



Projekat:
Poverenje građana u tužilačku borbu
protiv političke korupcije



2019

IZVEŠTAJ O PRAVNOM I POLITIČKOM POLOŽAJU TUŽILAŠTVA U BORBI PROTIV VISOKE KORUPCIJE

1. Uvod

Pravni i politički položaj javnog tužilaštva je izuzetno složeno pitanje koje proizlazi iz specifičnosti vezanih za javno tužilaštvo kao državni organ. Sa jedne strane, neophodno je omogućiti javnom tužilaštvu da stručno i profesionalno vrši svoju nadležnost. Sa druge strane, potrebno je uspostaviti funkcionalan državni organ, u skladu sa načelom podele vlasti. Istorijski, tužilaštvo je nastalo kao deo vlasti neposredno potčinjen monarhu, ali se danas u mnogim zemljama javno tužilaštvo sve više približava sudskoj vlasti koja je nezavisna i odvojena od zakonodavne i izvršne vlasti. Ipak, u značajnom broju država javno tužilaštvo je ostalo blisko vezano za izvršnu vlast.

U evropskim državama različita su rešenja koja uređuju položaj tužilaštva i njegovu vezanost sa izvršnom vlašću. Tako postoje rešenja koja javno tužilaštvo smeštaju u izvršnu vlast i podređuju ga vladi, odnosno ministru nadležnom za poslove pravosuđa, dok sa druge strane postoje zemlje gde je tužilaštvo potpuno nezavisno i samostalno od zakonodavne i izvršne vlasti. Postoje i takvi sistemi u kojima je ustavni položaj tužilaštva potpuno izjednačen sa ustavnim položajem sudova, kao što je u Italiji i Bosni i Hercegovini.

Na primer, u Nemačkoj je tužilaštvo podređeno Ministru pravde koji je ovlašćen da izdaje opšta obavezna uputstva tužiocima, ali se i pored ovakvih ovlašćenja ministra ne dovodi u pitanje samostalnost tužilaštva i funkcionalna nezavisnost tužilaca. Poštovanje načela vladavine prava, delotvoran mehanizam zaštite ljudskih prava i profesionalni integritet tužilaca garancija su da ministar neće zloupotrebljavati svoja ovlašćenja, odnosno da će u slučaju zloupotrebe odgovorni i odgovarati. Kada bi došlo do zloupotrebe ovlašćenja od strane ministra, pritisak, ne samo stručne već i opšte javnosti, bio bi takav da bi položaj ministra postao neodrživ i on bi morao da napusti funkciju.

Sa druge strane, u Italiji, nezavisnost tužilaštva je identična nezavisnosti sudova, što je posledica višedecenijske, takoreći tradicionalne povezanosti kriminalnih struktura

* Zamenik javnog tužioca u Apelacionom javnom tužilaštvu u Novom Sadu i izborni član Državnog veća tužilaca

sa svim nivoima vlasti i visoke (političke) korupcije, pa se uspostavljanje potpuno nezavisnog javnog tužilaštva nametnulo kao neophodno u cilju rešavanja tog problema.

U pogledu položaja javnog tužilaštva, u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast, u uporednom pravu ne postoje jasni standardi. Standardi Saveta Evrope, sadržani u Preporuci (2000) 19 Komiteta ministara prihvataju različite modele u pogledu položaja javnog tužilaštva i njegovog odnosa sa zakonodavnom i izvršnom vlasti. Međutim Venecijanska komisija (Komisija Saveta Evrope za demokratiju putem prava), u više svojih mišljenja zauzima stav da nezavisnost nije rezervisana samo za sudove, već je treba proširiti i na javno tužilaštvo. Tako se u Mišljenju Venecijanske komisije, datom na Ustav Republike Srbije iz 2006. godine, 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. Sličnog je mišljenja i Konsultativno veće evropskih tužilaca (CCPE) koje u svojim mišljenjima, postavlja nezavisnost tužilaštva kao standard. Tako se u mišljenju broj 4 (2009) kaže da su tužioci „*nezavisni i samostalni u donošenju odluka...*“ (Deklaracija iz Bordoa). Nadalje, u mišljenju CCEP broj 9 (2014) se navodi: „*Nezavisnost i samostalnost javnog tužilaštva predstavljaju neophodan činilac nezavisnosti pravosuđa. Stoga treba podsticati opštu tendenciju povećanja nezavisnosti i delotvorne samostalnosti javnog tužilaštva.*“ (Rimska povelja). O nezavisnosti tužilaca se izjašnjavao i CEPEJ (Council of Europe European Commission for the efficiency of justice): „*Načelo funkcionalne nezavisnosti tužilaca pojavljuje se kao osnovna garancija koja je postala i istinski evropski standard. Ova nezavisnost se ocenjuje u odnosu prema izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, ali i svim drugim organima vlasti i faktorima unutar tužilačkog sistema (spoljna nezavisnost), kao i u smislu organizacionog modela tužilaštva (unutrašnja nezavisnost). Usklađivanje domaćih zakona je sve očitiji trend u odnosu na ova dva aspekta. Trideset i dve države ili entiteta su navele da je nezavisnost tužilaštva garantovana pravom, i to obično ustavom. Trinaest država je navele da je njihov tužilački sistem pod ingerencijom ministra pravde ili nekog drugog organa centralne vlasti. Konačno, svega osam država, od kojih su neke već odgovorile pozitivno na prvo mišljenje, navele su da je situacija kod njih drugačija.*“ (Evropski pravosudni sistemi, Efikasnost i kvalitet pravosuđa, Izveštaj CEPEJ, br. 23, izdanje 2016-podaci iz 2014).

Uočljivo je da sve veći broj evropskih zemalja daje garanciju nezavisnosti i tužilaštvu pa se može konstatovati da je uvođenje nezavisnosti javnog tužilaštva postalo evropski trend. U Republici Srbiji je javno tužilaštvo, još od Drugog svetskog rata, uređeno po modelu „sovjetske prokurature“, na monokratskom načelu, sa strogom centralizacijom i hijerarhijom. Ovakvo uređenje se do danas nije menjalo, iako se pokazalo potpuno neefikasnim u suzbijanju visoke korupcije. Danas izgleda nemoguće da se protiv nekog visokog funkcionera iz zakonodavne i izvršne vlasti pokrene i vodi krivični postupak, iako su koruptivne afere, u koje su navodno umešani visoki državni funkcioneri, stalna

tema javnosti, a i prema procenama uglednih međunarodnih, a i domaćih organizacija koje se bave istraživanjem korupcije, u Srbiji postoji visok nivo korupcije, u svim segmentima. Zbog toga, kao i u drugim zemljama u kojima demokratsko uređenje i vladavina prava nemaju tradiciju (tzv. zemlje mlade demokratije), u kojima, po pravilu, ne postoji tradicija poštovanja ljudskih prava, u kojima formalno ustavom proklamovano načelo podele vlasti nije potpuno prihvaćeno u praktičnoj politici, i u Srbiji je nužno obezbediti čvrste garancije nezavisnosti javnog tužilaštva. Bez takvih garancija, ne može se očekivati efikasno postupanje javnog tužilaštva, naročito u tzv. politički osetljivim predmetima i predmetima visoke korupcije.

2. Visoka korupcija

Šta je u stvari visoka korupcija? Najpre bi trebalo odgovoriti na pitanje šta je uopšte korupcija. Termin potiče od latinske reči *corruptio* što se može prevesti kao pokvarenost, kvarnost, izopačenost, kvarenje, truljenje, podmićivanje, potkupljivanje itd. Danas je, kao definicija korupcije, opšteprihvaćeno shvatanje Svetske banke – „Korupcija je zloupotreba javnih ovlašćenja za privatnu korist.“ Ipak, postoje mišljenja da je ovakva definicija korupcije nepotpuna i jednostrana, a samim tim i netačna jer zanemaruje dvostran odnos koji postoji kod korupcije, a time i postojanje najmanje dva subjekta koji stvaraju korupciju - to su državni službenik koji zloupotrebljava službeni položaj i i drugi subjekt koji ostvaruje korist od te zloupotrebe i bez koga korupcije ne bi ni bilo. Prema zagovornicima ovog mišljenja korupcija se definiše kao „*zloupotreba službenog položaja u cilju sticanja lične koristi kako onoga ko je nosilac tog položaja, tako i sa njim povezanog privatno-pravnog ili javno-pravnog subjekta koji učestvuje u radnji koja se smatra korupcijom,*“ (Ćirić, Reljanović, Nenadić, Jovanović, Dobrašinović, Pejović, Korupcija-problemi i prevazilaženje problema, UTS, Beograd 2010).

U različitim društvima, tokom istorije pa i danas, postoje različiti odnosi prema korupciji. U nekim društvima korupcija je toliko rasprostranjena da se smatra društveno prihvatljivom, što je gdegod dovelo do toga da je korupcija duboko ukorenjena u svim segmentima vlasti. To se smatra posebnim vidom društvenog poretka – kleptokratijom. Uočljivo je da je da stepen korupcije u nekom društvu u korelaciji sa ostvarenim stepenom demokratije i poštovanja vladavine prava. Tako su države sa autokratskim, dikatorskim režimima plodno tle za korupciju. Što je manja kontrola vlasti to je više korupcije. Korupcija je poseban problem u zemljama u tranziciji, što ne znači da su razvijene zemlje sa dugom demokratskom tradicijom imune na korupciju, pa se i u najrazvijenijim evropskim zemljama kao što su Nemačka, Velika Britanija, a pogotovo Italija pojavljuju korupcionaške afere (vidi opširnije, u Miodrag Jovanović, 'Politička korupcija: pojam, uzroci i tipologija, s posebnim osvrtom na postkomunističke zemlje', u Dobrivoje Radovanović, Aleksandra Bulatović (ur.), *Korupcija*, Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 405-427).

Kada se govori o vrstama korupcije, teorija poznaje različite podele korupcije. Tako se govori o krupnoj, srednjoj i sitnoj korupciji, zatim političkoj i administrativnoj

korupciji, potom korupciji u javnom sektoru i korupciji u privatnom sektoru, nadalje organizovanoj i haotičnoj korupciji itd. Ako govorimo o visokoj korupciji, što je predmet ovog izveštaja, može se konstatovati da se ona pojavljuje u dva vida i to kao:

- Politička korupcija koja se pojavljuje kroz veze nosilaca političke moći (vlasti) sa nosiocima ekonomske moći. Pojavni oblici političke korupcije se pojavljuju kroz finansiranje političkih stranaka, učešće državnih funkcionera u privatnom kapitalu, ali i prilikom nepravilnosti u glasanju, kroz nepotizam, plaćanje novinara, plaćanje medija i novinara da izveštavaju u korist neke političke stranke ili koalicije, uticaj na birače raspodelom novca (ili čak hrane i pića) i dr.

- Ekonomska korupcija – koncentracija ekonomske moći u rukama malog broja ljudi i čvrsta povezanost centara ekonomske i političke moći. Pojavni oblici su podmićivanje, pranje novca, zloupotrebe u javnim nabavkama, pronevera, itd. (vidi opširnije u, Miodrag Jovanović, *Demokratska konsolidacija i politička korupcija – slučaj Srbije*, u Goran Ilić (ur.), *Korupcija – Osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, str. 29-44)

Osuda korupcije i njena štetnost za državu i društvo su nesporne. Korupcija je paradigma nedostatka društvenih vrednosti i pravila koje obezbeđuju funkcionisanje tržišne privrede. U poslednje vreme se na raznim nivoima, kako nacionalnom, tako i međunarodnom, pokreću ozbiljne akcije radi suzbijanja korupcije. Preduzima se niz mera, usvajaju se različiti instrumenti koji bi trebalo da doprinesu suzbijanju korupcije, organizuju se međunarodne konferencije na kojima se razmatraju postignuti rezultati i usvajaju novi mehanizmi povećanja efikasnosti borbe protiv korupcije. Tako je Republika Srbija u poslednjih dvadeset godina, u svoj pravni sistem ugradila nove nezavisne institucije i regulatorna tela, čiji je primarni cilj sprečavanje korupcije. To su Agencija za borbu protiv korupcije, Savet za borbu protiv korupcije, Odbor za rešavanje sukoba interesa, Državna revizorska institucija, Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U maju ove godine, Republika Srbija je donela Zakon o sprečavanju korupcije, koji će početi da se primenjuje 1. septembra 2020. godine, a po kom će Agencija za borbu protiv korupcije prerasti u Agenciju za sprečavanje korupcije. Narodna skupština Republike Srbije je 08.12.2005 godine donela Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji, a 2006. godine je usvojen i Akcioni plan za sprovođenje ove Strategije. Ova Strategija je važila do objavljivanja nove Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbije za period od 2013. do 2018. godine, koja je doneta 01. jula 2013. godine, za koju je donet i Akcioni plan.

3. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije

U Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine (u daljem tekstu „Strategija“) konstatuje se da u Republici Srbiji postoji razvijena svest i politička volja da se postigne značajan napredak u borbi protiv korupcije, uz poštovanje demokratskih vrednosti, vladavine prava i zaštite osnovnih

ljudskih prava i sloboda. Strategija postavlja opšti cilj: da se korupcija, kao prepreka ekonomskom, socijalnom i demokratskom razvoju zemlje, u najvećoj meri otkloni. Načela strategije su; načelo vladavine prava, načelo „nulte tolerancije“ na korupciju, načelo odgovornosti, načelo sveobuhvatne primene mera i saradnje subjekata, načelo efikasnosti i načelo transparentnosti.

Strategija je podeljena na devet oblasti, a za svaku oblast se određuju ciljevi:

1) Političke aktivnosti:

- otklanjanje nedostataka u pravnom okviru kontrole finansiranja političkih subjekata;
- otklanjanje nedostataka u pravnom okviru i jačanje kapaciteta u oblasti prevencije sukoba interesa, kontrole imovine i prihoda javnih finansija;
- utvrđivanje jasnih kriterijuma za predlaganje, izbor i razrešenje, kao i vrednovanje rezultata rada direktora javnih preduzeća;
- usvajanje pokrajinskih i lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije čije sprovođenje nadziru stalna radna tela pokrajinskih, odnosno lokalnih skupština.

2) Javne finansije

2.1) Javni prihodi

- potpuno razvijanje sistema e-Porezi i redovno ažuriranje podataka;
- uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za sprovođenje sistema jedinstvenog
- identifikacionog poreskog broja za fizička i pravna lica;
- -Identifikacija i otklanjanje svih nedostataka u pravnom okviru carinskog sistema koji
- pogoduju korupciji;
- uspostavljanje efikasne kontrole primene carinskih propisa;

2.2) Javni rashodi

- unapređenje učešća javnosti u praćenju troškova budžetskih sredstava;
- dosledna primena Zakona o javnim nabavkama i uspostavljanje evidencije o postupanju nadležnih organa povodom nepravilnosti koje su utvrđene u njihovim izveštajima;
- unapređenje saradnje i koordinacija aktivnosti na suzbijanju korupcije između relevantnih institucija na svim nivoima vlasti.

2.3) Javna interna finansijska kontrola, eksterna revizija i zaštita finansijskih interesa Evropske unije

- uspostavljanje i razvijanje sistema javne interne finansijske kontrole u javnom sektoru na svim nivoima vlasti;
- izmena pravnog okvira radi obezbeđenja potpune finansijske i operative nezavisnosti Državne revizorske institucije u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) i sprovedene revizije svrsishodnosti;

- uspostavljanje i razvijanje sistema prevencije, otkrivanja, izveštavanja i postupanja sa nepravilnostima korišćenja sredstava iz fondova Evropske unije i fondova drugih međunarodnih institucija i organizacija.

3) Privatizacija i javno-privatno partnerstvo

- izmena pravnog okvira tako da se otklone rizici na korupciju u propisima kojima se uređuje postupak i kontrola privatizacije, reorganizacije i stečaja preduzeća sa državnim i društvenim kapitalom;
- uspostavljanje sistema efikasne primene i kontrole sprovođenja pozitivnih propisa u oblasti privatizacije, reorganizacije i stečaja;
- uklanjanje rizika od korupcije u oblasti javno-privatnih partnerstava i njegova dosledna primena.

4) Pravosuđe

- puna nezavisnost, odnosno samostalnost i transparentnost pravosuđa u budžetskim ovlašćenjima;
- proces izbora, napredovanja i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija zasnovan na jasnim, objektivnim, transparentnim i unapred utvrđenim kriterijumima;
- razvijanje efikasnog i proaktivnog postupanja u otkrivanju i krivičnom gonjenju koruptivnih krivičnih dela;
- unapređenje materijalnog krivičnog zakonodavstva i njegovo usklađivanje sa međunarodnim standardima;
- uspostavljanje efikasne horizontalne i vertikalne saradnje i razmena informacija policije, javnog tužilaštva, sudova, drugih državnih organa i institucija, regulatornih i nadzornih tela, kao i evropskih i međunarodnih institucija i organizacija;
- uspostavljanje jedinstvene evidencije (elektronski upitnik) za krivična dela sa koruptivnim elementom, u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti;
- jačanje mehanizma za prevenciju sukoba interesa u pravosudnim profesijama;
- obezbeđivanje adekvatnih resursa javnog tužilaštva i sudova u predmetima korupcije (jačanje kapaciteta);
- donošenje dugoročne strategije koja na sveobuhvatan način unapređuje finansijske istrage.

5) Policija

- jačanje kapaciteta policije za sprovođenje istrage u krivičnim delima sa elementima korupcije;
- jačanje integriteta i mehanizama unutrašnje kontrole u cilju suzbijanja korupcije u policiji.

6) Prostorno planiranje i izgradnja

- upis u javni elektronski Katastar nepokretnosti svih nepokretnosti u Republici Srbiji i sa njima povezanih podataka;
- smanjen broj procedura i uvođenje „jednošalterskog“ sistema za izdavanje građevinskih i drugih dozvola i saglasnosti;
- transparentni kriterijumi i učešće javnosti u postupku razmatranja, izmena i usvajanja prostornih i urbanističkih planova na svim nivoima vlasti;
- efikasna interna i eksterna kontrola u postupku izdavanja građevinskih i drugih dozvola i saglasnosti u oblasti urbanizma.

7) Zdravstvo

- identifikacija i otklanjanje svih nedostataka u pravnom okviru koji pogoduju korupciji i obezbeđivanje njihove pune primene;
- uspostavljanje efikasnih mehanizama za integritet, odgovornost i transparentnost u donošenju i sprovođenju odluka;
- transparentan informacioni sistem u zdravstvu i učešće građana u kontroli rada zdravstvenih institucija, u skladu sa zakonskom zaštitom podataka o ličnosti.

8) Obrazovanje i sport

- izmena pravnog okvira koji se odnosi na izbor, položaj i ovlašćenja direktora osnovnih i srednjih škola i dekana fakulteta;
- transparentnost postupka upisa, polaganja ispita, ocenjivanja i evaluacije znanja u svim školskim institucijama;
- proces akreditacije i naknadne kontrole ispunjenosti uslova za rad državnih i privatnih školskih ustanova zasnovan na jasnim, objektivnim, transparentnim i unapred određenim kriterijumima;
- uspostavljanje transparentnosti finansiranja sporta i vlasničke strukture sportskih klubova i saveza.

9) Mediji-transparentno vlasništvo, finansiranje i uređivačka politika medija.

Nadalje, Strategija se bavi prevencijom korupcije koju smatra podjednako važnim segmentom borbe protiv korupcije pa, u tom smislu, definiše ciljeve koje je neophodno ostvariti, a koji su zajednički za sva prethodno navedena poglavlja, kao i za sve druge oblasti u kojima se može pojaviti korupcija:

- uspostavljanje analize rizika na korupciju u postupku primene propisa;
- sistem zapošljavanja i napredovanja u organima vlasti na osnovu kriterijuma i zasluga;
- obezbeđivanje transparentnosti u organima vlasti;
- kontinuirana edukacija o korupciji i načinima borbe protiv korupcije;
- stvaranje uslova za aktivnije učešće civilnog sektora u borbi protiv korupcije;
- stvaranje uslova za aktivnije učešće privatnog sektora u borbi protiv korupcije;

- praćenje sprovođenja donetih zaključaka i preporuka od strane Narodne skupštine, koji su doneti povodom izveštaja nezavisnih državnih organa;
- proširenje i preciziranje nadležnosti i unapređenje kadrovskih kapaciteta u uslova rada Agencije za borbu protiv korupcije, Zaštitnika građana, poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Državne revizorske institucije;
- uspostavljanje efikasne i delotvorne zaštite uzbunjivača;
- uspostavljanje sistema za sprečavanje sukoba interesa zaposlenih u javnom sektoru.

Nadzor nad sprovođenjem Strategije i akcionog plana za sprovođenje Strategije je u nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu „Agencija“). Svi organi vlasti i nosioci javnih ovlašćenja, zaduženi za primenu mera iz Strategije i Akcionog plana dužni su da godišnje i polugodišnje podnose Agenciji izveštaje o sprovođenju mera i to zajedno sa dokazima za navode u izveštaju. Izveštaj o sprovođenju Strategije Agencija podnosi Narodnoj skupštini i to ne kao sastavni deo godišnjeg izveštaja o radu Agencije, već kao poseban izveštaj.

Na kraju, Strategija daje i preporuke:

- 1) Novinarskim udruženjima da unaprede:
 - Etički kodeks novinara u delu koji se odnosi na poklone i sukob interesa, kao i da unapređuju primenu tog kodeksa i upoznaju novinare sa njegovim odredbama;
 - Obrazovanje novinara o borbi protiv korupcije, u cilju izbegavanja novinarskog senzacionalizma i daljeg širenja javne svesti o opasnosti i štetnosti korupcije i neophodnosti njenog suzbijanja;
- 2) pružaocima audio i audio-vizuelnih medijskih usluga, da usvoje akte kojima se definiše postupanje sa poklonima i pitanje sukoba interesa novinara i urednika
- 3) Promociju i podršku borbi protiv korupcije i u okviru toga:
 - Medijska i stručna podrška;
 - Edukacija u borbi protiv korupcije;
 - Uspostavljanje godišnje nagrade „Verica Barać“ u kategoriji građanin, javni službenik, pripadnik profesije, naučnik, preduzetnik i novinar.
- 4) Podsticanje pokretanja specijalističkih, akademskih, odnosno strukovnih studija, kao i doktorskih studija koji će se baviti različitim aspektima suzbijanja korupcije;
- 5) Podsticanje aktivne saradnje i partnerstva između nosioca antikorupcijskih mera i organizacija civilnog društva kroz aktivnosti, kao što su organizacija okruglih stolova, štampanje publikacija i promotivnih materijala o opasnosti i štetnosti korupcije s merama za njeno suzbijanje.

4. Organizacija javnog tužilaštva u Republici Srbiji

Javna tužilaštva u Republici Srbiji su Republičko javno tužilaštvo, apelaciona javna tužilaštva, viša javna tužilaštva, osnovna javna tužilaštva i javna tužilaštva posebne nadležnosti. Javna tužilaštva posebne nadležnosti su Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine. Na čelu javnog tužilaštva je javni tužilac (monokratsko uređenje), a pored njega javnotužilačku funkciju vrše i zamenici javnog tužioca. Javni tužilac je jedini izvorni posednik javnotužilačkog ovlašćenja i svi u javnom tužilaštvu su mu podređeni (hijerarhija i subordinacija). Republičko javno tužilaštvo, Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine vrše nadležnost na celoj teritoriji Republike Srbije. Apelaciono javno tužilaštvo osniva se za područje apelacionog suda, a Više javno tužilaštvo osniva se za područje višeg suda, dok se osnovno javno tužilaštvo osniva za područje jednog ili više osnovnih sudova. Javno tužilaštvo može imati odeljenja van svog sedišta, kao i posebna odeljenja koja se obrazuju za gonjenje određenih krivičnih dela.

U Republici Srbiji postoji stroga hijerarhija između tužilaca i tužilaštava, tako da su niži tužilac i niže tužilaštvo uvek podređeni neposredno višem tužiocu, odnosno tužilaštvu. Uz to, svaki javni tužilac i svako javno tužilaštvo su podređeni Republičkom javnom tužiocu, odnosno Republičkom javnom tužilaštvu.

5. Ustavni položaj javnog tužilaštva – *de lege lata* i *de lege ferenda*

Pravni okvir kojim je uređen položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji je određen Ustavom, Zakonom o javnom tužilaštvu i Zakonom o Državnom veću tužilaca, ali postoje i drugi zakoni kojima se primarno uređuje neka druga materija, a ne javno tužilaštvo, a koji se delom odnose i na organizaciju i nadležnost javnog tužilaštva. Od ovih zakona, za javno tužilaštvo je najznačajniji Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije.

Ustav Republike Srbije u članu 156 uređuje položaj i nadležnost javnog tužilaštva. Javno tužilaštvo se određuje kao samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Svoju funkciju javno tužilaštvo vrši na osnovu Ustava, zakona, potvrđenih međunarodnih ugovora i podzakonskih akata.

Primetno je da Ustav određuje javno tužilaštvo na tradicionalan nači, kao samostalan državni organ, ali bez atributa nezavisnosti u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast. Upravo ovako proklamovani princip samostalnosti javnog tužilaštva zahteva opširniju analizu.

Najpre se mora postaviti pitanje da li je samostalnost u praksi realno ostvarena. Tako se u poslednjem izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije navodi da je „činjenica da je ... u ovom momentu prema načinu izbora i unutrašnjoj organizaciji tužilaštvo zavisno od izvršne vlasti, i da samo deklarativna samostalnost tužilaca ne obezbeđuje garancije ni tužiocima, niti okrivljenima“(Izveštaj Saveta za brvu protiv korupcije o stanju u pravosuđu od 31.03.2016. godine). Sličnog je mišljenja i Zaštitnik građana u

čijem se izveštaju navodi da „postoji snažna percepcija koju je teško materijalno dokumentovati, da su sudska i tužilačka funkcija pod snažnim uticajem političke vlasti.“ (Redovan godišnji izveštaj zaštitnika građana za 2015. godinu). Opasnost od političkog uticaja je prepoznata i u izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2015. godinu. Zanimljivo je da ni većina tužilaca i zamenika tužilaca ne misli drugačije. Prema podacima dobijenim u istraživanju Agencije za istraživanje javnog mnijenja – CESID, sprovedenom za Udruženje tužilaca Srbije na uzorku od 521 javnog tužioca i zamenika javnih tužilaca skoro polovina ispitanika (47%) kaže da je za izbor tužilaca na javnotužilačku funkciju ključni faktor uticaj političkih partija, za 13 % ispitanika su to veze putem rođaćkih i prijateljskih relacija, 37 % anketiranih veruje da je to znanje i autoritet tužilaca dok 3 % smatra da je ključan uticaj različitih interesnih (koruptivnih) grupa. Jedna trećina anketiranih tužilaca (33 procenata od ukupnog broja ispitanika) se izjasnila kako ne smatraju da su tužioci zaista samostalni u radu (navedeni Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije).

Da je nedovoljna samostalnost tužilaca u odnosu na izvršnu vlast realan društveni problem govori i činjenica da javno tužilaštvo ne uživa veliko poverenje u javnosti, već postoji hroničan manjak poverenja u način na koji se javnotužilačka funkcija obavlja u praksi. To je veoma ozbiljan problem, jer čak i da su pogrešni utisci koji u javnosti postoje, teško je uspostaviti funkcionalno pravosuđe u situaciji kada u njegove poteze i samostalnost većina građana, ali i značajan deo samih nosioclaca pravosudnih funkcija, ne veruje. U uslovima dominacije izvršne vlasti koja postoji u realnom životu čini se da način izbora javnih tužilaca ne pruža dovoljne garancije za ostvarivanje proklamovane samostalnosti. Kada se ima u vidu da je javno tužilaštvo organizovano na monokratskom principu prema kom je javni tužilac jedini nosilac izvornog javnotužilačkog ovlašćenja, dok su sva ostala lica, poput njegovih zamenika i ostalog stručnog i administrativnog osoblja, ovome podređeni, kao i hijerarhijsko uređenje po kom su neposredno niži javni tužioci podređeni neposredno višim javnim tužiocima, jasno je da ne postoje uslovi za ostvarivanje proklamovane samostalnosti.

U poslednjih nekoliko godina je naročito izražena i pojava (koja je, doduše, i ranije bila prisutna, ali u manjoj meri) da političari, čak i najviši državni funkcioneri (predsednik Republike, ministri) preko medija „najavljaju“ hapšenja, optuženja pa čak i ishode određenih postupaka, stvarajući utisak u javnosti da je javno tužilaštvo organ čiji je posao isključivo da ove najave „tehnički odradi“. Suvišno je i analizirati pogubnost ovakvih pojava u društvu koje još uvek ima ozbiljne probleme sa izgradnjom institucija i poštovanjem načela vladavine prava. Ovakvi postupci dodatno slabe institucije, ozbiljno ugrožavaju poverenje javnosti u njihov rad i predstavljaju otvorene pritiske na rad javnog tužilaštva. Zato se prilikom analize ustavnog položaja javnog tužilaštva i njegove ostvarene samostalnosti, pored normativnog okvira i proklamovanih principa, moraju imati u vidu i realne društvene okolnosti. Sve navedene okolnosti nedvosmisleno ukazuju da Ustavom proklamovana samostalnost javnog tužilaštva nije dovoljna.

A u čemu je razlika između samostalnosti (autonomije) i nezavisnosti. Ovde je potrebno poći od analize samih pojmova o kojima je reč. Zaista je teško uočiti suštinsku razliku između termina „samostalnost“, koji bi trebalo da definiše položaj javnog tužilaštva, i termina „nezavisnost“ koja je rezervisana za sud. Oba pojma podrazumevaju određene vidove slobode u postupanju ili odlučivanju bez spoljnih uticaja. Moglo bi se reći da različita značenja ovih pojmova proističu iz tradicionalnog razlikovanja položaja

organa uprave i suda. Dok je nezavisnost bila rezervisana isključivo za sudove, neki organi uprave su imali samostalnost u postupanju. Pošto je tužilaštvo dugo bilo smatrano delom uprave, a i danas pozicija javnog tužilaštva nije jasno definisana, zadržana je stara terminologija. Kako onda razumeti tužilačku „samostalnost“? Iz ustavnih odredaba, ali i iz uporedne analize položaja javnog tužilaštva sa položajem sudija i sudova, moguće je zaključiti da „samostalnost“, za razliku od „nezavisnosti“, znači određenu slobodu u postupanju u okviru ustavom i zakonom poverenih ovlašćenja. Pojam „samostalnosti“ tako definiše određeni vid garantovane slobode kada je reč o obavljanju poverenih poslova (gonjenje učinilaca krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzimanje mera za zaštitu ustavnosti i zakonitosti – član 156 stav 1 Ustava). Tužilaštvo bi, ako je zaista samostalno, u okviru svojih nadležnosti moralo biti neprikosnoveno, zaštićeno od bilo kakvog uticaja spolja (spoljna samostalnost). Međutim, samostalnost se može posmatrati i sa drugog aspekata (unutrašnja samostalnost), odnosno kroz odnose u samom javnom tužilaštvu (javni tužilac i zamenik javnog tužioca, viši i niži javni tužioci). Spoljna samostalnost podrazumeva odnos prema ostalim organima vlasti. Protivnici nezavisnosti javnog tužilaštva naglašavaju da, za razliku od suda, javnom tužilaštvu nije obezbeđena potpuna odvojenost od druge dve grane vlasti jer javno tužilaštvo, za razliku od sudstva, ne predstavlja granu vlasti, niti je pojedinim elementima sistema obezbeđen stepen unutrašnje samostalnosti koji bi omogućavao postupanje nezavisno od volje hijerarhijski viših organa, kao što je to kod sudova. Ove kao i druge karakteristike (stalnost, potpuna odvojenost od uprave i dr), rezervisane su samo za sud i obuhvaćene su pojmom „nezavisnosti“, pa kad bi se nezavisnost dala i javnom tužilaštvu, ono bi postalo četvrta vlast. Ovi argumenti nisu prihvatljivi jer se davanjem garancija nezavisnosti javnom tužilaštvu ne bi formirala četvrta grana vlasti, koja nigde u svetu i ne postoji, već je suština u izmeštanju javnog tužilaštva iz izvršne vlasti u pravosudnu vlast, kakvo rešenje postoji u mnogim zemljama, npr. Portugal, Italija, Bosna i Hercegovina itd. Po prirodi svoje nadležnosti, javno tužilaštvo i ne može biti nezavisno od sudova jer gotovo sve odluke javnog tužilaštva, osim rešenja o odbacivanju krivične prijave, podležu sudskoj kontroli. Nezavisnost javnog tužilaštva bi podrazumevala nezavisnost u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, ali ni u kom slučaju u odnosu na sudove, tako da ne može biti govora o četvrtoj grani vlasti.

Izbegavanjem da se i javno tužilaštvo odredi kao nezavisno, Ustav „udara temelje“ organizaciji i uređenju javnog tužilaštva u Republici Srbiji po modelu tzv. „sovjetske prokurore“, 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. Spomenuti pojam „nezavisnost“ u kontekstu javnog tužilaštva je do nedavno bila gotovo „tabu tema“, iako se pokazalo da samostalnost, sama po sebi, bez garancija nezavisnosti u vršenju svoje nadležnosti (funkcionalna nezavisnost) u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast, ne predstavlja dovoljnu zaštitu od političkog uticaja. To je dodatni razlog za približavanje položaja javnih tužilaca i sudija jer se realni uslovi u kojima javno tužilaštvo funkcioniše najčešće ne poklapaju ni sa formalno postavljenim okvirima proklamovane samostalnosti. U tom smislu, predviđanje dodatnog stepena slobode u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, koji, čak i u situaciji kada ovakav pristup još uvek ne predstavlja prepoznatljivu uporedno-pravnu karakteristiku, je opravdano u društvima poput našeg, gde je nužno i dodatnim garancijama, ispraviti praktične probleme i obezbediti uspostavljanje poželjnih institucionalnih okvira i njihovog međusobnog odnosa. U

razloge zbog kojih bi i tužilaštvu trebalo obezbediti nezavisnost veoma sličnu nezavisnosti rezervisanoj za sudstvo, trebalo bi ubrojati i specifične prilike koje vladaju u Srbiji. U Republici Srbiji su pojedini oblici kriminala, kao što su privredni kriminal, a naročito koruptivna krivična dela (krivična dela protiv službene dužnosti) često blisko povezani sa izvršnom ili zakonodavnom vlašću pa je malo verovatno da će javni tužilac imati kapacitet da sprovodi krivično gonjenje politički moćnih lica ukoliko nema garancije institucionalne i lične nezavisnosti i ukoliko postoji uticaj izvršne ili zakonodavne vlasti na njegov status. Dakle, pitanje obezbeđenja nezavisnosti tužilaštva je u isti mah pitanje obezbeđivanja punog kapaciteta javnom tužilaštvu u krivičnom gonjenju. Zato je nezavisnost neophodna za nesmetano vršenje nadležnosti javnog tužilaštva, naročito u predmetima visoke korupcije.

Takođe je uočljivo da kao izvor prava za javno tužilaštvo nisu navedena opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava. Ovo izostavljanje ustavni okvir čini nedoslednim jer navedene odredbe nisu usaglašene sa članom 16 stavom 2 Ustava koji propisuje da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije.

U vezi sa nadležnostima javnog tužilaštva, Ustav je propustio da nadležnost javnog tužilaštva proširi i na zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sa aspekta suzbijanja visoke korupcije, ovo je posebno značajno u vezi sa zaštitom uzbunjivača.

Iz Ustavom date definicije javnog tužilaštva može se zaključiti da javno tužilaštvo ima specifičnu pravnu prirodu, s obzirom na to da svoju funkciju vrši u okviru krivičnog postupka i van njega – preduzimajući mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Dok je nesporna pravna priroda javnog tužilaštva kao državnog organa u vršenju svojih funkcija van krivičnog postupka, kada je reč o pravnoj prirodi javnog tužilaštva u krivičnom postupku u stručnoj javnosti postoje oprečni stavovi. Naime, postoje mišljenja da u pretežnoj meri pravnu prirodu javnog tužilaštva opredeljuje činjenica da je javni tužilac stranka u krivičnom postupku. Ovo mišljenje je anhrono, naročito imajući u vidu novo krivičnoprocesno zakonodavstvo koje u istrazi, kao prvoj fazi krivičnog postupka, određuje javnog tužioca kao organ postupka. Osim toga, javni tužilac ima i posebna procesna ovlašćenja, npr. odlaganje krivičnog gonjenja i zaključenje sporazuma o priznanju krivičnog dela, u kojim situacijama javni tužilac dobija i ulogu tribunala jer suštinski rešava krivičnu stvar (i to prilikom odlaganja krivičnog gonjenja potpuno samostalno, bez bilo kakve spoljne kontrole, a kod zaključenja sporazuma o priznanju krivičnog dela uz vrlo ograničenu sudsku kontrolu), a ne vrši samo funkciju krivičnog gonjenja. Sve je zastupljenije stanovište da je javno tužilaštvo prevashodno pravosudni državni organ, koji je zastupnik javnog interesa (pravde) a ne vlasti. Ovakvo razumevanje pravne prirode javnog tužilaštva polazi od njegove pretežne nadležnosti koja određuje njegovu pravnu prirodu kao pravosudnog državnog organa.

Koncept ustavnor položaja javnog tužilaštva u Republici Srbiji nije dosledno sproveden, s na obzirom na to da odredbe članova 156 i 157 nisu usaglašene sa

odredbama članova 158, 159 i 160 Ustava. Uporednom analizom ovih ustavnih odredaba mogu se uočiti nelogičnosti.

Odredbama članova 156 i 157 Ustav propisuje da je javno tužilaštvo samostalan državni organ i da vrši svoju funkciju na osnovu Ustava, zakona, potvrđenog međunarodnog ugovora i propisa donetog na osnovu zakona; da se osnivanje organizacija i nadležnost javnog tužilaštva uređuju zakonom i da je Republičko javno tužilaštvo najviše tužilaštvo u Republici Srbiji. Navedene odredbe navode na zaključak da je javno tužilaštvo kolektivni organ. Ipak, već u odredbama narednih članova, 158, 159 i 160 Ustava, se navodi da Republički javni tužilac vrši nadležnost javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike Srbije; da funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac; da Republički javni tužilac za rad javnog tužilaštva odgovara Narodnoj skupštini, a javni tužioci za rad javnog tužilaštva Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini. Niži javni tužioci, za svoj rad, osim Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini, odgovaraju još i neposredno višim javnim tužiocima, a zamenici javnog tužioca za svoj rad odgovaraju javnom tužiocu.

Iz navedenih odredaba se može konstatovati da je, po slovu Ustava, u stvari jedini posednik javnotužilačkog ovlašćenja u punom kapacitetu Republički javni tužilac. Tu se može postaviti pitanje: ukoliko Republički javni tužilac vrši nadležnost javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike Srbije, u okviru čijih prava i dužnosti javni tužilac, nadležan u konkretnom predmetu, vrši svoju nadležnost i u čemu se njegova funkcija sastoji. Jasno je da Ustav najpre definiše ko je posednik javnotužilačke funkcije, te da onda u skladu sa tim, određuje položaj i organizaciju javnog tužilaštva u pravnom sistemu Republike Srbije.

U pogledu samostalnosti javnog tužilaštva, ustavnom definicijom se samostalnost garantuje javnom tužilaštvu kao organu, a ne i nosiocima javnotužilačke funkcije što bi moglo dovesti do zaključka da javno tužilaštvo poseduje samo institucionalnu samostalnost, ali da javni tužioci i zamenici javnih tužilaca nemaju ličnu samostalnost, budući da je javno tužilaštvo hijerarhijski ustrojen organ. Nenavođenje samostalnosti u odnosu na javne tužioce i zamenike javnih tužilaca bi moglo da ukazuje i da njihove samostalnosti suštinski nema, pogotovo imajući u vidu mogućnosti hijerarhijske intervencije neposredno višeg javnog tužioca i Republičkog javnog tužioca. Međutim odredbom člana 163 Ustava, kojom se definiše nadležnost Državnog veća tužilaca, Državno veće tužilaca se određuje kao samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, iz čega nesumnjivo proizlazi da javni tužioci i zamenici javnih tužilaca imaju samostalnost i uživaju garancije zaštite samostalnosti, a da hijerarhijski uticaj neposredno viši javni tužilac (kao i republički javni tužilac) može da ostvaruje ukoliko su za to ispunjeni materijalni i formalni uslovi, tačnije u slučaju sumnje u zakonito i efikasno postupanje i po tačno propisanoj proceduri. Ovde je svakako potrebno ukazati i na preporuku Komiteta ministara Saveta Evrope koja afirmiše „prigovor savesti“ koji podrazumeva pravo tužioca koji je primio obavezno uputstvo, čak i kada je ono zakonito, da odbije izvršenje ukoliko je suprotno njegovoj savesti ili uverenju (Preporuka Rec. (2000) 19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnih tužilaca u krivičnom postupku).

Kada govorimo o uređenju tj. organizaciji javnog tužilaštva, ne možemo prenebregnuti činjenicu da je nakon donošenja Ustava iz 2006. godine stupio na snagu

novi Zakonik o krivičnom postupku (u daljem tekstu: ZKP) kojim je uvedena javnotužilačka istraga. Ovim je zakonom javno tužilaštvo dobilo znatno veću nadležnost, odnosno ovlašćenja, a samim tim i znatno povećan obim posla. Kako je ZKP značajan deo sudske nadležnosti preneo na javno tužilaštvo, čak i neke nadležnosti kojima se ograničavaju neka prava i građanske slobode, pojavila se potreba da se ustavni položaj javnog tužilaštva uredi tako da bude u skladu sa njegovom procesnom ulogom u krivičnom postupku.

Postojeće uređenje javnog tužilaštva zasnovano je na monokratskom principu, prema kome je jedino javni tužilac nosilac javnotužilačke funkcije, dok zamenici javnih tužilaca nemaju svojih izvornih ovlašćenja, već obavljaju samo one poslove koja im poveri javni tužilac. Ovakvo rešenje je anahrono i u Evropi uglavnom napušteno, izuzev zemalja koje su nastale iz nekadašnjeg Sovjetskog Saveza. U državama nastalim na području nekadašnje Jugoslavije jedino je, uz Republiku Srbiju, Republika Hrvatska zadržala uređenje tužilaštva po monokratskom principu. Najveći broj evropskih zemalja je, umesto monokratskog principa, tužilaštvo tako uredio da funkciju javnog tužilaštva poseduju ravnopravno svi nosioci javnotužilačke funkcije - javni tužilac i zamenik javnog tužioca, što prate i drugačiji nazivi funkcija. Suština monokratskog principa je da je tužilac nosilac-titular svih poslova, dok su zamenici tužioca nosioci neke vrste "generalnog tužilačkog punomoćja" dakle, oni su zastupnici javnog tužioca sa delegiranim procesnim i drugim ovlašćenjima. Novi procesni položaj javnog tužilaštva, a naročito njegova uloga u suzbijanju visoke korupcije, zahtevaju sasvim drugačiji koncept od sadašnjeg. Funkciju tužilaštva bi vršili i zamenici javnog tužioca i javni tužilac. Ovaj koncept bi podrazumevao i nove nazive pa bi sadašnji zamenici trebali postati tužioci, a sadašnji tužioci glavni tužioci. U tako organizovanom tužilaštvu javni tužilac (ili glavni javni tužilac) rukovodi radom, predstavlja tužilaštvo i ima hijerarhijska ovlašćenja, ali značajno sužena pri čemu nije jedini posednik izvornog javnotužilačkog ovlašćenja. Promenjeni model (sada je to monokratski organ sa izraženom hijerarhijom) porazumevao bi da se glavni javni tužilac bira iz redova javnih tužilaca. To znači da po isteku vremena na koje je imenovan glavni tužilac nastavlja dužnost kao javni tužilac u tužilaštvu iz koga je izabran. Suština je da ne bi bio jedini koji je posednik funkcije kao što je to slučaj sa sadašnjim ustavnim rešenjem. Na taj način bi došlo do promene u unutrašnjem uređenju i javno tužilaštvo bi umesto monokratskog, postalo kolektivni organ sa, istina određenom hijerarhijom, ali značajno suženom i uz strogo propisane uslove. Naravno, promena ne bi smela ostati samo terminološka, već bi podrazumevala povećanje nivoa samostalnosti tužilaca (sadašnjih zamenika), ali bi i odgovornost bila srazmerna ovlašćenjima. Među ovlašćenjima glavnog javnog tužioca bi mogla ostati obavezna uputstva, ali samo u situaciji kada se pojavi sumnja u zakonitost ili pravilnost postupanja.

6. Izbor Republičkog javnog tužioca, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

Izbor i prestanak funkcije javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca bitno utiču na položaj nosilaca javnotužilačke funkcije i od ključnog su značaja za ostvarivanje samostalnosti. Od načina izbora i prestanka mandata, dužine mandata i mogućnosti reizbora direktno zavisi mogući uticaj izvršne i zakonodavne vlasti na javno tužilaštvo. Sasvim prirodno, od učešća političke vlasti na izbor i razrešenje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca zavisi i stepen uticaja vladajuće političke većine na rad javnog tužilaštva i moguću politizaciju njegovog rada.

U pogledu Ustavom propisanog načina izbora javnih tužilaca, u stručnoj javnosti je dominantan stav da isti otvaraju veliki prostor za uticaj vladajuće politike. Ovaj stav je prihvaćen i u Strategiji reforme pravosuđa za period 2013 – 2018. godine, pa se u njoj navodi da je neophodno pristupiti promeni odredaba Ustava koje se odnose na način izbora javnih tužilaca. Važećim Ustavom uređen način izbora javnih tužilaca i njihovih zamenika, prema mišljenju Venecijanske komisije, stvara rizik od neopravdane politizacije postupka imenovanja (Mišljenje Venecijanske komisije zauzeto na 70. plenarnoj sednici u Veneciji 17.-18. marta 2017., br. 405/2006), pa se može konstatovati postojanje potrebe za izmenom ustavnog okvira u pogledu tela koje bira javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, kao i postupka izbora i razrešenja, kako bi se uticaj politike na izbor nosilaca javnotužilačke funkcije, a samim tim i na rad javnog tužilaštva, sveo na najmanju moguću meru.

„Republičkog javnog tužioca, na predlog Vlade, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština.“, na period od šest godina, sa mogućnošću reizbora bez ograničenja broja mandata (Ustav RS, član 158 stavovi 2 i 3). Odluku o izboru Narodna skupština donosi većinom glasova svih narodnih poslanika. Prilikom ponovnog izbora odlučuje se po istoj proceduri kao i prilikom prvog izbora. Ovako uređen način izbora u stručnoj javnosti je često kritikovan, jer stvara prostor izvršnoj i zakonodavnoj vlasti da preko izbora i razrešenja Republičkog javnog tužioca direktno utiču ne samo na rad Republičkog javnog tužilaštva, već i na rad i funkcionisanje javnog tužilaštva u celini, imajući u vidu da Republičkom javnom tužiocu stoje na raspolaganju svi hijerarhijski instrumenti, i to neposredno, prema svim javnim i svim zamenicima javnih tužilaca u zemlji, pošto je Republički javni tužilac, u stvari, jedini javni tužilac u državi sa punim kapacitetom, kako je napred izloženo.

Iako je mandat od šest godina duži od mandata Narodne skupštine, čime Ustav formalno daje jednu vrstu zaštite samostalnosti Republičkog javnog tužioca od političkog uticaja vladajuće parlamentarne većine, činjenica da će prilikom njegovog ponovnog izbora odlučivati neka nova (ili „stara“) skupštinska većina potvrđuje tezu da ne postoje dovoljne garancije samostalnosti, odnosno da ne postoji delotvorna zaštita od političkog uticaja. O razrešenju RJT odlučuje takođe Narodna skupština na predlog Vlade, „u skladu sa zakonom“, kako se navodi u odredbi člana 158 stava 5 Ustava, što

samo potvrđuje bojazan da važeće Ustavne odredbe ne pružaju adekvatne garancije za njegovu samostalnost.

Identičan je način izbora i za sve druge javne tužioce. Jedina je razlika što se prilikom izbora Republičkog javnog tužioca pribavlja i mišljenje nadležnog odbora Narodne skupštine o predlogu Vlade, dok se za izbor ostalih javnih tužilaca ovo mišljenje ne pribavlja.

Ovakva ustavna rešenja je donekle „popravio“ Zakon o javnom tužilaštvu, pa konkurs za izbor Republičkog javnog tužioca i ostale javne tužioce raspisuje i sprovodi Državno veće tužilaca, koje dostavlja Vladi listu sa jednim ili više kandidata za izbor javnog tužioca. Ako Državno veće tužilaca dostavi Vladi listu sa samo jednim kandidatom, Vlada može vratiti predlog Veću (Član 74 stav 4 ZJT).

Izbor zamenika javnog tužioca, koji se prvi put bira, vrši Narodna skupština, na predlog Državnog veća tužilaca i to na trogodišnji mandat, a Državno veće tužilaca bira zamenike javnih tužilaca na trajno obavljanje funkcije, po isteku tri godine od prvog izbora, kao i prilikom svih sledećih izbora u druga tužilaštva (član 159 stavovi 5, 6 i 7 Ustava).

7. Mandat i prestanak mandata Republičkog javnog tužioca, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

U pogledu dužine mandata, za stručnu javnost je prihvatljivo rešenje po kome je mandat Republičkog javnog tužioca duži od mandata Narodne skupštine i Vlade, ali postoji mišljenje da bi ga trebalo produžiti na devet godina, bez mogućnosti reizbora. Naime, mogućnost reizbora, kako Republičkog, tako i ostalih javnih tužilaca bi trebalo ukinuti jer se javni tužioci, baveći se dominantno poslovima javnotužilačke uprave, pretvaraju u neke vrste menadžera zbog čega se ne bave svojim osnovnim poslom, pa bi reizbor na još jedan mandat javnog tužioca potpuno udaljio od profesije. Pogotovo rešenje o mogućnosti reizbora Republičkog javnog tužioca bi trebalo menjati ukoliko se želi osnažiti njegova samostalnost.

Funkcija Republičkog javnog tužioca i ostalih javnih tužilaca prestaje na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova, razrešenjem iz zakonom propisanih razloga i istekom trajanja mandata ako ne bude reizabran. Odluku o prestanku funkcije donosi Narodna skupština, u skladu sa zakonom, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Vlade. Razlozi za razrešenje javnih tužilaca su propisani Zakonom o javnom tužilaštvu i to su osuda za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje 6 meseci ili osuda za krivično delo koje ga čini nedostojnim javnotužilačke funkcije, nestručno vršenje funkcije ili učinjen težak disciplinski prekršaj. Postojanje razloga za razrešenje utvrđuje Državno veće tužilaca, a odluku kojom su utvrđeni razlozi za razrešenje javnog tužioca, Državno veće tužilaca dostavlja Vladi. Odluku o prestanku funkcije javnog tužioca donosi Narodna skupština, na predlog Vlade.

Mandat zamenika tužioca koji je prvi put izabran na funkciju traje tri godine. Nakon proteka ovog perioda DVT bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije, u istom ili drugom javnom tužilaštvu.

U pogledu razloga za prestana funkcije zamenika javnog tužioca, kao i razloga za razrešenje, isti su razlozi, kao i za prestanak funkcije i razrešenje javnih tužilaca. Međutim, u postupku razrešenja zamenika javnih tužilaca, Narodna skupština i Vlada nemaju nikakvu ulogu, a odluku o prestanku funkcije donosi Državno veće tužilaca.

8. Državno veće tužilaca

Do 2001. godine, u Republici Srbiji nisu postojali pravosudni saveti. 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 je uveden u pravni sistem Srbije Zakonom o visokom savetu pravosuđa iz 2001. godine, bez osnova u tada važećem Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine. Funkcionisao je kao zajednički pravosudni savet za sudije, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, a postupao je u različitim sastavima 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. Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, u ustavni sistem se uvodi Državno veće tužilaca, kao poseban organ sa osnovnom funkcijom da garantuje i štiti samostalnost javnog tužilaštva i nosilaca javnotužilačke funkcije. 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 vrši unapređenje zamenike javnih tužilaca na stalnoj funkciji (bira u više javno tužilaštvo) te da odlučuje o prestanku funkcije zamenika javnih tužilaca i postojanju razloga za razrešenje javnih tužilaca. Uočljivo je da je Ustav poverio Državnom veću tužilaca nadležnost samo u odnosu na zamenike javnih tužilaca, ali prema javnim tužicima Ustav ne daje bilo kakva ovlašćenja Državnom veću tužilaca. Doduše, Zakonom o javnom tužilaštvu je Državno veće tužilaca i u odnosu na javne tužioce dobilo određena ovlašćenja. Ovakvo ustavno rešenje (nadležnost samo u odnosu na zamenike javnih tužilaca) protivrečno je odredbi člana 164 stava 1 istog Ustava koja propisuje 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. 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 tužioci 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. Zakon o Državnom veću tužilaca je i u ovom slučaju „popravio“ ustavne

odredbe propisivanjem postupka izbora kandidata za izborne članove Državnog veća tužilaca iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, tako da ih biraju kolege javni tužioci i zamenici javnih tužilaca na opštim, neposrednim izborima, tajnim glasanjem, na kojima pravo glasa imaju svi javni tužioci i zamenici javnih tužilaca sa trajnom funkcijom. Na ovim izborima se bira šest kandidata za članove Državnog veća tužilaca, tako da je Narodna skupština „prinučena“ da izabere one kandidate koji su prethodno izabrani „za kandidate“ na izborima u javnom tužilaštvu. Kako Narodna skupština ne može za člana Državnog veća tužilaca izabrati ni jednog kandidata koji prethodno nije izabran „za kandidata“ na izborima u javnom tužilaštvu, uloga Narodne skupštine u izboru ovih članova Državnog veća tužilaca je zakonom svedena na deklarativnu, odnosno na potvrđivanje izbora kandidata izabranih na izborima u javnom tužilaštvu.

Iako ne postoje jasni međunarodni standardi o sastavu i načinu izbora tužilačkih saveta, u domaćoj i međunarodnoj stručnoj javnosti su veoma česta mišljenja da bi članove tužilačkih saveta trebalo da biraju sami tužioci, odnosno zamenici tužilaca. Tako se u dokumentu Venecijanske komisije „Izveštaj o evropskim standardima u vezi sa nezavisnošću pravosuđa: deo II -tužilaštvo“ (Izveštaj Venecijanske komisije usvojen na 85. plenarnoj sednici od 17. do 18. decembra 2010) 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 Ustavu republike Srbije iz 2006. godine, kojom prilikom su ocenili da bi Visoki savet pravosuđa trebalo 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“ (Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije usvojeno na 70. plenarnoj sednici u Veneciji od 17. do 18. marta 2007). 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 (MEDEL Declaration of Principles Concerning the Public Prosecutor). Može se 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 „popravio“ pravila o izboru članova Državnog veća tužilaca iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, kako je napred izloženo.

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.

9. Tužilaštvo za organizovani kriminal i posebna odeljenja za suzbijanje korupcije

Prema preporuci Komiteta ministara Saveta evrope Rec. (2000) 19, specijalizacija javnih tužilaca mora biti prioritet, kako bi tužilaštvo moglo da rešava slučajeve

razvijenih oblika kriminala, a naročito slučajeve organizovanog kriminala. Zbog toga je potrebno organizovati timove, sastavljene od multidisciplinarnih stručnjaka, koji će pomagati javnim tužiocima u vršenju funkcije. Zbog toga je 2002. godine donet Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela. Ovaj zakon se primenjivao do 01. marta 2018. godine, kada je počeo da se primenjuje Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije. Suštinska razlika između ova dva zakona je u tome što novi zakon, pored Tužilaštva za organizovani kriminal, ustanovljava i posebna odeljenja za suzbijanje korupcije pri višim javnim tužilaštvima u Beogradu, za teritoriju Apelacionog suda u Beogradu, Novom Sadu, za teritoriju Apelacionog suda u Novom Sadu, Nišu, za teritoriju Apelacionog suda u Nišu i Kraljevu, za teritoriju Apelacionog suda u Kragujevcu.

Tužilaštvo za organizovani kriminal ima isključivu nadležnost da na celoj teritoriji Republike Srbije goni:

- 1) krivična dela organizovanog kriminala;
- 2) krivično delo ubistvo najviših državnih predstavnika (član 310. Krivičnog zakonika) i krivično delo oružane pobune (član 311. Krivičnog zakonika);
- 3) krivično delo terorizam (član 391. Krivičnog zakonika), krivično delo javno podsticanje na izvršenje terorističkih dela (član 391a Krivičnog zakonika), krivično delo vrbovanje i obučavanje za vršenje terorističkih dela (član 391b Krivičnog zakonika), krivično delo upotreba smrtonosne naprave (član 391v Krivičnog zakonika), krivično delo uništenje i oštećenje nuklearnog objekta (član 391g Krivičnog zakonika), krivično delo finansiranje terorizma (član 393. KZ) i krivično delo terorističko udruživanje (član 393a KZ)
- 4) krivičnih dela protiv službene dužnosti (čl. 359, 366, 367. i 368. KZ), kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca;
- 5) krivična dela iz člana krivična dela protiv privrede (čl. 223, 223a, 224, 224a, 227, 228, 228a, 229, 230, 231, 232, 232a, 233, člana 235. stav 4, čl. 236. i 245. KZ), ako vrednost imovinske koristi prelazi 200.000.000 dinara, odnosno ako vrednost javne nabavke prelazi 800.000.000 dinara;
- 6) krivično delo zloupotreba položaja odgovornog lica (član 234. stav 3. Krivičnog zakonika), krivično delo zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom (član 234a stav 3. Krivičnog zakonika) i krivično delo zloupotreba službenog položaja (član 359. stav 3. Krivičnog zakonika), kada vrednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od 200.000.000 dinara;
- 7) krivična dela protiv državnih organa (član 322. st. 3. i 4. i član 323. st. 3. i 4. Krivičnog zakonika) i krivična dela protiv pravosuđa (čl. 333. i 335, član 336. st. 1, 2. i 4. i čl. 336b, 337. i 339. Krivičnog zakonika), ako su izvršena u vezi sa krivičnim delima iz isključive nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal;
- 8) krivično delo pranja novca (član 245. Krivičnog zakonika) u slučaju ako imovina koja je predmet pranja novca potiče iz krivičnih dela iz isključive nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal;

Za gonjene krivičnih dela korupcije nadležna su viša javna tužilaštva u Beogradu, Kraljevu, Nišu i Novom Sadu u kojima se obrazuju posebna odeljenja za suzbijanje korupcije. Mesna nadležnost između posebnih odeljenja za suzbijanje korupcije podeljena je prema mesnoj nadležnosti apelacionih sudova u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu. Stvarna nadležnost je taksativno propisana, pa su posebna odeljenja za suzbijanje korupcije nadležna za:

- 1) krivična dela protiv službene dužnosti (čl. 359. i čl. 361. do 368. Krivičnog zakonika) i krivično delo davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem (član 156. Krivičnog zakonika), izuzev krivičnih dela za koja je nadležno Tužilaštvo za organizovani kriminal;
- 2) krivična dela protiv privrede (čl. 223, 223a, 224, 224a, 227, 228, 228a, 229, 230, 231, 232, 232a, 233, člana 235. stav 4, čl. 236. i 245. Krivičnog zakonika), ako vrednost imovinske koristi ne prelazi 200.000.000 dinara, odnosno ako vrednost javne nabavke ne prelazi 800.000.000 dinara;
- 3) krivična dela protiv državnih organa (član 322. st. 3. i 4. i član 323. st. 3. i 4. Krivičnog zakonika) i krivična dela protiv pravosuđa (čl. 333. i 335, član 336. st. 1, 2. i 4. i čl. 336b, 337. i 339. Krivičnog zakonika), ako su izvršena u vezi sa krivičnim delima iz prethodnih tačaka.

Radom posebnog odeljenja višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije rukovodi rukovodilac odeljenja koga postavlja nadležni viši javni tužilac. Rukovodilac odeljenja i zamenici javnog tužioca postavljaju se, raspoređuju, odnosno upućuju u posebno odeljenje višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije iz reda zamenika javnih tužilaca. Prilikom postavljenja rukovodioca odeljenja, odnosno raspoređivanja ili upućivanja zamenika javnih tužilaca u posebno odeljenje višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije, vodi se računa o posedovanju potrebnih stručnih znanja i iskustava iz oblasti borbe protiv privrednog kriminala i suzbijanja krivičnih dela protiv službene dužnosti i korupcije.

Za postavljenje rukovodioca odeljenja, odnosno upućivanje zamenika javnih tužilaca u posebno odeljenje višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije neophodna je saglasnost zamenika javnog tužioca u slučaju da se postavlja, odnosno upućuje iz javnog tužilaštva u kojem nije obrazovano posebno odeljenje višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije. Koordinaciju rada posebnih odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije vrši Republički javni tužilac. U cilju koordinacije rada, Republički javni tužilac saziva sastanke, na kojima učestvuju svi rukovodioci posebnih odeljenja, najmanje jednom mesečno.

Za razliku od tužioca za organizovani kriminal i njegovih zamenika, koji se biraju po istom postupku kao i svi drugi javni tužioci u Republici Srbiji, rukovodilci posebnih odeljenja za suzbijanje korupcije se postavljaju, a zamenici javnog tužioca u posebna odeljenja dolaze postavljenjem ili upućivanjem, a ne izborom. Na ovaj način, i rukovodilac posebnog odeljenja i zamenici javnog tužioca u posebnim odeljenjima, nemaju čak ni one garancije samostalnosti koje imaju svi drugi javni tužioci, odnosno svi drugi zamenici javnih tužilaca. Iako je još rano za konačnu ocenu uspešnosti posebnih odeljenja za suzbijanje korupcije, s obzirom na to da su ova odeljenja počela sa radom 1. marta 2018. godine, postoji bojazan da će očekivani rezultati izostati imajući u vidu da je nadležnost ovih odeljenja preširoka jer obuhvata i najveći broj krivičnih dela protiv

privrede, od kojih su mnoga prevarnog, a ne koruptivnog karaktera, pa postoji opasnost da dođe do preopterećenosti. Takođe, nije realno očekivati dobre rezultate kada su garancije samostalnosti rukovodilaca ovih odeljenja i njegovih zamenika manje nego garancije samostalnosti svih drugih javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Ovu bojazan potvrđuje i činjenica, da ni Tužilaštvo za organizovani kriminal, a ni posebna odeljenja za suzbijanje korupcije nisu pokrenula ni jedan postupak protiv funkcionera sa visokih nivoa izvršne vlasti. Dešavalo se, a i to veoma retko da je Tužilaštvo za organizovani kriminal, kao i tužilaštva redovne nadležnosti, vodilo postupak, ali tek nakon što bi taj funkcioner napustio funkciju. Takođe se dogodilo i da lice protiv koga se vodi postupak dođe na visoku poziciju u izvršnoj vlasti (ministarsku), pa se onda postupak završi oslobađajućom presudom. Zbog izostanka, ne samo presuda, već i samog vođenja krivičnog postupka protiv visokih funkcionera izvršne ili zakonodavne vlasti, u javnosti se stekao utisak o nekažnjivosti visokih političkih funkcionera. To znači da formiranje posebnih specijalizovanih odeljenja ne može dati povoljne rezultate, ukoliko se uticaj zakonodavne i izvršne vlasti ne isključi, ili barem značajno ograniči. Drugi ključni faktor za uspešno procesuiranje visoke korupcije je odnos javnog tužilaštva i policije, o čemu će biti reči u narednom odeljku.

10. Odnos javnog tužilaštva i policije

Aktivnosti javnog tužioca i policije su neraskidivo povezani u krivičnom postupku. Ova povezanost je najizraženija u fazi predistražnog postupka kada javni tužilac sprovodi niz složenih radnji pripremajući materijal za krivično gonjenje. Javni tužilac rukovodi predistražnim postupkom i sprovodi istragu te su svi organi koji učestvuju u predistražnom postupku, a naročito policija, dužni „da o svakoj radnji preduzetoj u cilju otkrivanja krivičnog dela ili pronalaženja osumnjičenog obaveste nadležnog javnog tužioca“ (Zakonik o krivičnom postupku, član 44 stav 1). Policija i drugi državni organi, nadležni za otkrivanje krivičnih dela, obavezni su da postupe po svakom zahtevu nadležnog javnog tužioca. Radi se o procesnim, zakonskim, rešenjima koja javnom tužiocu, u odnosu prema policiji, daju rukovodeću ulogu. Cilj ovih odredaba je da se organu, koji će u kasnijim fazama postupka preuzeti odgovornost za dokazivanje pred sudom, omoguće puna ovlašćenja tokom prikupljanja dokaza. Međutim, otvara se pitanje da li su javnom tužiocu dati i delotvorni mehanizmi za ostvarivanje ove rukovodeće uloge. Da li javno tužilaštvo, osim deklarativnih odredaba koje ističu njegov rukovodeći položaj u odnosu na policiju, ima na raspolaganju efektivna sredstva da rukovodeću ulogu ostvari.

Zakonik o krivičnom postupku je propisao određena ovlašćenja javnog tužioca u cilju vršenja kontrole nad radom policije u predistražnom i istražnom postupku. Tako je propisano da je policija dužna da postupi po svakom zahtevu nadležnog javnog tužioca. Takođe je predviđeno da javni tužilac može naložiti policiji da preduzima određene radnje radi otkrivanja krivičnih dela i pronalaženja osumnjičenih kao i da policija ima obavezu da izvrši svaki zahtev javnog tužioca, kao i da ga o preduzetim radnjama redovno obaveštava. Rukovodeću ulogu javnog tužioca potvrđuje i mogućnost da u toku predistražnog postupka od policije preuzme vršenje radnje koju je policija na osnovu zakona samostalno preduzela. Ako policija ne postupa po njegovom nalogu, javni tužilac

o tome može odmah obavestiti starešinu organa, a po potrebi i nadležnog ministra, Vladu ili nadležno radno telo Narodne skupštine. Iako nije propisan kao poseban mehanizam kontrole rada policije, vid mogućeg sankcionisanja nepostupanja policijskih organa predstavlja i ovlašćenje javnog tužioca da novčano kazni odgovorno lice u državnom organu za nepostupanje po njegovom zahtevu u vezi sa krivičnom prijavom.

Javnom tužiocu je ostavljena i mogućnost zahtevanja pokretanja disciplinskog postupka protiv lica koje smatra odgovornim za nepostupanje. Da bi se ovaj mehanizam aktivirao potrebno je da policija ne postupi po zahtevu javnog tužioca u roku od 24 sata od kada su obavješteni starešina koji rukovodi organom odnosno nadležni ministar, radno telo Narodne skupštine ili Vlada. Ipak, pitanje je zašto se zakonom propisuje ovakva odredba jer ona ne ovlašćuje javnog tužioca da pokrene disciplinski postupak, već samo da inicira pokretanje disciplinskog postupka, a to može obraćanjem organu nadležnom za pokretanje postupka. Ovo pravo pripada bilo kome, jer svako može inicirati pokretanje disciplinskog postupka, pa nije jasno zašto je ova odredba i uneta u zakon kao posebno ovlašćenje javnog tužioca. Nadalje, organ policije nadležan za pokretanje disciplinskog postupka ničim nije obavezan na postupanje shodno zahtevu javnog tužioca. Nije predviđeno ni učestvovanje javnog tužioca u postupku niti njegovo obavješćavanje o ishodu disciplinskog postupka, ukoliko bude pokrenut.

U praksi se pokazalo da navedena ovlašćenja ne pružaju dovoljno garancija javnom tužiocu da u punoj meri ostvari rukovodeću ulogu u predistražnom postupku. Deklarativna rukovodeća uloga javnog tužioca u postojećem sistemu nije praćena i postojanjem efektivnih mehanizama koji bi je omogućili, pogotovo kada se uzmu u obzir i realni odnosi određenih državnih organa i njihov faktički značaj. Policija je na ovim prostorima, tradicionalno, imala uticaj i moć nesrazmerno veći od javnog tužilaštva, pogotovo kada se ima u vidu da upravo policija vrši izbor predmeta koji će doći pred javnog tužioca. Zakonom propisanu rukovodeću ulogu javnog tužioca u odnosu na policiju ne prate bilo kakva ovlašćenja u vezi sa organizacijom i subordinacijom u u sistemu javno tužilaštvo – policija, već je i dalje reč o dva suštinski potpuno odvojena organa koja poseduju razdvojene rukovodeće strukture i potpuno različitu i odvojenu organizaciju. Stoga se i nakon višegodišnje primene zakona koji je proklamovao rukovodeću ulogu javnog tužioca u predistražnom postupku, u praksi gotovo nikada i ne govori o rukovođenju tužilaštva policijom u predistražnom postupku, već se, po pravilu, koristi formulacija o saradnji javnog tužilaštva i policije (čak češće redosledom: saradnja policije i javnog tužilaštva). Ovaj problem je naročito izražen kada je potrebno procesuiranje tzv. politički osetljivih predmeta, ili predmeta gde su mogući osumnjičeni pripadnici policije, a naročito kod procesuiranja visoke korupcije državnih funkcionera. Nerealno je očekivati da javni tužilac dobije od policijskih organa zahtevane informacije i ostvari punu saradnju, ako nema mogućnosti da ih na to prinudi. Karijera, odnosno napredovanje, policijskih službenika isključivo zavisi od policijskih starešina, a ovih potonjih od ministra unutrašnjih poslova koji je politički funkcioner pa je u slučaju suprotstavljenih interesa realno očekivati da uputstva policijskih starešina imaju veću

težinu od zahteva javnog tužioca. Treba imati u vidu i član 8 Zakona o policiji Republike Srbije, koji propiše da ministar unutrašnjih poslova:

- ima pravo da bude redovno informisan o radu policije kao i da zahteva izveštaje, podatke i dokumenta u vezi sa radom policije (stav 1);
- daje policiji smernice i obavezna uputstva za rad (doduše „uz puno poštovanje operativne nezavisnosti policije“, a može i „naložiti policiji da u okviru svoje nadležnosti izvrši određene zadatke i preduzme određene mere i da mu o tome podnese izveštaj“ (stav 2);
- zadržava navedena ovlašćenja „do trenutka kada javni tužilac bude obavešten o krivičnom delu i preuzme upravljanje nad policijskim postupanjem u pretkrivičnom postupku“ (stav 3).

Navedena odredba, na prvi pogled, nije protivrečna rukovodećoj ulozi javnog tužioca u predistražnom postupku, ali u praksi može da izazove probleme u efikasnom ostvarivanju rukovodeće uloge javnog tužioca, kao i da otvori prostor za mogući politički uticaj jer dozvoljava ministru (stav 3) da ima izvršnu kontrolu nad prvom fazom predistražnog postupka, koja se sprovodi odmah nakon izvršenja krivičnog dela. Ministrovo ovlašćenje prestaje tek nakon obaveštavanja javnog tužioca i njegovog uključivanja u predistražni postupak kao rukovodioca. Nejasno je zašto ministar treba da bude lično uključen u predistražni postupak pošto je ministar politički funkcioner, a predistražni postupak je operativno-tehničkog karaktera i sprovode ga profesionalni policijski službenici. Mogućnost da politički funkcioner kontroliše aktivnosti policije u predistražnom postupku stvara rizik od političkog uticaja, ne samo na tok predistražnog postupka, već posledično i na ishod krivičnog postupka. Čak i nakon preuzimanja rukovođenja predistražnim postupkom od strane javnog tužioca, ministar zadržava ovlašćenja iz člana 8 stava 1 Zakona o policiji, što mu omogućuje da bude informisan o napretku predistražnog postupka i da dobija dokumenta vezana za predistražni postupak. Ne postoji opravdani razlog za ovakva ovlašćenja ministra kada odgovornost za predistražni postupak ima javni tužilac, a ne ministar koji se ne može smatrati odgovornim za ishod kako predistražnog, tako i krivičnog postupka. Moguće je staviti primedbu i na odredbu člana 13 Zakona o policiji koja obavezuje policijskog službenika da svom pretpostavljenom dostavlja saznanja do kojih je došao, što će biti posebno razmatrano u daljem tekstu.

O odnosu javnog tužioca i policije je vođena široka debata tokom izrade nacrtu Zakonika o krivičnom postupku. Bilo je predloga da se uticaj javnog tužioca na izbor rukovodećeg policijskog kadra slično uredi kao u Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, gde je predviđeno da „Ministar nadležan za unutrašnje poslove postavlja i razrešava starešinu službe, po pribavljenom mišljenju Tužioca za ratne zločine“. Bilo je i predloga da se disciplinski postupak protiv odgovornog lica u policiji, zbog nepostupanja po nalogu javnog tužioca, inicira neposredno kod ministra policije, ali su ova rešenja izostala iz konačne verzije ZKP-a. U

uporednom pravu odnos javnog tužilaštva i policije je različito regulisan. U Španiji je ovo pitanje rešeno osnivanjem posebnog dela policije (sudska policija) koja odgovara tužilaštvu za sprovođenje istraga, otkrivanje i hapšenje učinilaca krivičnih dela. U Belgiji su određeni delovi policije pripojeni tužilaštvu tako da predstavljaju deo tužilaštva. U Italiji, u svakom tužilaštvu postoji odeljenje policije koje je funkcionalno podređeno starešini tužilaštva. Najjači vid kontrole je u Švajcarskoj gde je tužilac istovremeno i Direktor policije.

Iz izloženih razmatranja proističe da postojeća zakonska rešenja i realni odnosi ne omogućavaju javnom tužilaštvu da u punoj meri ostvaruje rukovodeću ulogu u odnosu na policiju u praksi. Zbog toga je potrebno doći do rešenja za promenu ove situacije. Tu je veoma korisna Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope Rec. (2000)¹⁹ koja se odnosi na ulogu javnog tužioca u krivičnom sistemu. Poseban deo Preporuke posvećen je odnosu javnog tužilaštva i policije. U zemljama gde istragu sprovodi ili kontroliše javni tužilac, država je dužna da preduzme efektivne mere kako bi obezbedila da tužilac može:

- 1) davati instrukcije policiji vezane za sprovedejnje politike suzbijanja kriminala (naročito u pogledu odlučivanja o prioritetima u postupanju, ulaganjima sredstava, angažovanju osoblja, trajanju istrage, informacija koje se dostavljaju tužiocu),
- 2) dodeljivati predmete policijskim jedinicama koje su najkompetentnije da postupaju u konkretnom predmetu
- 3) izvršiti procenu i kontrolu u meri u kojoj je potrebno u cilju praćenja usklađenosti postupanja policije u skladu sa njegovim nalogima i zakonom
- 4) sankcionisati policiju u slučaju kršenja obaveza.

Kada je reč o zemljama gde je policija organizaciono odvojena od tužilaštva, u Preporuci se navodi da država treba da preduzme efektivne mere koje garantuju postojanje odgovarajuće i funkcionalne saradnje između javnog tužilaštva i policije. Postojeći zakonski instrumenti ne pružaju javnom tužiocu efektivno ostvarivanje rukovodeće uloge u odnosu na policiju u predistražnom postupku, što je veliki praktični problem. Ovaj problem se, u pravilu, uvek pojavljuje kada su u pitanju krivična dela u koja bi mogao biti umešan neko od predstavnika zakonodavne, izvršne, pa čak i i lokalne vlasti. U Srbiji se ne pamti kada je krivično gonjen i osuđen funkcioner koji se nalazi na visokoj funkciji za vreme trajanja te funkcije, osim u izuzetno retkim situacijama, kada se sama politička partija odrekla takvog svog pripadnika jer joj je postao preveliki teret, što dovodi do utiska o nekažnjivosti političkih funkcionera. Za ovaj problem moguća su različita rešenja. Razmišljalo se o uključivanju određenih delova kriminalističke policije u javno tužilaštvo, kada je postojala ideja formiranja tzv. pravosudne policije koja je trebalo da bude posebna organizaciona jedinica pod nadležnošću ministarstva pravde, odnosno uvođenje istražitelja, kao službenih lica javnog tužilaštva sa policijskim ovlašćenjima. Svakako bi trebalo razmotriti unapređivanje postojećih rešenja, npr. propisivanje mogućnosti javnog tužioca da pokrene (a ne da zahteva pokretanje) i vodi disciplinski postupak protiv službenika policije koji ne postupi po nalogu. Ne treba

odbaciti ni rešenje prema kojem bi javni tužilac bio ovlašćen da utiče na kadrovska rešenja u Ministarstvu unutrašnjih poslova (npr. davanje mišljenja ili saglasnosti), slično kao kod tužilaštava posebne nadležnosti, gde se postupak postavljanja i razrešenja starešine službe ne može obaviti bez pribavljenog mišljenja javnog tužioca.

11. Najavljene promene Ustava

Sredinom 2017. godine, Ministarstvo pravde je otvorilo raspravu u progledu promene ustavnih odredaba koje uređuju pravosuđe. Razlog za otvaranje ovog pitanja je bila ocena data u Nacionalnoj strategiji za reformu pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine, da odredbe Ustava o načinu izbora sudija, sudova, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca omogućavaju prevelik uticaj na politike na pravosuđe. Postignuta je saglasnost da se iz postupka izbora nosilaca pravoosudnih funkcija i starešina pravosudnih organa isključe Vlada i Narodna skupština, te da se ovaj postupak u potpunosti prepusti pravosudnim savetima, u kojima bi najmanje 50% članova činile sudije i javni tužioc i odnosno zamenici javnih tužilaca izabrani od strane svojih kolega. Početkom 2018. godine, Ministarstvo pravde je objavilo prvi radni tekst Amandmana na Ustav Republike Srbije i organizovalo set okruglih stolova o radnom tekstu. Raspravu je obeležila potpuna podeljenost predstavnika ministratsva i struke. Visoki savet Sudstva, Državno veće tužilaca, Vrhovni Kasacioni sud, strukovna udruženja sudija i tužilaca, veliki broj profesora ustavnog prava, kao i nevladine organizacije koje se bave pravosuđem i ljudskim pravima su negativno ocenili predloženi radni tekst sa suštinskom primedbom da se takvim odredbama neće smanjiti politički uticaj na pravosuđe, nego čak i povećati (vidi opširnije u, Goran Dajović (ur.), *Srpsko pravosuđe na ustavnoj stranputici*, CEPRIS, Beograd 2019). O ovom tekstu se izjasnila i Venecijanska komisija, koja je iznela ozbiljne rezerve prema predloženim rešenjima i dala veliki broj preporuka. Krajem 2019 godine, Vlada Republike Srbije je objavila vest da je usvojila nacrt Amandmana na Ustav RS, koje je izradilo Ministarstvo pravde. Nakon godinu i po dana neformalne debate o promeni Ustava, u delu koji se odnosi na pravosuđe, Vlada je poslednju, četvrtu verziju predloženih amandmana, kako to tvrde predstavnici Ministarstva pravde usaglašenu sa mišljenjem Venecijanske komisije, usvojila kao nacrt.

Republika Srbija se Akcionim planom za Poglavlje 23 obavezala da promeni ustavne odredbe koje se odnose na pravosuđe sa ciljem jačanja nezavisnosti pravosuđa i smanjenja političkog uticaja na pravosuđe. Ovo podrazumeva da je neophodno da buduće ustavne odredbe budu usaglašene i sa Akcionim planom za Poglavlje 23. Ovaj dokument (Akcionni plan) je akt koji je Vlada Republike Srbije usvojila i kojim je preuzela obavezu promene ustavnog okvira u delu koji se odnosi na pravosuđe u cilju smanjenja političkog uticaja na pravosuđe i jačanja nezavisnosti pravosuđa.

Nacrt amandmana odbacuje uvođenje nezavisnog tužilaštva sa argumentacijom „da tužilaštvo nije sud i da ne može biti nezavisno jer nigde na svetu tužilaštvo nije

nezavisno“, što inače nije tačno, kako je ranije izloženo. jer je u trideset i tri evropske države, npr. Portugal, Italija, Belgija itd. javno tužilaštvo ustavom određeno kao nezavisno. Iako je Ministarstvo pravde čak četiri puta menjalo svoj predlog ustavnih promena i kroz te promene pokazalo volju za neka poboljšanja postojećih rešenja, kao što su ukidanje probnog mandata za sudije i zamenike tužilaca i isključenje Vlade i Narodne skupštine iz postupka izbora sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (osim Vrhovnog javnog tužioca), može se zaključiti da Ministarstvo pravde ipak nije pokazalo spremnost za izmene koje bi dovele do gubitka kontrole zakonodavne i izvršne vlasti nad postupkom izbora sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Iako u ovom postupku, prema predloženim izmenama Ustava, više neće učestvovati Vlada i Narodna skupština, već isključivo pravosudni saveti (Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaca), ukidanjem sudske odnosno tužilačke većine u ovim savetima i uvođenjem mogućnosti raspuštanja ovih saveta, ukoliko u roku od 60 dana ne donesu odluku, vladajuća politička opcija zadržava kontrolu, odnosno odlučujući uticaj na izbor svih nosilaca pravosudnih funkcija. Argument Ministarstva pravde da „istaknuti pravnici“ u pravosudnim savetima neće biti predstavnici vladajuće (parlamentarne) većine jer će se birati dvotrećinskom većinom u Narodnoj skupštini, nije prihvatljiv obzirom da je propisana mogućnost drugačijeg načina izbora „istaknutih pravnika“ ukoliko dvotrećinsku većinu u parlamentu nije moguće postići. U toj situaciji bi istaknute pravnike birali Predsednik skupštine, Predsednik Vrhovnog suda, Predsednik Ustavnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana i to prostom većinom. Tako je otvorena mogućnost da se izbor ovih članova pravosudnih saveta iz Narodne skupštine (i to dvotrećinskom većinom) izmesti na neko drugo mesto i to neko neformalno telo sastavljeno od 5 funkcionera, od kojih je troje izabrala Narodna skupština. Na taj način se, ne samo većina potrebna za izbor „istaknutih pravnika“ smanjuje sa 167 narodnih poslanika na 3 državna funkcionera, već se u politički i pravni sistem uvodi novi bezimeni paradržavni organ, nadležan isključivo za izbor nesudijskih, odnosno netužilačkih članova pravosudnih saveta. Potpuno je apsurdno da se na takav organ prenosi nadležnost Narodne skupštine i to kada Narodna skupština odlučuje dvotrećinskom većinom. Pored navedenog, Vlada je zadržala još jedan način uticaja na izbor nosilaca pravosudnih funkcija. Naime, prema novom Ustavu, uslov za prvi izbor na funkciju sudije i zamenika javnog tužioca će biti završena obuka na Pravosudnoj akademiji. Na taj način prvi izbor na pravosudnu funkciju će suštinski vršiti Pravosudna akademija, kojoj nisu date bilo kakve garancije nezavisnosti niti samostalnosti, dok će pravosudni saveti samo potvrđivati izbor sproveden, u suštini, od strane Pravosudne akademije.

Uprkos otvaranju pitanja promene ustavnih odredaba koje se odnose na pravosuđe, izvršna vlast nije pokazala spremnost i volju da se odrekne kontrole nad izborom sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Predloženim ustavnim amandmanima, u sadašnjem tekstu se neće postići smanjenjem političkog uticaja na pravosuđe i jačanje nezavisnosti sudija i sudova i samostalnosti javnih tužilaštava, već

upravo suprotno – zadržavanje postojećeg stanja, pa čak i jačanje političkog uticaja na pravosuđe.

12. Preporuke GRECO i komentari Evropske komisije

Na kraju ovog izveštaja podsećamo na preporuke GRECO iz jula 2015.godine. Da Republika Srbija ima ozbiljne probleme sa koruptivnim pojavama i njihovim suzbijanjem, uočila je i Grupa zemalja za borbu protiv korupcije-GRECO. Savet Evrope je osnovao GRECO 1999. godine sa ciljem da nadzire usklađenost zemalja članica sa antikoruptivnim standardima Saveta Evrope. Ovo telo trenutno ima 49 članica, a Srbija je među njima od 2003. godine.

U julu 2015. godine, nakon izvršenog monitoringa, GRECO je donela preporuke za Republiku Srbiju:

- 1) Unapređenje transparentnosti zakonodavanog postupka kroz „obezbeđivanje da se nacrti zakona, amandmani na njih, dnevni red i ishod razmatranja na sednicama odbora, objavljuju pravovremeno, da bude ostavljeno dovoljno vremena za podnošenje amandmana i da se hitan postupak primenjuje samo izuzetno a ne po pravilu.“ Drugo unapređenje se traži u oblasti javnih rasprava i javnih slušanja i kroz obezbeđivanje da se one primene u praksi.
- 2) Donošenje Kodeksa ponašanja narodnih poslanika. U vezi sa time se traže i jasna uputstva za primenu, obezbeđivanje pristupa javnosti, primene itd.
- 3) Uvođenje pravila o lobiranju za narodne poslanike, na koji način smeju da stupaju u kontakt sa lobistima i drugima koji žele da utiču na parlamentarni postupak i kako da se te interakcije učine transparentnim.
- 4) Izmena sastava Visokog saveta sudstva, način izbora članova, transparentan rad VSS
- 5) Reformisanje postupka za izbor i napredovanje sudija i predsednika sudova.
- 6) Revizija sistema za ocenu rada sudija.
- 7) Rad na promociji Etičkog kodeksa sudija
- 8) Izmena sastava Državnog veća tužilaca, načina izbora i transparentnost rada DVT.
- 9) Reformisanje postupka za izbor i napredovanje javnih tužilaca.
- 10) Revizija sistema za napredovanje javnih tužilaca.
- 11) Promocija kodeksa ponašanja javnih tužilaca.
- 12) Dalji razvoj i preciziranje pravila o sukobu interesa na narodne poslanike, sudije, javne tužioce i druge funkcionere, u pogledu obavljanja više javnih funkcija, obavljanja drugih poslova, prijavljivanju imovine i sankcija.
- 13) Dalje jačanje uloge Agencije za borbu protiv korupcije u prevenciji korupcije i u prevenciji i rešavanju sukoba interesa javnih funkcionera, kroz obezbeđivanje odgovarajućeg nivoa nezavisnosti, dodelom odgovarajućih finansijskih i ljudskih resursa, proširivanjem nadležnosti i prava Agencije (npr. pravo na neposredan pristup podacima drugih javnih organa, pravo na postupanje po anonimnim

pritužbama i po sopstvenoj inicijativi, pravo da podnosi krivične prijave, zahteva prekršajne postupke i pokreće inicijative za disciplinski postupak).

Ipak, u izveštaju GRECO za 2019. godinu se navodi da Republika Srbija ove preporuke nije ispunila. U izveštaju je navedeno da su se preporuke za Srbiju odnosile na stvari koje je trebalo da sprovedu narodni poslanici, sudije i tužioc i da su najgori rezultat postigli parlamentarci – četiri od pet preporuka nije ispunjeno, dok je jedna delimično sprovedena. Sudije i tužioc i nisu ispunili polovinu od šest preporuka koje su planirane za prethodnu godinu, dok je druga polovina delimično ispunjena.

Ove preporuke nisu nove, date su još 2015. godine i odnose se, između ostalog, na povećanje transparentnosti parlamentarnih procesa, na potrebu za kodeksima koji bi regulisali poklone i druge vidove koristi koju funkcioneri mogu da dobiju dok su na položaju. Naglašena je i potreba da se transparentno urede kontakti poslanika sa lobistima i trećim stranama, uzimajući u obzir veliku mogućnost uticaja i sukoba interesa.

Preporuke za sudije i tužioce odnose se na jačanje nezavisnosti i oslobađanje od političkog pritiska.

Srbija je tako dospela u grupu zemalja koje sporo implementiraju preporuke GRECO-a i samim tim nije usklađena sa savetima tog tela.

GRECO je još ranije, sredinom marta 2018. godine opomenuo Srbiju jer nije ispunila nijednu od navedenih preporuka i tada je zaključeno da je nivo ispunjenja veoma nizak. Savet Evrope tada je zahtevao od šefa srpske delegacije da što pre dostavi izveštaj o napretku i primeni preporuka.

Početkom oktobra 2019. Evropska komisija dostavila je Ministarstvu pravde Republike Srbije komentare na revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava). Ministarstvo pravde je, nakon početnih konsultacija sa pravosudnim institucijama i civilnim društvom, u junu 2019. godine prosledilo Evropskoj komisiji novu verziju revidiranog Akcionog plana radi davanja mišljenja i preporuka za dalje unapređenje. U ovom dokumentu Evropske komisije se poziva i na izveštaj GRECO iz marta 2019. godine u kojem je GRECO procenio, drugu godinu zaredom, da je za Srbiju utvrđeno da nije sprovedla na zadovoljavajući način, niti se na zadovoljavajući način bavila bilo kojom od 13 preporuka u odnosu na članove parlamenta, sudije i tužioce. Od Srbije se zahteva da obezbedi bolje praćenje rezultata Agencije za borbu protiv korupcije i izražava se žaljenje što Savet za borbu protiv korupcije nije sistemski uključen u zakonodavne postupke koji se tiču akata koji mogu da predstavljaju rizik od korupcije pa se Srbija poziva da popravi ovu situaciju. U komentarima se izričito zahteva od Srbije „da poboljša svoje rezultate u istrazi o krivičnom gonjenju slučajeva korupcije, poštujući princip urednog procesa i na osnovu povećane tehničke stručnosti, kao i u koordinaciji i

razmeni podataka između svih uključenih institucija“, kao i pojačana primena i ubedljiviji rezultati finansijskih istraga u vezi sa konačnim oduzimanjem imovine. Izražava se žaljenje što nema napretka u uspostavljanju sveobuhvatne metodologije prikupljanja, skladištenja i objavljivanja statističkih podataka o koruptivnim krivičnim delima.

U ovim komentarima se ističe i da proces revizije Akcionog plana za Poglavlje 23 ne treba da zaustavi ili uspori reforme iz oblasti obuhvaćenih ovim poglavljem, uzimajući u obzir važnost i efekte reforme u pogledu borbe protiv korupcije, kao i onih koje se odnose na zaštitu ljudskih prava, na kvalitet uživanja prava građana Republike Srbije, već treba da teče uporedo.

IZVORI:

1. Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System. (www.legislationline.org)
2. 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 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)
3. 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 S. Grabenvarter (član Austrija), J. Jovel (član, Ujedinjeno Kraljevstvo), H. Suhoka (član Poljska), K. Tuori (član Finska), J. Velar (član Belgija), Strazbur, 2007., str. 18 (www.venice.coe.int)
4. Evropski pravosudni sistemi, Efikasnost i kvalitet pravosuđa, Izveštaj CEPEJ, br. 23, izdanje 2016-podaci iz 2014
5. MEDEL DECLARATION OF PRINCIPLES CONCERNING THE PUBLIC PROSECUTOR (<http://medelnet.eu/>)
6. Ustav Republike Srbije
7. Zakon o javnom tužilaštvu
8. Zakon o Državnom veću tužilaca, Službeni glasnik RS br. 116/2008, 101/2010 и 88/2011
9. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela
10. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije
11. Zakon o policiji
12. Zakon o sprečavanju korupcije

13. Izveštaj Saveta za brvu protiv korupcije o stanju u pravosuđu od 31.03.2016. godine
14. Redovan godišnji izveštaj zaštitnika građana za 2015. godinu
15. Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2015. godinu
16. Rezolucija Evropskog parlamenta od 29.03.2012.
17. Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope od 25.01.2012.
18. Mišljenje br. 4 (2009) Konsultativnog veća evropskih tužilaca i mišljenje br. 12 (2009) Konsultativnog veće evropskih sudija („Bordo deklaracija), Strazbur, 8.12.2009.
19. Mišljenij br. 9 (2014) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o evropskim normama i načelima za tužioce (“Rimska povelja”), Strazbur 17.12.2014.
20. Evropski pravosudni sistemi, Efikasnost i kvalitet pravosuđa, Izveštaj CEPEJ, br. 23, izdanje 2016-podaci iz 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)
22. Komentari Evropske komisije na revidirani Akcioni plan za poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava), dostavljeno Ministarstvu pravde RS u oktobru 2019. godine,
23. Preporuke GRECO, jul 2015.
24. Izveštaj GRECO o ispunjenosti preporuka za 2019. godinu
25. Nacionalna strategija za reformu pravosuđa za period 2013 – 2018. godine
26. Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa za period 2013 – 2018. godine
27. Akcioni plan Vlade Republike Srbije za pregovaračko poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava
28. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2013. fo 2018. godine
29. Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013. fo 2018. godine
30. Nacrt Amandmana na Ustav RS, koje je izradilo Ministarstvo pravde

31. Mišljenje Venecijanske komisije na Nacrt Amandmana na Ustav RS, koje je izradilo Ministarstvo pravde
32. Istraživanje „Jačanje nezavisnosti i integriteta tužilaca“, CESID, Beograd 2014.
33. Miodrag Jovanović, 'Politička korupcija: pojam, uzroci i tipologija, s posebnim osvrtom na postkomunističke zemlje', u Dobrivoje Radovanović, Aleksandra Bulatović (ur.), *Korupcija*, Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 405-427.
34. Miodrag Jovanović, *Demokratska konsolidacija i politička korupcija – slučaj Srbije*, u Goran Ilić (ur.), *Korupcija – Osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, str. 29-44.
35. Goran Dajović (ur.), *Srpsko pravosuđe na ustavnoj stranputici*, CEPRIS, Beograd 2019.

Sadržaj

1. Uvod.....	2
2. Visoka korupcija.....	4
3. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije	5
4. Organizacija javnog tužilaštva u Republici Srbiji	10
5. Ustavni položaj javnog tužilaštva – <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i>	10
6. Izbor Republičkog javnog tužioca, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca	16
7. Mandat i prestanak mandata Republičkog javnog tužioca, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca	17
8. Državno veće tužilaca.....	18
9. Tužilaštvo za organizovani kriminal i posebna odeljenja za suzbijanje korupcije	19
10. Odnos javnog tužilaštva i policije	22
11. Najavljene promene Ustava	26
12. Preporuke GRECO i komentari Evropske komisije.....	28
Izvori.....	31