

Државно веће тужилаца, на седници одржаној 19.02.2018. године, на основу члана 164. ст.1. Устава Републике Србије и члана 13. ст.1. алинеја 14. Закона о Државном већу тужилаца, размотрило је радни текст амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије, па даје

## МИШЉЕЊЕ

### 1. Радни текст амандман I

*Надлежност Народне скупштине*

Народна скупштина:

3. бира и разрешава Врховног јавног тужиоца Србије, пет чланова Високог савета судства и пет чланова Високог савета тужилаца,

Овим амандманом замењује се члан 99. Устава Републике Србије.

#### Коментар

Из става 2 тачка 3 произилази да Врховног јавног тужиоца<sup>1</sup> Србије бира Народна скупштина. Ово решење није непознато у многим упоредним системима.

Међутим, наведеним решењем пропушта се прилика да Република Србија пружи јавном тужилаштву гаранције пуне и фактичке независности од законодавне и извршне власти.<sup>2</sup> Наиме, иако избор у Народној скупштини даје демократски легитимитет носиоцу највише јавнотужилачке функције, ипак, у друштву у коме традиција владавине права није на високом нивоу, овакво решење може да пружи, ништа више до повећан ризик од политизације процеса избора ВЈТ, а последично и кривичног гоњења под сенком политике. О томе да предложено решење носи ризик од политизације говори и чињеница да радни текст задржава строго монократско, изражено хијерахијско уређење јавног тужилаштва<sup>3</sup>, према коме би ВЈТ вршио надлежност целокупног јавног тужилаштва у Републици Србији. Дакле, остао је нетакнут превазиђени модел уређења тужилаштва којим се може управљати из једне тачке. Уколико се има у виду ова чињеница, онда постаје јасно да владајућа већина у парламенту може да управља целокупним јавним тужилаштром само преко врховног тужиоца, о чијем избору и одлучује.

Модел по коме се избор ВЈТ поверава парламенту наишао је на извесну дозу забринутости од стране Венецијанске комисије и указивања на неопходност развоја додатних механизма ради спречавања ризика од политизације поступка избора:

*„У земљама у којима генералног тужиоца бира Парламент постоји очигледна опасност од политизације процеса именовања. Ова опасност може се смањити тиме што ће избор бити припремљен од стране парламентарног одбора, који узима у обзир савете*

<sup>1</sup> Даље у тексту: ВЈТ

<sup>2</sup> Више о појму тужилачке независности у коментарима на амандман 14

<sup>3</sup> Види амандман 15. и 16. којима се задржава строго хијерархија, као и појам заменика јавног тужиоца

стручњака. Коришћење квалификоване већине за избор генералног тужиоца може се посматрати као механизам за постизање консензуса о том именовану. Међутим, потребно је обезбедити и алтернативни механизам, уколико се квалификована већина не може добити, а све како би се избегао ризик од застоја“

36. *In countries where the prosecutor general is elected by Parliament, the obvious danger of a politicisation of the appointment process could also be reduced by providing for the preparation of the election by a parliamentary committee, which should take into account the advice of experts. The use of a qualified majority for the election of a Prosecutor General could be seen as a mechanism to achieve consensus on such appointments. However one would need also to provide for an alternative mechanism where the requisite qualified majority cannot be obtained so as to avoid the risk of a deadlock,*<sup>4</sup>

Венецијанска комисија је забринутост изразила и у мишљењу:

„Венецијанска комисија је, приликом оцењивања различитих модела именовања шефова тужилаца, увек била забринута у проналажењу одговарајуће равнотеже између захтева демократског легитимитета таквих именовања, с једне стране, и захтева деполитизације, са друге стране. Стога, процес именовања који укључује извршну и/или законодавну власт има предност у погледу давања демократског легитимитета именовању шефа тужилаштва. Међутим, у овом случају неопходне су додатне заштитне мере како би се смањио ризик политизације тужилаштва.

Успостављање Тужилачког већа, које би имало кључну улогу у именовању главног тужиоца, може се сматрати једним од најефикаснијих модерних инструмената за постизање тог циља. [...] „

*“The Venice Commission, when assessing different models of appointment of Chief Prosecutors, has always been concerned with finding an appropriate balance between the requirement of democratic legitimacy of such appointments, on the one hand, and the requirement of depoliticisation, on the other. Thus, an appointment process which involves the executive and/or legislative branch has the advantage of giving democratic legitimacy to the appointment of the head of the prosecution service. However, in this case, supplementary safeguards are necessary in order to diminish the risk of politicisation of the prosecution office.*

*The establishment of a Prosecutorial Council, which would play a key role in the appointment of the Chief Prosecutor, can be considered as one of the most effective modern instruments to achieve this goal. [...]*

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

У односу на избор чланова Високог савета тужилаца<sup>5</sup> од стране парламента, Венецијанска комисија познаје наведени модел избора, с тим што у односу на овај начин избора изражава извесне резерве:

*“[...] Не постоји европски стандард у смислу да чланови тужилачког већа не могу бити изабрани од стране парламента. [...] Овај став није спречио Венецијанску комисију да касније доведе у питање одредбе које парламенту дају врло значајна овлаштења у погледу избора чланова тужилачког већа. [...] ”*

*“[...] There is no European standard to the effect that members of a prosecutorial council cannot be elected by parliament. [...] This position has not prevented the Venice Commission from subsequently questioning legislation providing parliament with very significant powers as to electing members of a prosecutorial council. [...]”*

<sup>4</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, (VENICE COMMISSION), Report on European Standards as regards the independence of judicial system, Part II – The Prosecution service, par 36

<sup>5</sup> У даљем тексту ВСТ

Иако је начелно прописано да ВЈТ и чланове ВСТ бира парламент квалификованом већином, чини се да начин избора, као и допуштање избора неквалификованом већином, не дозвољава остваривање описаних стандарда заштите од политизације у поступку избора (о томе више у коментарима на амандман 2).

Напомињемо такође да је амандман у супротности са Националном стратегијом реформе правосуђа у којој је наведено да:

*„Поједина одређења ове Стратегије захтевају промену Устава. Реч је о решењима попут искључења Народне скупштине из процеса избора председника судова, судија, јавних тужилаца/заменика јавних тужилаца, као и чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца“<sup>6</sup>*

## **2. Радни текст амандман II**

### *Начин одлучивања у Народној скупштини*

Народна скупштина доноси одлуке већином гласова народних посланика на седници на којој Већином од три петине гласова свих народних посланика Народна скупштина бира пет чланова Високог савета судства, Високог савета тужилаца и Врховног јавног тужиоца Србије, а ако тако не буду изабрани, у наредних десет дана бирају се већином од пет деветина гласова свих народних посланика, с којом се и разрешавају.

Овим амандманом замењује се члан 105. Устава Републике Србије.

### **Коментар**

Радни текст прописује 3/5 већину у поступку избора ВЈТ и чланова ВСТ. Претпоставка је да је циљ наведеног постизање ширег друштвеног и политичког консензуса у поступку одлучивања, односно стицање демократског легитимитета изабраних лица. Ипак, наведено решење представља само привид консензуса, јер уколико 3/5 избор није могућ, потребна већина се смањује на ниво тек нешто већи од просте већине 5/9 (у већини случајева довољно за владајућу партију, односно само 5% више гласова од просте већине). Већина од 5/9 ни на који начин не може да обезбеди консензус неопходан за пружање легитимитета поступка и поверења јавности, већ напротив, под велом привидног консензуса, постоји опасност за јачањем политизације у поступку избора ВЈТ и чланова ВСТ. Такође, већина од 5/9, иако уведена под изговором неопходности механизма спречавања блокаде (*anti deadlock*), ни на који начин не може да служи тој сврси. Управо супротно, владајућа већина неће имати ниједан разлог да покушава постизање консензуса, јер, уколико не успе у намери да изабере пожељене кандидате у првом кругу, врло лако ће то да успе у другом кругу, потребно је само да сачека десет дана.

<sup>6</sup> Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018, стр.6.

<https://www.mpravde.gov.rs/files/Nacionalna-Strategija-reforme-pravosudja-za-period-2013.-2018.-godine.pdf>

Предлог није у сагласности са више мишљења Венецијанске комисије која изричито говори о ризику политизације и потреби за квалификованом већином као механизмом за заштиту од политизације:

*„Коришћење квалификоване већине за избор генералног тужиоца може се посматрати као механизам за постизање консензуса о том именовану.“*

*The use of a qualified majority for the election of a Prosecutor General could be seen as a mechanism to achieve consensus on such appointments.*

*EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, (VENICE COMMISSION), Report on European Standards as regards the independence of judicial system, Part II – The Prosecution service, par 36*

*„Уколико се чланови Савета бирају од стране Парламента, пожељно је да то буде учињено квалификованом већином.“*

*If members of such a council were elected by Parliament, preferably this should be done by qualified majority.*

*EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, (VENICE COMMISSION), Report on European Standards as regards the independence of judicial system, Part II – The Prosecution service, par 66*

*“Према члану 65 (2) нацрта ревидираног Устава, генерални тужилац се бира на мандат од шест година већином од укупног броја посланика. У парламенту за избор генералног тужиоца препоручује се квалификована већина.”*

*“According to Article 65(2) of the draft revised Constitution, the Prosecutor General is elected for a six years term by a majority of the total members of the Parliament. The requirement of a qualified majority in Parliament for the election of the Prosecutor General is recommended.”*

*CDL-AD(2017)013, Opinion on the draft revised Constitution of Georgia, §83*

*„У земљама у којима генералног тужиоца бира парламент, постоји очигледна опасност од политизације процеса именовања. Ова опасност се може смањити тиме што ће припреме избора бити извршене од стране парламентарног одбора, који треба узети у обзир савете стручњака. Коришћење квалификоване већине за избор генералног тужиоца може се посматрати као механизам за постизање консензуса о таквом именовану. [...]“*

*In countries where the prosecutor general is elected by Parliament, the obvious danger of a politicisation of the appointment process could also be reduced by providing for the preparation of the election by a parliamentary committee, which should take into account the advice of experts. The use of a qualified majority for the election of a Prosecutor General could be seen as a mechanism to achieve consensus on such appointments. [...]*

*CDL-AD(2010)040, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, §§35-38, 40*

*„Чланове тужилачког већа именује и разрешава парламент без квалификоване већине. Тужилачки систем, стога је потпуно под контролом владајуће странке или странака и није у складу с европским стандардима. “*

*“[...] [A]ll members of the prosecutorial council are appointed and dismissed by parliament with no qualified majority. The prosecutorial system [...] is therefore totally under the control of the ruling party or parties: [t]his is not in conformity with European standards.”*

*CDL-AD(2007)047, Opinion on the Constitution of Montenegro, §104;*

*See also CDL-AD(2008)005, Opinion on the Draft Amendments to the Law on the State Prosecutor of Montenegro, §13*

Такође, у супротности је са Националном стратегијом реформе правосуђа у којој је наведено да је неопходно искључити Народну скупштину из процеса избора чланова Државног већа тужилаца.<sup>7</sup>

С друге стране решење је проблематично и због чињенице да је за разрешење потребно тек нешто више од половине гласова - 5/9. Нелогично је да се једна већина тражи за избор (квалификована од 3/5), а друга већина, незнатно виша од просте (већина од 5/9), за разрешење. Нарочито треба имати у виду и чињеницу да радни текст предвиђа да поступак за разрешење може да покрене министар правде самостално.<sup>8</sup> Овакво решење уз чињеницу да полуге разрешења могу да леже у рукама извршне власти (министар правде) може да доведе до разрешења ВЈТ или члана ВСТ само због губитка поверења од стране извршне власти. Наведено је у директној супротности са мишљењем Венецијанске комисије

*„Непримерена је могућност да се генерални тужилац уклони са те позиције на основу гласања о неповерењу.“*

*“[...] [It] seems inappropriate for a Prosecutor General removed from that position on a vote of no confidence.”*

*CDL-AD(2013)025, Joint Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, §125*

### **3. Радни текст амандман XIV**

Јавна тужилаштва

*Положај*

Јавно тужилаштво је самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и штити уставност и законитост, људска права и грађанске слободе.

Јавно тужилаштво врши своју надлежност на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона и других општих аката.

Оснивање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређују се законом.

Највише јавно тужилаштво у Републици Србији је Врховно јавно тужилаштво Србије.

Врховни јавни тужилац Србије врши надлежност јавног тужилаштва у оквиру права и дужности Републике Србије.

Овим амандманом замењује се члан 153. Устава Републике Србије.

#### **Коментар**

**Ст.1.** Тужилаштво је дефинисано на традиционалан начин који не одражава правну природу овог органа. Јавно тужилаштво и даље остаје само самосталан орган, без гаранција независности у односу на законодавну и извршну власт<sup>9</sup>, односно политички утицај. Самосталност, сама по себи, без гаранција функционалне независности, тј.

<sup>7</sup> Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018, стр.6.

<https://www.mpravde.gov.rs/files/Nacionalna-Strategija-reforme-pravosudja-za-period-2013.-2018.-godine.pdf>

<sup>8</sup> Види радни текст амандмана 23. О наведеном ће бити више речи у делу који се тиче амандмана 23.

<sup>9</sup> Види коментаре у вези Амандмана 1., захтев ЕСЈП из пресуда *Guja v. Moldova (Grand Chamber)*, no. 14277/04, § 86. и *Kolevi v. Bulgaria*, no. 1108/02, 05/02/2010, § 142., као и *The Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System* Rec (2000) 19 COUNCIL OF EUROPE (два захтева за тужиоце)

независности у вршењу своје надлежности од законодавне и извршне власти, није довољна брана од политичког утицаја, нарочито у друштвима недовољно дуге традиције владавине права и независног правосуђа. Стога, независност, сходно европским стандардима, не само да није опречна природи и функцији јавног тужилаштва, него је и неопходна за развој владавине права у демократском друштву. Додуше, између независности суда и независности тужилаштва не може се повући знак једнакости у свим аспектима.<sup>10</sup>

Иако европски стандарди, претежно садржани у Препоруци (2000) 19 Комитета Министара СЕ дозвољавају плуралитет модела у погледу положаја јавног тужилаштва, ипак они јасно указују на оно што је потврдила и Венецијанска комисија:

*„Комисија примећује да постоји широко распрострањена тенденција која дозвољава независније тужилаштво, пре него субординирано или повезано са извршном влашћу“*

*“[...] The Commission notes that there is a widespread tendency to allow for a more independent prosecutor's office, rather than one subordinated or linked to the executive. [...]”*

*CDL-AD(2010)040, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, §26*

Корисно је указати и на мишљење Консултативног већа европских тужилаца:

*„Охрабрује се тенденција повећања независности и тврди се да независност и аутономија тужилаштва представљају неопходан допринос независности судства.“*

*“on European norms and principles concerning prosecutors” encourages the tendency to enhance independence and states that the independence and autonomy of the prosecution services constitute an indispensable corollary to the independence of the judiciary. The general tendency to provide for the effective autonomy of the prosecution service also in financial terms is therefore to be encouraged.*

*CCPE Opinion 9 of 2014*

Подсећања ради, независност тужилаштва је важна и са становишта права на фер суђење, а разлоге потребе да тужилаштво буде независно образложио је ЕСЈП у пресудама *Moulin*<sup>11</sup> and *Medvedyev*<sup>12</sup>, *Kolevi*<sup>13</sup>.

Питање је да ли је самосталност тужилаштва довољна брана од политички мотивисаног кривичног гоњења или избегавања кривичног гоњења, о чему се изјашњавао и ЕСЈП у пресудама као што су: *Vera Fernandez Huidobro*<sup>14</sup> и *Salov v Ukraine*<sup>15</sup>. ЕСЈП закључује да недостатак независности тужилаштва има негативне ефекте, нарочито у односу на ефекте који настају у фази која претходи суђењу када се прикупљају докази који одређују оквир суђења. Имајући у виду проширена овлашћења јавног тужилаштва у Србији у погледу преноса фазе истраге са суда на јавно тужилаштво, захтев за

<sup>10</sup> „Ипак, независност или самосталност јавног тужилаштва није тако категоричне природе као независност судова. Када је јавно тужилаштво независно, и даље може да постоји хијерархијска контрола одлука и активности, свих сем генералног тужиоца.“ Report on European standards as regards the independence of the judicial system, Prosecutors Venice Commission, 2010., Part two – the prosecution service, pg 7.

<sup>11</sup> *Moulin v. France* (Application no. 37104/06), Judgment, 23 November 2010

<sup>12</sup> *Medvedyev and others v. France* (Application no. 3394/03), Judgment, 29 March 2010

<sup>13</sup> *Kolevi v. Bulgaria* (App. No. 1108/02), Judgment, 5 November 2009

<sup>14</sup> *Vera Fernandez Huidobro v. Spain* (App. No. 74181/01), Judgment, 6 January 2010

<sup>15</sup> *Salov v. Ukraine* (Application no. 65518/01), Judgment, 6 September 2005

независношћу постаје израженији, јер јавно тужилаштво добија псеудо судске надлежности које задиру у домен бројних људских права.

О независности тужилаштва, европским тенденцијама и облицима независности Венецијанска комисија се изјашњавала у бројним мишљењима истичући да је тренд независности тужилаштва приметан:

*„Комитет министара Савета Европе захтева од држава чланица да осигурају да јавни тужиоци буду ослобођени "неоправданог мешања" у своје професионалне активности. Римска повеља, усвојена од стране ССРЕ у 2014. години, проглашава принцип независности и аутономије тужилаца, а ССРЕ уједно охрабрује општу тежњу ка већој независности система тужилаштва. У многим земљама чланицама Савета Европе може се видети тенденција давања веће независности тужилаштву, нарочито у погледу одлука које је тужилаштво донело у кривичним предметима. [...] Венецијанска комисија даље примећује да је у многим земљама подређеност тужилаштва извршној власти више питање принципа него питање стварности, у смислу да је извршина власт заправо посебно пажљива да не интервенише у појединачним случајевима.“*

*“Yet, certain more detailed standards and recommendations do exist. Thus, the Committee of Ministers of the Council of Europe requires member States to ensure that public prosecutors are free from ‘unjustified interference’ with their professional activities. The Rome Charter, adopted by the CCPE in 2014, proclaims the principle of independence and autonomy of prosecutors, and the CCPE encourages the general tendency towards greater independence of the prosecution system. In many member states of the Council of Europe, a tendency of giving more independence to the prosecution service may be seen, particularly as regards decisions reached by the prosecution in criminal cases. [...] The Venice Commission further notes that in many countries ‘subordination of the prosecution service to the executive authority is more a question of principle than reality in the sense that the executive is in fact particularly careful not to intervene in individual cases’.”*

*CDL-AD(2015)039, Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, §16*

*„Не постоје међународни стандарди који захтевају независност јавног тужилаштва. Али, у исто време, јасно је да постоји општа тенденција ка увођењу независности у јавно тужилаштво“*

*“There are no international standards that require the independence of the prosecution service. But, at the same time, it is clear that there is a general tendency towards introducing the independence of the prosecution service. [...]”*

*CDL-AD(2013)006, Opinion on the Draft amendments to the Law on the Public Prosecution of Serbia, §20*

*„Основни принцип система јавног тужилаштва у држави је потпуна независност система, ниједно административно или друго разматрање није толико важно као тај принцип. Само када је независност система гарантована и заштићена законом, јавност ће имати поверење у систем који је од суштинског значаја за било које здраво друштво.“*

*“The fundamental principle which should govern the system of public prosecution in a state is the complete independence of the system, no administrative or other consideration is as important as that principle. Only where the independence of the system is guaranteed and protected by law will the public have confidence in the system which is essential in any healthy society.”*

*CDL(1995)073rev, Opinion on the Regulatory concept of the Constitution of the Hungarian Republic, chapter 11, p.6*

„Иако би одредба о независности могла бити унета у закон, једнако би тако могла бити и уклоњена, накнадном одлуком парламента. Због тога би било пожељно да Устав садржи гаранције и заштиту независности“

*“While provision for that independence could be made by a legislative act of parliament, it could equally easily be removed by a subsequent act of parliament. Consequently it would be preferable that the guarantee and protection of independence should be contained in the Constitution [...]*

*CDL(1995)073rev, Opinion on the Regulatory concept of the Constitution of the Hungarian Republic, chapter 11, p.6*

О функционалној независности тужилаца изјашњавао се и СЕРЕЈ<sup>16</sup>:

„Начело функционалне независности тужилаца појављује се као основна гаранција која је постала и истински европски стандард. Ова независност се оцењује у односу према извршној и законодавној власти, али и свим другим органима власти или факторима унутар тужилачког система (спољна независност), као и у смислу организационог модела тужилаштва (унутрашња независност). Усклађивање домаћих закона је све очистији тренд у односу на ова два аспекта. Тридесет и две државе или ентитета су навеле да је независност тужилаштва гарантована законом, и то обично уставом. Тринаест држава је навело да је њихов тужилачки систем под ингеренцијом министра правде или неког другог органа централне власти. Коначно, свега осам држава, од којих су неке већ одговориле позитивно на прво питање, навеле су да је ситуација код њих другачија.“<sup>17</sup>

У односу на део у ком је надлежност јавног тужилаштва проширена на заштиту уставности и законитости, људских права и грађанских слобода, наведено сматрамо позитивним помаком. Уједно, сматрамо да јавна расправа треба да обухвати и расправу о томе у коме обиму и на који начин би јавно тужилаштво требало да врши ову нову надлежност.

Ст.2. пропуштена је прилика да се исправи недоследност из важећег Устава у члану 156. ст.2. Наиме, у овом члану, као извор права за јавно тужилаштво, нису наведена општеприхваћена правила међународног права, иако из члана 16. ст.2. Устава произилази да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије. Имајући у виду предвиђене нове надлежности јавног тужилаштва у делу који се тиче заштите људских права и грађанских слобода, сматрамо да је наведено неопходно.<sup>18</sup>

Ст.5. прописано је да ВЈТ врши надлежност јавног тужилаштва у оквиру права и дужности Републике Србије. Дакле, задржава се строго монократско уређење које омогућава лако управљање и контролисање система од стране законодавне или извршне

<sup>16</sup> The European Commission for the Efficiency of Justice, [https://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](https://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp)

<sup>17</sup> Европски правосудни системи, Ефикасност и квалитет правосуђа, ИЗВЕШТАЈ СЕРЕЈ, бр.23, издање 2016 (подаци из 2014); преглед стр. 26., доступно на <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/profiles/20161%20-%20CEPEJ%Study%2023%20-%20Overview%20-%202016%202014BIH.pdf>.

<sup>18</sup> Види члан 18. ст.2. Устава



власти, као и других непримерених утицаја.<sup>19</sup> Овако одређена надлежност ВЈТ упућује на закључак да је ВЈТ поседник целокупне кометенције јавног тужилаштва и једини „прави“ тужилац, док су сви други „сурогат“ тужиоци са крњим капацитетом. У таквом систему, уколико не постоје јасне гаранције независности и заштите од политичког утицаја, постоји бојазан да јавни тужилац може да има улогу проводника воље владајуће политичке већине.

#### **4. Радни текст амандман XV**

##### *Одговорност*

Врховни јавни тужилац Србије руководи Врховним јавним тужилаштвом Србије и за рад јавног тужилаштва и свој рад одговара Народној скупштини.

Јавни тужиоци осталих јавних тужилаштва одговарају за рад јавног тужилаштва и за свој рад Врховном јавном тужиоцу Србије, а јавни тужиоци нижих јавних тужилаштва и јавним тужиоцима непосредно виших јавних тужилаштва.

Заменици јавних тужилаца одговарају за свој рад јавном тужиоцу.

Овим амандманом замењује се члан 154. Устава Републике Србије.

##### **Коментар**

Ст.1. недоследан је, јер ВЈТ - сходно претходном члану, врши надлежност јавног тужилаштва у целисти, а сходно овом ставу, он/она само руководи ВЈТ, као највишим јавним тужилаштвом. Са друге стране, из амандмана 16 произилази да функцију јавног тужилаштва врши јавни тужилац. Радни текст је недоследан у појмовима надлежности јавног тужилаштва, вршења функције јавног тужилаштва и руковођења јавним тужилаштвом. Наиме, сходно предложеним решењима ВЈТ врши надлежност јавног тужилаштва и то само руководећи највишим тужилаштвом, али зато не врши функцију јавног тужилаштва - функцију врше сви други јавни тужиоци.

Радни текст је пропустио да дефинише гаранције независности/самосталности ВЈТ од законодавне или извршне власти у вршењу функције (функционалне независности). Венецијанска комисија се у погледу наведеног изјаснила мишљењем:

*„Није неопходно да Устав садржи детаљне одредбе у вези са јавним тужилаштвом. Све што је потребно би било:*

*- гаранција независности генералног тужиоца Републике у вршењу његових функција;*

*- начин његовог именовања;*

*- начин престанка његове функције“*

*It would not be essential to set out in the Constitution detailed provisions regarding public prosecution. All that would be required would be:*

*- A guarantee of the independence of the general prosecutor of the Republic in the performance of his functions;*

*- The method of his appointment;*

*- The method of his removal from office.”*

*CDL(1995)073rev, Opinion on the Regulatory concept of the Constitution of the Hungarian Republic, chapter 11, p.6*

<sup>19</sup> Види стандард у односу на питање хијерархије – пресуда *Kolevi v. Bulgaria*

Такође, сматрамо да формулација „за свој рад одговара Народној скупштини“ није адекватна, јер би то значило да постоји могућност да одговорност ВЈТ може да почива на политичким и страначким разлозима, који у парламенту обично претежу над професионалним и стручним. Увођењем политичке одговорности ВЈТ, као врха тужилачке хијерархије, посредно се уводи политичка одговорност јавног тужилаштва. Питање одговорности парламенту је врло сложено и оно мора да обезбеди гаранције заштите од политизације и од одговорности за поступање и одлучивање у појединачним предметима:

*„Одговорност парламенту у појединачним тужилачким случајевима треба бити искључена“*

*[A]ccountability to Parliament in individual cases of prosecution or non-prosecution should be ruled out.”  
CDL-AD(2010)040, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, §42*

*[A]ccountability to Parliament in individual cases of prosecution or non-prosecution should be ruled out. In case the accountability leads to a dismissal procedure, a fair hearing should be guaranteed.  
CDL-AD(2017)013, Opinion on the draft revised Constitution of Georgia, §82*

Ст.2. Задржава се совјетски систем круте хијерархије који је превазиђен и неподобан да се супротстави корупцији. Са друге стране, овакав систем у коме се сваки нижи ослања на одговорност вишег у хијерархији, а највиши на одговорност политици, је неадекватан за развој вредности интегритета као једног од европских стандарда у правосуђу.<sup>20</sup> Подсећамо на пресуду ЕСЈП *Kolevi v. Bulgaria*<sup>21</sup>. у којој се разматра питање независности/самосталности тужилаца – Суд наводи да су неопходне гаранције, односно заштитне мере, као што су гаранције обезбеђења функционалне независности тужилаца, не само од спољашњих утицаја, већ и од интерне хијерархије.

Ст.3. –Такође, Устав задржава заменике јавних тужилаца, иако се ради о реликту совјетског уређења који је у већини источно европских земаља укинут. Дакле, задржава се строго монократско уређење јавног тужилаштва.<sup>22</sup>

## **5. Радни текст амандман XVI**

*Јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца*

Функцију јавног тужилаштва врши јавни тужилац.

Заменик јавног тужиоца замењује јавног тужиоца при вршењу тужилачке функције и дужан је да поступа по његовим упутствима.

Овим амандманом замењује се члан 155. Устава Републике Србије.

### Коментар

Ст.1. текст је недоследан. Није јасна разлика између вршења надлежности и вршења функције. Тако, ВЈТ врши надлежност, а јавни тужилац врши функцију јавног тужилаштва.

---

<sup>20</sup> исто

<sup>21</sup> *Kolevi v. Bulgaria*, no. 1108/02, 05/02/2010, § 142.

<sup>22</sup> О заменицима јавног тужиоца видети више у коментарина на амандман 16.

Ст.2. заменик јавног тужиоца је дефинисан, не као носилац функције јавног тужилаштва, већ само као неко ко замењује јавног тужиоца, односно делује у његово име. Дакле, заменик јавног тужиоца своју функцију изводи из функције јавног тужиоца. У том смислу, заменик јавног тужиоца није оригинерни носилац јавнотужилачке функције, већ су то само јавни тужиоци. Заменик јавног тужиоца, без оригинерне јавнотужилачке функције, постаје, ништа више него обични јавни службеник-чиновник са ниским степеном одговорности за своје одлуке. Уз чињеницу да заменик јавног тужиоца, предложеним решењем о коме ће касније бити речи, губи и самосталност, али и кривичноправни имунитет, постаје јасна идеја о креирању чиновничког тужилаштва. Тако замишљено тужилаштво неће бити способно да се супротстави корупцији, нити било ком сложенијем облику криминала. Такође, чиновничко тужилаштво није подобно тле за изградњу интегритета, као неопходног елемента владавине права. Није јасно из ког разлога је задржан превазиђени концепт заменика јавног тужиоца, који концепт је напуштен у већини система. Предложена крута субординација не представља савремени европски тренд. Европско схватање хијерархије у тужилаштву знатно превазилази предложени модел:

*„У добро дизајнираној хијерархији нема места за подмуклу бирократију. Сви чланови службе јавног тужилаштва треба да осећају одговорност за своје одлуке и да имају способност предузимања иницијативе неопходне за обављање њиховог конкретног посла“*  
*a well designed hierarchy, with no place for insidious bureaucracy, in which all members of the Public Prosecution service should feel responsible for their own decisions and capable of taking the initiatives needed to do their particular job (see also paragraphs 9 and 10 on this point);*

*The Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System rec (2000)19 COUNCIL OF EUROPE , 36.*

О хијерархији у јавном тужилаштву изјашњавала се Венецијанска комисија упозоравајући на опасност крутих хијерархијских инструкција:

*„У тужилаштву мора се осигурати аутономија. Тужиоци се не смеју подвргнути строгим хијерархијским упутствима без икаквог дискреционог права и треба да буду у позицији да не примењују упутства која су у супротности са законом.*

*[...] Пристрасност јавног тужилаштва може довести до неправилног гоњења, или селективног кривичног гоњења, посебно у име оних који су блиски или су у близини власти. То би угрозило имплементацију правног система и представља опасност за владавину права. Јавна перцепција је од суштинског значаја за идентификовање такве пристрасности.“*

*Autonomy must also be ensured inside the prosecution service. Prosecutors must not be submitted to strict hierarchical instructions without any discretion, and should be in a position not to apply instructions contradicting the law.*

*[...] Bias on the part of public prosecution services could lead to improper prosecution, or to selective prosecution, in particular on behalf of those in, or close to, power. This would jeopardise the implementation of the legal system and is therefore a danger to the Rule of Law. Public perception is essential in identifying such a bias.”*

*CDL-AD(2016)007, Rule of Law Checklist, §§91, 92 and 95 CDL-PI(2015)001 - 34 -*

О питању хијерархије изјашњавао се и GRECO опредељујући се за мекши облик хијерархије који гарантује консултативни и егалитарни приступ, као и гаранције заштите у односу на дата упутства:

*„Независност (или аутономија) тужиоца разликује се од независности судија због интерне хијерархијске структуре тужилаштва, која додатно излаже тужиоце упутствима виших тужилаца. Међутим, чини се да постоји тренд код чланова Савета Европе према моделима који се заснивају на консултативним и егалитарним приступима у структури тужилаштва и ограничавају и регулишу врсте упутстава која се могу издати. Такође се развијају правни лекови у вези са нелегалним упутствима.“*

*The independence (or autonomy) of prosecutors differs from the independence of judges due to the internal hierarchical structure of the prosecutor office which further subjects individual prosecutors to instructions by higher prosecutors. However there appears to be a trend within CoE members towards models based on consultative and egalitarian approaches within the prosecutor office's structure and to limit and regulate the types of instructions that can be issued. Remedies are also being developed in respect of illegal instructions.*

*The position expressed by GRECO in respect of the instructions is that they are in line with the CoE standards but nevertheless represent a risk of a strict understanding of the hierarchical system: the key goal of instructions should be ensuring consistency in the application of the law.*

Предложено решење према ком је заменик јавног тужиоца дужан да поступа по упутствима јавног тужиоца у супротности са тачком 10. Препоруке 19 Комитета министара СЕ о улози јавног тужилаштва у кривичноправном систему која предвиђа прописивање процедуре по којој тужилац може да тражи да буде замењен у предмету, уколико сматра да је упутство које му је дато незаконито или је противно његовој савести.<sup>23</sup> Дакле, међународни стандарди предвиђају функционалну независност тужилаца, не само од извршне и законодавне власти, већ и од интерне хијерархије. Ипак, мишљења смо да наведена одредба не представља уставну, већ законску материју и да је у закону потребно прецизно разрадити начин давања упутстава и гаранције заштите од њихове злоупотребе. Такође, сматрамо да је потребно и напоменути да се ни у ком случају не може радити о појединачним упутствима заменику јавног тужиоца – за рад у појединачним предметима. Упутства могу бити само општа. О томе се изјашњавала Венецијанска комисија и GRECO:

*„Право издавања упутства нижем тужиоцу односи се само на општа упутства, али не давање конкретних упутстава како се бавити одређеним случајем. [...] Такво ограничење треба јасно дефинисати у Закону.“*

*“[...] [T]he power to give instructions [to a junior prosecutor] extended only to general instructions but not to giving instructions how to deal with particular cases. [...] Such a limitation should be clearly spelled out in the Law.”*

*CDL-AD(2008)019, Opinion on the draft law on the Public Prosecutors' service of Moldova, §19*

*„У оквиру евалуације окончане од стране GRECO у принципу је призната прихватљивост упутстава, све док постоје довољне гаранције за транспарентност и непристрасност. Ипак, изражен је снажан негативан став у односу на индивидуално упутство. (док се општа упутства дозвољавају), пошто је постало очигледно да су се*

<sup>23</sup> Исто, тачка 10

појединачна упутства углавном користила управо у политички осетљивим случајевима како би се вршио утицај на поступак.“

*More recently in its IV evaluation round the GRECO, while in principle acknowledging their admissibility as long as there were sufficient guarantees of transparency and impartiality, expressed a strong negative view of individual instruction. (While allowing general instructions) as it became evident that they have been mostly used exactly in politically sensitive cases to exert influence on the proceedings.*

## **6. Радни текст амандман XVII**

*Избор Врховног јавног тужиоца Србије  
и јавних тужилаца*

Врховног јавног тужиоца Србије бира Народна скупштина, на пет година, на предлог Високог савета тужилаца, после окончаног јавног конкурса, гласовима три петине свих народних посланика, а ако тако не буде изабран, он се у наредних десет дана бира гласовима пет деветина свих народних посланика, иначе се изборни поступак понавља после 15 дана.

Исто лице не може бити поново бирано за Врховног јавног тужиоца Србије.

Јавне тужиоце бира Високи савет тужилаца, на пет година.

Врховни јавни тужилац Србије и јавни тужиоци који буду разрешени остају на функцији заменика јавног тужиоца у јавном тужилаштву којим су руководили.

Против одлуке о престанку функције Врховни јавни тужилац Србије и јавни тужилац има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

Овим амандманом замењује се члан 156. Устава Републике Србије.

### **Коментар**

Ст.1. погледати коментар о начину избора у Скупштини. Коментар се односи на оправданост квалификоване већине као извора демократског легитимитета, као и на питање механизма спречавања блокаде. Номотехнички је недопустиво да се одредба о начину избора појављује на више од једног места у Уставу.

У односу на предлог да мандат ВЈТ траје 5 година, сматрамо да предлог представља непотребан ризик од политизације функције, јер је период исувише кратак и скоро се поклапа са периодом трајања владе. Такође, предлог је у супротности са мишљењима Венецијанске комисије:

*„Члан 122 Устава треба изменити како би се обезбедио дужи мандат од пет година и треба искључити поновни избор, како би заштитили особе које су именоване за генералног тужиоца од политичког утицаја.“*

*“[...] Article 122 of the Constitution should be amended to provide for a longer mandate than the current five years and should exclude re-election in order to protect persons appointed as Prosecutor General from political influence.”*

*CDL-AD(2013)025, Joint Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, §117*

*„Предложен је седмогодишњи мандат генералног тужиоца, уместо садашњих пет година. Тако се уклања значајна претња независности, пошто је седам година довољно дуг период који превазилази мандат било које владе или председника, такође искључујући*

поновно именоване. Ово даје ефекат генералној препоруци Венецијанске комисије о мандату генералног тужиоца."

"[...] [T]he proposed seven year term of the Prosecutor General rather than the current five years is to be welcomed as this is both a sufficiently long period that goes beyond the term of any one government or of the President, and it also removes a significant threat to independence by excluding re-appointment. This gives effect to the Venice Commission's general recommendation concerning the term of office for a Prosecutor General." CDL-AD(2015)005, Joint Opinion on the draft Law on the Prosecution Service of the Republic of Moldova, §89

„Да би институција била у складу са стандардима Савета Европе, генерални тужилац би требало да буде именован на само један мандат, знатно дужије од пет година или до пензионисања. Основ за разрешење (озбиљна кршења закона) треба да буде дефинисан у уставу."

"[...] for the institution to be in line with Council of Europe standards, the Prosecutor General should be appointed for a single term, either considerably longer than five years or until retirement. The grounds for dismissal (serious violations of the law) should be laid down in the constitution."

CDL-AD(2015)026, Opinion on the Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as proposed by the Working Group of the Constitutional Commission in July 2015, §41

Ст.2. Предложено је да исто лице не може бити поново бирано за Врховног јавног тужиоца Србије. Из наведеног произилази да, супротно томе, за јавног тужиоца једно лице може бити бирано више пута. Мишљења смо да је наведено решење лоше и да би јачању функционалне самосталности јавног тужилаштва допринело управо спречавање једног тужиоца да има више мандата. Спречавањем стварања „професионалних шефова“ смањио би се утицај политике на њихов рад, а тиме и на рад заменика јавних тужилаца.

Став 4. У сваком случају, ова одредба не заслужује ниво уставне материје. Одредба је такође недовољно јасна. Може да се тумачи, што свакако није била намера аутора, да онај јавни тужилац који буде извршио кривично дело (разлог за разрешење) наставља да врши функцију као заменик јавног тужиоца, а онај јавни тужилац коме је престала функција због истека мандата (а није разрешен због, нпр. кривичног дела) не може да настави да врши функцију као заменик јавног тужиоца. Ради се, без сумње, о бесмислици. Такође, очигледном омашком, пропуштено је регулисање ситуације у којој јавни тужилац на ту функцију долази из хијерархијски вишег тужилаштва. Сходно овом решењу, након истека мандата, он не би могао да се врати за заменика јавног тужиоца у хијерархијски више тужилаштво где је претходно био заменик.

Став 5. – није уставна материја

## **7. Радни текст амандман XVIII**

*Сталност функције заменика јавног тужиоца*

*премештај и привремено упућивање заменика јавног тужиоца*

Функција заменика јавног тужиоца траје од избора за заменика јавног тужиоца док заменик јавног тужиоца не наврши радни век.

Пре тога заменику јавног тужиоца престаје функција ако сам то затражи, ако постане трајно неспособан за функцију заменика јавног тужиоца или ако буде разрешен.

За заменика јавног тужиоца у најнижим јавним тужилаштвима може бити изабрано само лице које је окончало посебну обуку у институцији за обуку у правосуђу основаној законом.

Заменик јавног тужиоца се разрешава ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора или за кажњиво дело које га чини недостојним функције заменика јавног тужиоца, ако нестручно врши функцију заменика јавног тужиоца или ако му буде изречена дисциплинска мера престанка функције заменика јавног тужиоца.

Против одлуке о престанку функције заменик јавног тужиоца има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

Заменик јавног тужиоца може бити премештен или против своје воље привремено упућен у друго јавно тужилаштво одлуком Врховног јавног тужиоца Србије, у складу са законом. Овим амандманом замењује се члан 157. Устава Републике Србије.

### Коментар

Ст.1. – помиње се први пут функција заменика јавног тужиоца, иако је претходно у амандману 16 изричито речено да функцију јавног тужилаштва врши јавни тужилац, кога заменици само замењују. Дакле, према амандману 16 – заменик јавног тужиоца нема оригиналну функцију, већ само деривативну, а сходно овом амандману – заменик јавног тужиоца постаје носилац оригинарне функције. Иако можда делује небитно и збуњујуће, мишљења смо да је неопходно јасно уредити ко је све носилац јавнотужилачке функције, јер из текста амандмана произилази да функцију јавног тужилаштва не врши чак ни ВЈТ – он/она врши надлежност јавног тужилаштва и управља Врховним јавним тужилаштвом. Ово питање може бити и од практичног значаја – шта се дешава када јавно тужилаштво, у неком периоду, остане без јавног тужиоца, нпр. услед смрти тужиоца. Да ли у том случају, а пре избора новог тужиоца, заменици јавног тужиоца могу да врше јавнотужилачку функцију?

Ст.3. предвиђа се да је завршена обука у институцији за обуку у правосуђу предуслов за избор за заменика јавног тужиоца у најнижем јавном тужилаштву. Дакле, произилази да је Високи савет тужилаца у свом одлучивању везан претходном одлуком институције за обуку у правосуђу (одлуком о пријему и завршетку обуке), а да та институција нема ниједну гаранцију независности од извршне и законодавне власти. Дакле, тело ком Устав има тенденцију да да самосталност, везано је претходним одлучивањем институције која није самостална ни независна. Предлог би можда имао смисла уколико би таква институција била постављена као радно тело Високог савета судства и ВСТ.

У сваком случају, не ради се о уставној материји и кључно је питање – зашто се оваква институција уводи у Устав. У бројним земљама образовне институције у правосуђу постоје, али не представљају уставну категорију, већ законску, а негде и подзаконску материју садржану у одлукама правосудних савета. Постоји бојазан да се преко ове установе успоставља директна контрола уласка у правосуђе и тиме додатно слаби позиција ВСС и ВСТ који суштински неће имати могућност избора, већ само потврђивања претходне одлуке институције за образовање. Министарство правде је предлог образложило тачком 7 Препоруке 19 Комитета министара СЕ из које произилази да је обука право и дужност тужилаца. Циљ наведене препоруке је јачање квалитета рада.

Међутим, уколико је наведено заиста била интенција аутора радног текста, онда се поставља питање из ког разлога није дефинисана обавезна обука, након ступања на функцију, или о обавезна обука у случају напредовања, односно, опште право и обавеза носилаца правосудних функција да се стручно усавршавају. Такође, зачуђујуће је да радни текст помиње наведени предуслов, а да не помиње, нпр. да судија/туžilца треба да буде правник и да има положен правосудни испит.

Такође, одредба је у супротности са тачком 5. исте препоруке која изричито говори да поступак избора, премештаја и унапређења мора бити у складу са поштенем и непристрасним поступком који спречава фаворизовање интереса било које групе. Како у нашем систему дужи временски период постоје две највеће групе кандидата – једни из редова сарадника, а други из редова лица која су завршила почетну обуку на Правосудној академији, увођење оваквог правила у поступак избора, директно би фаворизовало само једну групу на штету друге.

О евентуалном увођењу институције за обуку у правосуђу (Правосудне академије) у Устав изјашњавала се и радна група која је израдила нацрт Правне анализе уставног оквира о правосуђу у Републици Србији. Дато је следеће мишљење:

*„Ова радна група, поржава став који је заузела Радна група за реформисање и развој Правосудне академије према којем Правосудна академија не треба да постане уставна категорија (седница од 02.04.2014.). Предвиђање Правосудне академије као обавезног услова за први избор судија и јавних тужилаца може бити стратешки циљ остварив после темељне реформске концепције Правосудне академије.“<sup>24</sup>*

Ст.6. – предложено решење није уставна материја, већ законска материја. Напомињемо ипак да у нашем правном систему, већ дужи низ година, непреместивост представља достигнути стандард неповредивости носилаца јавнотужилачке функције и тим пре, не постоји разлог због ког би се тај достигнути стандард снижавао. Такође, у политизованом систему, постоји бојазан да би се механизам премештаја могао користити у сврхе утицаја на рад и одлучивање носилаца јавнотужилачке функције. Из тачке 5. Препоруке 19 Комитета министара СЕ произилази да унапређење и премештај треба да се темеље на објективним и унапред познатим критеријумима, заснованим на стручности и искуству<sup>25</sup>. Описани стандард не оставља простор за тумачење да премештај може да се користи у казнене сврхе.

Иако мишљења Венецијанске комисије говоре у прилог чињеници да јавни тужиоци немају гарантовану непреместивост, за разлику од судија, Комисија је мишљења да извесне гаранције сигурности ипак треба да постоје, па макар и у виду жалбе. Радни текст амандмана не допушта такву могућност:

---

<sup>24</sup> Правна анализа уставног оквира о правосуђу у Републици Србији, стр.5.  
[https://www.mpravde.gov.rs/files/analiza%20Ustava%20\(2\).doc](https://www.mpravde.gov.rs/files/analiza%20Ustava%20(2).doc)

<sup>25</sup> Council of Europe Committee of Ministers (CM) Recommendation No. 19, 2000, on the role of public prosecution in the criminal justice system, and Explanatory Memorandum  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a)



„Принцип непреместивости односи се на судије, а не на тужиоце. Без обзира на то, тужиоци би требали имати могућност да се жале на обавезне трансфере.“

*“[...] The principle of irremovability applies to judges and not to prosecutors. Nonetheless, prosecutors should have a possibility to appeal against compulsory transfers.”*

CDL-AD(2014)042, *Interim Opinion on the Draft Law on the State Prosecution Office of Montenegro*, §80

## **8. Радни текст амандман XIX**

### *Имунитет и неспојивост*

Јавни тужилац и заменик јавног тужиоца не може бити позван на одговорност за мишљење које је дао или одлуку коју је донео у вршењу тужилачке функције, изузев ако учини кривично дело.

Функција јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца је неспојива с другом јавном или приватном функцијом, законом одређеном делатношћу или послом или политичким деловањем.

Овим амандманом замењује се члан 158. Устава Републике Србије.

### **Коментар**

Ст. 1. Смањена је постојећа гаранција уског функционалног имунитета. До сада је постојао имунитет за мишљење и одлуку, изузев ако је јавни тужилац/заменик учинио кривично дело – *Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца или његовог заменика*. Са предложеним решењем, ово се проширује на свако кривично дело. Дакле, решење допушта да тужилац може да одговара по приватној тужби окривљеног за *Увреду* јер је окривљени сматрао да је текст изреке оптужнице коју је тужилац написао, увредљиве природе. Са друге стране, а подсећања ради, у нашем правном систему постоје пуни функционални имунитети у односу на многе категорије, тако нпр., у односу на све запослене у Комисији за хартије од вредности (не само чланове).

Супротно предлогу, Венецијанска комисија подржава шири концепт функционалног и процедуралног имунитета:

*„За независност тужилаца важно је уживање неповредивости, иако то не би требало да буде апсолутно (изузетак се може учинити, на пример, у случајевима корупције). Као што је наведено у члану 35.1, неповредивост (делимична или потпуна) тужилаца има за циљ да допринесе заштити независности тужилаца у доношењу одлука. Чини се да члан 35 покрива и функционалне (значајне) имунитете и процедуралне гаранције (судску неповредивост)... Члан 35.3 примећује да тужилац не може бити одговоран за мишљење изражено у кривичном гоњењу и у поступку у ком доприноси правди. Чини се да ова одредба покрива неке аспекте тужилачке функције, као нпр. изјаве тужиоца у виду давања мишљења да је неко крив за злочин, али тиме се не покрива читав спектар деловања тужилаца у извршавању дужности, као што је наређивање разних истражних радњи, процедуралних акција итд. Ова одредба би требала бити широко формулисана, као на пример, наводећи да тужилац ужива неповредивост/имунитет за законите службене радње које су предузете током својих дужности.“*

*"It is important for their independence that prosecutors enjoy inviolability, although this should not be absolute (an exception may be made, for example, in cases of corruption). As stated in Article 35.1, inviolability (partial or full) of prosecutors is meant to contribute to the protection of prosecutors' independence in decision-making. Article 35 actually appears to cover both functional (substantial) immunity and procedural guarantees (judicial inviolability). The restriction on powers of search and seizure in Article 35.2 aimed at protecting the inviolability of a prosecutor is in principle appropriate. However, the restriction extends only to 'his/her' goods, objects, documents or correspondence rather than what is in his or her possession. This could lead to unjustified interference with the right to respect for private life under Article 8 of the ECHR and to a breach of the prohibition on self-incrimination under Article 6(1) as a result of undue emphasis on who has title to the items in question at the time of the search and seizure. Hence, the inviolability mentioned in Article 35 should cover all items in the prosecutor's possession. Article 35.3 notes that a prosecutor 'cannot be held legally liable for his/her opinion expressed within criminal prosecution and in the process of contributing to justice'. Whilst this provision appears to cover some aspects of the prosecutorial function, e.g. statements by the prosecutor that in his/her opinion, a person is guilty of a crime, it does not cover the entire range of actions undertaken by prosecutors in the fulfilment of their duties, such as ordering various investigative activities, procedural actions, etc. The provision should be phrased more widely, for example by stating that the prosecutor enjoys inviolability/immunity for lawful official actions taken in the course of his/her duties."*

*CDL-AD(2015)005, Joint Opinion on the draft Law on the Prosecution Service of the Republic of Moldova, §§110-112*

Ст.2. Одредба не заслужује да постане уставна материја. Такође, одредба није потпуно јасана, тим шре што се користи безобалан појам „приватна функција“. Познат је појам „јавне функције“, а појам приватне функције није потпуно јасан. Прописивање оваквог безобалног појма у највишем правном акту је потенцијално опасно и отвара врата да се законом под „приватном функцијом“ пропише најшири опсег различитих активности, што може да буде у супротности са домаћим достигнућим стандардима и европским стандардима. Подсећања ради, право на удруживање је основно људско право и оно може бити ограничено за носиоце правосудних функција/тужиоце само у једном, мањем делу, ради очувања начела непристрасности<sup>26</sup>.

Указујемо на стандард који се односи на имунитет јавног тужиоца и дозвољене активности:

*„Тужиоци не би требало да имају користи од општег имунитета, јер би то могло довести до корупције, али је неопходан функционални имунитет за радње које су извршене у доброј вери и у складу са њиховим дужностима.*

*Постоје различити стандарди о прихватљивости укључивања државних службеника у политичка питања. Тужилац не би смео да врши државне функције које су непримерене за судије. Тужиоци би требали избећи и оне јавне активности које су сукобљене с принципом њихове непристрасности.“*

*Prosecutors should not benefit from a general immunity, which could even lead to corruption, but from functional immunity for actions carried out in good faith in pursuance of their duties.*

*There are various standards on the acceptability of involvement of civil servants in political matters. A prosecutor should not hold other state offices or perform other state functions, which would be found inappropriate for judges. Prosecutors should avoid public activities that would conflict with the principle of their impartiality."*

*CDL-AD(2010)040, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, §§17, 19, 22, 61-62;*

<sup>26</sup> Види: Council of Europe Committee of Ministers (CM) Recommendation No. 19, 2000, on the role of public prosecution in the criminal justice system, and Explanatory Memorandum, тачка 5. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a)

See also CDL-AD(2014)029, Opinion on the Draft amendments to the Law on the State Prosecutorial Council of Serbia, §§33 and 34

Подсећамо и на тачку 6. Препоруке 19 која каже да тужиоци имају ефективно право на удруживање, окупљање и слободу изражавања<sup>27</sup>.

## 9. Радни текст амандман XX

*Високи савет тужилаца*

*Надлежност Високог савета тужилаца*

Високи савет тужилаца је самосталан државни орган који јемчи самосталност јавних тужилаштава тако што одлучује о питањима положаја јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца одређеним Уставом и законом.

Високи савет тужилаца бира и разрешава јавне тужиоце, бира заменике јавних тужилаца и одлучује о престанку њихове функције, предлаже Народној скупштини избор и разрешење Врховног јавног тужиоца Србије, вреднује рад јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, именује и разрешава чланове дисциплинских органа, подноси Народној скупштини годишњи извештај о раду јавних тужилаштава, предлаже Влади средства за рад јавних тужилаштава у питањима из његове надлежности и одлучује о другим питањима положаја Врховног јавног тужиоца Србије, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца одређеним законом.

Овим амандманом замењује се члан 159. Устава Републике Србије.

### Коментар

Ст.1. Радни текст мења назив тужилачког савета – уместо Државно веће тужилаца, предлаже се назив ВСТ. Ипак, радни текст објашњава природу органа, па се прецизно наводи да се ради о државном органу. Мишљења смо да појам „државни“ асоцира на орган извршне власти, те је стога ово одређење непотребно, тим пре што јавно тужилаштво заступа јавне интересе, који нису нужно и интереси извршне власти.

О односу државне власти и јавног интереса изјашњавала се и Венецијанска комисија:

*„Треба правити разлику између интереса носилаца државне власти и јавног интереса. Претпоставка да су ова два исто, провејава кроз многе европске системе. У идеалном случају, функције јавног интереса (укључујући кривично гоњење) не смеју се комбиновати или мешати са функцијом заштите интереса садашње владе, интереса других државних институција, па чак и интереса политичке партије.“*

*A distinction needs to be made between the interests of the holders of state power and the public interest. The assumption that the two are the same runs through quite a number of European systems. Ideally the exercise of public interest functions (including criminal prosecution) should not be combined or confused with the function of protecting the interests of the current Government, the interests of other institutions of state or even the interests of a political party<sup>28</sup>*

<sup>27</sup> The Role of Public Prosecutors in the Criminal justice System rec (2000)19COUNCIL OF EUROPE , тачка 6

<sup>28</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, (VENICE COMMISSION), Report on European Standards as regards the independence of judicial system, Part II – The Prosecution service, par 71

Предложеним решењем смањују се постојеће гаранције. Наиме, садашња надлежност обезбеђивања и гарантовања самосталности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, снижава се на надлежност јемчења самосталности јавних тужилаштава као институција, тако што одлучује о питањима положаја јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Дакле, ВСТ нема више обавезу обезбеђивања и гарантовања, већ блажу обавезу – јемчења. У односу на објекат заштите ВСТ, он је премештен са јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца на јавно тужилаштво, као државни орган. Дакле, самосталност се јемчи за јавна тужилаштва (институције), а не и за носиоце јавнотужилачке функције. Сходно овом решењу, јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца губе самосталност и гаранције самосталности. Самосталне су институције, а не и они коју врше функцију тужилачке институције. Укида се персонална самосталност и уводи институционална самосталност.

Наведено потврђује и део у коме је наведено да ВСТ одлучује о положају јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, али не и о њиховом статусу. Овом одредбом се потврђује идеја о чиновничком тужилаштву, о чему је већ било речи. У строго хијерархијској организацији јавног тужилаштва у коме влада принцип потчињености и у ком заменици јавног тужиоца нису носиоци јавнотужилачке функције, можемо да закључимо да институционална самосталност штити само највишег у хијерархији – ВЈТ. Са друге стране, начин избора ВЈТ отвара врата политизацији целокупног система. Описане надлежности ВСТ ни на који начин не могу да заштите било ког тужиоца и заменика јавног тужиоца од политичког утицаја или било ког другог непримереног утицаја, нити могу представљати оквир за јачање интегритета.

Ст.2. је недовољно јасан и, добрим делом, представља законску или чак подзаконску материју. Ипак, указаћемо на чињеницу да из текста јасно произилази да ВСТ не води дисциплински поступак, већ да само бира органе који то чине. Ово практично значи да дисциплински поступак може да се води пред органом који одреди законодавац, што отвара врата измештања дисциплинских органа из ВСТ, а тиме и недозвољени утицај и могућност злоупотребе. Такође, део који се односи на средства за рад није у складу са Акционим планом за Поглавље 23, тачка 1.1.4.7.. којим је јасно прописана обавеза трансфера надлежности са Министарства правде на Државно веће тужилаца.

## **10. Радни текст амандман XXI**

### *Састав Високог савета тужилаца*

Високи савет тужилаца чини једанаест чланова: четири заменика јавних тужилаца које бирају јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца, пет истакнутих правника које бира Народна скупштина, Врховни јавни тужилац Србије и министар надлежан за правосуђе Народна скупштина бира пет чланова Високог савета тужилаца на предлог надлежног одбора Народне скупштине после окончаног јавног конкурса гласовима три петине свих народних посланика, а ако тако не буду сви изабрани, преостали се у наредних десет дана

бирају гласовима пет деветина свих народних посланика, иначе се изборни поступак после 15 дана понавља за онај број чланова који нису изабрани.

При избору заменика јавних тужилаца у Високи савет тужилаца води се рачуна о равномерној заступљености јавних тужилаштава.

Јавни тужиоци не могу бити бирани у Високи савет тужилаца.

Овим амандманом замењује се члан 160. Устава Републике Србије.

### **Коментар**

Ст.1. смањује се број тужилаца у ВСТ и на тај начин се мења композиција Савета. Сада у ДВТ има 6 представника јавних тужилаца/заменика. Наведени предлог представља корак уназад, односно смањење достигнутог нивоа тужилачке аутономије. Постојеће уставно решење даје тужилачку већину, а у предложеном решењу тужиоци су у мањини. Није јасно зашто се аутор радног текста определио за овакву композицију Савета, тим пре што у свим тужилачким саветима у земљама бивше СФРЈ тужиоци чине већину. Предложена композиција Савета у којој велику већину чине чланови које бира парламент (5 истакнутих правника, ВЈТ и министар правде) је потенцијално проблематична са становишта деполитизације тужилаштва. Такође, појам истакнутог правника је безобалан и потенцијално проблематичан.

Предложено решење није у складу са извештајем Венецијанске комисије из ког произилази да састав савета треба да буде уравнотежен и да савети састављени од тужилаца, адвоката и представника цивилног друштва имају предност јер могу „у извесној мери да пруже заштиту од политичког утицаја“<sup>29</sup>

Такође, предлог није у складу ни са израженим мишљењима Венецијанске комисије која се тичу тужилачке већине, учешћа министра у Савету и начина избора:

*„Препоручује се да суштинску снагу или већину чланова Већа бирају њихове колеге. Како би се обезбедио демократски легитимитет Већа, остале чланове бира Парламент међу лицима са одговарајућим квалификацијама.“*

*“It is recommended that a substantial element or a majority of the members of the HJPC be elected by their peers and, in order to provide for democratic legitimacy of the HJPC, other members be elected by the Parliamentary Assembly among persons with appropriate qualifications. [...]”*

*CDL-AD(2014)008, Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, §45*

*„Предложена равнотежа у Већу, у ком тужиоци имају благу већину, али који садржи значајну мањину еминентних адвоката, изгледа прикладно. Прикладно је такође да се именовање половине чланова Већа повери другим телима. На тај начин се пружа демократски легитимитет и избегава корпоративно управљање тужилашвом. Поред тога, мудро је да министар правде не буде члан Већа, али је разумно да у њему учествује званичник тог министарства.“*

*“[...] The balance proposed for the Council, in which prosecutors have a slight majority but which contains a significant minority of eminent lawyers also seems appropriate. It is also welcome that the power to appoint half of*

<sup>29</sup> Report on European standards as regards the independence of the judicial system, Prosecutors Venice Commission, 2010., Part two – the prosecution service, стр.12

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

*the members of the Prosecutorial Council be given to different bodies: it helps to avoid a corporatist management of the prosecution service and can provide a democratic legitimacy to it. Furthermore, it is wise that the Minister of Justice should not him- or herself be a member but it is reasonable that an official of that Ministry should participate.”*

*CDL-AD(2014)042, Interim Opinion on the Draft Law on the State Prosecution Office of Montenegro, §38*

*„Аутономна природа Већа могла би бити доведена у питање уколико су чланови Већа, по службеној дужности, министар правде и председник Врховног савета судства. Предлаже се разматрање идеје њиховог чланства као једног члана, без права гласа... Поред тога, именовање чланова од стране Парламента чини се проблематичним, ако је циљ да Веће стварно буде ослобођено политичког утицаја...”*

*[...] The self-governing nature of the SCP might be questioned given the ex officio membership of the Minister of Justice and of the President of the Superior Council of Magistracy. It is suggested to consider their membership being one without voting rights.*

*Regarding the civil society members of the SCP, it could be useful to specify, in the light of their relevance to the functioning of the criminal justice system, the most relevant sectors that they should come from (the bar, human rights NGOs etc.) and their suitable legal training/experience. In addition, their appointment by the Parliament seems problematic if the goal is really to have a Council free of political influence. If this system is maintained, one option could be to establish a committee within Parliament, on which all parties are represented equally, to deal, according to a transparent procedure, with the issue of appointment of civil society members. Another solution could be to provide for their appointment by representatives of their profession - Lawyers' Union, assembly of university senates, etc.”*

*CDL-AD (2015), Joint opinion on the Draft Law on the Prosecution Service of the Republic of Moldova, 131-133*

Предлог није у складу ни са захтевима ЕСЈП у делу у коме се захтева да јавно тужилаштво, не само да фактички треба да буде слободно од политичког утицаја, већ је потребно да оно посматрачу делује независно од политичког утицаја.<sup>30</sup> Лично учешће министра правде, као јаке политичке фигуре, у ВСТ не отвара врата за такву могућност.

Такође, предложени састав ВСТ у супротности је са резултатом активности 1.1.1. из Акционог плана за Поглавље 23 у ком је наведено да је резултат, између осталог: „Улоге Високог савета судства и Државног већа тужилаца у руковођењу правосуђем, као и у погледу надзора и контроле рада правосуђа су ојачане; у њиховом саставу има најмање 50% чланова из реда судија, односно јавних тужилаца, изабраних од стране њихових колега а који представљају различите нивое надлежности, (док је улога Народне скупштине не више него деклараторна)“

Ст.2. – види коментаре дате на амандман 2. Коментари се односе на питања оправданости квалификоване већине и *anti deadlock* механизма. Уједно, подсећања ради, наводимо:

Уколико чланове већа бира Парламент, то треба урадити квалификованом већином.

*If members of such a council were elected by Parliament, preferably this should be done by qualified majority.*  
*EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, (VENICE COMMISSION), Report on European Standards as regards the independence of judicial system, Part II – The Prosecution service, par 66*

Подсећамо да је са становишта номотехнике недопустиво да се једна одредба (у овом случају о избору и разрешењу чланова ВСТ) понавља на више места у Уставу.

---

<sup>30</sup> Види пресуде: *Moulin v. France, Kolevi v. Bulgaria*

Ст.3. нису јасни разлози због којих је онемогућено јавним тужиоцима да буду чланови ВСТ, тим пре, што су, према радном тексту, управо они носиоци јавнотужилачке функције.

## **11. Радни текст амандман XXII**

*Мандат чланова Високог савета тужилаца  
и председник Високог савета тужилаца*

Члан Високог савета тужилаца бира се на пет година.

Исто лице не може бити поново бирано у Високи савет тужилаца.

Мандат изабраног члана Високог савета тужилаца престаје из разлога који се одређују законом и у законом предвиђеном поступку.

Врховни јавни тужилац Србије јесте по службеној дужности председник Високог савета тужилаца.

Овим амандманом замењује се члан 161. Устава Републике Србије.

### **Коментар**

Ст.3. Радни текст је пропустио да предвиди уставне гаранције самосталности и сталности у односу на функцију члана ВСТ, као и основе за престанак функције. Имајући у виду одредбу по којој се чланови ВСТ разрешавају већином од 5/9 у парламенту (само 5% више од прости већине), неопходно је изричито навести правне основе за такву могућу одлуку, како би се избегло да чланови могу да буду разрешени због губитка поверења од стране тренутне политичке већине. Уколико би такво нешто било могуће, радило би се о класичној политичкој одговорности. Подсећамо на мишљење Венецијанске комисије у том делу:

*„Процедура очувања поверења је специфична за политичке институције као што су владе, које делују под парламентарном контролом. Институцијама као што је веће, чији чланови се бирају на одређени рок, таква процедура не одговара. Мандат ових чланова треба да се заврши само по истеку овог мандата, одласком у пензију, оставком или смрћу или због разрешења из дисциплинских разлога... Чланови тужилачких већа су аутономни и њихово подвргавање гласању о неповерењу, чини их превише зависним од жеља тужилаца и то значи да се изабрани члан већа може одбацити у било ком тренутку без објективних разлога. Венецијанска комисија снажно препоручује да такав поступак не буде уведен.“*

*“A procedure on the preservation of confidence is specific to political institutions such as governments which act under parliamentary control. It is not suited for institutions, such as the SPC, whose members are elected for a fixed term. The mandate of these members should only end at the expiration of this term, on retirement, on resignation or death, or on their dismissal for disciplinary reasons.*

*A disciplinary procedure can only be applied in cases of disciplinary offences and not on grounds of ‘lack of confidence’. Article 41 clearly defines the reasons that can lead to a dismissal of the SPC members. The disciplinary procedure must therefore only focus on the question whether the SPC member failed to perform his or her duties ‘in compliance with the constitution and law’. This question must not be confused with the question whether said member still enjoys the confidence of the public prosecutors and deputy public prosecutors who participated in his or her election. The disciplinary procedure has to guarantee the SPC member a fair trial. While a reference to a fair trial is made under Article 46a, details on related guarantees should be provided.*

*In addition, it is not clear whether this procedure would only be allowed in cases of an illegal action or also in cases of immoral, unprofessional or unethical behaviour (which may not be illegal, but contrary to the spirit of the Constitution and the law). It is also not clear whether the proportionality factor is taken into account, for instance, an 'impeachment' of a member is allowed in case of a violation of any legal act, regardless of the gravity of the violation, for instance in cases of a violation of traffic regulations. It is also not clear how and through what procedure the factual circumstances of the illegal or unconstitutional actions should be established or assessed. In fact, the draft Law lacks specific provisions on disciplinary issues in respect of SPC members and merely focuses on dismissal. An appeal to a court of law should also be provided.*

*[...] Members of prosecutorial councils are autonomous (see Article 164 of the Constitution) and subjecting them to a vote of no confidence makes them too dependent on the wishes of the prosecutors and effectively means that an elected member of the SPC may be dismissed at any given moment without objective reasons. The Venice Commission strongly recommends for such a procedure not to be introduced."*

*CDL-AD(2014)029, Opinion on the Draft amendments to the Law on the State Prosecutorial Council of Serbia, §§52-54 and 56*

*„Изабрани чланови већа могу бити разрешени од стране Народне скупштине (чак и на предлог већа у случају јавних тужилаца или заменика јавних тужилаца од стране адвокатске коморе за правнике, од стране деканата правних факултета за професоре) . Ова улога Народне скупштине могла би лако довести до политизације рада већа, јер одлуке Скупштине нису стриктно засноване на објективним основама... Гласање о поверењу има своје место у политичкој сфери и представља средство које треба да се примењује само у процесу доношења политичких одлука.“*

*"Furthermore, elected members of the SPC may be dismissed by the National Assembly (even if on proposal by the SPC in the case of public prosecutors or deputy public prosecutors, by the Bar Association for lawyers, by deans of faculties of law for professors). This role of the National Assembly could easily lead to the politicisation of the work of the SPC as its decisions are not strictly based on objective grounds. The danger of politicisation in this situation is clear when compared to a system of an independent Prosecution Service, but it is even more pronounced than in the case of a Prosecution Service that comes under the Executive (where the decisions on dismissal made by a minister – or other state official – and the political accountability of the minister are, in principle, separate from each other).*

*There is an additional factor that increases the danger of politicisation: the proposed vote of confidence in the dismissal procedure. A vote of confidence has its place in the political sphere and is a tool that should only apply in the political decision-making process. [...]*

*A vote of confidence should be seen as specific to political institutions and is not suited for institutions such as the SPC. The members of the SPC are elected for a fixed term and their mandates should only end at the expiration of this term, on retirement, on resignation or death, or on their dismissal for disciplinary reasons (see comments under Chapter V below). The Venice Commission therefore strongly recommends that the amendment to Article 9a on the suspension of office due to a vote of confidence not be kept."*

*CDL-AD(2014)029, Opinion on the Draft amendments to the Law on the State Prosecutorial Council of Serbia, §§27, 28 and 38*

*„Разрешење чланова тужилачког већа без било каквих критеријума је проблематично... Случајеви када се члан тужилачког већа може разрешити треба навести у Закону. Таква одредба, наравно, заслужује да има статус кардиналног акта.“*

*"The exemption (dismissal) of members of the prosecutors' council without any criteria is problematic. As per Section 9.2 ASPGPOPEPC more than one half of the valid votes cast shall be required for exemption from membership. The council can dismiss one of its members by simple majority. The cases when a member of a prosecutor's council can be dismissed should be specified in the Act. Such a provision of course deserves having the status of cardinal act."*

*CDL-AD(2012)008, Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary,*



Ст.4. Спорна је оправданост решења да ВЈТ треба да буде ех оффицио председник ВСТ. Венецијанска комисија подржава идеју избора председника унутар самог савета.

*„Избор председника Савета од стране својих чланова је добродошао (члан 85).“*  
*“The election of the chairman by of the Council by its members is welcomed (Article 85).”*  
CDL-AD(2008)019, Opinion on the draft law on the Public Prosecutors’ service of Moldova, §62

*„Не постоје заједнички европски стандарди о томе ко треба да председава тужилачким већем...Међутим, увођење система заснованог на изборима може се посматрати као корак ка побољшању аутономије и легитимитета већа.“*

*“[...] [T]here are no common European standards on who should preside a prosecutorial council [...].*  
*However, the introduction of an election-based system may be seen as a step towards improving the autonomy (guaranteed by Article 164 of the Constitution) and the legitimacy of the SPC [...].”*  
CDL-AD(2014)029, Opinion on the Draft amendments to the Law on the State Prosecutorial Council of Serbia, §§31 and 32 CDL-PI(2015)001 - 63 -

*„Уколико је министар члан тужилачког већа по службеној дужности, постављење министра за председника већа може изазвати сумњу у погледу независности овог тела. Било би пожељно да председника изабере чланови већа из њихових редова (у том случају је идеално искључити министра као могућег кандидата). Већу се даје могућност и време да бира председника простом већином.“*

*“Even if the Minister is a member of the Prosecutorial Council ex officio, having him/her chair the Council may raise doubts as to the independence of this body. It would be advisable to have the Chairperson elected by the members of the Prosecutorial Council from their ranks (with the Minister him/herself ideally being excluded as a possible nominee). The Council shall be given opportunity and time (e.g., one month from the date when all members have been appointed and it is fully functional), to elect its own Chair by simple majority”*  
CDL-AD(2015)039, Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, §40

## **12. Радни текст амандман XXIII**

*Рад и одлучивање Високог савета тужилаца*

Високи савет тужилаца доноси одлуке гласовима најмање шест чланова савета на седници на којој је присутно најмање осам чланова савета.

Високи савет тужилаца дужан је да своје одлуке образложи и јавно објави, а да одлуке о избору јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и о престанку њихових функција, о предлагању избора и разрешења Врховног јавног тужиоца Србије и о именовану и разрешењу чланова дисциплинских органа доноси на основу мерила која су утврђена у складу са законом и у законом уређеном поступку.

Министар надлежан за правосуђе и Врховни јавни тужилац Србије могу покренути дисциплински поступак и поступак разрешења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, али не могу да учествују у дисциплинском поступку, нити у поступку разрешења ако су га покренули.

Овим амандманом замењује се члан 162. Устава Републике Србије.

**Коментар**

Ст.1. сматрамо материјом коју је потребно законски или подзаконски регулисати. Питање већине и кворума, свакако није уставна материја.

Ст.2. сматрамо материјом коју је потребно законски или подзаконски регулисати. Наведено је представља уставну материју.

Ст.3. такође сматрамо да се ради о материји која је пре законска, односно није уставна материја. Ипак, одредба заслужује коментар. Право покретања дисциплинског поступка од стране министра правде и ВЈТ је спорно. Оправдано је да наведена лица имају право иницирања покретања поступка, али право покретања треба да остане искључиво у надлежности дисциплинског тужиоца. Могућност да министар правде и ВЈТ могу да покрену дисциплински поступак указује на то да се укида ексклузивитет овлашења дисциплинског тужиоца, као независног тела, за покретање дисциплинског поступка. Овако одређено овлашћење за покретање дисциплинског поступка супротно је чак и Мишљењу Венецијанске комисије о Нацрту две групе уставних амандмана који се односе на правосудни систем Црне Горе<sup>31</sup> из ког произилази да се паритет чланова Судског савета и лаика не односи на дисциплински поступак у ком министар не може да гласа. Дакле, у овом мишљењу стоји да министар не треба да одлучује о дисциплинској одговорности, а предлог измена нашег Устава иде управо у супротном смеру – јачању улоге министра у дисциплинском поступку.

Са друге стране, потпуно је нејасно на који начин министар или ВЈТ може са покрене дисциплински поступак и поступак разрешења и шта то значи. Претпостављамо да би покретање дисциплинског поступка могло значити заобилажење дисциплинског тужиоца и директно изношење предмета на одлучивање пред дисциплинску комисију. Могуће је да значи и заобилажење целокупног дисциплинског поступка и директно изношење предмета пред ВСТ на одлучивање. У односу на покретање поступка разрешења, могло би да значи и да министар правде има право да пред парламентом покрене поступак за разрешење било ког носиоца правосудне функције само због губитка поверења у његов/њен рад, а за разрешење је потребно да гласа проста већина плус 5% (то је предложена већина од 5/9). Дакле, овим предлогом се потенцијално уводи директна политичка одговорност сваког појединачног тужиоца/заменика за сваку радњу у сваком појединачном предмету. Овакво решење изазива велику забринутост у погледу политизације тужилачког система.

### **13. Радни текст амандман XXIV**

*Имунитет чланова Високог савета тужилаца*

---

<sup>31</sup> Strasbourg, 17 December 2012, Opinion No. 677 / 2012, CDL-AD(2012)024Engl.only. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, (VENICE COMMISSION), OPINION ON TWO SETS OF DRAFT AMENDMENTS TO THE CONSTITUTIONAL PROVISIONS RELATING TO THE JUDICIARY OF MONTENEGRO, Adopted by the Venice Commission at its 93 rd Plenary Session, (Venice, 14-15 December 2012). [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)024-e) (30.1.2018).

Чланови Високог савета тужилаца не могу бити позвани на одговорност за дато мишљење и гласање при доношењу одлука у савету, изузев ако учине кривично дело.

Не могу бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела које су учинили као чланови Високог савета тужилаца без одобрења савета.

Овим амандманом замењује се члан 163. Устава Републике Србије и бришу чл. 164. и 165. Устава Републике Србије.

### Коментар

Ст.1. Укида се функционални кривичноправни имунитет чланова ВСТ. Уводи се једно назадно решење, чак и у односу на постојећи Устав. Ово је супротно бројним мишљењима Венецијанске комисије који се односе на имунитет тужилаца, а о чему је било речи у коментарима на амандман 19. Уколико наведени предлог опстане, могуће је суочавање са апсурдним ситуацијама, нпр. да кандидат води кривични поступак по приватној тужби против члана ВСТ само зато што је, у расправи по конкурс, члан ВСТ изнео негативно мишљење о раду кандидата.

## 14. Уставни закон

У уводу текста Министарства правде наводи се да су амандмани од I до XXIV саставни део Устава Републике Србије и да ступају на снагу на дан када их Народна скупштина прогласи. За спровођење амандмана I до XXIV на Устав Републике Србије предвиђено је доношење уставног закона.

Сматрамо да уставни закон заслужује нарочиту пажњу стручне и шире јавности и да расправа о садржини уставног закона треба да постане део јавне расправе, а све имајући у виду искуства које је правосудни систем имао са уставним законом донетим ради спровођења Устава из 2006. године који је послужио као основ за општи избор/реизбор свих судија и тужилаца. Уставни закон би требало да садржи недвосмислене норме о наставку вршења функције судија, тужилаца и заменика јавних тужилаца, односно да отклони сваку сумњу у погледу сталности функције. Евентуална промена назива органа не би смело да буде повод за било какав општи избор или реизбор<sup>32</sup>, јер ни под којим условима није прихватљиво да тужиоци, који су на регуларан начин именовани, могу изгубити свој посао због измена у Уставу.<sup>33</sup> Са друге стране, уставни закон би требало да садржи и недвосмислену норму којом би се потврдило трајање мандата започетог по важећем Уставу, а све у складу са праксом ЕСЈП у случају *Baka v. Hungary*<sup>34</sup>.

## ЗАКЉУЧАК

Имајући у виду обим и суштину изнетих коментара и примедби, Државно веће тужилаца предлаже да се радни текст амандмана повуче из јавне расправе. Државно веће тужилаца сматра да је неопходно формирање радне групе у чијем ће саставу бити и релевантни представници струке и то професори уставног права, представници судија,

<sup>32</sup> Види: Opinion dealing with the status of prosecutors following amendments to the law concerning the State Prosecutor's Office in Montenegro vis-a-vis the standards developed by the CCPE and Recommendation Rec(2000)19. <https://rm.coe.int/168074779f>

<sup>33</sup> исто

<sup>34</sup> *Baka v. Hungary*, App.no20261/12, доступно на [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-115532"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

тужилаца, адвоката и цивилног сектора, која ће сачинити нови радни текст измена Устава узимајући у обзир све до сада изнете примедбе, а који ће касније бити основ за квалитетну, суштинску и свеобухватну јавну расправу, у циљу јачања владавине права. Државно веће тужилаца ће активно и конструктивно учествовати у јавној расправи и својим предлогом будућег уставног положаја јавног тужилаштва.

**ЗАМЕНИК ПРЕДСЕДНИКА  
ДРЖАВНОГ ВЕЋА ТУЖИЛАЦА  
др Горан Илић**

