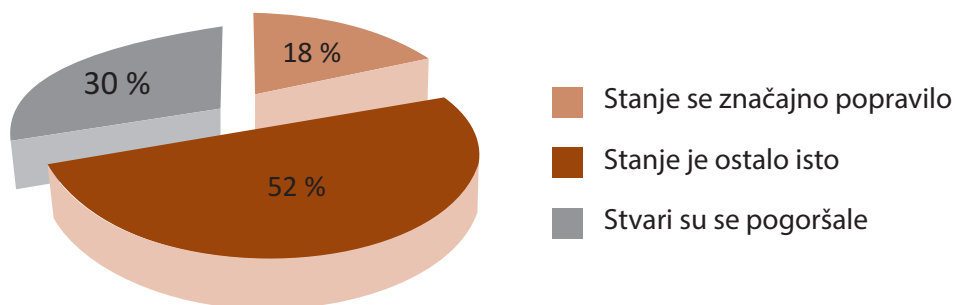
Grafikon 1. Ocena reforme tužilaštva iz 2009. godine



„Reforma“ reforme iz 2012, koja je usledila kao posledica odluke Ustavnog suda o vraćanju neizabranih tužilaca na tužilačke funkcije, takođe nije zabeležila pozitivno vrednovanje od strane ispitanika. Procena dometa reforme je nešto bolja, jer pozitivne efekte u radu tužilaštava sada zapaža duplo više ispitanika (18%). Sa druge strane ove promene su od 30% tužilaca percipirane kao loše, dok je preko polovine ispitanika (52%) reklo da su stvari ostale iste.

Kada je u pitanju status tužilaca bilo je za očekivati da preko 90% tužilaca koji su vraćeni odlukom Ustavnog suda imaju negativnu percepciju reforme iz 2009. godine. Međutim, činjenica da su vraćeni na funkciju nije posledično proizvela njihovu pozitivnu percepciju o trenutnom stanju u tužilaštvima. Od 13% tužilaca koji su imali ovakvu sudbinu, njih 36% (što je duplo više od proseka) procenjuje da su stvari sada bolje u ovoj oblasti sudskog sistema, 43% misli da su stvari ostale iste, dok je 21% ispitanika procenilo da su sada stvari postale i nešto gore nego u periodu pre ponovne reforme.

Grafikon 2. Ocena promena u tužilaštvu u mandatu republičke Vlade formirane 2012. godine



Ono što takođe izaziva pažnju jeste i činjenica da većina ispitanika naziva da je reforma bila loša, ali i činjenica da većina takođe smatra da stanje nije popravljeno promenama iz 2012. godine. Iako izveden, ovaj podatak upućuje da tužioci smatraju da je reforma iz 2009. godine imala loše efekte, a da pokušaj njenog ispravljanja 2012. godine nije imao značajnijeg pozitivnog efekta u ovoj oblasti.

Kroz tri postavljene tvrdnje želeli smo da dublje ispitamo percepciju ispitanika o reformi iz 2009. godine. Evidentno je da najveći broj ispitanika smatra da ova reforma nije bila neophodna, kao i da je njome ugrožena garantovana stalnost funkcije tužilaca. Ono što preovlađuje kao dominantan stav, jeste slaganje uz tvrdnju da je bilo neophodno izvršiti proveru svakog tužioca posebno i utvrditi njihovu pojedinačnu odgovornost.

Tabela 1. Stavovi prema reformi iz 2009. godine

	Neslaganje	Neodlučni	Slaganje
Reforma iz 2009. godine je bila neophodna, jer je bilo potrebno „počistiti“ sve i krenuti od nule	<b>60</b>	16	24
Reforma iz 2009. godine nije bila nužna, jer je bila garantovana stalnost funkcije tužilaca	30	22	<b>48</b>
U reformi iz 2009. godine, trebalo je izvršiti proveru rada ljudi, ali ne kroz opšti reizbor, već tako što bi se za one koji ne rade dobro svoj posao utvrdila pojedinačna odgovornost?	5	8	<b>86</b>

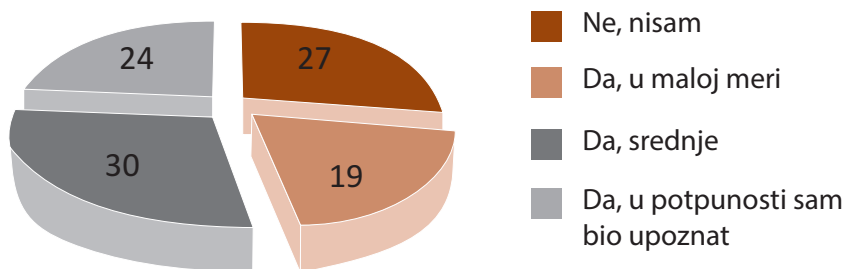
Imajući u vidu stavove ispitanika o reformi iz 2009. godine, „reformi“ reforme koja je izazvana odlukom Ustavnog suda iz 2012. godine, kao i njihove stavove o pojedinim aspektima reforme, može se zaključiti da najveći deo ispitanika smatra da je stanje u srpskom tužilaštvu postalo gore posle navedenih promena. Da je stanje pre 2009. bilo jako loše smatra četvrtina ispitanika, što ukazuje da tužioci nalaze i da sama reforma nije bila neophodna. Sa druge strane, procenat onih koji ukazuju da se morao proveravati rad svakog tužioca pojedinačno iznosi 86%, što istovremeno ukazuje i na proces kojim je trebalo da se poprave stvari u srpskom tužilaštvu. Ovde svakako treba imati u vidu da su procene o stanju u tužilaštvu pre i posle 2009, odnosno 2012. subjektivne, jer tužioci sami procenjuju svoj rad, ali je izvesno da je sa stanovišta predominantne većine (bilo izabраниh ili vraćenih tužilaca) čitav proces ocenjen kao negativan.

Uzroke negativne percepcije reforme sistema tužilaštava iz 2009. godine treba tražiti i u pojedinačnim aspektima ovog procesa, odnosno u načinu na koji je ona sprovedena. U tom okviru želeli smo da od ispitanika saznamo da li su bili upoznati sa kriterijumima opšteg reizbora 2009. godine, kako procenjuju te kriterijume i kako vide njihovu primenu u praksi.

Pomalo paradoksalno zvuči činjenica da je manje od četvrtine tužilaca iskazalo stav da je u potpunosti bio upoznat sa kriterijuma reizbora iz 2009. godine. Ne ulazeći u ispitivanje tačnosti ovog njihovog stava, što bi moglo dodatno da smanji broj onih koji su rekli da su bili potpuno upoznati sa kriterijumima reizbora, možemo zaključiti da većina tužilaca nije bila upoznata sa kriterijumima svog reizbora.

Preko četvrtine (27%) njih tvrdi da nisu bili upoznati ni na najnižem nivou, dok je oko polovine reklo da su poznavali kriterijume reizbora sa različitim stepenom upoznatosti. U maloj meri je bilo poznato 19% tužilaca, dok je 30% njih bilo osrednje poznato sa ovim kriterijumima.

Grafikon 3. *Upoznatost sa kriterijuma opšteg reizbora iz 2009. godine*

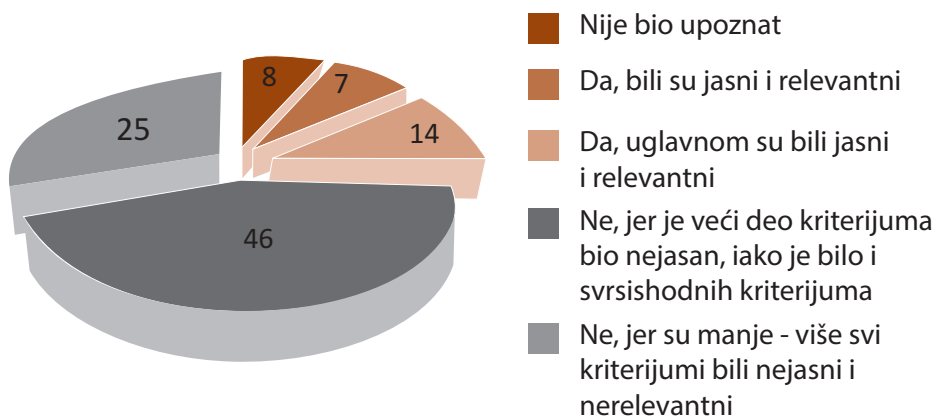


Sa druge strane, propitali smo i stavove ispitanika o tome u kojoj meri su im kriterijumi reizbora bili jasni i da li procenjuju da su bili relevantni.

Četvrtina je krajnje negativno procenila kriterijume reizbora, odlučivši se za odgovor kojim se iskazuje stav da su skoro svi kriterijumi bili nejasni i nerelevantni.

Skoro polovina, 46% ispitanika, iskazala je negativan stav prema kriterijumima, s tim da oni ukazuju da je postojao i jedan broj svrsishodnih kriterijuma. Sa druge strane, petina tužilaca je ocenila pozitivno kriterijume reizbora, sa tim da je duplo više onih koji daju pozitivan odgovor sa zadržkom (kriterijumi su bili uglavnom jasni i relevantni 14%) u odnosu na one koji daju pozitivan odgovor bez zadržke (kriterijumi su bili jasni i relevantni – 7%).

Grafikon 4. *Relevantnost i jasnost kriterijuma reizbora tužilaca 2009. godine*



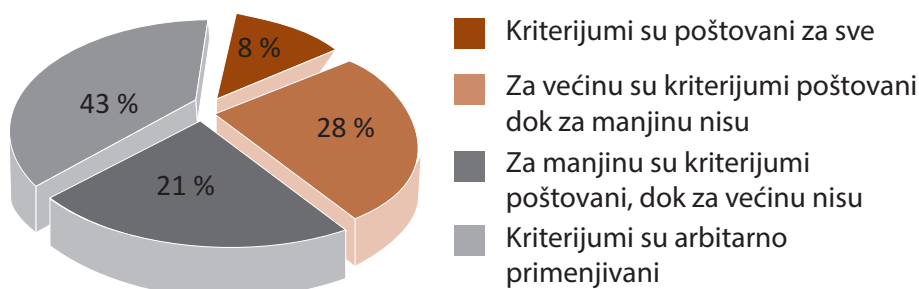
Zanimljivo je da veliki broj tužilaca, bez obzira da li su bili potpuno, delimično ili uopšte nisu bili upoznati sa kriterijumima reizbora, daju ocenu jasnosti i relevantnosti ovih kriterijuma. Nije neuobičajeno da se u istraživanjima ispitanici najpre odrede da neku pojavu ili događaj ne poznaju, ali jednako u sledećem stavu postaju spremni da ga vrednosno ocenjuju. Iako su rekli da nisu bili upoznati sa kriterijumima, upravo ti tužioci su najspremniji da negativno okarakterišu njihovu jasnost i relevantnost. Tako je pozitivna ocena o jasnosti i relevantnosti kriterijuma rasla kako se povećavala upoznatost tužilaca sa njima. Ovakvi stavovi se u istraživanjima javnog mnjenja tumače kao jasno postojanje predrasuda, jer su ljudi spremni da negativno vrednu-

ju sve ono što im nije blisko i poznato. Jedan od razloga formiranja ovakvih predrasuda jeste i negativno vrednovanje čitavog toka reformi, ali i činjenice da se tužiocima nisu u velikoj meri upoznali i saznali o stvarima koje se tiču njihovog statusa, a time i njihovog privatnog života i sudbine.

Tabela 2. *Upoznatost i ocena kriterijuma reizbora*

<b>Da li ste bili upoznati sa kriterijumima reizbora i kako ih procenjujete</b>	Ne, nisam	Da, u maloj meri	Da, osrednje	Da, u potpunosti
Nije bio upoznat	28%	1%	1%	0%
Da, bili su jasni i relevantni	1%	2%	3%	24%
Da, uglavnom su bili jasni i relevantni	1%	14%	21%	20%
Ne, jer je veći deo kriterijuma bio nejasan, iako je bilo i svrsishodnih kriterijuma	24%	54%	64%	41%
Ne, jer su manje-više svi kriterijumi bili nejasni i nerelevantni	46%	29%	11%	15%

Grafikon 5. *Da li su se kriterijumi reizbora poštovali?*



Kao poslednji podatak vezan za procenu reforme navodimo i činjenicu da pored toga što su negativno procenili same kriterijume reizbora, tužiocima su u velikoj meri iskazali i negativan odnos prema selektivnoj primeni istih kriterijuma.

Najdominantniji odgovor je da su se kriterijumi arbitrarno primenjivali (43%), dok je 21% onih koji tvrde da su kriterijumi za manjinu poštovani, a za najveći deo tužilaca nisu, dok je još 28% onih koji nalaze da je korišćenje kri-

terijuma reizbora bilo pravedno prema većini, ali je postojala manjina prema kojoj su se oni selektivno primenjivali.

Tabela 3. Stavovi o odluci Ustavnog suda iz 2012. godine

	Uopšte se ne slažem	Delimično se ne slažem	Niti se slažem, niti se ne slažem	Delimično se slažem	Potpuno se slažem
Ustavni Sud je trebalo da proglašni neustavnim zakonski propis kojim je uveden opšti reizbor	7%	4%	17%	13%	59%
Ustavni sud je trebalo ranije da interveniše i odmah usvoji žalbe (zamenika) tužioca	4%	4%	13%	13%	66%
Odluka Ustavnog suda iz 2012. godine kojom su vraćeni neizabrani tužioci, bila je loša i poništila je dobru reformu sudstva	47%	13%	21%	10%	9%

Epilog reforme iz 2009. godine jeste odluka Ustavnog suda kojom su vraćeni svi neizabrani tužioci. Od ispitanika smo hteli da saznamo kako oni procenjuju tu odluku i šta vide kao ključne motive u njenom donošenju. Njihove stavove smo ispitali kroz tri u tabeli navedene tvrdnje.

Dve tvrdnje govore o kašnjenju Ustavnog Suda u ovom procesu, a jedna se odnosi direktno na prirodu donete odluke. U slučaju sve tri tvrdnje ispitanici su dominantno složni oko stava da je reforma bila neustavna, da se zakasnilo u procesu usvajanja žalbi i da su barem neki efekti loše reforme poništeni. Istraživački je očekivano da se kod prve dve izjave pojavljuje nešto veći stepen slaganja, jer se njome potvrđuju negativni stavovi, dok se u slučaju treće tvrdnje opoziva pozitivan stav. Istraživački se uvek javlja ovaj tip razlike, jer se radi o prirodi konformističkog ljudskog stava, koji lakše potvrđuje izjave, nego što ih oponira.

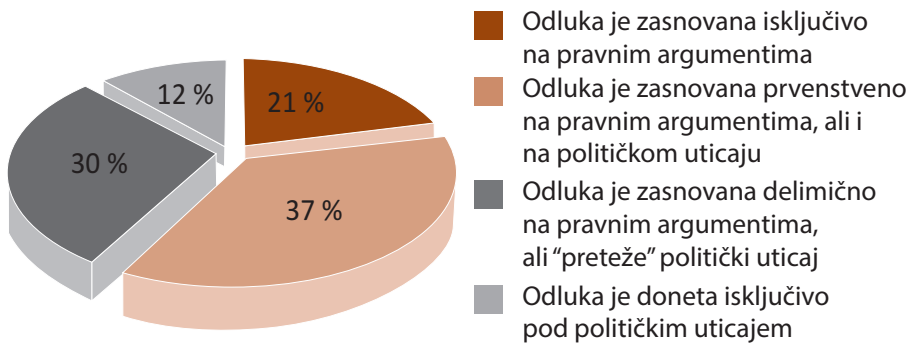
Odluka Ustavnog suda je usledila 2012. godine, posle promene nosilaca izvršnih vlasti u Srbiji. Od ispitanika smo hteli da saznamo koliko je ta odluka Ustavnog suda bila posledica i te činjenice. Da je odluka doneta isključivo pod političkim uticajem smatra 12% tužilaca, gde dominantno pretežu



oni tužiocci koji su naveli u poslednjoj tvrdnji da je ova odluka Ustavnog suda loša i da je poništila dobru reformu tužilaštava. Dve trećine tužilaca navodi da je odluka Suda zbir pravnih argumenata i političkih okolnosti, sa tim da kod 37% njih pretežu pravni argumenti, dok kod 30% tužilaca preteže stav da je odluka doneta zbog političkih okolnosti. Isključivo pravnu argumentaciju vidi 21% tužilaca. Interesantno je da se po ovom stavu ne razlikuju izabrani niti odlukom Suda vraćeni tužiocci.

Moglo bi se reći da je stav tužilaca da je odluka Ustavnog suda u određenoj meri politički motivisana, ali da to nikako ne znači da je sa druge strane njoj nedostajalo pravne argumentacije. Iz pozadine ovakvog stava proističe mnenje da su sudije Ustavnog suda za svoju odluku čekale pogodan politički trenutak ili su ka njoj bile „pogurane“.

Grafikon 6. Procena političkog uticaja na odluku Ustavnog suda



Polazeći od takve hipoteze u samom procesu koncipiranja upitnika, odlučili smo da na ovu temu ispitanicima postavimo razgranatu bateriju pitanja kojom pokušavamo da definišemo šta je to prema njihovom mišljenju bilo dominantno u procesu vraćanja neizabranih tužilaca.

Tabela 4. Šta je najviše doprinelo vraćanju neizabranih tužilaca

Sama odluka Ustavnog suda	3,80
Pritisak iz Evrope	3,98
Promena vlasti	3,79
Pritisak Udruženja tužilaca	2,85

## 2. PERCEPCIJA TUŽILAČKOG SISTEMA

Važna dimenzija ovog istraživanja se odnosila i na percepciju postojećeg tužilačkog sistema u Srbiji. Stavove ispitanika o ovoj temi smo najpre pokušali da spoznamo postavljanjem baterija pitanja o načinu na koji se generalno biraju tužioc i zamenici tužilaca, kao i o njihovom izboru u Državno veće tužilaca.

Ispitanicima je u oba slučaja ponuđen istovetni tip kriterijuma po kojima mogu biti izabrani, a potom je od ispitanika traženo da se odluče za jedan koji smatraju dominantnijim u odnosu na druge.

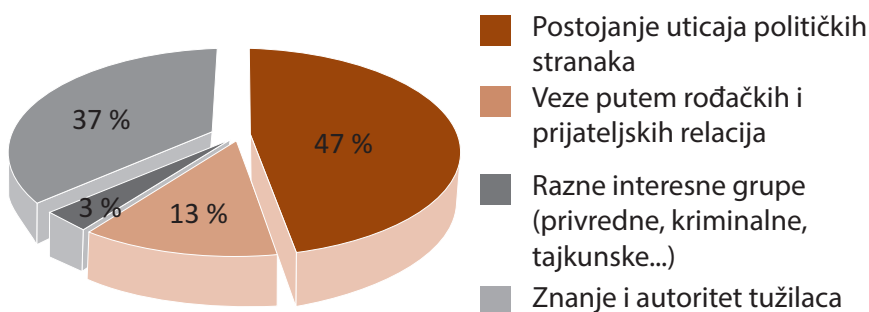
Tabela 5. *Koliko sledeće stvari utiču na sam izbor tužilaca?*

Postojanje uticaja političkih stranaka	3,47
Veze putem rođaćkih i prijateljskih relacija	3,12
Razne interesne grupe (privredne, kriminalne, tajkunske...)	2,49
Znanje i autoritet tužilaca	3,00

U tabeli se nalaze prosečne vrednosti koje ukazuju koliko je svaki od navedenih kriterijuma važan pri izboru tužilaca i zamenika tužilaca. Više prosečne ocene govore o važnosti tog uticaja, dok niže ukazuju na manju važnost navedenih uticaja na izbor tužilaca.

Najveću prosečnu ocenu ima uticaj političkih stranaka, potom slede rođaćke i prijateljske veze, zatim slede autoritet i znanje tužilaca i na kraju interesi krupnog kapitala i kriminalnih organizacija.

Grafikon 7. *Šta najviše utiče na izbor tužilaca*



Na diferencirajuće pitanje o ključnom uticaju, skoro polovina ispitanika kaže da je za izbor tužilaca ključni faktor uticaj političkih partija. **Drugi kriterijum za 37% ispitanika je znanje i autoritet tužilaca.**

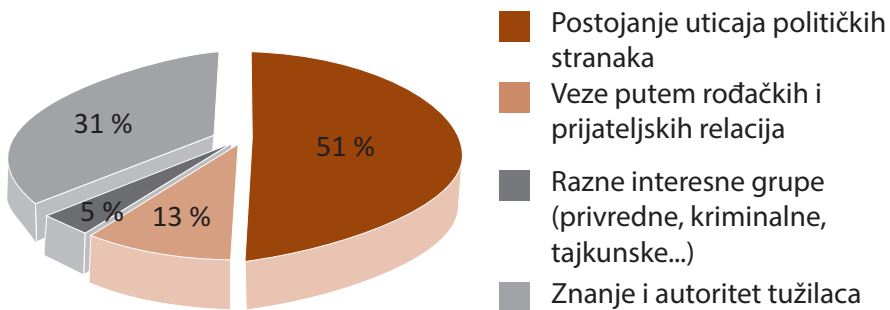
Rođaćki i prijateljski uticaji su najvažniji za 13% tužilaca, dok uticaj tajkuna i kriminalaca vidi tek 3% ispitanika. Imajući u vidu da su svi ispitanici iz tužilačkog sistema Srbije, očekivano je da postoji značajan broj odgovora koji naglašavaju profesionalne kriterijume kao ključne, jer time uvažavaju i sebe i svoje kolege. U tom smislu ovaj procenat treba razumeti i kao stav kojim se brani profesionalni i lični ugled koji je narušen u javnosti.

Tabela 6. *Koliko sledeće stvari utiču na izbor tužilaca u DVT*

Postojanje uticaja političkih stranaka	3,55
Veze putem rođaćkih i prijateljskih relacija	3,16
Razne interesne grupe (privredne, kriminalne, tajkunske...)	2,60
Znanje i autoritet tužilaca	2,89

Po istom principu su mereni i stavovi ispitanika o tome šta je važno pri izboru tužilaca i zamenika tužilaca u DVT. Za razliku od izbora tužilaca i zamenika tužilaca na svoje funkcije, izbor tužilaca u DVT je u nešto većoj meri vođen neprofesionalnim kriterijumima. Tako je porasla prosečna ocena političkog uticaja, rođaćkih i prijateljskih veza, tajkuskog i kriminalnog interesa, a jedino je pala prosečna ocena kada su u pitanju znanje i autoritet tužilaca.

Grafikon 8. *Šta najviše utiče na izbor tužilaca u DVT?*



Shodno promenama kod prosečnih ocena, došlo je i do porasta uticaja neprofesionalnih kriterijuma kod diferencirajućeg pitanja. Tako je preko polovine ispitanika navelo da je ključan političko stranački kriterijum za iz-

bor tužilaca u DVT, porastao je i uticaj tajkuna i kriminalnih organizacija, procenat rođaćko prijateljskih veza je ostao isti.

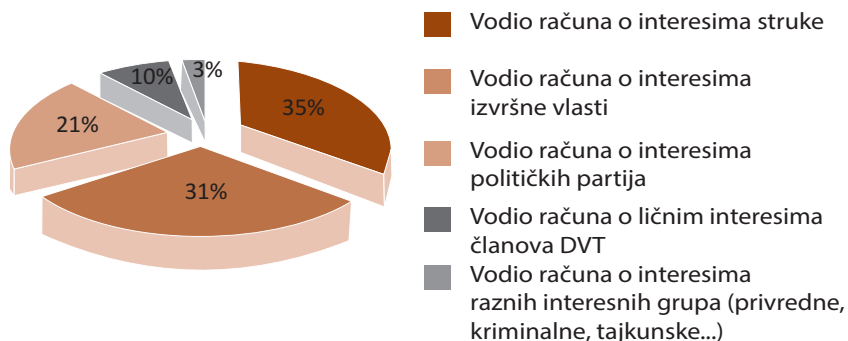
Sa druge strane, posledično pao je profesionalni ključ, odnosno znanje i autoritet tužilaca kao ključni kriterijum njihovog izbora u ovo tužilačko telo. Pošto se radi o manjem broju tužilaca koji se biraju u ovo telo, logično je da se drugi tužioci o njima nešto negativnije izjašnjavaju. U ovoj situaciji nemaju potrebu da brane svoj profesionalni integritet, niti esnafsko profesionalne kriterijume. Ipak treba imati u vidu da su oni izabrali ove tužioce u DVT, tako da nije iznenađujuće i da 31% njih smatra da su zadovoljavali profesionalne kriterijume izbora.

Tabela 7. O čemu je u dosadašnjem radu DVT vodio računa

Vodio računa o interesima struke	2,82
Vodio računa o interesima izvršne vlasti	3,33
Vodio računa o interesima političkih partija	3,23
Vodio računa o ličnim interesima članova DVT	2,85
Vodio računa o interesima raznih interesnih grupa (privredne, kriminalne, tajkunske...)	2,27

Sami kriterijumi izbora tužilaca u DVT nameće i pitanje o tome čiji se interesi štite u njegovom radu. Po identičnoj metodologiji hteli smo da vidimo kao tužioci vide rad svog najvišeg tela. Opet je politički uticaj detektovan kao onaj kojim je obojen rad ovo tela. Najviše prosečne ocene u radu DVT imaju interesi izvršne vlasti i političkih stranaka, potom slede lični interesi članova DVT, interesi struke i na kraju kao i u prethodna dva slučaja interesi kapitala i kriminala.

Grafikon 9. O čemu se dominantno vodilo računa u radu DVT



Kada se diferencira ovo pitanje i od ispitanika traži da navedu samo jedan ključni interes o kome je DVT najviše vodilo računa stvari su skoro identične kao u prethodna dva slučaja.

Interesi izvršne vlasti i političkih stranaka su dominantni za zbirno 52% ispitanika. Interes struke u radu DVT je bio vidljiv za 35% ispitanika, lični interesi članova DVT su dominantni za svakog desetog ispitanika, dok je tajkunsko-kriminalni interes najmanje zastupljen sa 3%.

### 3. STRUKA O RADU DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA

Državno veće tužilaca je najviši organ u sistemu tužilaštva u Srbiji, pa je shodno tome od nemerljive važnosti utvrditi stavove koje ispitanici imaju prema ovom telu. Ispitivanje stavova o radu ovog tela najpre smo počeli sa istorijskom dimenzijom, odnosno poređenjem rada ovog tela pre i posle reforme iz 2009. godine.

Tabela 8. *Ocenite rad DVT u periodu pre i posle reformi*

Ocenite rad DVT u dosadašnjoj praksi - do perioda prve reforme iz 2009.	2,76
Ocenite rad DVT u dosadašnjoj praksi - u periodu od reforme 2009. do revizije 2012.	2,42
Ocenite rad DVT u dosadašnjoj praksi - posle perioda revizije reforme 2012.	2,74

Očekivano je da rad DVT, shodno unapred iznetim ocenama, bude najniže ocenjen u periodu efekata reformi od 2009 do 2012 godine. Prosečna ocena koja se ovom telu daje u tom periodu značajno je niža nego u periodu pre reforme iz 2009. i posle revizije reforme iz 2012. godine. U prilog ovoj prosečnoj oceni ide i podatak da je ukupan procenat onih koji su rad DVT ocenili kao dobar (ocene 4 i 5) za period od 2009. do 2012. 16%, dok je za period pre reforme i posle reforme procenat onih koji visoko ocenjuju rad DVT porastao na 25%.

Bez obzira na period o kome govorimo rad DVT je u sva tri slučaja dominantno obeležen negativnim vrednovanjem, odnosno pretežu ocene 1 i 2, što govori o nepoverenju koje tužioci imaju u telo koje ih predstavlja. Stoga smo istraživačke napore usmerili prema stavovima tužilaca o tome koje

bi aktivnosti trebalo da budu prioritetne za ovo telo i kakav bi trebao da bude njegov sastav da bi u budućnosti mogao da zadobije poverenje struke.

Tabela 9. *Prioriteti u radu DVT*

Da li DVT treba da preuzme obavljanje sledećih stvari?	Ne zna, nema stav o tome	Bilo bi neophodno što pre	Trebalo bi, ali ne mora da bude prioritet	Ne bi trebalo da pružima ovaj posao
U potpunosti preuzme sve ingerencije vezane za planiranje, izvršenje i izveštavanje o trošenju budžeta predviđenog za funkcionisanje tužilačke funkcije a ne samo za plate tužilaca i zamenika tužilaca	14	57	21	8
Utvrđivanje broja tužilaca i predlaganje smanjenja i povećanja njihovog broja	7	<b>75</b>	13	5
Prikupljanje i analiza statističkih podataka, o krivičnim delima, opterećenju tužilaca i tužilaštava a u vezi sa merenjem rezultata rada tužilaštva, tužilaca i tužilačkih pomoćnika, kao i pritužbe na njihov rad	9	25	42	24

Za tri ponuđena polja delovanja ispitanici su imali mogućnost da iskažu tri stava. Prvi kojim smatraju da bi takav tip aktivnosti koji se predlaže trebalo što pre sprovesti, drugi da je aktivnost važna ali da se može sačekati sa njenom primenom i treći da bi trebalo razmisliti da li je potrebno da DVT uopšte obavlja takav tip aktivnosti.

Treća ponuđena aktivnost u radu DVT ima najveći broj ispitanika koji smatra da u radu ovog tela nije neophodno da se preuzimaju ovakvi poslovi. Tako je aktivnost *Prikupljanje i analiza statističkih podataka, o krivičnim delima, opterećenju tužilaca i tužilaštava a u vezi sa merenjem rezultata rada tužilaštva, tužilaca i tužilačkih pomoćnika*, kao i pritužbe na njihov rad od strane skoro svakog četvrtog tužioca ocenjena kao nepotrebna (24% ispitanika). Sa druge strane, procenat onih koji smatraju da je ovo prioritet je najmanji od svih ponuđenih aktivnosti i skoro je jednak procentu onih koji smatraju da ovu aktivnost i ne treba izvoditi.

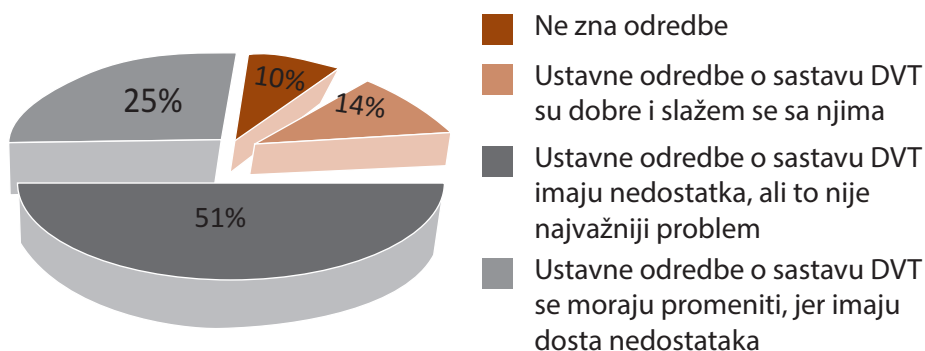
Prva i druga aktivnost koje su predložene u upitniku vide se kao prioritetnije za rad DVT sa tim da je stav da DVT u potpunosti preuzme sve ingerencije vezane za planiranje, izvršenje i izveštavanje o trošenju budžeta predviđenog za funkcionisanje tužilačke funkcije a ne samo za plate tužilaca i zamenika tužilaca viđen kao manje prioritetan od stava Utvrđivanje broja tužilaca i predlaganje smanjenja i povećanja njihovog broja.

U prvom slučaju prioritetnost ove aktivnosti u radu DVT vidi 57% ispitanika, dok je kod druge taj procenat veći i prioritetnost ove aktivnosti ne vidi tek svaki četvrti tužilac. Stoga nije teško zaključiti šta ispitanici smatraju kao najvažniju aktivnost i prioritet u radu DVT.

Kada je u pitanju pravni status DVT i njegov sastav ispitivali smo nekoliko stavova ispitanika. Najpre, činjenicu da je ovo telo odvojeno od Visokog saveta sudstva, a potom i pojedinačno svaki aspekt koji utiče na članstvo u ovom najvišem tužilačkom telu.

Oko činjenice da je Državno veće tužilaca odvojeno od Visokog saveća sudstva saglasan je najveći broj ispitanika. Četiri petine njih smatra da je ovo najpovoljnije rešenje, dok je jedna petina zauzela drugačiji stav. Njime iskazuju potrebu da postoji jedno telo koji vodi računa i o sudskim i o tužilačkim potrebama i interesima.

Grafikon 10. Ocena ustavnih odredbi o sastavu DVT



U onoj meri u kojoj oko razdvojenosti najvišeg organa tužilaštva i sudstva postoji saglasnost, možemo reći da kada su u pitanju norme o sastavu DVT postoji nesaglasnost. Samo je 14% ispitanika podržalo ustavne odred-

be o sastavu DVT, dok 76% ispitanika smatra da one nisu dobre. Neslaganje možemo podeliti u dva stepena: na četvrtinu onih koji smatraju da odredbe nisu dobre i da bez njihovih brzih promena nije moguće ispraviti brojne nedostatke u tužilačkoj organizaciji i na polovinu onih da iako odredbe o sastavu DVT imaju bitnih nedostataka, to nije dominantan problem.

Vidljivo je da najveći broj tužilaca nije zadovoljan odredbama o sastavu DVT. Da je postojeći sastav DVT dobra tvrdi tek svaki deveti ispitanik (11%), skoro je tri puta više onih (27%) koji tvrde da ovakav sastav DVT nika-ko ne odgovara potrebama struke, dok je „blagih kritičara“ najviše 62% i oni tvrde da je postojeći sastav dobar, ali da ima određenih nedostataka. Koji su to nedostaci u izboru članova DVT pokušali smo da doznamo kroz navođe-nje pet članova ovog tela koji dolaze izvan tužilačkog sistema, odnosno iz nekih drugih institucija.

Tabela 10. *Neophodost pojedinih članova DVT-a*

Iz DVT je potrebno izostaviti ministra pravde, jer je izvršna vlast pokazala najveći politički uticaj na dosadašnji rad DVT	68
Iz DVT je potrebno izostaviti predsednika skupštinskog odbora, jer je reč o predstavniku političke stranke u parlamentu	81
Iz DVT je potrebno izostaviti predstavnika advokature, jer je reč o profesiji koji je u sudskim sporovima uvek sa suprotne strane od tužilaštva	54
Iz DVT je potrebno izostaviti člana iz reda profesora	24
Iz DVT je potrebno izostaviti Republičkog javnog tužioca, jer njega bira Skupština na predlog Vlade	30

Kada su u pitanju promene koje se tiču članstva u DVT čini se da kod struke postoje manje više usaglašeni stavovi koja od navedenih institucija ne bi u budućnosti trebala da daje svoje članove u ovo telo. Najveća saglasnost postoji kada je u pitanju predsednik skupštinskog odbora i preko četiri petine tužilaca je saglasno da on više ne treba da bude član DVT.

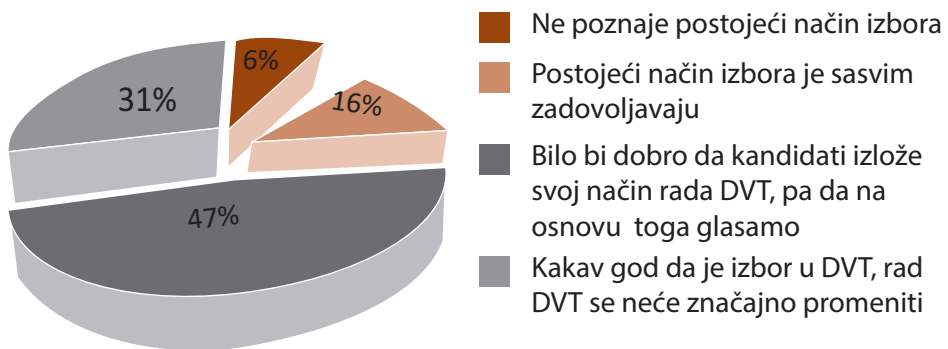
Pored ove institucije i ministar pravde je po oceni preko dve trećine ispitanika nepotreban u radu ovog tela. Oko učešća advokatske struke u radu DVT mišljenja su podeljena, sa tim da blago preteže broj onih koji ne bi želeli advokate u DVT, dok je učešće Republičkog javnog tužioca i člana DVT koji dolazi iz reda



profesora neupitno za najveći broj ispitanika. Protiv učešća ova dva predstavnika u radu DVT izjasnilo se 30%, odnosno 24% u istraživanje uključenih tužilaca.

Drugi deo članstva DVT dolazi iz reda samih tužilaca i zamenika tužilaca. Od učesnika u istraživanju smo hteli da saznamo koliko su oni zadovoljni procedurama i izbornim procesom članova DVT koje oni biraju u to telo. Uvodno pitanje se ticalo opšteg stava o tome da li su ispitanici zadovoljni načinom na koji se biraju članovi DVT iz njihovih redova.

Grafikon 11. Ne/zadovoljstvo načinom izbora tužilaca u DVT



Način na koji tužioce biraju svoje predstavnike u DVT je zadovoljavajući za samo 16% ispitanika. Skoro polovina ispitanika kao ključnu zamerku izboru tužilaca u DVT navodi činjenicu da nisu unapred upoznati sa programom i načinom rada koji nude kandidati. Treba reći i da blizu jedne trećine ispitanika (31%) ne vidi način izbora kao važnu dimenziju i da su skloniji stavu da mnoge druge stvari utiču na rad DVT, a ne izbori i procedure koje se sprovode kada je u pitanju sastav ovog tela.

Tabela 11. Šta nedostaje pri izboru tužilaca u DVT?

	Uopšte se ne slažem	Delimično se ne slažem	Niti se slažem, niti se ne slažem	Delimično se slažem	Potpuno se slažem
Predlaganje je slobodno, niko se ne favorizuje i svako ima šansu da bude izabran	17	13	23	18	28
Treba omogućiti da pre izbora svi budu adekvatno informisani o radu kandidata	0	1	10	19	69
Izbornu kampanju treba precizno i detaljno regulisati	2	2	14	16	66
Potrebno je omogućiti da se unapred razgovara sa potencijalnim kandidatima, jer bi to bilo veoma korisno	4	3	18	26	49
Potrebno je omogućiti da svi tužioci i zamenci javnih tužilaca glasaju za kandidate na svim nivoima tužilaštava, a ne samo za kandidate sa svog nivoa tužilaštva	9	6	22	18	45
Potrebno je omogućiti da na dan izbora svi tužioci i zamenci javnih tužilaca glasaju na istom mestu i u isto vreme	9	6	22	17	46

Imajući u vidu pretpostavljeno nezadovoljstvo načinom na koji biraju članove DVT iz svojih redova, ispitanicima smo ponudili spisak mogućih promena u samom izbornom procesu za DVT. Njihovo ne/slaganje sa navedenim tvrdnjama ukazuje na to šta je do sada nedostajalo u izbornom procesu i šta istovremeno treba unaprediti.

Najpre, iako se većina negativno izrazila o samom izbornom procesu u prethodnom grafikonu, negativno se na tvrdnju da je dosadašnji način izbora bio slobodan i ravnopravan opredelilo tek 30% ispitanika. Nasuprot njima, 46% tužilaca je reklo da su izbori u principu slobodni i ravnopravni.

Ovde treba imati u vidu dve činjenice, da je potrebno negirati tvrdnju, što se pokazalo kao pitanje koje sa sobom povlači manji broj procenata, kao i činjenicu da je to proces u kome su i sami tužioci učestvovali pa je teško biti kritičan prema sebi u velikoj meri.

Kada su u pitanju elementi samog izbornog procesa, onda je evidentno da postoji sveopšta saglasnost da je neophodno detaljnije regulisati izborni proces, omogućiti kampanju u kojoj će se tužioci upoznati sa radom kandidata i imati mogućnost da sa njima komuniciraju i ispituju njihove ideje i programe.

Dve mogućnosti, da tužioci glasaju za sve kandidate na svim nivoima tužilaštava, kao i da se ovaj proces odigra na jednom mestu u isto vreme, imaju predominantnu većinu. Ono što se može zapaziti je da se ovim rešenjima protivi manjina od 15% ispitanika. Stoga se čini da tužioci u velikoj mери nisu zadovoljni izbornim procesom koji se odigrava kada je u pitanju izbor njihovih predstavnika u DVT, a promene i procedure koje su im ponuđene prihvaćene su od strane skoro svih ispitanika.

Posebna tema koja je ispitivana odnosi se na način rada i odlučivanja koji ima DVT. Učesnicima u istraživanju smo dali mogućnost da procene koji od navedenih načina glasanja, odnosno rada, prema njihovom mišljenju jeste najpogodniji kada je u pitanju najviše tužilačko telo.

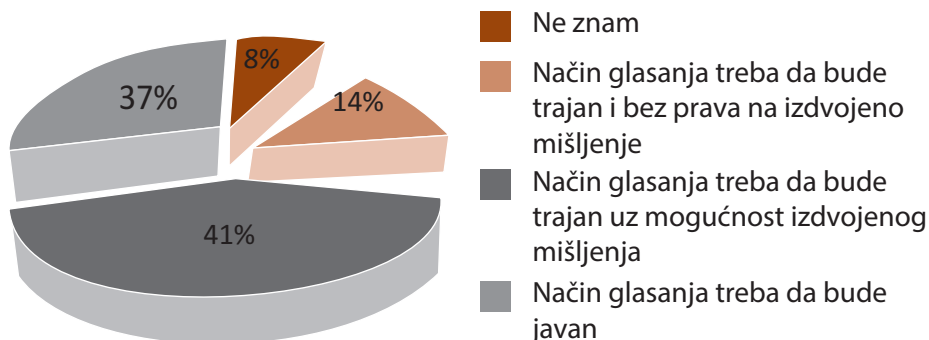
Tabela 12. *Ne/poželjnost načina rada Državnog veća tužilaca*

	Uopšte se ne slažem	Delimično se ne slažem	Niti se slažem, niti se ne slažem	Delimično se slažem	Potpuno se slažem
Način glasanja treba da bude tajan i bez prava na izdvojeno mišljenje	45	10	18	12	14
Način glasanja treba da bude tajan uz mogućnost izdvojenog mišljenja	28	7	19	17	28
Način glasanja treba da bude javan	36	8	14	5	38

Za svaki od ponuđenih modela ispitanici su mogli da se odluče u pet mogućih stepena ne/slaganja. Tajnost glasanja i nemogućnost da član DVT ima izdvojeno mišljenje je dobilo najmanji procenat saglasnosti, odnosno nije prihvaćen kao model rada od najvećeg broja ispitanika.

Najveći procenat potpunog slaganja ima predlog da postoji potpuna javnost u radu DVT i sa njom je saglasno 38% ispitanika. Sa druge strane, sa predlogom da se glasa tajno, ali da postoji mogućnost izdvajanja mišljenja se saglasilo (što delimično, što potpuno) 45% ispitanika.

Grafikon 12. *Najpoželjniji način rada (glasanja) u DVT*



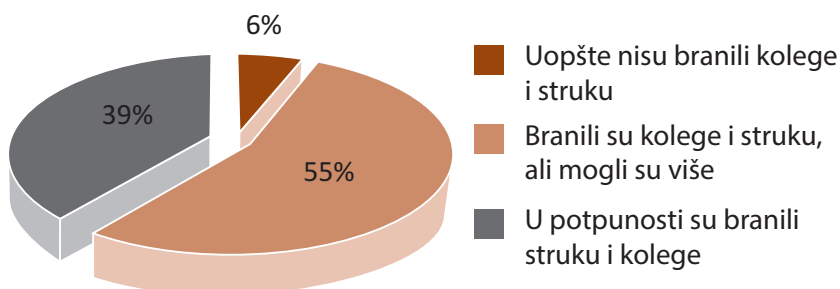
Na diferencirajuće pitanje da se odluče o tome koji je od navedenih načina rada i glasanja najpoželjniji za Državno veće tužilaca, dobijamo slične distribucije odgovora.

Najmanje je poželjna tajnost u radu bez prava na postojanje izdvojenih mišljenja i za takav tip rada se opredelilo 14% ispitanika. Dva druga modela rada se bore za prvo mesto, sa tim da je nešto više onih koji kao najpoželjniji model rada vide tajan način glasanja uz izdvajanje mišljenja (41%) u odnosu na one koji smatraju da način rada treba da bude javan (37%).

## 4. STAVOVI O UDRUŽENJU JAVNIH TUŽILACA I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA

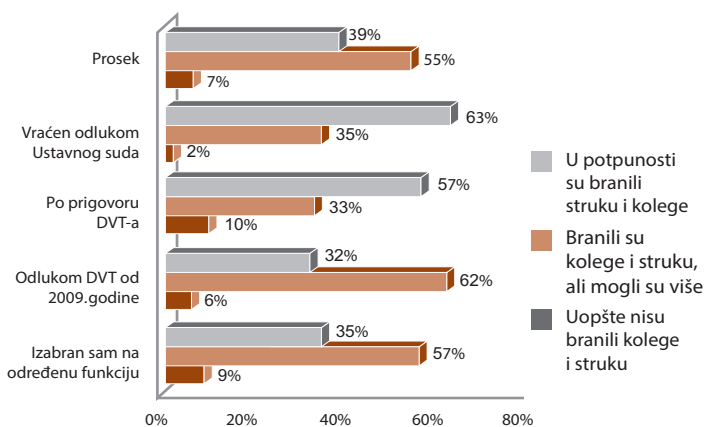
Formiranje esnafskih udruženja, kao i poverenje koje u njih imaju predstavnici struke, jesu neophodan element svake demokratske zajednice. Stoga je set pitanja o mestu i ulozi Udruženja u procesima i promenama od 2009. godine do danas zauzeo mesto u istraživanju.

Grafikon 13. *Uloga Udruženja u zaštiti struke i kolega*



Potpuno zadovoljstvo radom Udruženja ima 39% ispitanika, odnosno tužilaca. U turbulentnim promenama u periodu od 2009. godine, oni smatraju da je esnafsko udruženje u potpunosti opravdalo svoju ulogu. Apsolutno nezadovoljstvo radom udruženja iskazalo je 6% ispitanika. Ono što preteže kao odgovor jeste stav da Udruženje u prethodnom periodu nije dovoljno branilo svoje kolege i struku shodno pritiscima kojima su bili izloženi.

Grafikon 14. *Način izbora na stalnu funkciju i stavovi prema Udruženju*

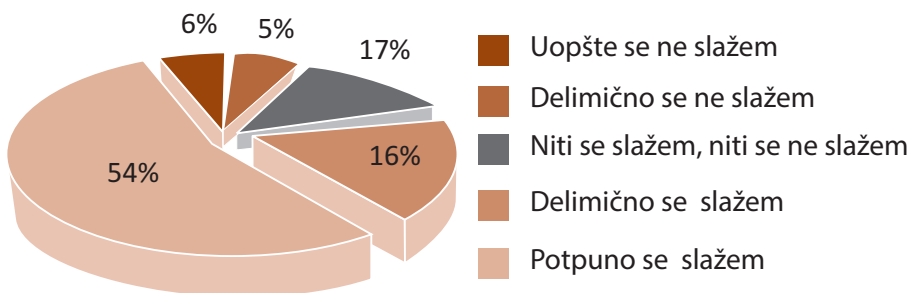


Veće poverenje u rad Udruženja imaju tužioci koji su izabrani na stalnu funkciju po prigovoru DVT ili odlukom Ustavnog suda. Kod njih je potpuno zadovoljstvo radom Udruženja predominantno i čini skoro dve trećine onih koji pripadaju ovoj kategoriji ispitanika.

Ispitanici su na dva druga pitanja o ulozi Udruženja tužilaca u radu tužilačkog sistema imali dominantno pozitivnu percepciju. Tako su sa tvrdnjom da je *Udruženje do sada na adekvatan način štitilo interese struke i pravilno ocenilo rad DVT-a* saglasni u potpunosti 30% ispitanika, a delimično saglasni 28% njih. To je zbir koji dovodi do skoro dvotrećinskog stava koji ukazuje na pozitivnu ulogu Udruženja u procesu promena u sistemu tužilaštva od 2009. godine.

**Sa stavom *Udruženje bi trebalo direktno da predlaže jednog člana DVT-a (po istom principu kao što predlaže jednog člana Upravnog odbora Pravosudne akademije)* postoji još viši stepen saglasnosti. Sa tim se potpuno slaže 55% ispitanika, dok se delimično slaže još 16% njih. To čini zbir podrške ili odobravanja ovog predlogu od preko 70% ispitanika.** To govori o poverenju u rad Udruženja, ali i o potrebi da se uloga ovog tela formalizuje kroz učešće u državnim telima koja odlučuju o radu tužilačkog sistema.

#### UTS bi trebalo direktno da predlaže člana za DVT



## 5. STAVOVI O TUŽILAČKOJ ISTRAZI I SPECIJALIZACIJI TUŽILAŠTAVA

Tužilačka istraga je uvedena kao novi metod u rad tužilaštava. Od strane tužilaca želeli smo da saznamo kakav je njihov odnos prema ovom novom konceptu i u kojoj meri su se stekli uslovi da se ona može primenjivati.

Tabela 13. *Kako ispitanici doživljavaju koncept tužilačke istrage*

	Uopšte se ne slažem	Delimično se ne slažem	Neutralni	Delimično se slažem	Potpuno se slažem
Tužilačka istraga povećaće efikasnost u radu	29	14	12	26	18
Tužilačka istraga je dobra, ali tužilaštvo nije spremno i obučeno za ovaj koncept	14	11	11	27	37
Tužilačka istraga je dobra, ali nisu obezbeđeni materijalni uslovi za njeno funkcionisanje	6	4	5	15	70
Tužilačkom istragom se narušava jednakost oružja između okrivljenog i tužioca	38	13	23	17	10

Imajući u vidu sve navedene odgovore, može se zaključiti da oko uvođenja tužilačke istrage u rad tužilaštava ne postoji jedinstven stav struke. Analizom poslednje tvrdnje može se zaključiti da najveći broj tužilaca nema negativan stav prema uvođenju ovog novog instituta. Da on bitno narušava jednakost odnosa okrivljenog i tužioca smatra nešto preko petine (27% – zbir onih koji se delimično i potpuno slažu), dok preko polovine ispitanika smatra da to uvođenje ovog instituta ne čini.

Imajući u vidu da je ovo negativna tvrdnja, čiji pozitivan iskaz zahteva negaciju, možemo reći i da je procenat odobravanja ove metode u radu tužilaštava veći.

Ono oko čega postoji jedinstven stav je percepcija da tužilaštva nisu materijalno obezbeđena, niti dovoljno obučena da sprovode ove istrage. Oko stava da nema postojanja materijalnih uslova za vođenje tužilačkih istraga postoji saglasnost najvećeg broja tužilaca, tačnije 85% njih je delimično ili potpuno saglasno sa ovom tvrdnjom. Nasuprot njih, samo je 10% ispitanika smatralo da su ovi preduslovi za uspešnost tužilačkih istraga is-

punjeni. Samo znanje tužilaca o sprovođenju ovih radnji, odnosno njihova obuka za taj posao, od većine ispitanika je takođe ocenjena kao nedovoljna. Skoro dve trećine (64% zbir onih koji se slažu delimično ili potpuno) tužilaca smatra da za primenu ovog koncepta nije spremno, dok četvrtina (25% zbir delimičnog i potpunog neslaganja) smatra da je tužilaštvo spremno za ovaj novi institut.

Ključna procena ispitanika je vezana za procenu da li će tužilačka istraga pomoći u efikasnosti rada samih tužilaštava. Sa jedne strane, ukupno 43% se ne slaže sa procenom da će to sistem učiniti efikasnijim, dok 44% ispitanika smatra da je to upravo način da se poboljša efikasnost tužilaštava.

Druga važna tema koja ponovo deli ispitanike tiče se specijalizacije tužilaca za obavljanje pojedinih poslova iz svoje struke. Najpre, oko stanja postojećeg nivoa specijalizacije tužioci su podeljeni. Tako je 36% onih koji smatraju da je postojeće stanje neadekvatno, dok je 37% onih koji smatraju da je postojeće stanje specijalizacije dobro. Već sledeća tvrdnja pokazuje određen nivo nedoslednosti, jer postoji dvotrećinska većina koja je složna da treba proširiti postojeću specijalizaciju (zbir 28% onih koji se delimično i 29% onih koji se u potpunosti slažu sa ovim stavom). Da specijalizacija treba da bude koncept koji se nastavlja u radu tužilaštava, smatra 68% ispitanika koji se delimično ili uopšte ne slažu sa tvrdnjom da ona nije potrebna. Sa druge strane, ukupno je 15% onih koji se delimično ili potpuno slažu sa tvrdnjom da nema potrebe tužilaštava za bilo kakvom specijalizacijom.

Tabela 14. *Odnos prema specijalizaciji tužilaštava*

	Uopšte se ne slažem	Delimično se ne slažem	Neutralni	Delimično se slažem	Potpuno se slažem
Postojeća specijalizacija je adekvatna i ne treba je menjati	24	12	26	23	14
Postojeću specijalizaciju treba dodatno proširiti	12	8	23	28	29
Nema potrebe za bilo kakvom specijalizacijom	56	12	18	8	7
Specijalizacija je generalno dobra, ali ne treba da postoji razlika u primanjima	20	14	24	22	21
U redu je postojanje različitih primanja, ali se neadekvatno vrši prelazak u specijalna tužilaštva	13	9	33	21	23



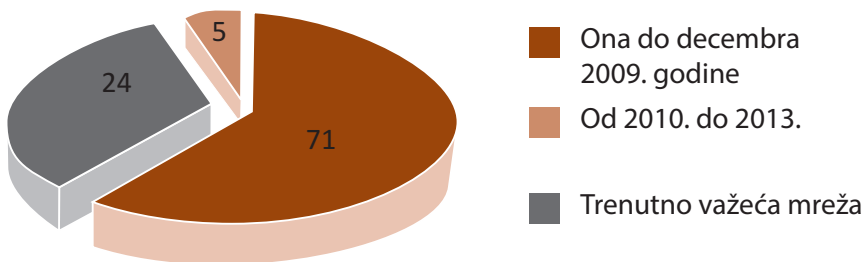
Kada je u pitanju proces specijalizacije rada tužilaca, neumitno se nameću dve teme u njihovom radu, selekcija i različita novčana primanja. Oko selekcije postoji dominantan stav tužilaca o tome da se ona vrši neadekvatno. Tako je duplo više onih kojih smatraju da je ovaj proces neadekvatan 44% u odnosu na one koji smatraju da se on obavlja po nediskriminatorskim principima - 22%. Kada je u pitanju stav oko primanja specijalnih tužilaca takođe postoji dominantan stav da po ovom pitanju ne treba da postoje razlike. Za stav da ne treba da postoje razlike u platnim razredima izjasnilo se 43%, ali je sada 34% onih koji se zalažu za različite nivoe primanja tužilaca shodno njihovoj specijalizaciji.

## 6. MREŽA SUDOVA I TUŽILAŠTAVA

Koliko su javni tužioci i zamenici javnih tužilaca zadovoljni trenutnom mrežom sudova i tužilaštava? Kako oni ocenjuju neke od predloga da se ta mreža promeni i učini efikasnijom? Ovo su pitanja na koja ćemo dati odgovore u ovom poglavlju.

Najpre smo ih pitali da nam kažu koja je mreža sudova i javnih tužilaštava do sada bila najbolja u Srbiji. Odgovori su (ne)očekivani: **ubedljivo je bila najbolja onda do decembra 2009. godine (dakle, pre nego se krenulo sa reformom pravosuđa) jer nam je 71% ispitanih navelo upravo ovaj odgovor.** Za svakog četvrtog tužioca ili zamenika tužioca (24%) najbolja je trenutna mreža, dok je samo 5% anketiranih koji su naveli da je to mreža iz perioda 2010-2013.

Grafikon 15. *Koja je mreža sudova i javnih tužilaštava do sada bila najbolja?*



Nakon uvodnog pitanja, pokušali smo da, kroz set tvrdnji koje smo postavili tužiocima i zamenicima javnih tužilaca, saznamo njihove stavove o modalitetima organizacije javnih tužilaštava.

Ako je suditi na osnovu odgovora koje smo dobili, **ispitanici preferiraju decentralizaciju sistema – 82% se slaže da je dobro imati više javnih tužilaštava jer se izlazi u susret realnim potrebama i ne dolazi do centralizacije sistema** (uz 11% onih koji se tome protive i 7% neodlučnih/neopredeljenih).

S druge strane, **sa tvrdnjom da je dobro imati manji broj javnih tužilaštava jer tako strogo centralizovan sistem je najefikasniji i najlakše ga je pratiti (centralizacija), slaže se tek svaki jedanaesti ispitanik u našem istraživanju**, uz protivljenje 78% ispitanih (13% se niti slaže, niti se ne slaže).

Tabela 15. *Kada je u pitanju mreža javnih tužilaštava...?*

	Ne slažem se	Niti se slažem, niti se ne slažem	Slažem se
Dobro je imati više javnih tužilaštava jer se izlazi u susret realnim potrebama i ne dolazi do centralizacije sistema?	11	7	82
Dobro je rešenje imati manje javnih tužilaštava, a veći broj tužilačkih odeljenja?	59	20	21
Dobro je imati manji broj javnih tužilaštava jer tako strogo centralizovan sistem je najefikasniji i najlakše ga je pratiti?	78	13	9
Nije dobro što ne postoji poklapanje mreže sudova, tužilaštava i policije	11	18	71
Nije dobro što nisu ispoštovani istorijski kriterijumi u formiranju mreže tužilaštava (poklapanje sa upravnim okruzima i opštinama)	21	24	55

Tri puta je više onih koji se ne slažu sa tim da je dobro rešenje imati manje javnih tužilaštava, a veći broj tužilačkih odeljenja – 59% se ne slaže naspram 21% onih koji se slažu. Ovo je, takođe indikator da tužioci i zamenci javnih tužioca više zagovaraju rešenje koje uključuje više javnih tužilaštava odnosno princip decentralizacije istih.

**Više od 70% ispitanih je mišljenja da nije dobro što ne postoji poklapanje mreže sudova, tužilaštava i policije.** Svaki deveti tužilac ili zamjenik javnog tužioca u tome ne vidi problem.

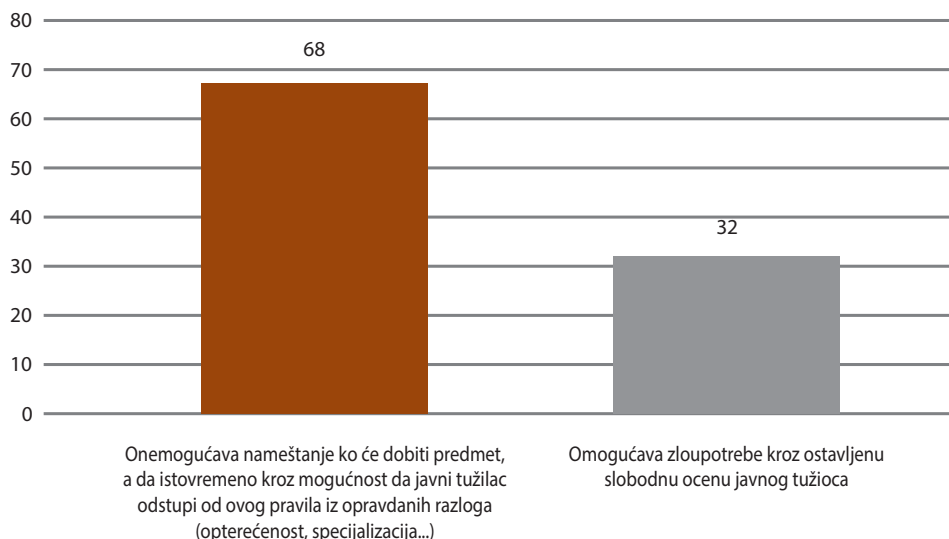
Na kraju, **natpolovičan procenat ispitanih (njih 55%) kaže da nije dobro što nisu ispoštovani istorijski kriterijumi u formiranju mreže tužilaštava** (poklapanje sa upravnim okruzima i opštinama). Petina se ne slaže sa tim, dok je svaki četvrti neopredeljen ili neodlučan.

## 7. NAČIN RASPODELE PREDMETA

Preopterećenost brojem predmeta je veoma česta tema u stručnoj javnosti, ali i u medijima, među „običnim“ građanima koji razgovaraju o ovoj temi. Da vidimo šta o načinu raspodele predmeta i mogućim promenama u ovoj oblasti misle i sami tužioci, odnosno zamenici javnih tužilaca.

Na početku smo ih zamolili da nam na školskoj skali od 1 (veoma loš) do 5 (veoma dobar) ocene postojeći način raspodele predmeta. Time smo želeli da saznamo njihov opšti stav prema ovom pitanju. **Prosečna ocena koju smo dobili iznosi 3,27, što sveukupno uzevši i nije loša ocena.** To znači da je veći broj ispitanih dao četvorku ili peticu nego jedinicu ili dvojku, uz logično najveći broj trojki.

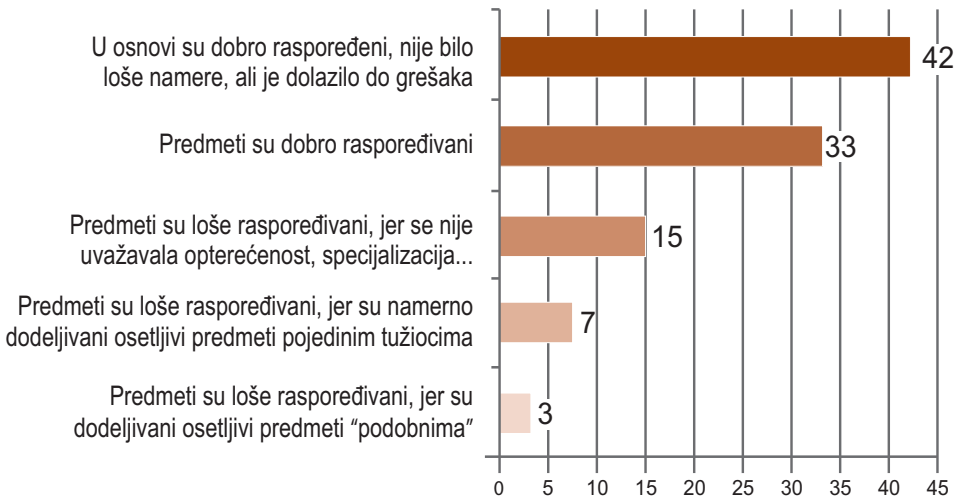
Grafikon 16. *Trenutni način raspodele predmeta...?*



Da li postojeći sistem podstiče „nameštanje“ ili onemogućava zloupotrebe? Pitanje je bilo isključujuće prirode. **Više od dve trećine tužilaca i zamenika tužilaca ocenjuje da trenutni sistem onemogućuje nameštanje ko će dobiti predmet, a da istovremeno ostavlja mogućnost da javni tužilac odstupi od ovog pravila iz nekog opravdanog razloga (opterećenost, specijalizacija i sl.).** Međutim, ne treba zaboraviti da je skoro

svaki treći anketirani rekao da trenutni način raspodele predmeta omogućava zloupotrebe kroz ostavljenu slobodnu ocenu od strane javnog tužioca.

Grafikon 17. *Kakva je bila raspodela predmeta u Vašem tužilaštvu?*



Na trećem nivou smo ih pitali za njihovo lično iskustvo, odnosno kako ocenjuju raspodelu predmeta u sopstvenom tužilaštvu? **Daleko je veći broj onih koji su tom raspodelom zadovoljni (75%) u odnosu na one, koji iz različitih razloga, tu raspodelu vide lošom (njih 25%).** Među tri četvrtine zadovoljnih, 42% čine oni koji kažu da su predmeti u osnovi dobro raspoređivani i da su greške (ako ih je bilo) bile nenamerne, dok 33% kaže da su predmeti dobro raspoređivani, bez greške. **Među četvrtinom nezadovoljnih tužilaca ili zamenika tužilaca, 15% ocenjuje da se nije uvažavala opterećenost, specijalizacija i drugi objektivni razlozi; 7% ispitanih kaže da su osetljivi predmeti namerno dodeljivani pojedinim tužiocima, a 3% kao razlog loše raspodele predmeta navodi i to da su osetljivi predmeti dodeljivani „podobnima“.**

Koji su pravci mogućeg unapređenja u načinu raspodele predmeta? Mi smo im ponudili pet tvrdnji i zamolili ih da nam kažu koliko se sa njima slažu.

Prvo smo ih pitali da li uopšte treba bilo šta da se menja. **Više od polovine je reklo (52%) da sistem dobro funkcioniše i da ga treba ostaviti kakav jeste; 30% je za promenu tog sistema, a 18% je neopredeljeno ili neodlučno.**

Tužiocima i zamenici tužilaca su „podeljeni“ kada je reč o tvrdnji da sistem nije moguće bolje postaviti, dok se ne reformiše celo tužilaštvo i dok pravi ljudi ne budu na pravim pozicijama. Sa tom tvrdnjom se složilo 42% ispitanih, ali je i 35% onih koji se sa tim ne slažu. Slični su nalazi i kada smo im postavili tvrdnju: *trebalo bi izbaciti mogućnost odlučivanja tužilaštva i neka samo ide po redosledu prijema po azbučnom redu?* **Za redosled po azbučnom redu, dakle, slaže se 44% ispitanih uz 35% onih koji se tome protive.** Očito je da oko ovog modaliteta nema saglasnosti.

**Postoji dvotrećinska saglasnost da se u raspodeli predmeta mora rukovoditi principima opterećenosti i specijalizacije.** Tek je 13% anketiranih koji se sa tim ne slažu. Međutim, videli smo na prošlom pitanju da ne postoji saglasnost oko toga da li se taj princip adekvatni primenjuje u samoj praksi.

Ipak, najveću podeljenost među tužiocima i zamenicima javnih tužilaca imamo na pitanju da se uvede neki potpuni nov način raspodele predmeta, poput nekog algoritma koji bi te predmete nasumično raspoređivao. Gotovo je ujednačen broj onih koji bi to podržali (39%) i onih koji se tome protive (33%). Veliki je procenat ispitanih koji su neodlučni/neopredeljeni.

Tabela 16. *Kada je u pitanju moguća promena u načinu raspodele predmeta...?*

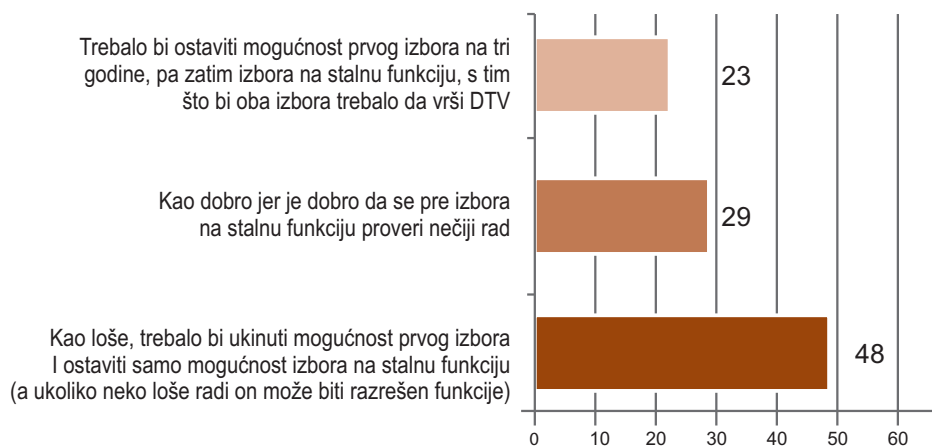
	Ne slažem	Niti se slažem, niti se ne slažem	Slažem se
Sistem dobro funkcioniše i treba ga ostaviti kakav jeste?	30	18	<b>52</b>
Sistem nije moguće bolje postaviti, dok se ne reformiše celo tužilaštvo i dok pravi ljudi ne budu na pravim pozicijama?	<b>35</b>	23	<b>42</b>
Trebalo bi izbaciti mogućnost odlučivanja tužilaštva i neka samo ide po redosledu prijema po azbučnom redu?	<b>35</b>	21	<b>44</b>
Trebalo bi predmete dodeljivati prema opterećenosti i specijalizaciji?	13	22	65
Trebalo bi uvesti neki novi način raspodele jer je i preko redosleda prijema moguće namestiti ko će dobiti osetljiv predmet. <i>Na primer, neki program sa algoritmom nasumično određuje predmet?</i>	33	28	39

## 8. IZBOR I STATUS JAVNIH TUŽILACA I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA

U naredna dva poglavlja govorićemo o izboru, statusu i vrednovanju rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

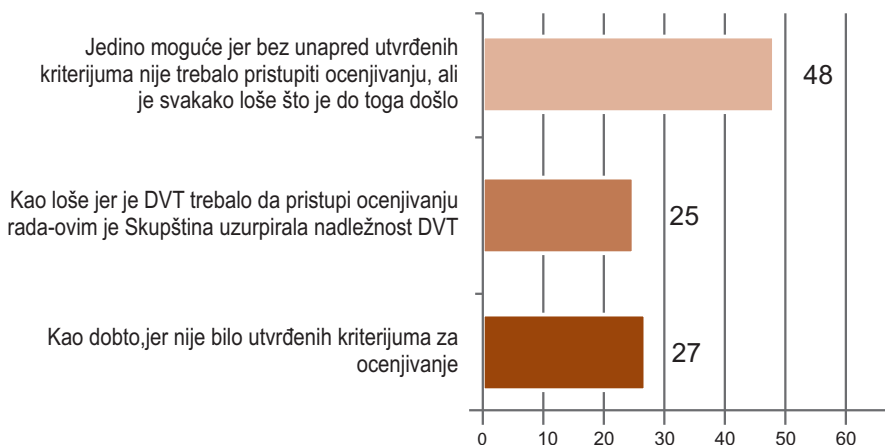
**Skoro polovina tužilaca i zamenika tužilaca (njih 48%) vidi lošim rešenje da se prvi put zamenik javnog tužilaštva bira na tri godine.** Oni navode da treba ukinuti mogućnost prvog izbora i ostaviti samo mogućnost izbora na stalnu funkciju (ukoliko neko loše radi on može biti razrešen funkcije). **Skoro je 30% ispitanih koji kažu da je ova mogućnost dobra jer je dobro da se pre izbora na stalnu funkciju proveri nečiji rad, dok je 23% mišljenja da bi trebalo ostaviti mogućnost prvog izbora na tri godine, pa zatim i na stalnu funkciju, s tim što bi oba izbora trebalo da vrši DVT.**

Grafikon 18. *Kako ocenjujete mogućnost izbora zamenika javnog tužilaštva prvi put na tri godine?*



Kao što vidimo iz prezentovanog, gotovo je ujednačen broj onih koji podržavaju mogućnost izbora zamenika javnog tužilaštva prvi put na tri godine i onih koji se tome protive (52% naspram 48%).

Grafikon 19. *Kako ocenjujete Izmene i dopune Zakona o javnom tužilaštvu kojima je propisano „Izuzetno od odredaba čl. 99. i 100. ovog zakona, da će zamenike javnih tužilaca koji su prvi put izabrani na funkciju Odlukom o izboru zamenika javnog tužioca (“Službeni glasnik RS”, broj 111/09) i Odlukom o izboru zamenika javnog tužioca (“Službeni glasnik RS”, broj 52/10), a čiji rad tokom trogodišnjeg mandata nije vrednovan u skladu sa članom 100. ovog zakona, Državno veće tužilaca izabrati na stalnu funkciju?”*



Pitali smo ih i kao ocenjuju Izmene i dopune Zakona o javnom tužilaštvu kojima je propisano „Izuzetno od odredaba čl. 99. i 100. ovog zakona, da će zamenike javnih tužilaca koji su prvi put izabrani na funkciju Odlukom o izboru zamenika javnog tužioca (“Službeni glasnik RS”, broj 111/09) i Odlukom o izboru zamenika javnog tužioca (“Službeni glasnik RS”, broj 52/10), a čiji rad tokom trogodišnjeg mandata nije vrednovan u skladu sa članom 100. ovog zakona, Državno veće tužilaca izabrati na stalnu funkciju.”

Skoro polovina (48%) ovo rešenje vidi kao jedino moguće jer bez unapred utvrđenih kriterijuma nije trebalo pristupiti ocenjivanju, ali i dodaju da je svakako loše što je do toga došlo. Više od četvrtine ispitanih (27%) ovo rešenje vidi kao dobro jer nije bilo utvrđenih kriterijuma za ocenjivanje, dok se svaki četvrti protivi i kaže da je ovo rešenje loše jer je DVT trebalo da pristupi ocenjivanju rada. Oni dodaju da je ovim Narodna skupština uzurpirala nadležnost DVT-a.

Na kraju smo im postavili i dve tvrdnje o statusu javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. **Većina ispitanika (skoro dve trećine, 63%) se slaže da zamenici javnih tužilaca treba da dobiju status tužilaca i tako postanu nezavisni u radu, a da se uvede funkcija predsednika tužilašta-**

**va** (odnos analogan predsedniku suda i sudijama). Četvrtina anketiranih se ovom rešenju protivi.

S druge strane, postoji „podeljenost“ kada je reč o tome da je postojeći sistem adekvatan i odgovora prirodi i ulozi tužilaštava – 38% se ne slaže, a 42% se slaže sa ovom tvrdnjom.

Očito je da bi se u ovoj oblasti moglo razmišljati o nekim promenama.

Tabela 17. *Kada je reč o statusu javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca...?*

	Ne slažem se	Niti se slažem, niti se ne slažem	Slažem se
Zamenici javnih tužilaca treba da dobiju status tužilaca i tako postanu nezavisni u radu, a da se uvede funkcija predsednika tužilaštava (odnos analogan predsedniku suda i sudijama)?	24	13	63
Postojeći sistem je adekvatan i odgovora prirodi i ulozi tužilaštava?	38	20	42

## **9. VREDNOVANJE RADA JAVNIH TUŽILACA I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA**

Vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca je važno pitanje i njemu smo posvetili posebno poglavlje.

Na početku, ponudili smo tri tvrdnje o potencijalnim modalitetima vrednovanja rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Sa dve tvrdnje postoji velika doza slaganja, sa prvom 58% ispitanih (*Vrednovanje rada zamenika javnog tužioca vrši javni tužilac, a vrednovanje rada javnog tužioca vrši neposredno viši javni tužilac*), a sa drugom još više – 64% (*Vrednovanje rada zamenika javnog tužioca vrši javni tužilac, a vrednovanje rada javnog tužioca vrši neposredno viši javni tužilac, uz pribavljeno mišljenje kolegijuma*). Kao što vidimo, ovaj predlog ispitanici generalno vide kao dobar, ali mu još veću dozu uverljivosti daje ako vrednovanje rada javnog tužioca vrši neposredno viši javni tužilac, *uz pribavljeno mišljenje kolegijuma*. Neslaganje se kreće između 16% i 21% ispitanih, dok je na obe tvrdnje oko petina neodlučnih.



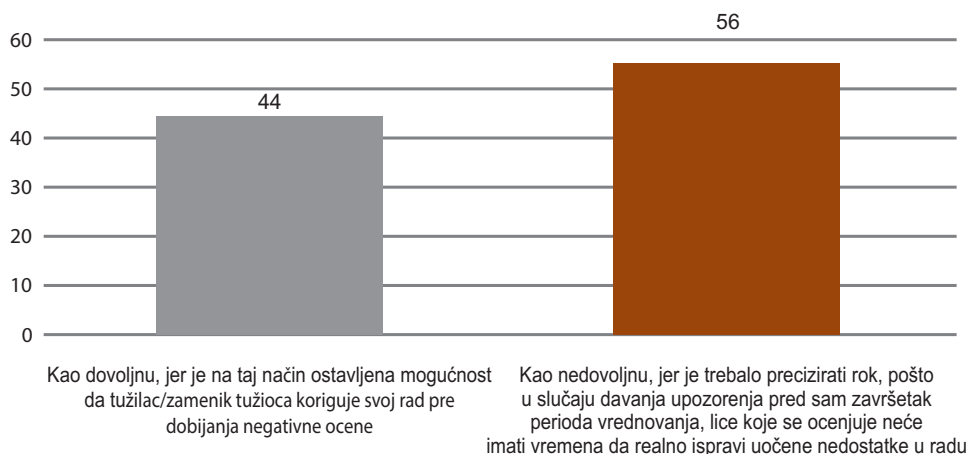
Tabela 18. *Kada je reč o vrednovanju rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca...?*

	Ne slažem se	Niti se slažem, niti se ne slažem	Slažem se
Vrednovanje rada zamenika javnog tužioca vrši javni tužilac, a vrednovanje rada javnog tužioca vrši neposredno viši javni tužilac?	21	21	58
Vrednovanje rada zamenika javnog tužioca vrši javni tužilac, a vrednovanje rada javnog tužioca vrši neposredno viši javni tužilac, uz pribavljeno mišljenje kolegijuma?	16	20	64
Vrednovanje rada tužilaca i zamenika javnih tužilaca vrši DVT, na osnovu izveštaja posebno formirane komisije DVT-a?	42	30	28

Kod treće tvrdnje je više onih koji se ne slažu sa tim da vrednovanje rada tužilaca i zamenika javnih tužilaca vrši DVT, na osnovu izveštaja posebno formirane komisije DVT-a – njih je 42% anketiranih, a onih koji bi se sa ovim predlogom složili je 28%.

Kako ispitanii tužioci i zamenici tužilaca ocenjuju obavezu tužilaca na upozorenje u toku vrednovanja?

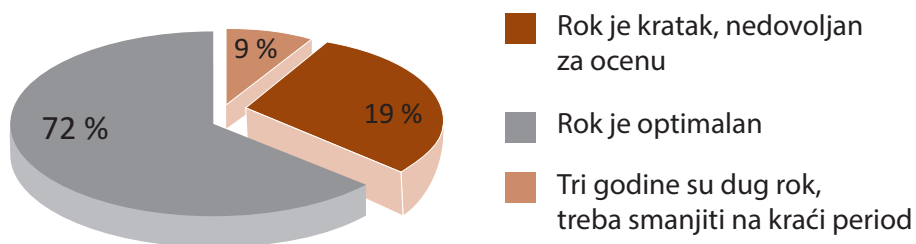
Grafikon 20. *Kako biste ocenili obavezu tužilaca na UPOZORENJE u toku vrednovanja? NA PRIMER, UKOLIKO JAVNI TUŽILAC, U TOKU PERIODA VREDNOVANJA, NA OSNOVU PRAĆENJA RADA NIŽEG JAVNOG TUŽIOCA ILI ZAMENIKA JAVNOG TUŽIOCA UTVRDI DA ČINJENICE NA OSNOVU KOJIH SE VRŠI OCENJIVANJE UKAZUJU NA MOGUĆNOST DA NOSILAC JAVNOTUŽILAČKE FUNKCIJE BUDE OCENJEN OCENOM „NE ZADOVOLJAVA“, DUŽAN JE DA GA NA TO UPOZORI?*



Za 56% ispitanih to je nedovoljno jer je trebalo precizirati rok, pošto u slučaju davanja upozorenja pred sam završetak perioda vrednovanja, lice koje se ocenjuje neće imati vremena da realno ispravi uočene nedostatke u radu. Na drugoj strani je 44% anketiranih koji kažu da je ovo dovoljno jer je na taj način ostavljena mogućnost da tužilac/zamenik tužioca koriguje svoj rad pre dobijanja negativne ocene.

Da li je dobro da se rad javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca izabranih na stalnu funkciju ocenjuje na tri godine? **Većina smatra da se radi o optimalnom roku (72%); za 19% rok je kratak i nedovoljan za ocenu, dok svaki jedanaesti ispitanik misli da se radi o predugom roku i da ga treba skratiti.**

Grafikon 21. *Da li smatrate da je dobro rešenje da se rad javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca izabranih na stalnu funkciju ocenjuje na tri godine?*



Nakon toga smo ispitanicima postavili tri kriterijuma za vrednovanje rada javnih tužilaca (1. Opšta sposobnost rukovođenja javnim tužilaštvom i sposobnost unapređivanja rada javnog tužilaštva; 2. Sposobnost ostvarivanja nadzora i 3. Ukupni rezultati rada javnog tužilaštva kojim rukovodi) i zamolili ih da nam kažu koliko su ti kriterijumi merljivi. *Na jednom polu su merljivi i adekvatni kriterijumi, dok su na suprotnom polu kriterijumi koji mogu da dovedu do brojnih zloupotreba. Između njih se nalaze kriterijumi kod kojih bi moglo da dođe do unapređenja, ali da su oni u osnovi dovoljni za vrednovanje tužilaca.*

**Najveća saglasnost da se radi o adekvatnim i merljivim kriterijumima postoji kod kriterijuma da su najvažniji ukupni rezultati rada javnog tužilaštva kojim rukovodi.** Četvrtina ispitanih kaže da su kriterijumi adekvatni i merljivi kod kriterijuma - *opšta sposobnost rukovođenja javnim tužilaštvom i sposobnost unapređivanja rada javnog tužilaštva* odnosno petina to kaže za kriterijum - *sposobnost ostvarivanja nadzora*.

Tabela 19. *Kriterijumi za vrednovanje javnih tužilaca?*

	Kriterijumi su teško merljivi i mogu dovesti do zloupotreba u vrednovanju	Kriterijumi bi mogli biti precizniji i merljiviji, ali su u osnovi dovoljni za vrednovanje tužilaca	Kriterijumi su adekvatni i merljivi
Opšta sposobnost rukovođenja javnim tužilaštvom i sposobnost unapređivanja rada javnog tužilaštva?	24	52	24
Sposobnost ostvarivanja nadzora?	22	59	19
Ukupni rezultati rada javnog tužilaštva kojim rukovodi?	14	47	39

Kao kriterijum koji je teško merljiv i koji može da dovede do zloupotreba u vrednovanju, ispitanici u najvećoj meri navode *opštu sposobnost rukovođenja javnim tužilaštvom i sposobnost unapređivanja rada javnog tužilaštva* (24% ispitanih).

Istu vrstu pitanja smo postavili i za vrednovanje rada zamenika javnih tužilaca, samo što smo postavili nešto razuđeniju listu kriterijuma (kvantitet, kvalitet i različiti nivoi profesionalne posvećenosti).

Uopšte uzev, **veći je broj anketiranih koji ocenjuju da su navedeni kriterijumi adekvatni i merljivi – između 30% i 36% u poređenju sa onim koji misle da su kriterijumi teško merljivi i da mogu da dovedu do brojnih zloupotreba u vrednovanju – između četvrtine i petine ispitanih.**

**Najbolje ocenjen kriterijum je efikasnost u postupanju, odnosno broj rešenih predmeta (kvantitet):** više od trećine kaže da je taj kriterijum adekvatan i merljiv; 45% da bi mogao da se unapredi, ali da je u osnovi dovoljan za vrednovanje tužilaca, uz 19% onih koji kažu da je teško merljiv i da može da dovede do brojnih zloupotreba.

**Najlošije ocenjen kriterijum je odnos pravosnažnih i oslobađajućih presuda/odnos otkrivenih i neotkrivenih počilaca krivičnih dela (kvalitet):** manje od trećine ocenjuje da je taj kriterijum adekvatan i merljiv (30%); 45% kaže da bi mogao da bude precizniji i merljiviji, a svaki četvrti ga ocenjuje kao teško merljiv, sa potencijalnom mogućnošću za zloupotrebu.

Preostala tri kriterijuma - *profesionalna posvećenost i saradnja: merena kroz kvalitet pisanog i usmenog izražavanja, profesionalna posvećenost i saradnja: merena kroz usvajanje novih znanja, primene novih ovlašćenja, stručnog usavršavanja i obuke i profesionalna posvećenost i saradnja: merena kroz odnos i saradnju sa drugim nosiocima javnog tužilačke funkcije, zaposlenima u javnom tužilaštvu i strankama* su podržana od strane trećine ispitanih javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, dok ih petina anketiranih ocenjuje kao teško merljive i neadekvatne.

Osim vrednovanja konkretnih kriterijuma, ispitali smo koliko javni tužioci i zamenici javnih tužilaca smatraju relevantnim ocene od strane nekoliko kategorija (od strane javnih tužilaca, višeg javnog tužioca, zamenika javnih tužilaca, od strane sudija i od strane advokata). *Rezultate smo prikazali od najvećih ka najmanjim u smislu relevantnosti.*

Tabela 20. Ocena kriterijuma za vrednovanje zamenika javnih tužilaca?

	Kriterijumi su teško merljivi i dovešće do brojnih zloupotreba u vrednovanju	Kriterijumi bi mogli biti precizniji i merljiviji, ali su u osnovi dovoljni za vrednovanje tužilaca	Kriterijumi su adekvatni i merljivi
Efikasnost u postupanju, broj rešenih predmeta - kvantitet?	19	45	36
Odnos pravosnažnih i oslobađajućih presuda/odnos otkrivenih i neotkrivenih počinilaca krivičnih dela – kvalitet?	25	45	30
Profesionalna posvećenost i saradnja: merena kroz kvalitet pisanog i usmenog izražavanja?	20	48	32
Profesionalna posvećenost i saradnja: merena kroz usvajanje novih znanja, primene novih ovlašćenja, stručnog usavršavanja i obuke?	19	47	34
Profesionalna posvećenost i saradnja: merena kroz odnos i saradnju sa drugim nosiocima javnog tužilačke funkcije, zaposlenima u javnom tužilaštvu i strankama?	19	48	33

**Za ispitane javne tužioce i zamenike javnih tužilaca najrelevantnije su ocene od strane javnog tužioca za zamenike javnih tužilaca (49% kaže da bi te ocene direktno uticale na konačnu ocenu), odnosno od strane neposredno višeg javnog tužioca za javne tužioce (45% kaže da bi njihove ocene direktno uticali na konačnu ocenu).**

**Skoro trećina anketiranih (30%) smatra relevantnom ocenu od strane zamenika javnih tužilaca za javne tužioce, a petina za ocenu od strane javnih tužilaca za neposredno više javne tužioce.**

Tabela 21. *Prilikom vrednovanja rada tužilaca i zamenika javnih tužilaca, koliko relevantnim smatrate ocene od strane sledećih kategorija...?*

	Nisu relevantni, ne treba ih uzimati u obzir	Organ koji ih ocenjuje može ih uzeti u obzir, ali ne bi direktno uticali na konačnu ocenu	Direktno bi uticali na konačnu ocenu
Ocena od strane javnog tužioca za zamenike javnih tužilaca?	5	46	49
Ocena od strane neposredno višeg javnog tužioca za javne tužioce?	7	48	45
Ocena od strane zamenika javnih tužilaca za javne tužioce?	10	60	30
Ocena od strane javnih tužilaca za neposredno više javne tužioce?	16	63	21
Ocena od strane sudija (za sudije koji su imali prilike da rade sa njima) za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca?	29	59	12
Ocena od strane advokata (za advokate koji su imali prilike da rade sa njima) za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca?	48	45	7

Kao najmanje relevantne ocene ispitanici navode ocene advokata (za advokate koji su imali prilike da rade sa njima) za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca (48% kaže da ove ocene ne treba uzimati u obzir) i ocene od strane sudija (za sudije koji su imali prilike da rade sa njima) za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, 29% kaže da ove ocene ne treba uzimati u obzir.

Većina ispitanih se nalazi u grupi onih koji za sve ove kategorije kažu da ih organ koji ih ocenjuje može uzeti u obzir, ali da ne bi trebalo direktno da utiču na konačnu ocenu (između 45% i 63%).





Kingdom of the Netherlands



Organizacija za evropsku  
bezbednost i saradnju