

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Гордана З. Крстић

**ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ
ВЛАСТИ**

докторска дисертација

Београд, 2026

UNIVERZITET U BEOGRADU

PRAVNI FAKULTET

Gordana Z. Krstić

**JAVNO TUŽILAŠTVO U SISTEMU PODELE
VLASTI**

doktorska disertacija

Beograd, 2026

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Gordana Z. Krstić

**THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE
IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2026

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

Проф. др Владан Петров, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови Комисије:

проф. др Владан Петров, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

проф. др Танасије Маринковић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

доц. др Ђорђе Марковић, доцент Правног факултета Универзитета у Београду

др Мирослав Ђорђевић, научни сарадник Института за упоредно право

Датум одбране: _____

„Bonis nocet, qui malis parcit.“ - Сенека

„Ко лошима опрашта, добрима шкоди.“ - Сенека

ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

Наслов: ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ

Сажетак: Предмет дисертације је истраживање положаја јавног тужилаштва с циљем детерминисања институционалних и персоналних елемената и прецизнијег позиционирања у уставном систему. Након уводног дела истраживање залази у историјски аспект развоја јавног тужилаштва као државног органа ради уочавања карактеристика еволутивног развоја. Потом су елаборирани компаративни модели јавног тужилаштва - немачки, италијански, португалски и амерички. Следећи део је централни и он обухвата пет поглавља и то: нормативну анализу положаја јавног тужилаштва са језгровитом разрадом тачака интеракције са законодавном, извршном и судском влашћу, проучавање начела уређења јавног тужилаштва и персоналних института – избора носилаца јавнотужилачке функције, вредновања рада, одговорности и престанка функције, анализу надлежности важну због дефинисања овлашћења јавног тужиоца од спровођења кривичног гоњења до заштите јавног интереса, анализу поступања јавног тужилаштва кроз поступке пред Уставним судом по уставним жалбама и поступке нормативне контроле и разматрање функционисања јавног тужилаштва у ванредном стању, које је било краткорочно у нисходној линији на плану самосталности. Даље истраживање се усмерава на статус и функционисање јавног тужилаштва кроз акте међународних и регионалних организација и извршена је анализа релевантних одлука Европског суда за људска права, у којима се афирмише принцип самосталности јавног тужилаштва и одвојености од извршне власти, што је *condition sine qua non* за доследну примену начела законитости и правично вођење кривичног поступка. На крају, закључак је намењен сублимирању ранијих резултата до којих је аутор истраживањем дошао уз указивање на то да је јавно тужилаштво неодвојиви део уставног система, који ужива институционалну и персоналну самосталност, али да фактичка ефикасност ових елемената зависи не само од друштвених околности, већ и од интегритета сваког носиоца јавнотужилачке функције. Место јавног тужилаштва је јединствено и у оквирима правосудног система.

Кључне речи: јавно тужилаштво – подела власти – државне функције - самосталност – хијерархија.

Научна област: Право.

Ужа научна област: Уставноправна.

INFORMATION ABOUT THE DOCTORAL DISSERTATION

Title: THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS

Abstract: The dissertation examines the position of the Public Prosecutor's Office with the aim of determining its institutional and personal elements and achieving a more precise positioning within the constitutional system. Following the introductory part, the research examines the historical development of the public prosecution service as a state authority in order to identify the characteristics of its evolutionary development. This is followed by a comparative analysis of models of public prosecution, namely the German, Italian, Portuguese, and American models. The next part constitutes the central section of the research and comprises five units: a normative analysis of the position of the public prosecution service, with a concise elaboration of points of interaction with the legislative, executive and judicial branches of government; a study of the principles governing the organization of the public prosecution service and personal institutes, including the elections of prosecutors, evaluation, accountability, and termination of office; an analysis of competences, which is important for defining the powers of the public prosecutor, ranging from the conduct of criminal prosecution to the protection of the public interest; an analysis of the actions of the public prosecution service in proceedings before the Constitutional Court concerning constitutional complaints and in proceedings of normative review; and an examination of the functioning of the public prosecution service in a state of emergency, during which its autonomy was temporarily reduced. The research further extends to the area of the status and functioning of the public prosecution service through the acts of international and regional organisations, as well as an analysis of relevant judgments of the European Court of Human Rights, in which the principle of the autonomy of the public prosecution service and its separation from the executive branch is affirmed as a *conditio sine qua non* for the consistent application of the principle of legality and the fair conduct of criminal proceedings. Finally, the conclusion is devoted to the synthesis of the previous findings reached through the research, emphasizing that the public prosecution service is an inseparable part of the constitutional system, enjoying both institutional and personal autonomy, while the actual effectiveness of these elements depends not only on social circumstances but also on the integrity of each holder of prosecutorial office. The position of the public prosecution service is unique within the judicial system.

Keywords: Public Prosecutor's Office – separation of powers – branches of government – autonomy – hierarchy.

Scientific field: Law.

Scientific subfield: Constitutional law.

САДРЖАЈ

1. УВОД.....	1
2. ИСТОРИЈАТ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА.....	5
1.1. Предисторија јавног тужилаштва и процес конституционализације	5
1.1.1. Настанак јавног тужилаштва у Европи.....	5
1.1.2. Настанак јавног тужилаштва у Србији	7
1.2. Јавно тужилаштво у социјалистичкој уставности	11
1.2.1. Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године.....	11
1.2.2. Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти из 1953. године.....	17
1.2.3. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године	20
1.2.4. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године	26
1.2.5. Устав Републике Србије из 1990. године	35
1.3. Јавно тужилаштво у либерално-демократској уставности (1992-2006)	38
1.3.1. Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године.....	38
1.3.2. Уставна повеља Србије и Црне Горе	43
1.3.3. Устав Републике Србије из 2006. године	44
1.4. Закључак другог дела	46
3. УПОРЕДНОПРАВНИ МОДЕЛИ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА.....	49
3.1. Јавно тужилаштво у системима континенталног права	50
3.1.1. Немачка – модел тужилаштва као дела извршне власти	50
<i>А) Историјат</i>	<i>50</i>
<i>Б) Правни положај државног тужилаштва</i>	<i>51</i>
<i>В) Организација државног тужилаштва</i>	<i>55</i>
<i>Г) Начела монархичког уређења и хијерархије.....</i>	<i>56</i>
<i>Д)Именовање тужилаца</i>	<i>59</i>
<i>Ђ) Надлежност</i>	<i>60</i>
<i>Е) Положај државног тужилаштва у кривичном поступку.....</i>	<i>61</i>
3.1.2. Италија – модел независног тужилаштва	63
<i>А) Историјат</i>	<i>63</i>
<i>Б)Уставни положај тужилаштва.....</i>	<i>64</i>
<i>В) Организација тужилаштва</i>	<i>66</i>
<i>Г) Именовање тужилаца</i>	<i>67</i>
<i>Д) Надлежност</i>	<i>69</i>
3.1.3. Португалија – мешовити модел јавног тужилаштва	72
<i>А) Историјат</i>	<i>72</i>
<i>Б) Уставни положај тужилаштва.....</i>	<i>73</i>
<i>В) Организација тужилаштва</i>	<i>74</i>
<i>Г) Уређење тужилаштва</i>	<i>76</i>

Д) Именовање и напредовање	78
Б) Престанак тужилачке функције и дисциплинска одговорност	79
Е) Надлежност	80
3.2. Јавно тужилаштво у системима common law-а	82
3.2.1. Сједињене Америчке Државе	82
А) Историјат	82
Б) Организација и надлежност	83
В) Одговорност	86
Г) Улога тужилаштва у кривичном поступку	87
3.3. Закључак трећег дела	91
4. ПОЛОЖАЈ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	94
<u> I Уставни положај јавног тужилаштва</u>	<u>94</u>
4.1. Начело поделе власти	94
4.2. Појам и правна природа јавног тужилаштва	102
4.3. Место јавног тужилаштва у уставном систему	105
4.4. Однос јавног тужилаштва и других државних органа	114
4.4.1. Однос јавног тужилаштва и законодавне власти	114
А) Изборне функције	115
Б) Одговорност Врховног јавног тужиоца пред Народном скупштином	116
В) Поступак престанка функције Врховног јавног тужиоца	116
Г) Законодавна функција	117
4.4.2. Однос јавног тужилаштва и извршне власти	122
А) Однос јавног тужилаштва и Владе	123
Б) Однос јавног тужилаштва и полиције	125
В) Однос јавног тужилаштва и министра надлежног за послове правосуђа	132
Г) Однос јавног тужилаштва и министра надлежног за послове финансија	134
Д) Однос јавног тужилаштва и председника Републике	135
4.4.3. Однос јавног тужилаштва и суда	135
А) Судијска независност	136
Б) Самосталност јавног тужилаштва и њен однос са судијском независношћу	138
В) Положај суда и јавног тужилаштва у кривичном поступку	139
Г) Тумачење права од стране суда и јавног тужилаштва	143
4.4.4. Однос јавног тужилаштва и Високог савета тужилаштва	145
4.5. Закључак главе I Уставни положај јавног тужилаштва	146
<u> II Уређење јавног тужилаштва</u>	<u>148</u>
4.6. Врсте јавног тужилаштва	148
4.7. Начела уређења јавног тужилаштва	152
4.7.1. Начело јединства и недељивости	152
4.7.2. Начело самосталности	153
4.7.3. Начело хијерархије	157
4.7.4. Однос самосталности и хијерархије	165
4.7.5. Начело законитости	166
4.8. Избор носилаца јавнотужилачке функције	167
4.8.1. Појам избора и подела избора	167

4.8.2.	Општи и посебни услови за избор носилаца јавнотужилачке функције	167
4.8.3.	Поступак избора носилаца јавнотужилачке функције	168
	<i>А) Критеријуми и мерила за избор јавних тужилаца и главних јавних тужилаца.....</i>	<i>170</i>
	<i>Б) Поступак утврђивања критеријума за избор јавних тужилаца</i>	<i>172</i>
	<i>В) Поступак утврђивања критеријума за избор главних јавних тужилаца</i>	<i>174</i>
	<i>Г) Правни лек против одлуке Високог савета тужилаштва о избору јавних тужилаца и главних јавних тужилаца</i>	<i>176</i>
	<i>Д) Избор Врховног јавног тужиоца</i>	<i>181</i>
4.8.4.	Ступање на функцију.....	184
4.9.	Вредновање рада.....	184
4.9.1.	Период и врсте вредновања	185
4.9.2.	Орган овлашћен за вредновање	185
4.9.3.	Критеријуми и мерила за вредновање рада јавних тужилаца.....	186
4.9.4.	Критеријуми и мерила за вредновање рада главних јавних тужилаца	189
4.9.5.	Поступак вредновања рада носилаца јавнотужилачке функције	190
4.9.6.	Поступак по приговору против одлуке о вредновању рада.....	191
4.10.	Одговорност носилаца јавнотужилачке функције	191
4.10.1.	О одговорности уопште	192
4.10.2.	Политичка одговорност	192
4.10.3.	Кривична одговорност	194
4.10.4.	Дисциплинска одговорност	195
4.10.5.	Грађанска одговорност	198
4.11.	Имунитет и неспојивост	199
4.12.	Престанак функције носилаца јавнотужилачке функције	201
4.12.1.	О престанку уопште	201
4.12.2.	Лични захтев	202
4.12.3.	Престанак држављанства.....	202
4.12.4.	Навршење радног века	202
4.12.5.	Трајни губитак радне способности.....	203
4.12.6.	Разрешење	204
4.13.	Закључак главе II Уређење јавног тужилаштва.....	206
	<i><u>III Надлежност јавног тужилаштва</u></i>	<i><u>209</u></i>
4.14.	Надлежност јавног тужилаштва уопште	209
4.15.	Кривично гоњење	209
4.15.1.	Овлашћења јавног тужиоца у предистражном поступку	213
4.15.2.	Овлашћења јавног тужиоца у истрази.....	218
4.15.3.	Овлашћења јавног тужиоца на главном претресу.....	222
4.15.4.	Овлашћења јавног тужиоца у жалбеном поступку	225
4.16.	Овлашћења јавног тужиоца у поступцима по ванредним правним лековима..	226
4.17.	Кривично гоњење у ширем смислу у другим казним поступцима.....	228
4.17.1.	Овлашћења јавног тужиоца у прекршајном поступку.....	228
4.17.2.	Овлашћења јавног тужиоца у поступку за привредне преступе	232
4.18.	Заштита јавног интереса	233
4.18.1.	Подношење правних средстава у грађанским стварима	234

4.18.2.	Подношење предлога за продужење хитних мера по Закону о спречавању насиља у породици.....	237
4.18.3.	Подношење правних лекова против правноснажних судских одлука у грађанским и управним стварима.....	238
4.18.4.	Подношење правних средстава у поступку пред Уставним судом.....	240
4.18.5.	Отклањање нормативних несагласности ради заштите права грађана.....	242
4.19.	Закључак главе III Надлежност јавног тужилаштва.....	243
	<i><u>IV Јавно тужилаштво у пракси Уставног суда.....</u></i>	<i><u>244</u></i>
4.20.	О положају јавног тужилаштва у пракси Уставног суда уопште.....	244
4.21.	Поступак по уставној жалби.....	245
4.21.1.	Примена одлагања кривичног гоњења.....	246
4.21.2.	Закључење споразума о признању кривичног дела.....	250
4.21.3.	Делотворност истраге.....	251
4.21.4.	Правна сигурност.....	253
4.21.5.	Права оштећених у кривичном поступку.....	254
4.22.	Нормативна контрола.....	254
4.23.	Закључак главе IV Јавно тужилаштво у пракси Уставног суда.....	259
	<i><u>V Јавно тужилаштво у ванредном стању.....</u></i>	<i><u>260</u></i>
4.24.	Поступање јавног тужилаштва у ванредном стању.....	260
4.25.	Поступање јавног тужилаштва након укидања ванредног стања.....	263
4.26.	Утицаји на рад јавног тужилаштва и њихова оправданост у ванредним околностима.....	264
4.27.	Закључак главе V Јавно тужилаштво у ванредном стању.....	266
5.	ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО КРОЗ ПРИЗМУ ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ УСТАВНОГ ПРАВА.....	267
5.1.	Међународни стандарди о јавном тужилаштву.....	267
5.2.	Регионални стандарди о јавном тужилаштву.....	269
5.2.1.	Савет Европе.....	269
	<i>А) Консултативно веће европских тужилаца.....</i>	<i>270</i>
	<i>Б) Европска комисија за демократију посредством права.....</i>	<i>272</i>
5.2.1.	Европска унија.....	275
5.3.	Јавно тужилаштво у пракси Европског суда за људска права.....	276
5.3.1.	Појам и садржај људских права.....	276
5.3.2.	Право на живот.....	278
5.3.3.	Забрана злостављања и мучења.....	281
5.3.4.	Право на слободу и сигурност.....	284
5.3.5.	Право на правично суђење.....	289
5.3.6.	Слобода изражавања.....	296
5.4.	Закључак петог дела.....	299
6.	ЗАКЉУЧАК.....	301
7.	ЛИТЕРАТУРА.....	311
8.	БИОГРАФИЈА.....	343

Прилог 1: Изјава о ауторству.....	345
Прилог 2: Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада.....	346
Прилог 3: Изјава о коришћењу.....	347

СПИСАК НАЈВАЖНИЈИХ СКРАЋЕНИЦА

АУРС - Амандмани I – XXIX , *Службени гласник РС*, бр.115/21

Венецијанска комисија - Европска комисија за демократију посредством права

ЕКЉП – Европска конвенција о људским правима

ЕСЉП – Европски суд за људска права

ЕУ – Европска унија

ЗЈТ из 2023. године - Закон о јавном тужилаштву – *Службени гласник РС*, бр. 10/23

ЗКП - Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21, 62/21

КЗ - Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19

УРС - Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, 115/21, 16/22

1. УВОД

Према Уставу Републике Србије,¹ уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску власт. То је опште прихваћена подела власти како у теорији, тако и у пракси. Народна скупштина је носилац уставотворне и законодавне власти, Влада и председник Републике чине извршну власт, а судска власт припада судовима.

Јавно тужилаштво је регулисано у оквиру посебног, петог дела УРС под називом „Уређење власти“ и строго формално и номотехнички таква композиција уставног текста је упориште за законско и подзаконско регулисање и за тумачење воље уставотворца. УРС не садржи прецизну одредницу јавног тужилаштва, те се поставља питање које место заузима јавно тужилаштво у систему поделе власти и каква је његова правна природа? Да ли је део законодавне или извршне власти, или је пак ближе судској власти, или је засебан уставни орган са *sui generis* компетенцијама?

Врховног јавног тужиоца, који се налази на врху пирамидалне организације јавног тужилаштва, бира Народна скупштина, он одговара овом органу за свој рад, а Народна скупштина је та која бира и четири истакнута правника, изборне чланове Високог савета тужилаштва, које је гарант јавнотужилачке самосталности и у чијој је искључивој надлежности избор и одговорност носилаца јавнотужилачке функције, као и престанак ове функције, што води настанку тезе да је јавно тужилаштво орган Народне скупштине.

Кривично гоњење је доминантна функција јавног тужилаштва, која га заједно са начелом хијерархије у унутрашњој организацији, функционалном сарадњом са полицијом, чланством по положају министра надлежног за послове правосуђа у Високом савету тужилаштва приближава извршној власти. Јавном тужилаштву је поверен и широк спектар надлежности на плану заштите јавног интереса, што усмерава његово деловање ка општим циљевима често од великог интереса и за егzekутиву, која као и на плану селекције кривичног гоњења настоји да интервенише на посредан или непосредан начин у радње и акте јавног тужилаштва.

Истовремено, у вршењу функције кривичног гоњења јавни тужилац је орган предистражног и истражног поступка, који је дужан да на законит и непристрасан начин прикупи доказе у корист и на штету окривљеног. Својство независности инхерентно је судској власти, а УРС јавном тужилаштву приписује јединственост и самосталност. Док је суд носилац посебне гране власти и у организационом и функционалном смислу у потпуности је одвојен од законодавне и извршне власти, јавно тужилаштво одликују организационе и функционалне специфичности, али и сличности са судовима, како у статусним питањима (нпр. постојању посебног државног органа који о њима одлучује, истим условима за избор, напредовање и престанак функције, сличним критеријумима за вредновање рада и основима за покретање дисциплинског поступка), тако и у вршењу компетенција, те се у кривичном поступку сходно примењују правна правила о изузећу, месној надлежности итд. Самосталан, непристрасан и објективан начин вршења кривичног гоњења и заштите јавног интереса од стране јавног тужилаштва, поштовање људских права и придржавање међународних и европских стандарда, сталност функције, вршење функције од стране сваког појединог јавног тужиоца у пуном капацитету, гаранције независног и непристрасног поступка избора, напредовања, утврђивања одговорности и разлога за престанак функције јесу кључне повезнице са судском влашћу.

¹ УРС, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, 115/21, 16/22.

Ипак, јавно тужилаштво није суд, ни на који начин није интегрисано у судски систем, већ делује засебно, али оба ова органа спадају у главне и типичне правосудне органе. Јавно тужилаштво иницира кривично гоњење и покреће грађанске поступке, жалбене поступке, као и поступке по ванредним правним лековима. Суд врши узвишену улогу пресуђења правне ствари, али да би дошао у ту позицију, нужна је активност јавног тужиоца. Кривично гоњење за кривична дела за која се гони по службеној дужности представља оригиналну надлежност јавног тужиоца, који у складу са начелом легалитета и официјелности одлучује аутономно да ли ће покренути кривични прогон или не и у ком правцу ће се кривични поступак водити. У том сегменту забрањен је сваки утицај на јавног тужиоца, како од представника других грана власти, тако и правних, односно физичких лица. Ови аргументи говоре у прилог тези да јавно тужилаштво делује као јединствени орган, који се не може подвести ни под једну грану трихотомне поделе власти иако постоји испреплетаност у односима са представницима законодавне, извршне и судске власти.

Набројане карактеристике јавног тужилаштва чине суштинске тачке позитивноправног, уставног регулисања положаја овог органа, које могу бити и комплементарне и јединствене, али и опречне и контрадикторне, што указује на сложеност теме докторске дисертације, као и њен евидентни значај пошто је у нашој доктрини она фрагментарно анализирана.

Због тога ова дисертација започиње анализом настанка и конституционализације јавног тужилаштва применом историјског метода у Европи и код нас. Историјски развитак јавног тужилаштва, његов уставни положај и овлашћења превасходно у кривичном поступку важан су сегмент истраживања. У домаћи уставни систем јавно тужилаштво је уведено Уставом ФНРЈ из 1946. године и било је устројено као орган Народне скупштине, који је имао превасходно право надзора над правилном применом закона од стране министарстава и њима потчињених органа и установа ФНРЈ и народних република, службених лица и свих грађана. Уставни закон из 1953. године је изоставио регулисање положаја јавног тужилаштва. Од Устава СФРЈ из 1963. године тужилаштво се поступно развијало у правцу данашњег концепта, а било је уређено као самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних дела и предузима законом одређене мере и правна средства ради јединствене примене закона и заштите законитости, уз обавезу да се у раду придржава закона, али и политичких смерница усвојених од стране Савезне скупштине, као највишег органа власти. Уставним амандманима из 1971. године започета је федерализација тужилаштва, која је спроведена Уставом СФРЈ из 1974. године. Устав Републике Србије из 1990. године поставио је носиоце јавнотужилачке функције на виши ранг предвиђајући самосталност и сталност функције јавног тужиоца. Устав Републике Србије из 2006. године детаљније је регулисао положај јавног тужилаштва и гарантовао је самосталност у раду носилаца јавнотужилачке функције, а уведена је као уставна категорија функција заменика јавног тужиоца и пробни мандат. Амандманима на Устав из 2022. године² измењени су називи носилаца јавнотужилачке функције, проглашено вршење функције и од стране јавног тужиоца у пуном капацитету, гарантована је сталност функције укидањем пробног мандата, али су и хијерархијска овлашћења конституционализована.

Наредни сегмент истраживања настоји да применом компаративне методе употпуни кључне карактеристике јавног тужилаштва и формира модел за теоријско-практична побољшања у српском уставном оквиру. У зависности од врсте правних система, јавна тужилаштва су део извршне власти као у Савезној Републици Немачкој и Сједињеним Америчким Државама, изједначени су са судовима као у Републици Италији, или су део правосудног система као у Португалској Републици. Упоредноправна решења у регулисању јавног тужилаштва су различита, али неопходна за обраду и издвајање кључних сличности и разлика у функционисању овог државног органа.

² Амандмани I – XXIX – АУРС, *Службени гласник РС*, бр. 115/21.

Нормативни и егзегетски метод су заступљени у следећем делу о позитивном уставноправном аспект јавног тужилаштва у Републици Србији, што обухвата појам и место јавног тужилаштва у уставном систему и односе са представницима законодавне, извршне и судске власти, као и Високог савета тужилаштва, гаранта јавнотужилачке самосталности. Ова питања заједно са свестраним разматрањем уређења јавног тужилаштва тј. начела његове организације - јединствености и недељивости, самосталности, хијерархије и законитости, врсте и поступка избора носилаца јавнотужилачке функције, вредновања рада, врсте одговорности и основа за престанак јавнотужилачке функције, чине централни део дисертације. Како је јавно тужилаштво државни орган, од чијих радњи и поступања зависи кривично гоњење учинилаца кривичних и других кажњивих дела и заштита јавног интереса, за правилну анализу нормативног и стварног положаја јавног тужилаштва од суштинске важности је научна обрада широког спектра надлежности јавног тужилаштва, која је употпуњена јавнотужилачком и судском праксом, као изразом начина функционисања уставних и законских института и механизма у реалном контексту. Даље се надовезује целина посвећена јавном тужилаштву у пракси Уставног суда, која се тиче оцене поступања јавног тужилаштва у поступцима по уставним жалбама, и положаја овог органа у уставном систему у поступцима нормативне контроле. У наставку је разрађено функционисање јавног тужилаштва у ванредном стању када услед посебних, изванредних и непредвидљивих околности треба да заштити јавни интерес. У току ванредног стања су суспендоване редовне активности јавног тужилаштва, али је функција кривичног гоњења интензивирана на плану заштите грађана и спречавања дестабилизације државне власти, те је и тај сегмент од велике важности за комплетирање анализе положаја и улоге јавног тужилаштва у систему државне власти.

Од рада јавног тужилаштва зависи и ефикасност домаћег правосудног система, кроз који се прелама капацитет државе да обезбеди владавину права и заштиту људских и мањинских права и слобода. Јавно тужилаштво у предистражној и истражној фази треба да пружи странкама и другим учесницима у кривичном поступку јаке гаранције непристрасности, независности и ефикасности, што су међународни и регионални стандарди његовог положаја у оквиру процеса интернационализације уставног права. Анализа функција јавног тужилаштва кроз призму поштовања зајемчених људских права и слобода и примене стандарда утврђених праксом Европског суда за људска права су предмет ове докторске дисертације сматрајући првенствено да су неодвојиво повезани и да одлуке представљају обавезне изворе за унапређење јавнотужилачког система, с једне стране, а са друге стране, да постављају фундаментална начела за функционисање модерног јавног тужилаштва.

Наведени делови истраживања положаја јавног тужилаштва разматрају недоумице и перспективе у вези са детерминисањем његовог положаја у систему државне власти због постојања опречних ставова у погледу уставног уређења, класификовања и надлежности јавног тужилаштва, јер у појединим сегментима статуса и надлежности ближе је извршној, у другим судској власти, а опет није формалноправно део ни једне, ни друге, што ће послужити као темељан основ за извођење закључака, који су систематизовани у последњем делу.

Следствено томе, спроведено истраживање заснива се на следећим научним хипотезама:

Јавно тужилаштво није део ниједне од три постојеће врсте власти.

Јавно тужилаштво је уставни орган, коме је поверено вршење функције кривичног гоњења и заштита јавног интереса.

Основна функција јавног тужилаштва је гоњење учинилаца за кривична дела, која обухвата поступање јавног тужилаштва у својству органа у предистражном и истражној фази кривичног поступка и у својству странке у фази главног претреса и у поступцима по правним лековима.

Заштита јавног интереса утврђеног законом је пратећа и хетерогена функција јавног тужилаштва, али је неодвојиви део његових компетенција усмерен на заштиту општег добра.

Позитивноправни начин уређења положаја јавног тужилаштва у Републици Србији садржи низ правнодогматских и практичних недоследности и не пружа егзактан критеријум за његово тачно нормативно и стварно позиционирање.

Перспективе за даљи развој и напредак јавног тужилаштва су позитивне нарочито након усвајања АУРС.

Циљеви истраживања су потврђивање полазних хипотеза кроз идентификовање спорних питања у правној науци и пракси и њихова анализа са историјског, компаративног, нормативног и практичног аспекта, ради постизања подробније и квалитетније разраде места јавног тужилаштва у систему поделе власти, адекватнијег разумевања поступања јавног тужилаштва и разматрања капацитета јавног тужилаштва да ауторитативно делује на плану остваривања својих функција, заштите људских и мањинских права и с тим у вези остваривања принципа владавине права, као основне претпоставке УРС. Испуњењем свих задатих циљева дисертације и спајањем свих релевантних делова настоји се остварити суштински циљ ове дисертације, који се огледа у извесном научном доприносу у области уставног права.

2. ИСТОРИЈАТ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА

У овом поглављу разматран је положај јавног тужилаштва како у раније важећим уставима, тако и у системским законима о јавном тужилаштву и о кривичном поступку налазећи да је такав историјско-упоредни метод морао бити примењен да би се на ваљан начин одмерило његово место у државном систему. Јавно тужилаштво као уставну институцију одређују следећи елементи: основна начела уређења, надлежност, начин избора и начин престанка функције носилаца јавнотужилачке функције и правни режим њихове одговорности. Они су база за елаборацију положаја јавног тужилаштва и употпуњена законском конкретизацијом у системском закону, као и усредсређивањем пажње на овлашћења јавног тужиоца у кривичном поступку и правне ситуације у којима су се прописи примењивали, стварају се претпоставке за теоријско уопштавање и временско комплетирање развоја јавног тужилаштва.

Устави настали после Другог светског рата од 1946. до 1974. године у социјалистичким државама, каква је била и наша, имали су претежно карактер програма, друштвене повеље, односно пројекта за будућност са детаљним нормирањем идеолошких принципа на којима је политички и друштвени систем био заснован и циљева којима се тежило. То је отварало пут да се путем идеологије утиче на стварање, тумачење и примену права и да се тако врши кретање у супротном правцу од онога који би одвео владавини права, правној сигурности, забрани арбитарности и гаранцијама људских права. Након дезинтеграције југословенске федерације и сецесије четири федералне државе донет је Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године, који није успоставио уставни континуитет и државно уређење није било одрживо, што је довело до прелазног решења и стварања Државне заједнице Србија и Црна Гора, која се после кратког времена распала стварајући услове за пун државни субјективитет Србије почев од Устава из 2006. године.

У динамичном друштвено-политичком амбијенту мењао се и положај јавног тужилаштва, који је неминовно потпадао под спољне и унутрашње утицаје, али се у свим превирањима континуирано развијало и изграђивало као државни орган који је, као и суд, концептуално неодвојив део власти.

1.1. Предисторија јавног тужилаштва и процес конституционализације

1.1.1. Настанак јавног тужилаштва у Европи

Рудименти јавног тужилаштва јављају се у периоду федерализма или тачније са краја XII века када је папа Иноћентије III установио гоњење по службеној дужности за кривично дело клевету (*diffamatio*).³ Након Италије, зачеци јавног тужилаштва забележени су почетком XIV века у Француској, чијим краљевима је у извесној мери било пошло за руком да себе учине центром државне власти и да судство поставе на једну и јединствену основу, те су у таквој ситуацији они постављали и своје тужиоце (*procureur du roi*). Ови први тужиоци, правни заступници француских краљева – прокурори, били су чувари фискалних интереса

³ Марина Панта, „Историјско-упоредни преглед јавног тужилаштва“, *Тридесет година јавнотужилачке организације* (ур. С. Ђаковић), Београд 1976, 178.

краљевства, али не само у имовинскоправним споровима у којима су краљеви имали интерес, већ и у кривичном поступку, у ком су преузимали иницијативу за кривично гоњење за кривична дела где је била извесна имовинска корист за благајну краљева и наплаћивали су новчане казне. Краљевски тужиоци су могли да врше кривично гоњење и у случајевима у којима није било приватне пријаве. У Француској је даље у недрина инквизиторског кривичног поступка започела еманципација функције оптужбе и њених носилаца. Током XV века инквизиторски систем замењен је акузаторским, а Французи су ипак одржали и приватно гоњење, које се спроводило у случају нехатних дела. У XVII веку јавни тужилац је добио ексклузивно овлашћење да тражи кривичне санкције, а улога жртве је била ограничена на грађански поступак. Разлог за овакав развој је био повезан са чињеницом да је кривично дело третирано као да је учињено против грађана. Ипак, француски тужиоци какви данас постоје нису настали пре 1808. године.⁴

Прототип савременог тужилаштва израђен је после Револуције из 1789. године Наполеоновим Законом о кривичној истрази (*Code d'instruction criminelle*) из 1808. године. Краљевски тужиоци су замењени установом јавних тужилаца (*ministere public*), која је била потчињена министарству правде, и организована по принципу хијерархије, тј. тако да сваки нижи службеник поступа по службеним упутствима свог претпостављеног. Тужилаштво је било монократски уређено и било је једно и недељиво. По задатку, оно је било орган кривичног гоњења и оптужбе, као и носилац извршења казни. У грађанском поступку, било је чувар јавног интереса и најзад орган надзора над правосуђем и судском полицијом, која му је била потчињена.⁵ Касније, тек са увођењем савременог кривичног поступка у току XIX века, служба јавног тужилаштва је према француском узору пренета у Немачку и Аустрију, а одатле у све друге земље континенталне Европе пошто је дошло до одвајања функције гоњења од функције суђења.⁶

Порекло јавног тужилаштва се често тражи или у римском или грчком праву. У теорији постоје и становишта да се рудименти ове институције сусрећу далеко раније још у античком свету. Тако је у старом Риму, поред *actio popularis* као основног начина иницирања кривичног поступка, функцију гоњења за поједина кривична дела вршио *ex officio* одређени државни орган, а не специјална и посебна институција образована искључиво за то, већ у склопу разних других овлашћења и послова. Чак и у периоду инквизиторског поступка, у коме је, све функције, као и функцију гоњења вршио суд, знало се за државни орган, чији је задатак, поред осталог, био и заштита интереса феудалних господара пред судовима, а Ордонанса донета 25. марта 1303. године први пут званично помиње прокурора као краљевог заступника у стварима у којима је овај био заинтересован.⁷ У односу на римско право, постоје гледишта да се јавно тужилаштво гради као истинска јавна функција у последњем веку Републике. Поједини аутори проналазе трагове идентитета тужилаштва у пет институција римског права: цензор, општи чувар римског морала, браниоци градова, створени да извештавају цара о понашању званичника, иренарх, службеници полиције, председник сталних питања и цезареви прокуратори, које је цар установио да управљају имовином. Међутим, када се анализирају детаљније, према ставу Куње Родригеса (*Cunha Rodrigues*), ниједна од ових институција не поседује карактеристике које данас одређују јавно тужилаштво, али имају одређене предзнаке. Цензори и браниоци градова су слични у одређеним аспектима тужилаштву, иренарси би могли бити претходници правосудне полиције, председници сталних питања имају овлашћења веома слична онима које има јавно тужилаштво. На крају, Цезарови прокуратори испуњавају функције јавног тужилаштва као

⁴ Gwladys Gillieron, *Public Prosecutors in the United States and Europe, A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer International Publishing Switzerland, Zurich 2013, 43-44.

⁵ Драгољуб Димитријевић, *Кривично процесно право*, Савремена администрација, Београд 1976, 120.

⁶ Чедомир В. Стевановић, *Кривично процесно право СФРЈ*, Савремена администрација, Београд 1982, 117.

⁷ Марина Панта, „О јавном тужилаштву - прилог дискусији о проблемима правосуђа“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2/1968, год.LIV, књ. XXXIII, 162.

заступника интереса државе.⁸ Упркос овим сличностима, неки аутори се залажу да не треба мислити да се порекло јавног тужилаштва налази у римским институцијама и праву. Флорес Прада (Flores Prada), с обзиром на порекло јавног тужилаштва на Пиринејском полуострву, користећи Гимена, Касаволу и Руиза Гутијереза, указује, на пример, на установу *advocatus fisci* са функцијом сличном оној коју Куња Родригес описује као цезареве адвокате.⁹

1.1.2. Настанак јавног тужилаштва у Србији

Што се тиче настанка јавног тужилаштва у нашој држави, у време владавине Михаила Обреновића предузети су реформски кораци с циљем јачања кнежевске власти и донети су закони који су имали уставни карактер, међу којима су били Устројеније Државног совјета донето 17. августа 1861. године, Устројеније централне државне управе у Књажевству Србији донето 10. марта 1862. године, Закон о устројству судова донето 20. фебруара 1865. године. Закоником о поступку судском у кривичним делима Кнежевине Србије донетим 10. априла 1865. године раздвојен је кривични поступак у односу на грађанске парнице. Овај законик је представљао рецепцију аустријског кривичног поступка у српском праву.¹⁰ Њиме је била дефинисана и институција државног тужиоца, као једног од носилаца оптужне функције. Тим законом је било предвиђено да ислеђујуће власти тј. полицијски органи спроводе истражне радње и ако нађу да је кривица довољно доказана, подносе тужбу суду, коју могу поднети и црквено-просветне власти. Ако суд нађе да има казненог дела и да је надлежан, предмет је предавао државном тужиоцу, који је испитивао сведоке и вештаке и прикупљао друге доказе од значаја за пресуђење. Потом је он подносио тужбу тј. оптужницу заједно са свим актима ислеђења, и даље заступао оптужбу.

На темељима закона кнеза Михаила развијао се и систем војног правосуђа, који је у појединим решењима предњачио у односу на цивилно правосуђе. Законом о поступку војних судова у кривичним делима донетим у фебруару 1901. године одређене су дужности и утврђен делокруг рада војних тужилаца, који су били постављани указом на предлог војног министра при првостепеним војним судовима. Они су имали право да присуствују свим иследним радњама које су спроводили војни иследници и вршили су надзор над спровођењем истраге. Након добијања предмета од војног иследника имали су обавезу да доставе надлежном старешини предмет са мишљењем да ли да се окривљени изведе пред суд, да се дисциплински казни, да се истрага обустави, да извршено дело није из надлежности војног суда. Ако би надлежни старешина одлучио да се окривљени стави пред суд, тужилац је био дужан да поднесе оптужни акт и заступа оптужбу пред судом, а по доношењу пресуде поднесе жалбу. Државни војни тужилац имао је и обавезу да се стара о извршењу пресуде.¹¹

У Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, а потом и Краљевини Југославији, након шестојануарске диктатуре и укидања Видовданског устава из 1921. године кривични поступак је био уређен по узору на аустријски Законик о казненом поступку за Хрватску и Славонију из 1875. године.¹² Законик о судском кривичном поступку Југославије донет 16.

⁸ Joao Paulo Dias, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, *O Papel do Ministerio Publico: Estudo comparado dos países Latino-americanos*, Almedina, Coimbra 2008, 29.

⁹ *Ibid.*, 29.

¹⁰ Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, *Народна правна историја*, Савремена администрација, Београд 2003, 121.

¹¹ Војислав Ђурђић, Небојша Ранђеловић, Горан Илић, *Српско државно тужилаштво 1804-2004*, Правни факултет у Нишу, 2004, 74-76.

¹² *Ibid.*, 83.

фебруара 1929. године¹³ је доследно спровео тзв. оптужни (акузаторски) процесни систем, и увео потребан нарочит орган – државно тужиоштво (прокуратура), ради обезбеђења права државе на гоњење кривичних дела. Државно тужиоштво је постојало у свим земљама, које су раније припадале Аустро-Угарској, те су се ујединиле са Србијом, али у самој Србији државно тужиоштво као засебна институција није било познато, јер је њен застарели кривични поступак био повезан са старим инвизиторским (истражним) системом, који се изградио још у средњем веку, и који је са различитим изменама и допунама постојао на континенту Европе као једини до XIX века, који је реформисан након француске револуције.¹⁴ Судски поступак за кривична дела могао је да буде покренут само на основу захтева овлашћеног тужиоца. Државни тужилац је био редован и нарочит орган за гоњење кривичних дела, коме је припадала власт и право да у име јавног интереса покрене и спроводи гоњење, који није имао потпуни монопол с обзиром на то да је за кривична дела која нису била од велике објективне важности овлашћени тужилац био приватни тужилац.¹⁵ У надлежност рада државног тужиоца код окружног суда спадало је: покретање извиђаја и истраге за сва кривична дела за која се гонило по службеној дужности, подизање оптужнице и њено заступање на главном претресу, разматрање списка, које је срески суд доставио окружном суду поводом поднетог правног лека, да сам лично или преко свог заменика или заступника суделује у поступку код среских судова, употребљавање правних лекова против судских одлука за које нађе да нису донете у складу са законом и да се стара уопште за све време поступка да се свака неправилност отклони и да се одуговлачење поступка спречи.¹⁶ Према томе, државни тужилац није био само странка, већ је био дужан да се стара да се прикупе докази како на штету тако и у корист окривљеног и могао је да изјави правни лек и у корист окривљеног. Виши и Врховни државни тужилац били су надлежни за учествовање у кривичном поступку пред тим судовима, предузимање корака да се кривични поступак убрза и отклоне неправилности, подношење правних лекова. Врховно државно тужилаштво је водило евиденцију о важним одлукама Касационог суда из кривичног правосуђа и подизало захтев за заштиту закона. Законом је државни тужилац могао бити одређен за вршење и следећих дужности: дужност поступања у дисциплинским предметима особља суда и државног тужиоштва, старања око извршења казни и других нарочитих дужности у грађанским и кривичноправним предметима. Законик о судском кривичном поступку је остао на снази до капитулације старе Југославије дана 06. априла 1941. године, с тим што су се одређене одредбе примењивале и у току окупације од стране домаћих издајника, као и правна правила која нису била у супротности са циљевима Народноослободилачке борбе и револуције, која су примењивана од стране војних судова Народноослободилачке војске и партизанских одреда Југославије.¹⁷

Закон о државном тужиоштву Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца¹⁸ је донет дана 21. марта 1929. године након увођења монархдиктатуре, а претходне године, тачније 29. новембра 1928. године усвојен је његов претходник, који скоро и није био у примени. Закон о државном тужиоштву одредио је тај орган као строго централизовану магистратуру, у којој су сви чланови државног тужилаштва чланови једног организма, карике истог ланца, што је значило да је сваки члан без посебне легитимације овлашћен да предузме све службене радње државног тужиоштва, свако од њих заступа саму институцију, тако да сваки акт извршен од једног од њих у границама своје власти, вреди као да је извршен од стране целог

¹³ Ступио је на снагу 01. јануара 1930. године за целу државу, сем Србије где је добио обавезну снагу 01. априла 1931. године и Јужне Србије, где је добио обавезну снагу 01. јануара 1932. године, Стојан Јовановић, *Потсетник за примену судског кривичног поступка*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1931, 189.

¹⁴ Михаило Чубински, *Научни и практични коментар Законика о судском кривичном поступку Краљевине Југославије од 16. фебруара 1929. године*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933, 41-42.

¹⁵ *Ibid.*, 68-69.

¹⁶ Чл. 39 Законика о судском кривичном поступку за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, *Службене новине*, бр. 45/29; усвојен је 16. фебруара 1929. године, а ступио је на снагу 01. јануара 1930. године.

¹⁷ Чедомир В. Стевановић, *Кривично процесно право СФРЈ*, ИРО Научна књига, Београд 1988, 37-38.

¹⁸ *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 73 XXIX од 21.03.1929. године.

државног тужилаштва. Државно тужилаштво је било устројено као *орган извршне власти са јаким хијерархијском организацијом* који је био сасвим одвојен и независан од судова.¹⁹ Независност се огледала у томе што су судови, приликом одлучивања о предметима од јавног интереса били у обавези да се, пре доношења одлуке, обрате државном тужиоцу да се изјасни о предлогу.²⁰ Постојала су државна тужилаштва при окружним судовима, виша државна тужиоштва при апелационим судовима и Врховно државно тужиоштво при Касационом суду, с тим што је министар правде могао уредбом установити вршиоце дужности државног тужиоца у оквиру срезова. За државног тужиоца могла су бити именована само она лица која су испуњавала услове предвиђене за судије судских инстанци у чијем рангу је било одређено тужилаштво. Исти критеријуми су важили и за заменике тужиоца. Тужиоци и заменици тужиоца постављани су на предлог министра правде и уз сагласност председника Владе указом краља. Тужиоци су имали ранг истоветан потпредседницима одговарајућих судских инстанци, а њихови заменици ранг истоветан судијама тих судских инстанци.²¹

Одредбе Закона о судијама редовних судова о дисциплинским преступима, дисциплинским поступцима и санкцијама примењивале су се и на тужиоце и заменике. Дисциплински поступак против чланова државног тужилаштва могао је покренути министар правде или непосредни старешина тих службеника. О дисциплинским преступима Врховног државног тужиоца одлуку је доносила редовна општа седница Касационог суда у првом и последњем степену. За остале државне тужиоце и заменике државних тужилаца били су надлежни дисциплински судови установљени Законом о судијама редовних судова сходно рангу државног тужиоца или заменика државног тужиоца. Дакле, у погледу изрицања дисциплинских санкција тужиоци и заменици имали су истоветан положај као и судије, без обзира што је према слову Закона тужилаштво улазило у састав извршне власти. Осим тога, дисциплинска власт судова и судских органа над тужиоцима и заменицима тужилаца донекле је мењала законом одређену правну природу државног тужилаштва трансформишући га у орган који једним својим делом улази у круг органа судске власти.²²

У току 1941. године долазило је до фактичког суђења разним непријатељима од стране народа на збору под руководством Комунистичке партије и донети су правни акти од стране штабова појединих партизанских одреда. Предузети су први нормативни кораци ка изградњи војног кривичног процесног права, јер је било ратно доба, а они обухватају Наредбе Врховног штаба НОВ и ПОЈ бр. IV о образовању војних судова из децембра 1941, Наредбу Врховног штаба НОВ и ПОЈ о организацији војних судова од 29. децембра 1942. године и Уредбу о војним судовима од 24. маја 1944. године. Први истражни и тужилачки органи јавили су се почетком рата. Истрагу су водили непосредно судови, али су понегде постојала и колективна истражна тела, тј. истражне комисије које су биле одвојене од суда, јер су се формирале при одредима, а војни суд је постојао при штабу батаљона. Горе наведена наредба из 1942. године уређивала је да истражници сами покрећу кривични поступак, али када су одлучивали о примени мера обезбеђења, или о прекиду истраге, одлуку није доносио сам истражник, већ у споразуму са још једним чланом суда, с тим што је и тада доносио одлуку у своје име тј. као истражник, а не у име суда.²³ Када се претходни поступак окончао, истражник је прерастао у референта тј. лице које је излагало суду дело за које се окривљени окривљује, који је учествовао на главном претресу до формирања одлуке суда, с тим што није право гласа.²⁴ *Овај институт истражника представља претечу јавног тужилаштва као*

¹⁹ В. Ђурђић, Н. Ранђеловић, Г. Илић (2004), 86-87.

²⁰ Горан Илић *et al.*, *Положај јавног тужилаштва у Републици Србији и упоредно правна анализа*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2007, 23.

²¹ В. Ђурђић, Н. Ранђеловић, Г. Илић (2004), 83.

²² Г. Илић *et al.* (2007), 25-26.

²³ Вуко Коззе Гучетић, „Развојни пут, место и функција јавног тужилаштва у друштвено-политичком систему СФРЈ“, *Тридесет година јавнотужилачке организације* (ур. Спасоје Ђаковић), Београд 1976, 19.

²⁴ *Ibid.*, 20.

истражног органа код нас. Иако је иследничка служба била у саставу војних и народних судова, основни задатак је био кривично гоњење ратних злочинаца и народних непријатеља и настала је у току Народноослободилачке борбе и оружане револуције, упоредо са стварањем нове народне власти. Иследник по горе наведеној Уредби из 1944. године је био одређен као војни истражитељ, који је био дужан да води истрагу, односно да прикупља доказни материјал како оптужбе тако и одбране, доносио је одлуку са једним чланом судског већа о притвору, прекиду истраге, а у супротном истражитељ је подизао оптужницу и заступао је пред судом на главном претресу. Војни истражитељ је тако имао двоструку функцију: током истраге он је иследни орган, а по окончању истраге, вршио је функцију војног тужиоца, јер је доносио одлуку о подизању оптужнице.²⁵ Постојали су и војни иследници, који су спроводили претходни поступак, односно по учињеном кривичном делу спроводили су саслушање осумњиченог или сведока, прикупљали доказни материјал и били су овлашћени да одреде притвор, а о свим радњама су били дужни да извести истражитеља и да поступе према његовим упутствима.²⁶

Председништво АВНОЈ-а, односно Национални комитет ослобођења Југославије (НКОЈ) бр. 133 је донео дана 03. фебруара 1945. године одлуку о оснивању Врховног суда ДФЈ и одлуку о установљењу и надлежности Јавног тужиоца Демократске Федеративне Југославије (ДФЈ).²⁷ Овом одлуком *основано је јавно тужилаштво као посебна установа* надлежна да врши надзор над тачним испуњењем закона, и јавни тужилац ДФЈ је добио овлашћење да уређује унутрашњу организацију тужилаштва, на основу ког је дана 25. маја 1945. године донео Упутство за организацију и рад јавних тужилаца предвиђајући постојање посебног Војног одељења јавног тужилаштва ДФЈ, што је указивало да је војно тужилаштво било саставни део организације редовног јавног тужилаштва, уз одређене специфичности. Оне су се огледале у нормативном аспекту, јер су организација и функционисање били уређени посебним Упутствима за организацију и рад јавних тужилаштва у војсци. Њима је било предвиђено да јавни тужиоци у војсци представљају органе јавног тужиоца ДФЈ, који су независни од утицаја војних и управних власти, а на челу Војног одељења се налазио старији помоћник јавног тужиоца ДФЈ, коме су били потчињени сви војни тужиоци. Све заступнике војне оптужбе именовао је јавни тужилац ДФЈ у споразуму са министром народне одбране међу војним лицима и били су дужни да се придржавају прописа о војној дисциплини.²⁸ Организација тужилаштва у војсци је била тростепена и чинили су је Војно одељење при јавном тужилаштву ДФЈ, које је највиши орган војне оптужбе, виша војна тужилаштва, армија Ратног ваздухопловства, Ратне морнарице и КНОЈ-а, и првостепена војна тужилаштва, која су била оформљена при дивизијама или јединицама тог ранга.²⁹ Такође, Одлуком АВНОЈ-а о укидању и неважности правних прописа донетих од стране окупатора и њихових помагача за време окупације од 03. фебруара 1945. године стављени су ван снаге сви кривичнопроцесни прописи донети од стране окупатора и његових помагача и укинут је Законик о судском кривичном поступку. После ослобођења земље кривичнопроцесно право нове Југославије се развијало на основу правила садржаних у Закону о уређењу народних судова из 1945. године, као и у кривичним законима, као што су били: Закон о кривичним делима против народа и државе из 1945. године, Закон о сузбијању недопуштене трговине, шпекулације и привредне саботаже из 1945. године и Закон о забрани изазивања националне и верске мржње и раздора из 1945. године.³⁰

²⁵ Ibid.

²⁶ Ч. В. Стевановић (1988), 39.

²⁷ Ступила је на правну снагу 13.02.1945. године, *Службени лист ДФЈ*, бр. 4/45.

²⁸ Горан Илић, „Војно тужилаштво у првим годинама након Другог светског рата“, *Законик о кривичном поступку и јавно тужилаштво (de lege lata – de lege ferenda)*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2009, 271.

²⁹ Ibid., 272.

³⁰ Ч. В. Стевановић (1988), 41.

1.2. Јавно тужилаштво у социјалистичкој уставности

1.2.1. Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године

Устав Федеративне Народне Републике Југославије (ФНРЈ) из 1946. године³¹ је изражавао комунистичке тековине револуције и грађанског рата. Организација власти је била заснована на начелу јединства власти са федералном структуром земље и представничким органима – Народном скупштином ФНРЈ, врховним органом државне власти, коју су сачињавали Савезно веће и Веће народа и Президијум, као колегијални шеф државе, и Владом ФНРЈ, као највишим органом извршне и управне власти и носиоцем највишег политичког ауторитета. Донет је по узору на Устав СССР-а из 1936. године, који иако је дао широку лепезу грађанским и политичким правима, иза уставне фасаде скривао је основни мотив о свемоћи партије и партијског вође у совјетском друштву и држави и ширењу овлашћења извршне власти.³² Јака позиција државе и државне интервенције у свим областима друштвеног живота предвиђањем и експропријације и национализације у условима успостављеног једнопартијског система и владајућег положаја Комунистичке партије Југославије створили су основ за успостављање и изградњу социјалистичког друштва.³³

Ово је први устав који је извршио конституционализацију јавног тужилаштва и „јавном тужиоштву“ је посвећена посебна глава након уређења народних судова и утврђени су основни принципи рада и организација. Док су народни судови дефинисани као органи правосуђа, јавно тужилаштво је било *орган Народне скупштине ФНРЈ* за вршење надзора ради правилног испуњавања закона од стране свих министарстава и осталих њима потчињених управних органа и установа Федеративне Народне Републике Југославије и народних република, службених лица и свих грађана.³⁴ Сагласно томе, јавно тужилаштво је било контролни орган савезне народне скупштине, као врховног органа државне власти у политичком систему, које је формално карактерисало јединство власти, са широко утврђеном функцијом надзора над извршавањем закона.

Постојало је цивилно и војно тужилаштво, која су се разликовала према надлежности, категорији окривљених и врсти кривичних дела. Персонални састав федералног јавног тужилаштва одређивала је Народна скупштина ФНРЈ, која је бирала и разрешавала јавног тужиоца ФНРЈ и његове заменике на заједничкој седници оба дома.³⁵ Јавни тужилац ФНРЈ је имао директна изборна овлашћења у разгранатом систему тужилачке службе са федералистичким елементима, која су се састојала у ингеренцијама именовања и разрешавања јавних тужилаца народних република и њихових заменика. Јавне тужиоце аутономних покрајина, аутономних области, области, округа и срезова именовао је и разрешавао јавни тужилац републике уз потврду јавног тужиоца ФНРЈ. Од тог изборног

³¹ Устав ФНРЈ, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 10/46.

³² Иако је Устав ФНРЈ у чл. 32 изричито прописивао да законодавну власт СССР врши искључиво Врховни совјет СССР, у правној теорији и пракси извесне одредбе, посебно чл. 49 и чл. 66 протумачени су као да у сфери нормативне делатности дају знатна овлашћења Президијуму и Министарском савету. Тако, у совјетској правној теорији се указује да Президијум Врховног совјета СССР може доносити и да доноси две врсте подзаконских правних аката – указе и уредбе. Указима је могуће регулисати материју која претходно није била уређена законом, као што је могуће и мењати одредбе позитивних закона. Обрнуто, уредбе су акти који се доносе ради извршења закона, вид. Будимир Кошутин, „Сувереност парламента у стварању права“, *Зборник за теорију права*, свеска II, Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука из теорије права, књ. 5, Београд 1982, 133.

³³ Павле Николић, *Уставно право*, Службени лист СРЈ, Београд 1993, 107.

³⁴ Чл. 124 Устава ФНРЈ.

³⁵ Чл. 125, ст. 1 Устава ФНРЈ.

режима били су изузети војни тужиоци премда је војног тужиоца Југословенске армије (ЈА) и остале војне тужиоце постављао врховни командант ЈА,³⁶ кога је именovala Народна скупштина ФНРЈ на заједничкој седници оба дома.³⁷ Било је предвиђено и да се организација тужилачке службе у војсци уређује посебним савезним законом – Законом о војном тужиоштву.³⁸

Главна функција јавног тужилаштва се састојала у општем надзору и контроли над правилним поштовањем закона од стране грађана, свих органа и организација. Јавни тужилац је имао овлашћења да предузима законом предвиђене радње код судова и управних органа, ради заштите општенородне имовине и испуњења државних привредних планова, као и ради заштите права и на закону заснованих интереса државе и других установа, предузећа, друштвених организација и грађана. С тим у вези, јавни тужилац је подносио тужбе и жалбе, имао је право законске интервенције у току судског и управног поступка, као и право да подигне захтев за заштиту законитости против правоснажних одлука судова и управних органа. Осим тога, у надлежности јавног тужилаштва је било и кривично гоњење учинилаца кривичних дела која се гоне по службеној дужности и вођење претходног поступка. Устав ФНРЈ је предвиђао да нико не може бити задржан у притвору дуже од три дана без писменог и образложеног решења суда или јавног тужиоца, као и да се најдужи рок притвора одређује законом.³⁹ За ову алтернатију да се уместо судске одлуке лишење слободе може одредити и одлуком јавног тужиоца посебно се на дванаестој седници Комисије за Устав од 29. септембра 1945. године заложио Лео Гершкович, начелник Министарства за конституанту. То је образложио „тима што је читав истражни апарат под руководством јавног тужиоца, па је зато логично да он даје одобрење за решење о притвору. То намеће и потреба тајности истраге по политичким делима и код великог криминала“. Тиме је Гершкович разоткрио прави разлог због којег тужилац треба да одлучује о лишењу слободе без икаквог ограничења и судске контроле. Посреди је потреба да се очува тајност кривичног поступка у случају политичких кривичних дела, то јест прогона и осуде противника новог комунистичког режима.⁴⁰

Устав ФНРЈ је прокламовао начело независности у раду јавних тужилаца и њихову подређеност јавном тужиоцу ФНРЈ.⁴¹ Међутим, ако се има у виду да је овај устав семантички према тзв. онтолошком мерилу тј. односу према друштвеној стварности, јер не остварује своју основну сврху ограничења политичке власти, већ конзервира комунистичку диктатуру, треба навести и да је Драгољуб Јовановић дана 17. јула 1946. године у расправи о предлогу Закона о јавном тужилаштву изјавио: „Најзад, има једна особина која није јавна, али која је стварна: јавни тужилац, то је партија, државна партија, једина, Партија писана великим словом. Не може се имати ништа против партије, али под условом да не буде једна... Код нас је јавни тужилац без изузетка члан Комунистичке партије. То не пише у закону, али тако је у пракси. А у закону је легализована свемоћ коју тужилац има у пракси. Овакав јавни тужилац инкарнира диктатуру једне партије, обезбеђује једнопартијски систем.“⁴²

Положај јавног тужилаштва био је разрађен у првом послератном Закону о јавном тужиоштву из 1946. године,⁴³ сличан совјетској прокуратури, што потврђује и изјава Ј.

³⁶ Чл. 128, ст. 1 Устава ФНРЈ.

³⁷ Чл. 135 Устава ФНРЈ.

³⁸ Закон о војном тужилаштву – ЗВТ из 1946. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр.104/46, ступио на снагу 25. децембра 1946. и остао је на снази до доношења новог Закона о војном тужилаштву од 11. марта 1955.

³⁹ Чл. 28, ст. 2 Устава ФНРЈ

⁴⁰ Коста Чавошки, „Устав као средство агитације и пропаганде – Устав ФНРЈ од 31. јануара 1946“, *Два века српске уставности* (ур. А. Фира, Р. Марковић), Београд 2010, 334.

⁴¹ Чл.126 Устава ФНРЈ.

⁴² *Ibid.*, 343.

⁴³ ЗТ из 1946. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 60/46; Изменама Закона, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 77/46, укинут је изузев одредаба о подизању захтева за заштиту законитости Законом, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 51/54; доношењем Закона о парничном поступку, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 4/57 и Закона о општем управном поступку, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 52/56 престале су да важе одредбе о подизању захтева за заштиту

Хрнчевића, савезног тужиоца ФНРЈ у периоду 1946-1951, који је истакао следеће: „Све до избијања сукоба са Информбироом 1948. године прикупљали смо, преводили и проучавали разне совјетске правне часописе и инструкције совјетске прокуратуре да би их пренели у наше јавно тужилаштво“.

Јавно тужиоштво је било устројено као орган Народне скупштине ФНРЈ заснован на принципу централизма и хијерархије пошто се на челу јавног тужиоштва налазио и његовим радом руководио јавни тужилац ФНРЈ, који је могао да има два заменика. Њих је бирала и разрешавала Народна скупштина ФНРЈ на заједничкој седници оба дома.⁴⁴ Органи јавног тужиоштва у народним републикама су били јавни тужиоци народних република, аутономних покрајина, аутономних области, области, округа, градова и срезова (градских реона).⁴⁵ Јавне тужиоце народних република је именовао и разрешавао Јавни тужилац ФНРЈ, као и њихове заменике. Остале јавне тужиоце је именовао и разрешавао јавни тужилац републике уз потврду Јавног тужиоца ФНРЈ.⁴⁶ Јавни тужилац ФНРЈ је био одговоран за свој рад Народној скупштини ФНРЈ, односно Президијуму Народне скупштине ФНРЈ, који је имао право да поништи, укине и обустави од извршења акте јавног тужиоца ФНРЈ који нису били у сагласности са законом.⁴⁷ Изричито је било прописано да су органи јавног тужиоштва независни у свом раду од других органа државне власти и свих органа државне управе подређени су само јавном тужиоцу ФНРЈ.⁴⁸ Иако је била гарантована спољна независност јавног тужиоштва, оно је функционисало у унутрашњим релацијама по принципу хијерархије, те су упутства, наредбе и решења виших јавних тужилаца у појединим предметима била обавезна за подређене јавне тужиоце. Такође, виши јавни тужилац је имао право да поништи, укине, измени или обустави од извршења незаконите и неправилне акте подређених јавних тужилаца. Виши јавни тужилац је имао право да непосредно употреби сва права и правна средства која су припадала подређеном јавном тужиоцу.⁴⁹

Надлежности јавног тужиоштва су биле широко постављене, што говори о јакој политичкој моћи овог органа, те је оно с циљем заштите државног и друштвено-економског уређења ФНРЈ и учвршћења законитости имало задатак да врши надзор над правилним испуњењем закона од стране свих министарстава, комисија и комитета савезне владе и влада народних република и њима потчињених управних органа и установа, као и од стране службених лица и грађана, да предузима законом предвиђене радње код судова и управних органа ради заштите општенородне имовине и испуњавања државних привредних планова, као и ради заштите права и на закону заснованих интереса државе и државних установа и предузећа, друштвених организација и грађана и да врши гоњење кривичних дела.⁵⁰ Вршећи право надзора у погледу законитости и правилности рада на подручју државне управе јавни тужилац је имао право да подноси захтев за покретање управног поступка по сопственој иницијативи, или на молбу странака, да се умеша у управни поступак, врши законске интервенције и улаже жалбе ради правилног решавања предмета, открива и сузбија дела саботаже, недопуштене шпекулације, штеточинства, повреде службене дужности, грубе немарности у пословању, којима се наноси штета народној привреди, општенородној имовини, омета испуњавање државног привредног плана, привредна обнова и изградња земље, да предузима сва законска средства за пуно извршавање закона у радним односима, социјалном осигурању, делатности друштвених организација и осталим подручјима

законитости, вид. Регистар правних прописа објављених у Службеном листу СФРЈ 1946-1963, Савремена администрација, Београд 1964, 696.

⁴⁴ Чл. 2 ЗЈТ из 1946. године.

⁴⁵ Чл. 4, ст. 1 ЗЈТ из 1946. године.

⁴⁶ Чл. 4, ст. 4 ЗЈТ из 1946. године.

⁴⁷ Чл. 7, ст. 1 ЗЈТ из 1946. године.

⁴⁸ Чл. 5, ст. 2 ЗЈТ из 1946. године.

⁴⁹ Чл. 20 ЗЈТ из 1946. године.

⁵⁰ Чл. 1 ЗЈТ из 1946. године.

друштвеног живота, да учествује на седницама извршних одбора народног одбора са правом саветодавног гласа.⁵¹

Дакле, јавно тужиоштво је контролисало све органе власти, све облике привредне делатности – пољопривреду, индустрију, банкарство, занатство, саобраћај и све друштвене организације, установе и синдикате. У грађанским предметима јавни тужилац је био овлашћен да поднесе тужбе и предлоге и учествује у судском поступку кад у предмету постоји материјални интерес од већег значаја за државу, државне или друге друштвене организације, кад у поступку учествује странка, која се налази под нарочитом заштитом закона, или којој је потребна нарочита заштита од стране државе, када се у предмету појаве околности услед којих може доћи до покретања кривичног поступка против које од странака, када је предмет од начелне важности са гледишта правилне примене закона, кад закон посебно прописује учествовање јавног тужиоца.⁵² У вршењу кривичног гоњења јавни тужилац је био дужан да води ислеђење, које је обухватало извиђај и истрагу непосредно или преко овлашћених органа, да подиже и заступа оптужницу пред свим судовима по свим кривичним делима која се гоне по службеној дужности. Имао је право да учествује и у кривичном поступку за дела која се гоне по тужби оштећеног, ако нађе да је то потребно ради заштите јавног интереса или лица коме је потребна нарочита заштита од стране државе. Стављао је и предлог за покретање дисциплинског поступка против државних службеника и других лица на раду у служби државе и за покретање осталих дисциплинских поступака, и располагао је овлашћењем да у тим поступцима учествује. Имао је право и да покрене и учествује у поступку због иступа тј. прекршаја.⁵³ Јавни тужилац ФНРЈ и јавни тужиоци народних република и аутономних покрајина имали су овлашћење да подигну захтев за заштиту законитости против правноснажних одлука судова и управних органа којима је повређен закон.⁵⁴ Јавни тужилац ФНРЈ је био дужан да се стара о правилној и јединственој примени закона на целој територији и могао је да поднесе предлог за доношење обавезних тумачења савезних и републичких закона, као и предлог за оцену сагласности закона републике са савезним уставом и законима.

Ради учешћа народа у остваривању задатака јавног тужиоштва, јавним тужиоцима су помагали народни тужиоци као добровољни сарадници, које су бирали грађани на својим зборовима у привредним предузећима, надлештвима, установама, улицама и насељима већих градова, селима и местима.⁵⁵

Савезним Законом о војном тужиоштву војно тужиоштво је било дефинисано као орган за вршење надзора над правилним извршавањем закона од стране свих органа ЈА.⁵⁶ На челу војног тужиоштва налазио се војни тужилац ЈА, а њега је, као и остале војне тужиоце, њихове заменике и помоћнике постављао и разрешавао врховни командант ЈА.⁵⁷ Органи војног тужиоштва су били војни тужиоци армија и других војних јединица и установа истог или вишег ранга, војни тужилац Београдског гарнизона и војни тужиоци дивизија и других војних јединица и установа истог или вишег ранга.⁵⁸ Задаци војног тужиоштва су били двојакостављени и огледали су се у поступању у управном и кривичном поступку. Сагласно томе, оно је било овлашћено да пред органима ЈА по сопственој иницијативи или по молби странака покрене управни поступак, да се умеша у поступак, врши законске интервенције и улаже жалбе ради доношења законите и правилне одлуке, као и да у кривичним стварима из надлежности војних судова покрене кривично гоњење и врши ислеђење, да код војних судова подиже и заступа оптужнице, да предузима законом

⁵¹ Чл. 9 ЗЈТ из 1946. године.

⁵² Чл. 10 ЗЈТ из 1946. године.

⁵³ Чл. 11 ЗЈТ из 1946. године.

⁵⁴ Чл. 12 ЗЈТ из 1946. године.

⁵⁵ Чл. 22 ЗЈТ из 1946. године.

⁵⁶ Чл. 1, ст. 1 ЗВТ из 1946. године.

⁵⁷ Чл. 1, ст. 2 ЗВТ из 1946. године.

⁵⁸ Чл. 4 ЗВТ из 1946. године.

предвиђене радње с циљем отклањања неправилности у току поступка, улаже жалбе и подиже захтеве за заштиту законитости против правноснажних одлука војних судова и осталих војних органа, као и да врши надзор над извршавањем пресуда војних судова.⁵⁹ Ислеђење кривичних дела вршили су војни тужиоци непосредно или преко војних иследника, или штаб ако у јединици није постојао војни иследник.⁶⁰ Војни тужилац ЈА је имао једини овлашћење да поднесе и захтев за заштиту законитости против правноснажних одлука војних судова и осталих војних органа ако је њиховим одлукама повређен закон, као и право да против правноснажних одлука грађанских судова и органа државне управе подигне захтеве за заштиту законитости у споразуму са јавним тужиоцем ФНРЈ ради заштите права и интереса ЈА.⁶¹ Било је могуће да војни тужилац ЈА по претходном одобрењу војног команданта ЈА у појединим случајевима повери заступање оптужбе пред војним судом органу јавног тужиоштва ФНРЈ.⁶² Виши војни тужилац је био овлашћен да непосредно употреби сва права и правна средства која припадају подређеном војном тужиоцу,⁶³ а такође упутства, решења и наређења војног тужиоца ЈА су била обавезна за све органе војног тужиоштва, што јасно указује да су војна тужилаштва била заснована на принципима хијерархије, централизма и монократског уређења. На савезном закону је била заснована организација војног тужилаштва све до 31. марта 1955. године када је донет нови Закон о војном тужилаштву.⁶⁴

Године 1948. донет је Закон о кривичном поступку,⁶⁵ којим је кривични поступак у ствари регулисан као средство за остваривање државне политике и учвршћивање власти радничке класе и радног народа и за борбу против развлашћене буржоазије и остатака непријатељских елемената из доба рада. Израђен је по угледу на совјетско кривично процесно законодавство, што је утицало на положај појединих субјеката у кривичном поступку, посебно на положај јавног тужиоца и окривљеног. Није познавао претпоставку невиности, али је прописао да се приликом испитивања мора поштовати личност окривљеног и да се према њему не смеју употребити сила, претња, обмана ни сличне мере да се дође до изјаве или признања.⁶⁶ Ислеђење је посебна фаза кривичног поступка, која је била подељена на две - извиђај и истрагу. Циљ ислеђења је био да се установи да ли је и које кривично дело учињено, ко је учинилац и да ли постоје претпоставке за гоњење, као и да се прикупе потребни докази и установе чињенице које су од важности за утврђивање кривичне одговорности и степена друштвене опасности дела и учиниоца.⁶⁷ За кривична дела за које се гони по службеној дужности извиђај је спроводио јавни тужилац или иследни орган, а истрагу јавни тужилац, иследник јавног тужиоца или овлашћени иследници Управе државне безбедности (УДБ). Иследни органи су подељени на три категорије: иследници јавног тужиоштва и органа унутрашњих послова, органи УДБ, који су поступали за кривична дела која су се односила на државно уређење (нпр. шпијунажа, саботажа, диверзија, тероризам, кривична дела против индустрије, пољопривреде, саобраћаја, ратне злочине), а не општи криминалитет у складу са Упутствима за рад иследних органа УДБ од 06. јуна 1947. године – Упутства,⁶⁸ као и службена лица јавног тужиоштва и органа унутрашњих послова.⁶⁹ То

⁵⁹ Чл. 2 ЗВТ из 1946. године.

⁶⁰ Чл. 5 ЗВТ из 1946. године.

⁶¹ Чл. 10 ст. 2 ЗВТ из 1946. године.

⁶² Чл. 9 ЗВТ из 1946. године.

⁶³ Чл. 8 ЗВТ из 1946. године.

⁶⁴ Здравко Матић, „Војно тужилаштво Југословенске Армије (1941-1955)“, *Радови Завода за повијесне знаности ХАЗУ у Задру*, 63/2021, 369.

⁶⁵ ЗКП из 1948. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 97/48.

⁶⁶ Чл. 157 ЗКП из 1948. године.

⁶⁷ Чл. 107 ЗКП из 1948. године.

⁶⁸ Пропис није потписан, не зна се ко га је донео, већ се завршава само поруком „Смрт фашизму – Слобода народу“, вид. Борис Беговић, „Правно регулисање послова државне безбедности Социјалистичке Југославије: између легалности и легитимности“, *Социјалистичко право у Југославији 1945-1990*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2024, 801.

уједно указује да је постојала паралелна примена ЗКП из 1948. године и Упутстава УДБ. Ова упутства нису садржала одредбу о забрани употребе силе, претње или обмане, већ забрану постављања сугестивних питања и налагала су иследницима да омогуће лицу које се саслушава да изнесе све чињенице у своју корист осим ако оне немају за сврху одуговлачење поступка,⁷⁰ као и да окривљеном постављају логична, кратка и конкретна питања.⁷¹ Овлашћења иследних органа су се огледала у спровођењу извиђаја и истраге, с тим што је УДБ била надлежна само за истраге, затим у оцењивању доказа, одређивању мера за обезбеђење присуства окривљеног. Иследни органи су имали дужност утврђивања материјалне истине и чињеничне грађе за доношење законите одлуке.⁷² Такође, постојала је дужност суда, тужиоца и иследних органа да омогуће окривљеном да оствари одбрану тиме што би се изјаснио о чињеницама које га терете и навео све околности које му служе за одбрану.⁷³ Била је установљена дужност сарадње и помоћи свих државних органа, организација и грађана са судовима, јавним тужилаштвима и иследним органима у вршењу њихове службе, а нарочито у вези са откривањем кривичних дела и проналажењем учинилаца.⁷⁴ Истрага је била обавезна ако се за кривично дело могла изрећи смртна казна и за друго тешко кривично дело под условом да је познат идентитет учиниоца. У случају покретања истраге било је обавезно одређивање истражног затвора. Притвор је био сличан данашњем задржавању и наредбу о притвору је доносио јавни тужилац или иследни орган. Био је обавезан за поједина кривична дела, што је било прописано материјалноправним прописима и трајао је три дана, али га је јавни тужилац могао продужити највише за три месеца. Јавни тужилац народне републике, односно аутономне покрајине могао је тај рок продужити за још два месеца, а по одобрењу јавног тужиоца ФНРЈ притвор се могао продужавати из важних разлога на свака два месеца.⁷⁵ Истражни затвор је претеца данашњег притвора, али је био неограниченог трајања. Могао је бити одређен само под условом да је покренута истрага, а решење је доносио само суд или јавни тужилац.⁷⁶ Након ислеђења, јавни тужилац је подносио оптужницу, против које није био дозвољен приговор. Ипак, кривични суд је морао да врши контролу оптужнице по службеној дужности на тзв. припремној седници. На главном претресу примењивала су се начела усмености, непосредности и јавности и била је доминантна руководећа улога председника већа, који је имао дужност да се стара о свестраном претресању ствари и проналажењу истине,⁷⁷ предлагању доказа током читавог поступка, чак је имао овлашћење да изведе доказе од којих су странке одустале или је пак окривљени признао, у ком случају су могли да се изводе и други докази. Оптужени се на главном претресу није могао принудити да одговара на постављена питања, а ако одбије, читао се исказ дат у фази ислеђења.⁷⁸ Жалба је била предвиђена као једини правни лек, а као жалбени основ била је наведена битна повреда

⁶⁹ Чл. 18, ст. 1, тач. 8 ЗКП из 1948. године.

⁷⁰ Чл. 79, ст. 1 Упутстава.

⁷¹ Чл. 79, ст. 2 Упутстава.

⁷² Ова обавеза за јавне тужиоце је постојала и по ЗЈТ из 1946. године, у складу са чл. 12 којим је прописано да у вршењу ислеђења јавни тужилац и његови иследни органи обавезни су извести начисто чињенично стање и иследити како чињенице које иду на штету окривљеног тако и чињенице које иду у његову корист, као и друге околности које осветљују степен друштвене опасности кривичног дела и учиниоца.

⁷³ Чл. 3, ст. 2 ЗКП из 1948. године.

⁷⁴ Чл. 14 ЗКП из 1948. године.

⁷⁵ Чл. 142 ЗКП из 1948. године.

⁷⁶ Разлози за лишење слободе били су формулисани у чл. 140 ЗКП из 1948. године и састојали су се у затицању лица на самом делу, опасности од бекства, опасности од доказне опструкције, опасности од понављања кривичног дела, али и у Упутствима, те је у складу са чл. 21 било више основа за притвор, као што су: кад је опште познато да је лице непријатељ народа или сарадник окупатора, када се у стану неког лица или у његовим просторијама пронађу трагови кривичног дела или учиниоца, када оштећени или очевици са довољно основа указују на одређено лице као учиниоца кривичног дела. По овим основима и јавни тужилац је могао да одреди истражни затвор на предлог УДБ.

⁷⁷ Чл. 224 ЗКП из 1948. године.

⁷⁸ Чл. 221, ст. 2 ЗКП из 1948. године.

прописа кривичног поступка на главном претресу, али не и фази ислеђења. Било је дозвољено и понављање кривичног поступка на штету и у корист осуђеног на предлог републичког и савезног јавног тужиоца, док је одлуку доносио Врховни суд. Била су прописана и два ванредна правна средства: ванредно ублажавање казне и захтев за заштиту законитости.

Дакле, јавни тужилац је био *dominus litis* ислеђења, а у судској фази кривичног поступка је имао положај и државног органа и странке. Као државном органу била су му дата овлашћења да се стара о правилном и брзом вођењу поступка и о јединственој примени кривичног закона, да покреће поступак, да води ислеђење и да предузима мере обезбеђења у погледу кривичних дела за која се гони по службеној дужности, да учествује у поступку по делима за која се гони по приватној тужби ако нађе да је то потребно ради заштите општег интереса или интереса лица која стоје под нарочитом заштитом државе, да у току ислеђења доноси решења о обустави и о прекиду поступка у погледу кривичних дела за која се гони по службеној дужности, да подиже оптужбу и да је заступа на главном претресу,⁷⁹ да изјави жалбу и на штету и у корист окривљеног,⁸⁰ да му се по изјављеној жалби списи предмета доставе на разматрање, да изјављује захтев за заштиту законитости⁸¹ и др. Као странци дата су му овлашћења да подиже и заступа оптужбу у судском поступку.

На IV пленуму Централног комитета Комунистичке партије Југославије од 03. и 04. јуна 1951. године донете су одлуке о јачању правосуђа и законитости и у реферату Александра Ранковића „За даље јачање правосуђа и законитости“ указано је на недостатке у раду УДБ-а и органа унутрашњих послова уз напомену да се они морају препустити судовима без мешања партијских и извршних органа у њихов рад, да је потребно хитно уредити правну заштиту личних и имовинских права грађана и изменити закон тако да истрага пређе у искључиву надлежност судова. Критикован је привилегован положај јавног тужилаштва, које се „туторски наметало судовима“ и говорило се о „сервилности судија према тужиоцима и великом мешању тужилаца у рад судова“.

1.2.2. Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти из 1953. године

Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти из 1953. године⁸² означио је нове путеве у друштвено-политичком и економском развоју социјалистичке земље и трасирао је пут друштвеном самоуправљању од стране радних људи и грађана у свим сферама друштвеног живота. Фрагментарно је уређивао уставну материју, те није потпун и целовит устав, али је увео самоуправљање радног народа и завео принцип скупштинске владавине. Измењен је састав савезне Народне скупштине, коју су чинила два дома: Савезно веће, као дом класичног политичког представништва, и Веће произвођача, као дом економског представништва произвођача, и установљена су два извршна органа парламента – председник Републике и Савезно извршно веће.

Уставни закон из 1953. године је пошао од истакнутих демократских и марксистичких преписа, чак и ставова о скупштини као политичком носиоцу законодавних и извршних функција и о извршним органима као самосталном, али органском делу представничких

⁷⁹ Чл. 35 ЗКП из 1948. године.

⁸⁰ Чл. 258, ст. 2 ЗКП из 1948. године.

⁸¹ Чл. 299 ЗКП из 1948. године, а то овлашћење у случају када је повређен закон имали су: јавни тужилац ФНРЈ, јавни тужилац Народне Републике, јавни тужилац аутономне покрајине, председник Врховног суда ФНРЈ, председник Врховног суда Народне Републике, председник Врховног суда аутономне покрајине.

⁸² Уставни закон из 1953. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 3/53.

тела,⁸³ што указује да је извршна функција била концентрисана у законодавној. Савезно извршно веће је постављало и разрешавало поред државних секретара, подсекретара, гувернера Народне банке ФНРЈ, савезног јавног правобраниоца и савезног јавног тужиоца,⁸⁴ чиме је и јавно тужиоштво ФНРЈ променило назив у Савезно јавно тужилаштво. Осим ове одредбе, положај јавног тужилаштва (али ни судства) није било предмет уставног регулисања, што је јасно указало на *промену концепције уставног третмана јавног тужилаштва*. Јавно тужилаштво је престало да буде орган Народне скупштине и добило је положај органа у ширем склопу државне управе са посебном самосталношћу и посебним овлашћењем која произлази из његове функције. Његово својство органа управе у ширем смислу произлазило је из права Савезног извршног већа да врши и према тужилаштву, као и према другим самосталним органима управе, надзор у погледу законитости аката, других права која су произлазила из постојеће опште одговорности савезне управе том извршном органу скупштине.⁸⁵

Закон о јавном тужиоштву донет је 1954. године,⁸⁶ и регулисао је подробније положај јавног тужиоштва у систему власти, државног органа који је вршио функцију кривичног гоњења и имао друга законом одређена права и дужности. Од надзорног органа Народне скупштине јавно тужилаштво је у организационом смислу уобличено у самосталан орган, који је радио на основу закона, као и на основу смерница Савезног извршног већа, тј. републичког извршног већа уколико се тиче републичког јавног тужиоца.⁸⁷ *Основно право и дужност јавног тужиоштва је било гоњење учинилаца кривичних дела и учинилаца привредних преступа*, које обухвата старање о откривању кривичних дела и проналажењу њихових учинилаца, стављање захтева за покретање кривичног поступка, подизање и заступање оптужбе, изјављивање редовних и ванредних правних лекова. За разлику од раније широке функције у виду контроле законитости, изричито је било прописано да је јавно тужиоштво било овлашћено да покрене управни спор ако је управним актом повређен закон у корист појединца или правног лица на штету друштвене заједнице.⁸⁸ Савезно извршно веће постављало је и разрешавало Савезног јавног тужиоца. Заменике Савезног јавног тужиоца постављао је и разрешавао Савезни јавни тужилац на основу сагласности Савезног извршног већа. Републичког јавног тужиоца и његове заменике је постављао и разрешавао Савезни јавни тужилац на основу сагласности Републичког извршног већа. Покрајинског јавног тужиоца и његове заменике је постављао и разрешавао јавни тужилац Народне Републике Србије на основу сагласности Покрајинског извршног већа. Окружног и среског јавног тужиоца и његове заменике постављао је и разрешавао Републички јавни тужилац на основу сагласности Републичког извршног већа, на подручју Аутономне Покрајине Војводине на основу сагласности Покрајинског извршног већа, а на подручју Аутономне Косовско-метохијске области на основу сагласности обласног извршног већа.⁸⁹ У функционалном смислу осим вршења контроле над законитошћу рада органа и организација, јавно тужилаштво је постало део правосудног система, јер је његов основни посао био гоњење учинилаца кривичних дела и привредних преступа. Поред тога, активност јавног тужилаштва је долазила до изражаја и у неким другим пословима, али само *in supsidium*, тј. само када други, специјално за то овлашћени органи нису предузели одређене радње и била је концентрисана на борбу против друштвено-штетне делатности. Стога, није више у његовој надлежности било непосредно вођење претходног поступка, учествовање у парничном,

⁸³ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд 1972, 230.

⁸⁴ Чл. 79, ст. 1, тач. 9 Уставног закона из 1953. године.

⁸⁵ Ј. Ђорђевић (1972), 728.

⁸⁶ ЗЈТ из 1954. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 51/54, 57/54, 15/57, 52/61, 53/62.

⁸⁷ Чл. 2 ЗЈТ из 1954. године.

⁸⁸ Чл. 8 ст. 1 ЗЈТ из 1954. године.

⁸⁹ Чл. 20 ЗЈТ из 1954. године.

ванпарничном, извршном и управном поступку, изузев у одређеним случајевима, као и учествовање у административно-казненом и дисциплинском поступку.⁹⁰

За разлику од положаја и функција, пирамидална, строго централизована организација јавних тужилаштава остала је непромењена, као и принципи уређења овог органа. Спољашња и унутрашња организација јавног тужилаштва заснивала се на принципима јединства и недељивости, строге хијерархије и монократског уређења. Гарантована је независност јавног тужилаштва у вршењу функција. Међутим, и поред прокламације да јавно тужилаштво врши функцију кривичног гоњења на основу устава и закона, што би требало да буде гаранција функционалне самосталности, оно је било дужно да поступа у оквиру смерница Савезног и Републичког извршног већа. Зато се, и поред прокламоване независности, може рећи да је јавно тужилаштво у значајној мери било зависно од извршне власти и да је било самосталан државни орган у ширем склопу управе који је у сфери надлежности био део правосуђа, што је указивало на дуалну природу положаја јавног тужилаштва.

Исти принципи организације и деловања редовног јавног тужилаштва важили су и за војно тужилаштво. Његов положај у правосудном систему, организација и надлежност били су уређени Законом о војном тужиоштву из 1955. године,⁹¹ при чему је задржана основна надлежност у виду гоњења учинилаца кривичних дела из надлежности војних судова.⁹² Поступало је на основу закона и смерница државног секретара за послове народне одбране. Права и дужности војног тужилаштва вршили су Војно тужиоштво Југословенске народне армије и војна тужиоштва при јединицама и установама.⁹³ Радом војног тужиоштва руководио је војни тужилац Југословенске народне армије, кога је постављао и разрешавао Војни командант оружаних снага ФНРЈ,⁹⁴ који је одређивао и број заменика војног тужиоца у сваком војном тужилаштву.

Прилично је измењен и положај јавног тужиоца у кривичном поступку Закоником о кривичном поступку из 1953. године,⁹⁵ када је истрага из надлежности јавног тужилаштва прешла у надлежност судова и била је гарантована претпоставка невиности.⁹⁶ Тежиште овлашћења јавног тужиоца премештено је са државног органа на јавног тужиоца као странку у судском поступку. У новом кривичном поступку у надлежности јавног тужиоца остао је само извиђај, који се покретао на захтев јавног тужиоца, којим је он руководио, решењем обустављао⁹⁷ или прекидао.⁹⁸ Такође, подносио је предлог да се истрага повери истражном судији.⁹⁹ Истрага је била обавезна ако се поступак водио за кривично дело за које се могла изрећи смртна казна или казна затвора преко двадесет година, с тим што је изменама из 1959. године смањен овај лимит на петнаест година, или ако је било потребно да се пре подизања оптужнице нареди истражни затвор. Први пут је прописано да се неће примењивати теже мере за обезбеђење присуства окривљеног и успешно вођење кривичног поступка ако се иста сврха може постићи блажом мером,¹⁰⁰ а мере су морале бити укинуте и замењене по службеној дужности чим су се стекли услови и постојала је дужност свих органа да притвор

⁹⁰ М. Панта (1968), 163.

⁹¹ ЗВТ из 1955. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 11/55.

⁹² Радивоје Илић, „Тридесет година правосуђа СФРЈ Југославије“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, 15/1975, 89-90.

⁹³ Чл. 3, ст. 1 ЗВТ из 1955. године.

⁹⁴ Чл. 16, ст. 1 ЗВТ из 1955. године.

⁹⁵ ЗКП из 1953. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 40/53 од 30.09.1953. године.

⁹⁶ Ч. В. Стевановић (1982), 38.

⁹⁷ Чл. 146 ЗКП из 1953. године - ако постоје околности које искључују кривичну одговорност, нема доказа да је окривљени учинио кривично дело, наступиле околности које трајно искључују кривично гоњење.

⁹⁸ Чл. 147 ЗКП из 1953. године - ако је учинилац непознат, код окривљеног наступило привремено душевно обољење или привремена душевна поремећености.

⁹⁹ Чл. 157 ЗКП из 1953. године - ако постоји основана сумња да је одређена особа учинила кривично дело за које се гони по службеној дужности.

¹⁰⁰ Чл. 173, ст. 2 и ст. 3 ЗКП из 1953. године.

и истражни затвор сведу на најкраће могуће време.¹⁰¹ Након спроведене истраге, истражни судија је достављао списе јавном тужиоцу како би одлучио о подизању оптужбе. Јавни тужилац је био овлашћен да подигне и заступа оптужницу, односно оптужни предлог (за дела за која је као главна казна прописана казна затвора до две године)¹⁰² пред надлежним судом,¹⁰³ као и да изјави жалбу против неправоснажних судских одлука у корист и на штету окривљеног и подноси изванредне правне лекове против правоснажних судских одлука - захтев за заштиту законитости.¹⁰⁴ Захтев за заштиту законитости против правноснажне судске одлуке и судског поступка подносио је Савезни јавни тужилац ако је био повређен савезни закон, а ако је био повређен закон републике,¹⁰⁵ онда јавни тужилац народне републике, односно Аутономне Покрајине Војводине.

ЗКП из 1953. године је више пута мењан и допуњаван, те је тако прву измену и допуну претрпео 1959. године када је, поред осталог, потпуно уређен на нов начин посебан поступак према малолетницима. Тужиоцу, окривљеном и браниоцу је дато право да присуствују саслушању сведока током извиђаја и истраге ако је вероватно да сведок или вештак неће доћи на главни претрес и ако извиђајни орган нађе да је њихово присуство целисходно, уведена су и два нова случаја обавезне одбране за кривична дела за која се може изрећи казна строгог затвора од 10 година или тежа казна, као и када се окривљеном суди у одсуству. Уведен је обавезан основ за истражни затвор ако је првостепеном пресудом окривљеном изречена казна затвора од 5 година затвора или тежа казна, а окривљени се није налазио у истражном затвору, и унета су правила о одузимању имовинске користи прибављене извршењем кривичног дела. Законик је потом мењан 1962. године,¹⁰⁶ када су промењена правила о условном отпусту.

1.2.3. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године

У променљивом друштвено-политичком систему, који је био базиран на режиму друштвене својине на средствима за производњу, начелу самоуправљања радног народа и изградњи социјализма настао је Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) из 1963. године,¹⁰⁷ карактеристичан по дескриптивном, идеолошком и компликованом нормирању текста. То је други комплетан устав у уставном развоју социјалистичке Југославије, и први акт у историји уставности који је применио нестатистичку концепцију устава. Био је и устав државе, којим се конституише политички

¹⁰¹ Чл. 181, ст. 2 и ст. 3 ЗКП из 1953. године. Притвор и истражни затвор су обавезно одређивани учиниоцу коме прети смртна казна, а факултативни основи за притвор су били: опасност од бекства, опасност од доказне опструкције и поновног вршења кривичног дела. Притвор је одређивао суд или орган унутрашњих послова, а истражни затвор само истражни судија. На основу решења судије среског суда или органа унутрашњих послова окривљени је могао да буде задржан у притвору три дана, а после тога само на основу решења истражног судије о продужењу притвору, који је могао да траје најдуже двадесет један дан. Истражни затвор је на основу решења истражног судије могао да траје најдуже два месеца, један месец по решењу о продужењу већа окружног суда, три месеца по решењу о продужењу већа републичког или покрајинског врховног суда и још три месеца по решењу већа Савезног Врховног суда.

¹⁰² Чл. 400, ст. 1 ЗКП из 1953. године.

¹⁰³ Првостепена стварна надлежност је била подељена између среских судова за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до две године, и окружних судова, као и Врховних судова народних република, АП Војводине и Савезни врховни суд.

¹⁰⁴ Чл. 44 ЗКП из 1953. године.

¹⁰⁵ Чл. 392 ЗКП из 1953. године.

¹⁰⁶ Закон о допунама Законика о кривичном поступку, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 30/62, којим је мењан чл. 476а, који се односи на опозивање условног отпуста, по ком је овај предлог за опозивање условног отпуста из разлога предвиђених чл. 57, ст. 6 Кривичног законика подносио јавни тужилац суду који је донео пресуду у првом степену.

¹⁰⁷ Устав СФРЈ из 1963. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 14/63.

систем - систем власти радничке класе, али и устав друштва, акт самоуправљања и синтетичан нормативни израз целине социјалистичких самоуправних односа.¹⁰⁸ У сфери личних права и слобода дата је готово најкомплетнија заштита људске личности, која по својој садржини и месту у уставном систему квалитативно превазилази традиционалну у суштини буржоаску концепцију личних права и слобода, а велики напредак је постигнут у комплетирању система заштите уставности и законитости увођењем уставног судства и даљим усавршавањем правосудног система у целини.¹⁰⁹

Јавно тужилаштво је поново постало уставна категорија и у VI глави под називом „Судови и јавно тужилаштво“ након уређења судова био је прописан положај јавног тужилаштва. Оваква уставна систематизација је значајна јер је сврставала јавно тужилаштво у правосуђе. Суд је представљао примарну и централну институцију правосуђа, а од осталих органа правосуђа, као што су јавно правобранилаштво, органи који су решавали прекршаје, адвокатура, једино је јавно тужилаштво имало уставни основ и најопштије одређену функцију и структуру у уставу.¹¹⁰ Јавно тужилаштво дефинисано је као самосталан орган који врши кривично гоњење и предузима законом одређене мере и правна средства ради јединствене примене закона и заштите законитости,¹¹¹ чиме су проширене његове функције.

Иако је у организационом смислу јавно тужилаштво било самостално, Уставом СФРЈ из 1963. године је било предвиђено да јавно тужилаштво своју функцију врши на основу закона, а у складу са политиком Савезне скупштине,¹¹² која је именовала и разрешавала Савезног јавног тужиоца,¹¹³ што је била новина. Он је постављао и разрешавао републичког јавног тужиоца уз сагласност републичког извршног већа, а републички јавни тужилац је постављао остале јавне тужиоце. Овако снажно изражен централизам напуштен је Амандманом IV тач. 2 из 1967. године, тако да је републичког јавног тужиоца постављала и разрешавала републичка скупштина, док су остали јавни тужиоци били постављени и разрешени у складу са законом.

Осим редовног јавног тужилаштва, задржано је и даље специјализовано војно тужилаштво, које је вршило функцију јавног тужилаштва у Југословенској народној армији и које је строже поступало у односу на јавно тужилаштво опште надлежности.

Унутрашња организација јавног тужилаштва је била заснована на начелу хијерархије и начелу деволуције, која су први пут постала део уставне материје. Строга хијерархијска субординација нижих тужилаштава у односу на виша састојала се у томе да је јавно тужилаштво – почев од општинских, окружних, покрајинских и републичких јавних тужилаштава до Савезног јавног тужилаштва представљало јединствен, централизован организам, саздан на праву и дужности вишег јавног тужиоца да да нижем јавном тужиоцу обавезна упутства за његов рад¹¹⁴ и да преузме вршење појединих послова за које је надлежан нижи јавни тужилац.¹¹⁵

Године 1965. донет је Закон о јавном тужилаштву СФРЈ,¹¹⁶ који је преузео уставну дефиницију овог органа. Принцип хијерархије је био доминантан у уређењу јавног тужилаштва, те је савезни јавни тужилац вршио надзор над радом свих тужилаца, а сваки виши тужилац непосредни надзор над радом нижих тужилаца. То је подразумевало да је виши јавни тужилац имао право не само да нижим ставља примедбе о недостацима у раду, већ да им даје општа упутства за правилно вршење дужности, а по потреби и упутства за поступање у појединим случајевима и она су била обавезујућа. Виши јавни тужилац је био

¹⁰⁸ Ратко Марковић, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд 1982, 233.

¹⁰⁹ Александар Фира, *Уставно право*, Привредни преглед, Београд 1987, 112.

¹¹⁰ Ј. Ђорђевић (1972), 706.

¹¹¹ Чл. 142, ст. 1 Устава СФРЈ из 1963. године.

¹¹² Чл. 142, ст. 2 Устава СФРЈ из 1963. године.

¹¹³ Чл. 143, ст. 1 Устава СФРЈ из 1963. године.

¹¹⁴ Чл. 144, ст. 1 Устава СФРЈ из 1963. године.

¹¹⁵ Чл. 144, ст. 2 Устава СФРЈ из 1963. године.

¹¹⁶ ЗЈТ из 1965. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/65.

овлашћен да преузме вршење појединих послова за које је надлежан нижи јавни тужилац, као и да овласти нижег јавног тужиоца да поступа у поједином предмету или врши одређене радње из надлежности другог нижег јавног тужиоца.¹¹⁷ Тужилац је био индивидуални носилац овлашћења тужилаштва и наступао је као појединац, јер је његов положај у основи положај странке у поступку. Овај принцип монархског уређења инхерентан је централистичкој организацији јавног тужилаштва.

Аналогно томе, Савезни јавни тужилац, као старешина јавнотужилачког органа федерације, изражавао је монархски принцип организације и рада Савезног јавног тужилаштва. Био је овлашћен на улагање изванредних правних средстава на основу одредби из процесних закона у стварима за које је надлежан Савезни суд, као и обављање других послова одређених савезним законом. Овако конципирана стварна надлежност била је у складу са обимом правосудних функција федерације, са начелом да се целокупни инстанциони судски поступак у стварима из савезне и републичке регулативе довршава у федералним јединицама, уз изузетак оних односа који су од виталног интереса за целину југословенске заједнице, које уставотворац налази нужним осигурати јединственом судском заштитом на нивоу савезног судског органа. Савезно јавно тужилаштво имало је овлашћење на авокацију у инстанционом кривичном поступку пред органима јавног тужилаштва у републици и покрајини ако се радило о кривичним и другим кажњивим делима из савезне регулативе. То упућује на закључак да је овлашћење Савезног јавног тужилаштва да делује као више јавно тужилаштво у односу на јавна тужилаштва у федералним јединицама било ограничено на кривичноправну област, тј. на материју кривичних дела, привредних преступа и прекршаја и то само у стварима из савезне законодавне компетенције. У оквиру тако одређене надлежности Савезни јавни тужилац је могао да користи право авокације и то преузимање поступка у целини, односно до његовог окончања. Није располагао механизмом издавања обавезних упутстава за рад, нити овлашћењем да предузме само поједину процесну радњу коју сматра потребном.¹¹⁸

Раскид везе између јавног тужилаштва и извршне савезне и републичке власти долазио је до изражаја у одредбама о постављању и разрешењу тужилаца. Републичког јавног тужиоца постављао је и разрешавао Савезни јавни тужилац уз сагласност републичког извршног већа и иста правила су важила за ниже јавне тужиоце сагласно њиховом подручју. Заменике и помоћнике Савезног јавног тужиоца је постављао и разрешавао Савезни јавни тужилац уз сагласност Савезног извршног већа, а заменике и помоћнике републичког и покрајинског, као и помоћнике окружног и општинског јавног тужиоца постављао је и разрешавао републички јавни тужилац уз сагласност надлежног извршног већа. Заменике окружног и општинског јавног тужиоца постављао је и разрешавао републички јавни тужилац уз сагласност одговарајуће скупштине среза односно општине.¹¹⁹ Уведен је принцип реименовања јавних тужилаца, као и заменика јавних тужилаца аналогно принципу реизборности судија **по истеку 8 година**, с циљем што успешнијег и бољег остваривања функција тог органа. Тиме се обезбеђивао позитиван утицај друштва на решавање кадровских питања у органима који остварују значајну друштвену улогу и функцију.¹²⁰

Извесним обликом осамостаљивања у односу на органе извршне и законодавне власти јавно тужилаштво је попримило све одлике правосудног органа, схваћеног у ширем смислу, али је особене природе, посебног положаја и специфичних функција.¹²¹ Све функције јавно тужилаштво је вршило на основу закона у складу са политиком Савезне скупштине, као и скупштине социјалистичке републике када примењује законе републике.

¹¹⁷ Чл. 5 ЗЈТ из 1965. године.

¹¹⁸ Фрањо Хирјан, „Јавно тужилаштво у уставним измјенама“, *Архив за правне и друштвене науке (поднаслов уставне промене и правосудни систем)*, 3/1972, год. XLVI књ. XLVI, 295-296.

¹¹⁹ Чл. 24 ЗЈТ из 1965. године.

¹²⁰ Р. Илић (1975), 94.

¹²¹ В. Ђурђић, Н. Ранђеловић, Г. Илић (2004), 108-109.

Основно право и дужност јавног тужилаштва било је гоњење учинилаца кривичних дела и привредних преступа, као и предлагање покретања поступка пред уставним судовима за оцењивање уставности и законитости прописа и других општих аката када се то питање појави у раду јавног тужилаштва,¹²² што је важна и нова функција, праћење и проучавање друштвених односа и појава и обавештавање надлежних органа, као и обавештавање скупштина друштвено-политичких заједница о проблемима у вези са променом закона и другим проблемима из рада јавног тужилаштва¹²³ вршећи превентивне активности, што је израз социјализма. Кривично гоњење се заснивало на начелу легалитета, што је подразумевало да је јавни тужилац као заступник јавног поретка био дужан да предузме кривично гоњење за кривично дело за које се гони по службеној дужности, а у вршењу других надлежности којим обезбеђује примену закона постојала је могућност процене целисходности предузимања радњи.

У домену кривичног гоњења јавно тужилаштво је било овлашћено да се стара о проналаску учинилаца, с тим што није био орган непосредног откривања кривичних дела и учинилаца, да ставља захтев за покретање кривичног поступка против учинилаца кривичних дела за која се гони по службеној дужности, да подиже и заступа оптужбу, изјављује редовне и ванредне правне лекове и да предузима друге радње на које је по закону овлашћено. Овде се убрајало овлашћење јавног тужиоца да подигне захтев за заштиту законитости против правноснажних одлука суда, да покрене управни спор у случају када је управним актом повређен закон у корист појединаца или правног лица на штету друштвене заједнице, да уложи правна средства – тужбе, жалбе, предлоге за извршење и обезбеђење ако општинска и среска скупштина или привредне организације и установе не употребе та средства која им припадају у погледу заштите друштвене имовине којом управљају, предлаже надлежном државном органу да поништи или укине одлуку и друге акте општине тј. њених органа донете ван управног поступка ако сматра да су ти акти незаконити, односно да је њима повређен општи интерес. Тужилаштво је било овлашћено да тражи одлагање и обуставу извршења извршних судских одлука и решења управних органа ако сматра да је њима повређен закон или међународни уговор¹²⁴. Имало је и ингеренције да тражи од државних органа, привредних и друштвених организација одређена обавештења која су потребна за предузимање радњи на које је овлашћено, као и достављање списка.¹²⁵

Правилником о унутрашњој организацији и пословању јавних тужилаштава из 1966. године¹²⁶ регулисано је да општинска, окружна, покрајинска, републичка јавна тужилаштва и Савезно јавно тужилаштво својим општим актима самостално уређују унутрашњу организацију у складу са функцијама и овлашћењима.¹²⁷ Свако јавно тужилаштво доносило је програм и план свог рада,¹²⁸ и акт о систематизацији радних места по врсти и броју уз вођење рачуна о начелу специјализације.¹²⁹ Истакнут је и значај колегијалног рада, који је био организован у виду сталних или повремених радних група, колегијума, где су разматрана питања од посебног интереса за вршење функција и послова јавног тужилаштва, а нарочито друштвени односи и појаве које је пратило јавно тужилаштво, мере које је у свом делокругу требало да предузме, нацрти предлога који су се по важнијим питањима упућивали надлежним органима ради предузимања мера за спречавање кажњивих дела и отклањање незаконитих поступака. Припремани су и састављани нацрти програма и плана рада из области јавнотужилачких функција, нацрти извештаја које је јавно тужилаштво достављало скупштини друштвено-политичке заједнице, разматрана су питања спровођења политике

¹²² Чл. 14, ст. 1 и ст. 2 ЗЈТ из 1965. године.

¹²³ Чл. 7 ЗЈТ из 1965. године.

¹²⁴ Чл. 15, ст. 1 ЗЈТ из 1965. године.

¹²⁵ Чл. 17, ст. 1 ЗЈТ из 1965. године.

¹²⁶ ПОПЈТ из 1966. године - *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/66.

¹²⁷ Чл. 1, ст. 1 ПОПЈТ из 1966. године.

¹²⁸ Чл. 4, ст. 1 ПОПЈТ из 1966. године.

¹²⁹ Чл. 5, ст. 1 ПОПЈТ из 1966. године.

гоњења и кажњавања, јединствене примене закона и уједначавања јавнотужилачке праксе.¹³⁰ Било је предвиђено и да у име јавног тужилаштва јавни тужилац врши процесне радње пред судом и другим органима у кривичном, парничном и другом поступку, а те радње могли су без посебног овлашћења вршити и заменик јавног тужиоца и помоћник јавног тужиоца, док је други радник јавног тужилаштва који је радио на правним пословима могао наведене радње да предузме само на основу посебног овлашћења.¹³¹

Важио је и даље Законик о кривичном поступку из 1953. године, који је 1965. године усаглашаван са Уставом СФРЈ из 1963. године и измењена је стварна надлежност кривичних судова, унета могућност претресања без присуства сведока ако је то неопходно ради непосредног хватања учиниоца кривичног дела, ради заштите безбедности људи и имовине или ако је очигледно да се другачије не би могли обезбедити докази, а орган унутрашњих послова (ОУП) је могао да изврши претрес лица и без присуства сведока и предаје наредбе приликом лишења слободе ако је постојала сумња да лице поседује оружје или оруђе за напад или сумња да ће одбацили или уништити доказе. Такође, уведена је могућност суђења у одсуству окривљеног за кривично дело за које је прописана казна затвора или блажа казна ако је окривљени раније испитан или његово присуство није нужно.

Изменама и допунама Законика о кривичном поступку из 1967. године¹³² извршена је тзв. *мала реформа претходног кривичног поступка*,¹³³ којом приликом је укинута извиђај, као посебна фаза претходног кривичног поступка, коју је спроводио јавни тужилац, и замењен је преткривичним поступком, у ком су јавни тужилац и ОУП прикупљали податке и обавештења о кривичним делима и њиховим учиниоцима. Претходни поступак у ширем смислу је обухватио подношење кривичне пријаве и спровођење истраге на захтев јавног тужиоца од стране истражног судије. Истражни судија је могао пре него што одлучи о захтеву јавног тужиоца да позове јавног тужиоца и окривљеног како би се изјаснили о околностима које могу бити од важности за одлучивање о захтеву или ако је истражни судија сматрао да би из других разлога било целисходно њихово усмено изјашњење, што је говорило о контрадикторности у истрази.¹³⁴ Било је предвиђено да и тужилац и бранилац могу присуствовати испитивању окривљеног, као и увиђају и саслушању вештака и претресању и саслушању сведока.¹³⁵ Поред тога, укинута је полицијско задржавање, јер је ОУП могао да лиши слободе лице у погледу кога је постојао неки од разлога за притвор, али је морао одмах да га спроведе истражном судији и није могао да га задржи. Постојало је и овлашћење истражног судије општинског суда на чијем подручју је учињено кривично дело да задржи лице најдуже три дана од његовог довођења под условом да је требало да предузме хитне истражне радње, а по њиховом завршетку лице се спроводило истражном судији окружног суда осим ако он не нареди нешто друго.

Године 1970.¹³⁶ унета је одредба о равноправној употреби језика народа и народности СФРЈ и о праву окривљеног на употребу свог језика и превођење. Унет је нови притворски основ који се односио на тежину кривичног дела и узнемирење јавности ако је било реч о кривичном делу за које је прописана казна затвора у трајању од најмање 5 година (с тим што је 1973. године повећана ова граница на 10 година), а услед начина извршења, последица или других околности је дошло или би могло да дође до таквог узнемирења јавности да је ради несметаног вођења кривичног поступка или безбедности људи неопходно одређивање притвора. Дато је и право на накнаду штете лицима која су неосновано лишена слободе, што је до тада важило само са лица која су била неоправдано осуђена.

¹³⁰ Чл. 10 ПОПЈТ из 1966. године.

¹³¹ Чл. 24 ПОПЈТ из 1966. године.

¹³² Закон о изменама и допунама Законика о кривичном поступку – ЗИДЗКП из 1967. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 23/67, 50/67.

¹³³ В. Ђурђић, Н. Ранђеловић, Г. Илић (2004), 110.

¹³⁴ Чл. 157, ст. 3 ЗИДЗКП из 1967. године.

¹³⁵ Чл. 165 ЗИДЗКП из 1967. године.

¹³⁶ Закон о изменама и допунама Законика о кривичном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр. 54/70.

Измене и допуне Законика о кривичном поступку из 1973. године¹³⁷ имале су за циљ да учине ефикаснијим кривично гоњење и да се убрза кривични поступак. Односиле су се на претходни кривични поступак и преткривични поступак, где је посебно истакнуто и овлашћење и обавеза јавног тужиоца да предузима потребне мере у вези са откривањем кривичних дела и проналажењем учинилаца и ради усмеравања претходног кривичног поступка. Дата су и шира овлашћења органима унутрашњих послова у преткривичном поступку пошто су новелом Законика из 1967. године били искључени из претходног кривичног поступка,¹³⁸ поново је предвиђена могућност њиховог учешћа у истрази у зависности од врсте кривичних дела, начина извршења и од става јавног тужиоца, који је могао да предложи истражном судији да повери извођење истражних радњи полицији,¹³⁹ и то не само одузимања предмета и претресања стана и лица, већ и других, али не за сва кривична дела већ када је реч о кривичном делу усмереном на подривање или рушење уставног поретка и кривичним делима чији су учиниоци повезани са иностранством, као и другим кривичним делима која су учињена од стране групе или организације. У случају да је учинилац кривичног дела непознат, јавни тужилац је добио могућност да захтева спровођење истражних радњи не само од истражног судије, већ и од полиције, која је могла да предузима тзв. извиђајно-потражне радње.

Последње измене предузете су дана 24. децембра 1976. године, а биле су толико бројне да су довеле до доношења новог Закона о кривичном поступку.¹⁴⁰

Након уставних амандмана из 1967. и 1968. године¹⁴¹ измењен је и орган који именује јавне тужиоце, те су републичке јавне тужиоце именовале републичке скупштине, а одговорност за вршење функција јавног тужилаштва пренета је са федерације на републике.

Због формалног раскида са извршном влашћу и прокламоване самосталности, у литератури је по својој природи јавно тужилаштво означавањем као „самостални орган правосуђа“,¹⁴² односно да „има одлике правосудног органа у ширем смислу, али посебне природе, посебног положаја и специфичних функција“. Спољашње и унутрашње уређење и даље је било засновано на истим принципима, а такође су биле исте и функције које је обављало – кривично гоњење и заштита законитости, са извесним ширењем функција у једном до тада непознатом домену. Конкретно, стављено је у надлежност јавног тужилаштва да прати и проучава односе и појаве значајне за ефикасност гоњења и заштиту законитости и да о уоченим негативним појавама обавештава надлежне органе и организације тадашње социјалистичке друштвене заједнице.

Од уставних амандмана из 1971. године¹⁴³ у друштву је настављен процес изградње самоуправног социјализма, а државно уређење карактерисали су децентрализација власти и конфедерализација савезне државе, што се одразило и на уређење јавног тужилаштва. Дошло је до федерализације тужилаштва, јер је надлежност за именовање републичког јавног тужиоца из надлежности Савезног јавног тужиоца пренета у надлежност републичке скупштине, док је именовање и надлежност осталих тужилаца на републичком нивоу препуштена законској регулативи.¹⁴⁴

¹³⁷ *Службени лист СФРЈ*, бр. 6/73.

¹³⁸ Ч. В. Стевановић (1988), 42.

¹³⁹ Ч. В. Стевановић (1982), 38.

¹⁴⁰ Загорка Симић-Јекић, *Кривично процесно право СФРЈ*, Привредна штампа, Београд 1983, 20.

¹⁴¹ Амандман бр. 4, *Службени лист СФРЈ*, бр. 18/67 и Амандман бр. 16, *Службени лист СФРЈ*, бр. 55/68.

¹⁴² Драгољуб Димитријевић, *Кривично процесно право*, Савремена администрација, Београд 1972, 104.

44 В. Ђурђић, Н. Ранђеловић, Г. Илић (2004), 109.

¹⁴³ Уставни амандмани XX до XLII, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/71.

¹⁴⁴ Амандман XXXI ст. 2 и ст. 3, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/71, који прописује да у областима које су уређене савезним законом, републике и аутономне покрајине у оквиру својих права и дужности могу доносити законе, а ако у областима које се уређују савезним законом такав закони није донет, републике, односно аутономне покрајине могу доносити своје законе ако је то од интереса за остваривање њихових права и дужности.

1.2.4. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године

Устав СФРЈ из 1974. године¹⁴⁵ је увео самоуправни федерализам који је био заснован на основама вишенационалности и националне равноправности, јединству друштвено-економских и основних политичких односа у социјалистичком самоуправљању. Имао је претензија да буде не само основни закон земље него и друштвена повеља самоуправљања. Због стварне сложености односа у социјалистичкој самоуправној Југославији карактерише га неуобичајна ширина материје коју регулише и отуда његова неуобичајна дужина.¹⁴⁶ Он је био темељ за један веома ригидан, крут и хипертрофиран правни систем који није пружао довољно широке оквире да би људи својом иницијативом могли активирати расположиве материјалне и људске потенцијале, да би своја знања и вештине могли ставити у службу сопственог оспособљавања за све сложенији живот и за прибављање за живот потребних средстава. Све док су ти путеви индивидуалног и колективног напредовања затворени правним вентилима, ни правни ни уставни систем не могу задобити подршку. Уместо стварности и законитости дешавало се сусретање са правном и моралном анемијом која је отварала питање послушности, односно непослушности законима.¹⁴⁷ Функције власти и управљање друштвеним пословима у друштвено-политичким заједницама вршиле су скупштине и њима одговорни органи (скупштински систем јединства власти).¹⁴⁸ Поред органа правосуђа, као државних органа, конституисани су самоуправни судови, чија се функција огледала у заштити самоуправних права радних људи и самоуправних организација, заштити слободе и права грађана и обезбеђењу уставности и законитости, и друштвени правобранилац самоуправљања, самосталан орган друштвене заједнице, који је предузимао мере и радње ради заштите самоуправних права радних народа и друштвене својине.

Устав СФРЈ из 1974. године је у глави V под називом „Судство и јавно тужилаштво“ садржао начелне одредбе о јавном и војном тужилаштву. Јавно тужилаштво је дефинисано као самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других законом одређених кажњивих дела, предузима законом одређене мере за заштиту интереса друштвене заједнице и улаже правна средства ради заштите уставности и законитости. Своју функцију врши на основу устава и закона, а у складу са политиком утврђеном општим актима скупштина друштвено-политичких заједница и има право и дужност да обавештава скупштину о примењивању закона и свом раду.¹⁴⁹ Као аналогни орган са јавним тужилаштом било је устројено војно тужилаштво, надлежно за кривично гоњење учинилаца кривичних дела која су у надлежности војних судова и за предузимање одређених мера за заштиту интереса друштвене заједнице и за улагање правних средстава ради заштите уставности и законитости на начин прописан савезним законом.¹⁵⁰ Прописивање организације и уређења јавних тужилаштва није било уређено уставом, већ је било препуштено је републикама и покрајинама у складу са принципом о подели законодавне надлежности између савезне државе и република и покрајина, а и судска функција је добила искључиво републички, односно покрајински карактер – суђење је по правилу отпочињало и завршавало се у републикама и покрајинама.¹⁵¹

¹⁴⁵ Устав СФРЈ из 1974. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 9/74.

¹⁴⁶ Душан Каназир, „Поздравна реч председника САНУ“, *Актуелни проблеми Устава и уставних промена*, зборник радова са научног скупа одржаног 17. и 18. марта 1988. године (ур. Миодраг Јовичић), Београд 1991, 12.

¹⁴⁷ Војислав Становић, „Људска права и положај грађана“, *Актуелни проблеми устава и уставних промена* (ур. Миодраг Јовичић), Београд 1991, 233.

¹⁴⁸ Славољуб Б. Поповић, *О правној држави: нека разматрања*, Драганић, Београд 1995, 109.

¹⁴⁹ Чл. 235 Устава СФРЈ из 1974. године.

¹⁵⁰ Чл. 236 Устава СФРЈ из 1974. године.

¹⁵¹ Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, ИПД Јустинијан, Београд 2005, 165.

Устав СФРЈ из 1974. године је у оквиру VI главе регулисао положај Савезног јавног тужиоца, као и Савезног суда и Савезног друштвеног правобраниоца самоуправљања. Савезни јавни тужилац је вршио функцију јавног тужилаштва у оквиру права и дужности федерације и улагао је правна средства на која је овлашћен савезним законом. Њега је именovala и разрешавала Скупштина СФРЈ.¹⁵² Могао је давати обавезна упутства републичком, односно покрајинском јавном тужиоцу и преузети од њих кривично гоњење у стварима у којима су федерација и савезни закони одређивали кривична дела за која су била надлежна јавна тужилаштва у републикама и покрајинама, као и у стварима које су се односиле на привредне преступе прописане савезним законом за чије су извршавање одговорни савезни закони,¹⁵³ у ком случају је имао иста овлашћења која су имали републички и покрајински тужиоци. То значи да није успостављен однос апсолутне хијерархијске надређености Савезног јавног тужиоца у односу на републичке и покрајинске органе, већ је он постојао само у органиченом обиму у складу са законом и у интересу јединствене примене права.

Први Закон о Савезном јавном тужилаштву¹⁵⁴ уређивао је три базична принципа организације јавног тужилаштва (монократизам, хијерархија и самосталност), чији садржај је био истоветан са садржајем тих принципа у законима из 1946, 1954. и 1965. године. Неспутана хијерархија и ограничена самосталност су „историјски“ принципи организације тужилаштва, који су нашли своје место и у овом закону.¹⁵⁵

Није било ограничења поновног именовања истог кандидата на функцију савезног јавног тужиоца од стране Скупштине СФРЈ, с тим што је морао да има југословенско држављанство, диплому правног факултета, да буде истакнути правни стручњак, који је морално-политички подобна личност за вршење функције.¹⁵⁶ Савезни јавни тужилац и његов заменик су могли бити разрешени пре истека мандата од осам година¹⁵⁷ од стране Скупштине СФРЈ на сопствени захтев, ако су били осуђени на безусловну казну лишења слободе, ако се утврди да су извршили тежу повреду дужности, односно угледа функције коју врше и ако се на основу мишљења надлежне здравствене установе утврди да су трајно изгубили радну способност за вршење функције. Поред тога, до разрешења је могло да дође ако њихово поступање није у складу са политиком утврђеном општим актом Скупштине СФРЈ, или ако се утврди да су морално-политичко неподобни за вршење своје дужности.¹⁵⁸ Закон није правио разлику између основа за престанак функције и разлога за разрешење, већ је само користио термин разрешење.

Савезни јавни тужилац је имао овлашћење да републичком и покрајинском јавном тужиоцу издаје обавезна упутства и могао је да преузме кривично гоњење у стварима у којима је федерација одређивала кривична дела за која су надлежна јавна тужилаштва у републикама и аутономним покрајинама, као и у стварима која су се односила на привредне преступе одређене савезним законом за чије су извршавање били одговорни савезни органи.¹⁵⁹

Савезни јавни тужилац је био овлашћен да у поступку пред Савезним судом подноси правна средства, присуствује седницама и претресима и предузима друге радње.¹⁶⁰ Пред Уставним судом Југославије предлагао је покретање поступка за оцену уставности и законитости савезних закона, као и других савезних прописа и самоуправних аката ако се то

¹⁵² Чл. 372 Устава СФРЈ из 1974. године.

¹⁵³ Чл. 373 Устава СФРЈ из 1974. године.

¹⁵⁴ Закон о Савезном јавном тужилаштву – СЈТ из 1974. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 21/74.

¹⁵⁵ Јавнотужилачки приручник, друго, измењено и допуњено издање, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије (ур. М. Шкулић), Београд 2009, 28.

¹⁵⁶ Чл. 19 СЈТ из 1974. године.

¹⁵⁷ Чл. 18 СЈТ из 1974. године.

¹⁵⁸ Чл. 22 СЈТ из 1974. године.

¹⁵⁹ Чл. 5, ст. 1 и ст.2 СЈТ из 1974. године.

¹⁶⁰ Чл. 10, ст. 2 СЈТ из 1974. године.

питање поставило у раду.¹⁶¹ Био је овлашћен да захтева одлагање, односно прекид извршења извршне судске одлуке донете у управном или другом поступку ако је био мишљења да због повреде савезног закона или међународног уговора треба да употреби правно средство, а због извршења су могле наступити неотклоњиве штетне последице¹⁶² и у том случају одлука о одлагању, односно прекидању извршења је престајала да важи ако савезни јавни тужилац није поднео у року од тридесет дана правно средство.¹⁶³ Савезни јавни тужилац је пратио и проучавао друштвене односе и појаве и давао Скупштини СФРЈ, савезним органима и самоуправним организацијама и заједницама предлоге за спречавање друштвено опасних и штетних појава и за учвршћивање законитости, друштвене одговорности и социјалистичког морала.¹⁶⁴ Имао је право и дужност да обавештава Скупштину СФРЈ о примењивању савезних закона и о свом раду.

Године 1976. донет је савезни Закон о војном тужилаштву, по ком је војно тужилаштво било засновано на истим начелима и обављало је исте задатке као и јавно тужилаштво, али је унутрашња организација била различита. Чинили су га војни тужилац Југословенске народне армије, војни тужиоци су при појединим војним јединицама или војним установама, односно за одређену војну територију.¹⁶⁵ Војне тужиоце је постављао и разрешавао од дужности Врховни војни командант оружаних снага, а заменици и помоћници војног тужиоца су постављани и разрешавани од дужности према прописима о постављању активних војних лица¹⁶⁶ на мандат од четири године са могућношћу реизбора.¹⁶⁷ Услови за стицање својства војног тужиоца су били исти као код редовног јавног тужиоца, с тим што су постојале одређене специфичности. Било је предвиђено да се за војног тужиоца или заменика војног тужиоца може поставити официр правне службе – дипломирани правник који је имао положен испит за чин мајора правне службе или правосудни испит, а за помоћника војног тужиоца, официр правне службе који је био дипломирани правник.¹⁶⁸

Устав Социјалистичке Републике Србије¹⁶⁹ је уређивао јавно тужилаштво у глави V, која је била посвећена „Судству и јавном тужилаштву“. Оно је било детерминисано као самостални државни орган, који је гонио учиниоце кривичних дела и других законом одређених кажњивих дела, предузимао законом одређене мере за заштиту интереса друштвене заједнице и улагао правна средства ради заштите уставности и законитости.¹⁷⁰ Јавно тужилаштво је вршило своју функцију на основу устава, покрајинског устава и закона, а у складу са политиком утврђеном општим актима скупштина друштвено-политичких заједница,¹⁷¹ и имало је задатак да остварује друштвену заштиту самоуправних права радних људи и друштвене својине.¹⁷²

Начин именовања јавних тужилаца од стране скупштина нарушавао је спољну самосталност овог органа, као и чињеница да су приликом вршења функције кривичног гоњења и остваривања начела законитости у раду јавних тужилаштава морали да поступају у складу са политиком утврђеном општим актима друштвено-политичких заједница. Таква уставна одредба, широко тумачена, допуштала је да се, на пример, актима скупштина општина утиче на политику гоњења за привредне преступе или кривична дела утврђена савезним законом, те су тако грађани довођени у неравноправан положај, а тиме се

¹⁶¹ Чл. 12 СЈТ из 1974. године.

¹⁶² Чл. 13, ст. 1 СЈТ из 1974. године.

¹⁶³ Чл. 13, ст. 3 СЈТ из 1974. године.

¹⁶⁴ Чл. 3 СЈТ из 1974. године.

¹⁶⁵ Чл. 16 Закона о војном тужилаштву – ЗВТ из 1976. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/76.

¹⁶⁶ Чл. 22 ЗВТ из 1976. године.

¹⁶⁷ Чл. 23 ЗВТ из 1976. године.

¹⁶⁸ Чл. 21 ЗВТ из 1976. године; Ч. В. Стевановић (1988), 136.

¹⁶⁹ Устав СРС, *Службени гласник Социјалистичке Републике Србије*, бр. 8/74, престао је да важи доношењем Устава Републике Србије из 1990. године.

¹⁷⁰ Чл. 258, ст. 1 Устава СРС.

¹⁷¹ Чл. 258 ст. 2 Устава СРС.

¹⁷² П. Николић (1993), 330.

истовремено доводио у питање и принцип законитости и једнакости пред законом. Осим тога, прописи које је у вршењу своје функције примењивало јавно тужилаштво, који су казнено-правног карактера највећим делом, по својој природи су били такви да је било неопходно строго поштовање принципа законитости. То су прописи чијом су применом могла бити ограничена основна људска права и слободе, те накнадно утврђивање политике спровођења тих прописа од стране било које скупштине је веома дискутабилно.¹⁷³

Према томе, иако је била изричито гарантована самосталност јавног тужилаштва, тиме није била доказана и истинска, односно суштинска самосталност. Њу је требало постићи, јер је она била важна како за остварење слобода и права грађана, тако и за успостављање већег степена правне сигурности и извесности и захтевала је укидање честих избора, обезбеђење материјалне независности носилаца јавнотужилачке функције и промену система избора општинског тужиоца, његових заменика, као и окружног тужиоца и његових заменика од стране скупштина општина, односно међуопштинских регионалних заједница. Одговорност јавног тужиоца подразумевала је полагање извештаја не само непосредно вишем јавном тужиоцу, већ и скупштини која га је именовала на функцију, и подразумевала је изражену политизацију јавнотужилачког кадра на свим инстанцама.

О карактеру јавног тужилаштва и правној природи његове функције није постојало јединствено схватање. Несагласност се односила углавном на положај јавног тужилаштва у друштвено-политичком систему једне земље. Према једном схватању, функција јавног тужилаштва је управна у суштини, али јавно тужилаштво ипак није орган опште управе, већ посебан управни орган који дела у области правосуђа на спровођењу правосудне управне функције, који сарађује са судом и подједнако је одвојен од суда и од управе.¹⁷⁴ Према другом схватању, јавно тужилаштво је орган скупштине, а не управе. Различити теоријски ставови о наведеном питању су одраз односа који су између јавног тужилаштва и других државних органа успостављени уставом и законом. Одређивање статуса јавног тужилаштва као државног органа зависи, пре свега, од његовог односа према другим органима власти. У том погледу Устав СФРЈ из 1974. године, као и републички и покрајински устав, давали су основа за закључак да је јавно тужилаштво орган скупштине.¹⁷⁵ Интегрисање јавног тужилаштва у систем судских органа имало би као последицу стављање под независност судства и онемогућавало би остваривање начела законитости у судској делатности. Ипак, ни утврђена засебност јавног тужилаштва – по узору на совјетску прокуратуру – није оправдана са становишта организационих начела југословенског устава. У стварности, јавно тужилаштво је било творац, или један од главних твораца казнене политике, а ту функцију би пре требало да врше колективни органи, или да је бар у одлучној мери обликују, а не инокосни органи попут јавних тужилаштава.¹⁷⁶ Основна сврха таквих решења била је да као осамостаљен, специјалан орган у области кривичног поступка и казнене политике служи јачању владавине права и законитости.

Социјалистичка Република Србија је донела Закон о јавном тужилаштву 1977. године,¹⁷⁷ који је садржао идентичну дефиницију као и устав. Јавно тужилаштво није било централизована организација, већ је представљало институцију политичког и правног система претежно република и покрајина, а у одређеној мери и федерације у оквиру њених

¹⁷³ Миланка Фуртула-Ђорђевић, „Осврт на досадашњи развој правосудног система у Југославији“, *Правни живот*, тематски број Постојеће и будуће право, Удружење правника Србије, 12/1996, том IV, 380.

¹⁷⁴ Тихомир Васиљевић, *Систем кривичног процесног права СФРЈ*, Савремена администрација, Београд 1981, 131.

¹⁷⁵ З. Симић-Јекић (1983), 65.

¹⁷⁶ Милан Петровић, „Начела јединства власти, поделе власти и разликовања власти као чиниоци остваривања права“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1985, год. LXXI, књ. LXI, 695.

¹⁷⁷ ЗЈТ СРС из 1977. године, *Службени гласник СРС*, бр. 6/77, који је проглашен Указом Председништва СР Србије ПР бр. 346 од 11.02.1977. године, а донет је од стране Скупштине СРС на седници Друштвено-политичког већа од 04.02.1977. године.

права и дужности.¹⁷⁸ Функцију јавног тужилаштва вршили су републички јавни тужилац, окружни јавни тужилац и општински јавни тужилац, при чему је сваки јавни тужилац могао да има једног или више заменика, чији број је одређиван од стране скупштине одговарајуће друштвено-политичке заједнице по прибављеном мишљењу републичког јавног тужиоца.¹⁷⁹ Што се тиче стицања својства јавног тужиоца, било је заступљено начело именовања и разрешења уместо начела изборности и разрешивости, прописаног за стицање својства судије.¹⁸⁰ Републичког јавног тужиоца и његове заменике је именовала и разрешавала Скупштина Социјалистичке Републике Србије,¹⁸¹ а окружног јавног тужиоца и његовог заменика је именовала и разрешавала скупштина међуопштинске регионалне заједнице, односно скупштина града Београда уз прибављено мишљење републичког јавног тужиоца.¹⁸² Општинског јавног тужиоца и његовог заменика именовала је и разрешавала одговарајућа скупштина општине, а ако је општинско јавно тужилаштво поступало за подручје две или више општина, онда скупштине тих општина уз прибављено мишљење републичког јавног тужиоца.¹⁸³ Именовање јавног тужиоца и његових заменика је било ограничено на период од осам година и по протеклу мандата могли су бити поново именовани.¹⁸⁴ Поред општих услова за именовање јавних тужилаца и њихових заменика, тражила се морално-политичка подобност за вршење функције јавног тужиоца,¹⁸⁵ као и радно искуство, које је зависило од ранга органа.

Сходно начину именовања и одговорност јавних тужилаца, односно њихових заменика за рад је била постављена у односу на одговарајућу скупштину, као и непосредно вишег јавног тужиоца. Без одобрења скупштине носиоци јавнотужилачке функције нису могли бити притворени ако се поступак водио за кривично дело учињено у вршењу функције јавног тужилаштва.¹⁸⁶ Јавни тужилац, односно његов заменик је могао бити разрешен дужности на лични захтев, а ако скупштина не донесе одлуку у року од три месеца од дана подношења захтева, сматрало се да су истеком тог времена јавни тужилац, односно његов заменик разрешени дужности.¹⁸⁷ До разрешења је могло доћи по сили закона ако су били осуђени на казну затвора у трајању дужем од шест месеци и ако су трајно изгубили радну способност за вршење функције,¹⁸⁸ као и ако су осуђени на казну затвора у трајању краћем од шест месеци за кривично дело које их чини недостојним за вршење дужности или ако су извршили тежу повреду дужности, односно угледа функције коју врше, ако нису поступали у складу са политиком утврђеном општим актима скупштине друштвено-политичке заједнице, односно међуопштинске регионалне заједнице, ако се утврдило да су морално-политички неподобни за вршење своје функције, ако су својим радом показали да нису способни за вршење дужности коју обављају, односно ако су дуже време неуредно обављали ту дужност и у другим оправданим случајевима.¹⁸⁹ Одлука о разрешењу доносила се по претходно спроведеном поступку за утврђивање разлога за разрешење од стране комисије за избор и именовања скупштине друштвено-политичке заједнице, односно међуопштинске регионалне заједнице, у ком су утврђивани разлози за разрешење и носиоцу јавнотужилачке функције је морало бити омогућено да се изјасни о разлозима за разрешење.¹⁹⁰

¹⁷⁸ Јован Ђорђевић, *Политички систем – прилог науци о човеку и самоуправљању*, Савремена администрација, Београд 1988, 722.

¹⁷⁹ Чл. 3 ЗЈТ СРС из 1977. године.

¹⁸⁰ Ч. В. Стевановић (1982), 120.

¹⁸¹ Чл. 18, ст. 1 ЗЈТ СРС из 1977. године.

¹⁸² Чл. 19, ст. 1 ЗЈТ СРС из 1977. године.

¹⁸³ Чл. 19, ст. 2 ЗЈТ СРС из 1977. године.

¹⁸⁴ Чл. 26, ст. 1 ЗЈТ СРС из 1977. године.

¹⁸⁵ Чл. 25, ст. 1 ЗЈТ СРС из 1977. године.

¹⁸⁶ Чл. 29, ст. 1 ЗЈТ СРС из 1977. године.

¹⁸⁷ Чл. 30, ст. 2 ЗЈТ СРС из 1977. године.

¹⁸⁸ Чл. 31 ЗЈТ СРС из 1977. године.

¹⁸⁹ Чл. 32 ЗЈТ СРС из 1977. године.

¹⁹⁰ Чл. 33, ст. 1 ЗЈТ СРС из 1977. године.

Основна начела организовања јавног тужилаштва су била начело јединства и недељивости, хијерархијског уређења, које је укључивало деволуцију, супституцију и принцип потчињености нижег јавног тужиоца обавезном упутству вишег јавног тужиоца, и начело монократског уређења. Јавно тужилаштво је било организационо јединствен и недељив орган за целу државу, јер су га чинила виша и нижа јавна тужилаштва, на чијем челу је био јавни тужилац. Начело хијерархијског уређења имплицирало је подређеност нижих јавних тужилаца вишим јавним тужиоцима, које се испољавало и у вршењу дисциплинске власти вишег јавног тужиоца у односу на ниже јавне тужиоце и праву вршења надзора над радом нижих јавних тужилаца у смислу стављања примедби на недостатке у раду, али и издавање обавезних упутства и наредби за правилно вршење функције кривичног гоњења уопште или за поступање у конкретним кривичноправним стварима. Јавни тужилац који је руководио јавним тужилашвом имао је овлашћење да издаје упутства и наредбе заменицима у погледу састављања појединог оптужног акта или поступка пред судом и они су били обавезујуће снаге. Деволуција је саставни део хијерархијског уређења у складу са којим је јавни тужилац имао право и да непосредно предузима одређене послове из надлежности нижих јавних тужилаца, да те послове обавља сам или да их упути другом нижем јавном тужиоцу. Супституција се огледала у праву вишег јавног тужиоца да предузме вршење одређених послова у конкретној кривичноправној ствари од нижег јавног тужиоца поверавајући те послове другом нижем јавном тужиоцу. Виши јавни тужилац није био дужан да даје образложење за деволуцију или супституцију надлежном тужиоцу или суду, а ове мере је предузимао по дискреционој оцени руковођен интересом службе.¹⁹¹ Јавно тужилаштво је било инокосан орган, те се као носилац свих овлашћења и одговорности у складу са принципом монократског уређења појављивао сам јавни тужилац, а он је могао, на основу и у оквиру законских овлашћења, своје поједине послове поверити својим заменицима.¹⁹²

С обзиром на то да се кривична јурисдикција завршавала и у републици односно покрајини у односу на кривична дела предвиђена републичким, односно покрајинским законима, јавна тужилаштва, која су била надлежна да врше функцију кривичног гоњења за та дела, у крајњој линији вршила су надзор над радом општинских и окружних јавних тужилаштава.¹⁹³ Републички јавни тужилац је био овлашћен да, када је то одређено републичким законом, преузме кривично гоњење за које су надлежни органи јавног тужилаштва у аутономним покрајинама у стварима у којима је република одређивала кривична и друга кажњива дела.¹⁹⁴ Сарађивао је и споразумевао се са покрајинским јавним тужилаштвима у погледу заузимања заједничких ставова ради усаглашавања политике кривичног гоњења, предузимања мера за заштиту интереса друштвене заједнице и ради улагања правних средстава за заштиту уставности и законитости у примени савезних и републичких закона.¹⁹⁵ Према томе, начело хијерархије се у извесном смислу није спроводило доследно премда су се о вршењу функције гоњења старали подједнако и равноправно Савезно јавно тужилаштво за савезна кривична дела и републичка, односно покрајинска јавна тужилаштва за републичка и покрајинска кривична дела.¹⁹⁶ Савезни јавни тужилац имао је ингеренције да на основу начела хијерархије издаје обавезна упутства подређеним тужиоцима и утиче на успешно вршење функције кривичног гоњења у републици и покрајини када се радило о кривичним делима предвиђеним у савезном Кривичном закону.

Активност јавног тужилаштва се развијала у два правца: одбрана друштва од напада појединаца и заштита појединаца од злоупотреба и недозвољеног притиска државних органа.

¹⁹¹ Т. Васиљевић (1981), 133.

¹⁹² А. Фира (1987), 321.

¹⁹³ Ч. В. Стевановић, 1982, 119.

¹⁹⁴ Чл. 425, ст. 2 УСРС и чл. 9 ЗЈТ СРС из 1977. године.

¹⁹⁵ Чл. 10 ЗЈТ СРС из 1977. године.

¹⁹⁶ Ч. В. Стевановић (1982), 120.

У кривичном поступку јавни тужилац је био самостални и главни кривичнопроцесни субјект, који се јављао са функцијом оптужбе и у односу на окривљеног он је био кривичнопроцесна странка.¹⁹⁷ Гоњење учинилаца кривичних дела није било основно право него и основна дужност јавног тужилаштва и у вршењу те функције било је везано начелом легалитета и било је дужно да предузме кривично гоњење ако су постојали докази да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности. Није био једини и искључиви тужилац за ова кривична дела, јер су под одређеним условима његове функције осим оних које је имао као државни орган, могле прећи на оштећеног као тужиоца и то ако јавни тужилац није покренуо уопште поступак или је у потпуности одустао од гоњења.¹⁹⁸

Закон о кривичном поступку¹⁹⁹ представљао је усаглашавање ранијег Законика о кривичном поступку са Уставом СФРЈ из 1974. године и уставима република и покрајина. Овим законом нису била уређена сва питања која су била предмет нормирања његовог претходника и тако питања организације правосуђа и стварне надлежности редовних судова у републикама и аутономним покрајинама биле су у законодавној компетенцији тих друштвено-политичких заједница.

Основно овлашћење јавног тужиоца је било гоњење учинилаца кривичних дела, које је било искључиво. Други државни органи, чак и они који су вршили надзор над радом јавног тужилаштва и издавали упутства, нису могли сами, уместо јавног тужиоца покретати јавну тужбу или одустајати од ње.²⁰⁰ Оно је подразумевало предузимање оперативних мера у вези са откривањем кривичних дела и проналажењем учинилаца подношењем захтева органима унутрашњих послова да прикупе обавештења и предузму радње када из саме кривичне пријаве није могло оценити да ли су вероватни наводи пријаве или подаци у пријави нису пружали довољно доказа за одлуку о одбацивању нити за покретање кривичног поступка,²⁰¹ као и предузимање мера ради усмеравања претходног кривичног поступка.²⁰² Ове мере су се огледале у дужности праћења истражних радњи које је у истрази спроводио истражни судија, подношењу захтева за проширење истраге, предлога за допуну истраге, односно указивању на битна питања која треба раширити и на избегавање испитивања небитних околности, и на конкретизовање околности и истражних радњи у захтеву за спровођење истраге, благовремено одустајање од предлога који се покажу сувишни учествовањем у истрази и не чекајући да се истрага заврши да би био стављен предлог за допуну истраге.²⁰³ Поред тога, јавни тужилац је захтевао спровођење истраге истражном судији надлежног суда, подизао и заступао оптужницу, односно оптужни предлог пред надлежним судом. С тим у вези, јавни тужилац је био овлашћен и непосредно да поднесе оптужницу без спровођења истраге ако се поступак водио за кривично дело за које је забрањена казна затвора до пет година, а

¹⁹⁷ Ibid., 117.

¹⁹⁸ Т. Васиљевић, М. Грубач, *Коментар Закона о кривичном поступку*, Савремена администрација, Београд 1995, 61; чл. 60 и чл. 61 ЗКП, као и чл. 434 ЗКП који је за кривична дела за која је као главна казна прописана новчана казна или затвор до три године прописивао да ако је кривичну пријаву поднео оштећени, а јавни тужилац у року од месец дана по пријему пријаве није поднео оптужни предлог нити обавестио оштећеног да је одбацио пријаву, оштећени је имао право да као тужилац предузме гоњење подношењем оптужног предлога суду.

¹⁹⁹ Закон о кривичном поступку – ЗКП СФРЈ из 1977. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, који је почео да се примењује од 01. јула 1977 – касније измене *Службени лист СФРЈ*, бр. 14/85, 74/87, 57/89, 3/90 и *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92, 24/94; овај Закон је мењан у погледу износа дисциплинских новчаних казни Законом о изменама од 12. новембра 1987. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 74/87, потом дана 28. септембра 1889. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 57/89, дана 17. јануара 1990, *Службени лист СФРЈ*, бр. 3/90, дана 11. августа 1992. године, *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92 и дана 18. марта 1994, *Службени лист СРЈ*, бр. 24/94. Ступањем на снагу Закона престао је да важи Законик о кривичном поступку од 10. септембра 1953, а назив је промењен уз образложење да Устав СФРЈ из 1974. године не познаје назив законик и да не обухвата целокупну материју тј. ону која је у надлежности република и покрајина.

²⁰⁰ Т. Васиљевић (1981), 130.

²⁰¹ Чл. 153, ст. 2 ЗКП СФРЈ из 1977. године.

²⁰² Чл. 45, ст. 2 ЗКП СФРЈ из 1977. године.

²⁰³ Т. Васиљевић, М. Грубач (1982), 72.

прикупљени подаци који су се односили на кривично дело и учиниоца пружали су довољно основа за оптужење.²⁰⁴ У супротном, јавни тужилац је морао имати сагласност истражног судије, који је давао ако је претходно испитао лице против кога треба да се подигне оптужница, а на предлог јавног тужиоца.²⁰⁵ Јавни тужилац је изјављивао жалбе против неправноснажних судских одлука на штету или у корист окривљеног²⁰⁶ и подносио правне лекове против правноснажних судских одлука – захтев за ванредно ублажавање казне, који је имао за циљ да доведе до блаже осуде ако су се појавиле околности којих није било у време изрицања пресуде, или суд за њих није знао, а очигледно би довеле до блаже осуде,²⁰⁷ и захтев за заштиту законитости, намењен контроли законитости, који је једино јавни тужилац био овлашћен да поднесе и њему се прибегавало само ако се учињена повреда закона није могла више исправити ниједним другим правним средством.²⁰⁸

Што се тиче положаја јавног тужиоца у кривичном поступку, он јесте државни орган и његова делатност је требало да се одликује објективношћу и непристрасношћу с тим што су ова својства инхерентна и кривичном суду, с циљем постизања кривичноправне заштите друштва од криминалитета.²⁰⁹ На овој чињеници неки процесуалисти заснивали су и своје тврдње да јавни тужилац не може бити странка у кривичном поступку, јер му недостаје извесна једностраност у односу према кривичној ствари. Међутим, аргументација је у основи неодржива. Јавни тужилац је странка у кривичном поступку по природи своје функције. Позван је да врши кривично гоњење, односно заступа оптужбу и да под тим углом допринесе расветљењу и решавању кривичне ствари. Сама објективност и непристрасност нису одлучујућа обележја за ову или ону улогу у кривичном поступку, а поред тога, ови атрибути јавног тужиоца у крајњој линији су само етичка и друштвено-политичка препорука, можда и нешто више – обавеза, али у случају повреде без посебних санкција. О спорним питањима између странака у поступку остаје суд као једини арбитар.²¹⁰

Уставни амандман II на Устав СРС из 1981. године²¹¹ регулисао је трајање мандата и поновни избор носилаца правосудних функција, у које се убрајају судије, судије поротници, поротници свих судова, јавни тужиоци и њихови заменици. Они су се бирали на одређено време до четири године и могли су бити поновно бирани, али највише два пута узастопно. Значајни су и Амандмани IX до II на Устав СРС из 1989. и 1990. године, који су обезбедили у складу са укупном политичком организацијом Социјалистичке Републике Србије принципијелан државни карактер судова и тужилаштва, што је за последицу имало да се питања њихове организације и рада као и питање положаја судија и јавних тужилаца, и доследно томе јединствена примена закона, обезбеђују на нивоу Републике.²¹²

За даљи историјат јавног тужилаштва значајна је ревизија прописа о организацији и уређењу јавног тужилаштва извршена *Законом о јавном тужилаштву из 1989. године*.²¹³ Јавно тужилаштво је дефинисано као самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних дела и других законом одређених кажњивих дела, предузима законом одређене мере за заштиту интереса друштвене заједнице и улаже правна средства ради заштите уставности и законитости. Пратило је и проучавало друштвене односе и појаве које су од значаја за остваривање функције јавног тужилаштва и о томе обавештавало надлежне органе и подносило предлоге ради предузимања мера за спречавање вршења кривичних дела, отклањања незаконитих поступака или других друштвено-штетних појава, као и за

²⁰⁴ Чл. 160, ст. 6 ЗКП СФРЈ из 1977. године.

²⁰⁵ Чл. 160, ст. 1 и ст. 2 ЗКП СФРЈ из 1977. године.

²⁰⁶ Чл. 360, ст. 3 ЗКП СФРЈ из 1977. године.

²⁰⁷ Чл. 41 и чл. 413 ЗКП СФРЈ из 1977. године.

²⁰⁸ З. Симић-Јекић (1983), 343; чл. 416 ЗКП СФРЈ из 1977. године.

²⁰⁹ Ч. В. Стевановић (1982), 122.

²¹⁰ Д. Димитријевић, М. Стефановић-Златић, Ђ. Лазин, *Кривично процесно право*, Научна књига, Београд 1986, 113-114.

²¹¹ *Службени лист СФРЈ*, бр. 38/81.

²¹² М. Фуртула-Ђорђевић, 381.

²¹³ ЗЈТ из 1989. године, *Службени гласник СРС*, бр. 45/89.

учвршћивање законитости, друштвене безбедности и самозаштите.²¹⁴ Такође, обавештавало је јавност о стању криминалитета и другим проблемима и појавама од општег значаја, укључујући и о појединачним случајевима у којима је поступало.²¹⁵ Виши јавни тужилац је имао право и дужност да нижем јавном тужиоцу даје обавезна упутства за рад, као и да предузме поједине радње за које је био надлежан нижи јавни тужилац, овласти нижег јавног тужиоца да поступа у појединим предметима, да врши одређене радње из надлежности другог нижег јавног тужиоца, а виши је могао и да преузме кривично гоњење за која су била надлежна нижа јавна тужилаштва. Такође, републички јавни тужилац је имао право и дужност да изда обавезна упутства за рад јавном тужиоцу у аутономној покрајини у стварима у којима је република прописивала кривична и друга кажњива дела,²¹⁶ а обавезна упутства су могла бити општа у односу на правилну политику кривичног прогона, или упутства у појединим предметима.²¹⁷ Републички јавни тужилац је био овлашћен да предлаже Уставном суду Југославије и Уставном суду Србије покретање поступка за оцењивање уставности закона и уставности и законитости других прописа и самоуправних аката ако се питање уставности и законитости појавило у раду јавног тужилаштва, а о тим чињеницама су били дужни да обавесте и општински и окружни јавни тужилац.²¹⁸

Укидање конфедералних елемената у уређењу републичке власти изражено кроз расподелу законодавне власти између републике и покрајина у њеном саставу, обухватало је и законодавну регулативу јавног тужилаштва. *Именовање и разрешење* јавних тужилаца потпадало је у *искључиву надлежност републичке скупштине*. Све јавне тужиоце и њихове заменике, без обзира на ранг, именovala је републичка скупштина на предлог републичког јавног тужиоца, на мандат од осам година, са могућношћу поновног избора.²¹⁹ Извршена је деполитизација услова за именовање јавних тужилаца и њихових заменика укидањем морално-политичке подобности. Разрешење јавних тужилаца и њихових заменика стављено је у надлежност републичке скупштине, а поступак именовања и разрешења спроводила је Комисија за избор и именовање. До престанка функције заменика јавног тужиоца је могло да дође ако је скупштина друштвено-политичке заједнице одлучила да се због обима посла смањи број радних места заменика јавног тужиоца у тужилаштву, као и ако буде укинута јавно тужилаштво.²²⁰

Разлози за разрешење су се састојали у престанку испуњавања законом предвиђених услова за именовање за јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца, именовању у друго јавно тужилаштво или постављењу на другу дужност по свом пристанку, осуди на казну затвора у трајању дужем од шест месеци, осуди на казну затвора у трајању краћем од шест месеци за кривично дело које га чини недостојним за вршење дужности, утврђивању да је извршио тежу повреду дужности, односно угледа функције коју врши, утврђивању да се понашао противно обавезама о заштити уставом и законом утврђеног поретка, непоступању у складу са политиком утврђеном општим актима скупштине друштвено-политичке заједнице, неспособности за вршење дужности без оправданих разлога, неуредности у обављању дужности или непостизању задовољавајућих резултата, што је био нов основ за разрешење у виду неефикасности, губитку радне способности за вршење јавнотужилачке функције, истеку времена на које је именован.²²¹

Овај системски закон о јавном тужилаштву задржао је знатан институционални утицај политичке власти на јавно тужилаштво, што је имало одраза на самосталност деловања јавног тужилаштва због компетенција републичке скупштине приликом именовања

²¹⁴ Чл. 7 ЗЈТ из 1989. године.

²¹⁵ Чл. 8 ЗЈТ из 1989. године.

²¹⁶ Чл. 108 ЗЈТ из 1989. године.

²¹⁷ Чл. 11 ЗЈТ из 1989. године.

²¹⁸ Чл. 19, ст. 1 ЗЈТ из 1989. године.

²¹⁹ Чл. 33, ст. 1 и чл. 34, ст. 1 ЗЈТ из 1989. године.

²²⁰ Чл. 44 ЗЈТ из 1989. године.

²²¹ Чл. 40 ЗЈТ из 1989. године.

тужилаца, као и овлашћења посебне комисије скупштине за избор и именовања да утврђује разлоге за разрешење тужилаца уместо специјалног дисциплинског органа тужилаштва.²²²

Закон о кривичном поступку је претрпео одређене измене и допуне 1985. године,²²³ када није дирано у системска решења, већ су побољшана и конкретизована ранија. То се, пре свега, односило на поступак за пружање међународне правне помоћи у извршењу међународних уговора у кривичним сварима, којима је предвиђена могућност извршења страних судских одлука у којима су изречене казне затвора. Било је предвиђено и да о свим жалбама против исте пресуде другостепени суд одлучује једном одлуком. Институт *reformatio in peius* преформулисан је тако да се пресуда није смела изменити на штету окривљеног у погледу правне оцене дела или кривичне санкције, а до тада је било да се није смело лице осудити по строжем кривичном закону.

1.2.5. Устав Републике Србије из 1990. године

Устав Републике Србије из 1990. године²²⁴ довео је до усмеравања уставноправног поретка на стазе либералне демократије, јер је ограничавао и усмеравао политичку власт и био је лишен идеолошке димензије и концепције социјалистичког самоуправљања. Јавно тужилаштво је било регулисано у V глави, која се односила на републичке органе, у делу под називом „Судови и јавна тужилаштва“. Уставне одредбе о јавном тужилаштву су биле концизне и сумарне. Поред дефиниције јавног тужилаштва, као самосталног државног органа који гони учиниоце кривичних дела и других законом одређених кажњивих дела, улаже правна средства ради заштите уставности и законитости, констатације да функцију обавља на основу устава, било је прописано да јавни тужилац не може бити позван на одговорност за мишљење дато у вршењу тужилачке функције, а у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу тужилачке функције није могао бити притворен без одобрења Народне скупштине.²²⁵ Такође, републички јавни тужилац је вршио функцију јавног тужилаштва у оквиру права и дужности Републике Србије²²⁶ и изричито је било предвиђено да јавни тужилац није могао да обавља службу или посао законом утврђен као неспојив са функцијом.²²⁷ Била је гарантована *сталност функције*, односно престанак у случајевима и на начин предвиђен законом. Категорију заменика јавног тужиоца Устав РС из 1990. године није познавао.

Након доношења Устава РС из 1990. године донет је и Закон о јавном тужилаштву,²²⁸ а јавно тужилаштво је било одређено на исти начин као и у уставу.²²⁹ Била је гарантована институционална самосталност јавног тужилаштва одредбом да нико нема право да утиче на јавно тужилаштво у вршењу његове уставне и законске функције.²³⁰ Укинута је обавеза јавног тужиоца да поступа у складу са политиком утврђеном у општим актима републичке скупштине, у којима су раније била испољена политичка одређења. Једини оквири којих је јавно тужилаштво било дужно да се придржава приликом вршења својих овлашћења били су устав и закон, што је био значајан нормативан корак ка раздвајању јавног тужилаштва од

²²² Г. Илић *et al.* (2007), 53-54.

²²³ Закон о изменама и допунама Закона о кривичном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр. 14/85, који је почео да се примењује од 01. јула 1985.

²²⁴ Устав РС из 1990. године, *Службени гласник РС*, бр. 1/90, доношењем овог Устава престао је да важи Устав СФРЈ из 1974. године и амандмани који су донети 1981. и 1989. године.

²²⁵ Чл. 103, ст. 3 Устава РС из 1990. године.

²²⁶ Чл. 104, ст. 2 Устава РС из 1990. године.

²²⁷ Чл. 105 Устава РС из 1990. године.

²²⁸ ЗЈТ из 1991. године, *Службени гласник РС*, бр. 43/91, 71/92.

²²⁹ Чл. 1 ЗЈТ из 1991. године, чл. 103, ст. 1 Устава РС из 1990. године.

²³⁰ Чл. 2, ст. 2 ЗЈТ из 1991. године.

политичких чинилаца и његовог усмерења ка примени начела законитости. Био је заступљен монархички принцип у вршењу јавнотужилачке функције, чији поседници су били републички јавни тужилац, окружни и општински јавни тужилац.²³¹ Заменици јавног тужиоца су обављали послове који су им били поверени од стране јавног тужиоца, ком су одговарали за његово вршење. Није било ограничења у погледу врсте радње коју је заменик јавног тужиоца могао предузети у поступку пред судом и другим државним органом у односу на ону коју је био овлашћен да предузме јавни тужилац. С тим у вези, процесна права заменика јавног тужиоца су била изворна, а не пренета од јавног тужиоца. Када је јавни тужилац заменику поверио обављање одређених послова, што се у суштини и генерално односило на решавање предмета, онда је процесна радња и процесна изјава заменика јавног тужиоца у одређеном предмету пред судом имала пуни правни ефекат, без обзира да ли је јавни тужилац био сагласан са поступком и ставом заменика, или не. Ипак, заменик јавног тужиоца је могао, ако је поступио супротно конкретном или општем упутству јавног тужиоца, одговорати за свој поступак, што није имало никакве реперкусије на процесну радњу коју је предузео, с обзиром на то да се њен правни ефекат није могао изменити.²³²

ЗЈТ из 1991. године је садржао одредбе о територијалној надлежности јавних тужилаштва, а била су укинута покрајинска јавна тужилаштва, тако да је јавно тужилаштво било устројено за територију републике.

Укинут је принцип именовања носилаца јавнотужилачке функције на одређени мандат, тј. на одређено време и уведен принцип сталности у вршењу јавнотужилачке функције.²³³ Републичког јавног тужиоца, заменике републичког јавног тужиоца, окружне јавне тужиоце, заменике окружних јавних тужилаца, општинске јавне тужиоце и заменике општинских јавних тужилаца бирала је и разрешавала Народна скупштина,²³⁴ с тим што је републичког јавног тужиоца бирала на предлог надлежног радног тела.²³⁵ Избор окружних и општинских јавних тужилаца, као и заменика републичког јавног тужиоца, окружних и општинских јавних тужилаца вршен је на предлог Републичког јавног тужиоца.²³⁶ Дакле, републички јавни тужилац је био мандатар за кадровски састав јавнотужилачке организације, чије мандатарство је двоструко условљено: прво, није се могло од њега очекивати да лично познаје сваког носиоца јавнотужилачке функције, односно сваког будућег носиоца те функције, те се о стручним и радним квалитетима и резултатима рада морао претходно уверити прибављањем мишљења, односно података, а друго – Републички јавни тужилац није именовао кандидата, већ је Народна скупштина вршила избор, али само оног кандидата ког је овај предложио, те Народна скупштина није могла изабрати кандидата који не гравитира у предлогу Републичког јавног тужиоца.²³⁷

Односи између јавних тужилаштва различитих степена имала су извесна обележја централизма, што је представљало особеност организације и деловања ове институције.²³⁸ Принцип хијерархије у организацији јавног тужилаштва огледао се у праву и дужности вишег јавног тужиоца да нижем јавном тужиоцу издаје обавезна упутства за његов рад у

²³¹ Чл. 3 ЗЈТ из 1991. године.

²³² Драгомир Недић, *Коментар Закона о јавном тужилаштву Републике Србије*, Пословна политика, Београд 1991, 45.

²³³ Чл. 6 ЗЈТ из 1991. године; чл. 106 Устава РС из 1990. године, према ком је јавном тужиоцу могла да престане функција, односно да буде против своје воље разрешен дужности само у случајевима предвиђеним за судију на начин утврђен законом, а ти разлози су били: лични захтев, испуњење услова за старосну пензију у случају престанка, односно у случају разрешења ако је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини неподобним за вршење функције, кад нестручно и несавесно обавља функцију или трајно изгуби радну способност; у Црној Гори је државни тужилац именован на пет година.

²³⁴ Чл. 5 ЗЈТ из 1991. године, а такође је Народна скупштина на предлог Републичког јавног тужиоца утврђивала број заменика јавних тужилаца у сваком јавном тужилаштву.

²³⁵ Чл. 31 ЗЈТ из 1991. године.

²³⁶ Чл. 32, ст. 1 ЗЈТ из 1991. године.

²³⁷ Д. Недић (1991), 82-83.

²³⁸ П. Николић (1993), 332.

појединим предметима, као и да предузима поједине радње за које је надлежан нижи јавни тужилац, да овласти другог нижег јавног тужиоца да поступа у појединим предметима или да врши одређене радње из надлежности нижег јавног тужиоца. Виши јавни тужилац је могао преузети кривично гоњење за које је надлежан нижи јавни тужилац и могао је да предузме потребне радње у вези са откривањем кривичних дела и проналажењем учинилаца ради усмеравања претходног кривичног поступка, захтева спровођење истраге, подиже и заступа оптужницу, односно оптужне и друге предлоге пред надлежним судом изјављује жалбе против неправноснажних одлука, односно да одустаје од већ изјављених жалби.²³⁹ Поред обавезних упутства у појединим предметима, постојала се и упутства општег карактера у односу на рад и поступање јавних тужилаштава, које је давао искључиво Републички јавни тужилац.²⁴⁰ Републички јавни тужилац је одлучивао и о распоређивању у друго јавно тужилаштво исте надлежности. Према томе, постојао је спољашњи хијерархијски однос између вишег и нижег јавног тужиоца, и унутрашњи, који се огледао у подређености заменика јавном тужиоцу.²⁴¹

Функција јавног тужиоца престајала је на лични захтев или навршењем радног века, тј. испуњењем услова за пензију или разрешењем. Републички јавни тужилац је обавештавао Народну скупштину о разлозима за престанак функције, која је потом доносила декларативну одлуку, с тим што ако није тако поступила у року од два месеца, сматрало се да је функција престала истеком тог рока.²⁴² Народна скупштина је на предлог Републичког јавног тужиоца, а по иницијативи непосредно вишег јавног тужиоца или надлежног тела Народне скупштине, имала овлашћење да разреши јавне тужиоце и заменике, под условом да су осуђени за кривично дело на безусловну казну затвора у трајању од најмање 6 месеци, ако су осуђени за кажњиво дело које их чине неподобним за вршење јавнотужилачке функције, ако се утврди да су нестручно или несавесно обављали јавнотужилачку функцију, ако се на основу налаза и мишљења надлежне здравствене установе утврди да су због здравственог стања трајно изгубили радну способност или ако се утврди да су обављали функцију која је неспојива са јавнотужилачком функцијом.²⁴³ Изричито је било прописано да против одлуке о разрешењу није била допуштена судска заштита,²⁴⁴ што је парадоксално јер јавни тужилац обавља своје надлежности остварујући заштитну функцију кривичног законодавства и основ и границе кривичноправне принуде постављене су кроз заштиту човека и његових слобода и права, а њему у случају престанка функције то право није гарантовано.

Републички јавни тужилац је за свој рад и рад јавног тужилаштва био одговоран Народној скупштини, а остали јавни тужиоци Народној скупштини и непосредно вишим јавним тужиоцима.

Надлежност јавног тужилаштва састојала се у гоњењу за кривична дела и привредне преступе и поступању пред надлежним судом, као и у предузимању радњи у парничном, ванпарничном, извршном, управном и другим поступцима на које је овлашћен посебним законом.²⁴⁵ Републички јавни тужилац је био овлашћен да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности закона и уставности и законитости других прописа ако се то питање појавило у раду.²⁴⁶ У случају подношења ванредног правног средства против правноснажне судске одлуке или одлуке донете у управном или другом поступку због повреде закона или међународног уговора, јавни тужилац је могао да захтева да се одложи, односно прекине извршење одлуке.²⁴⁷

²³⁹ Чл. 17 ЗЈТ из 1991. године.

²⁴⁰ Чл. 18, ст. 2 ЗЈТ из 1991. године.

²⁴¹ Т. Васиљевић (1981), 132.

²⁴² Чл. 36 ЗЈТ из 1991. године.

²⁴³ Чл. 39 ЗЈТ из 1991. године.

²⁴⁴ Чл. 41, ст. 2 ЗЈТ из 1991. године.

²⁴⁵ Чл. 12, ст. 3 ЗЈТ из 1991. године.

²⁴⁶ Чл. 13, ст. 1 ЗЈТ из 1991. године.

²⁴⁷ Чл. 14, ст. 1 ЗЈТ из 1991. године.

У кривичном поступку јавни тужилац је предузимао потребне мере у вези са откривањем кривичних дела и проналажењем учинилаца, ради усмеравања претходног кривичног поступка, подносио захтев за спровођење истраге, подизао и заступао оптужницу, односно оптужни предлог пред надлежним судом и изјављивао жалбу против неправноснажних судских одлука и подносио ванредне правне лекове против правноснажних судских одлука.²⁴⁸ Остваривање надлежности јавног тужиоца у преткривичном поступку претпостављало је одређену оперативну активност, која се огледала у подстицању иницијативе, усмеравању и координирању активности органа унутрашњих послова, инспекција, служби за платни промет и др, који су радили на откривању кривичних дела и њихових учинилаца, ради прикупљања релевантних чињеница за утврђивање основа сумњи да је одређено лице учинило кривично дело, да су се стекли услови за подношење кривичне пријаве и покретање кривичног поступка. Ако је у тој фази рада остварена добра мултисекторска сарадња, одлука јавног тужиоца о кривичном гоњењу је била ефикасна, захтев за спровођење истраге је био поткрепљен предложеним доказима који су истрагом верификовани, правна квалификација правилно одређена и истрага правило усмерена што је уз даље учешће јавног тужиоца гарантовало и квалитетно и ефикасно спровођење истраге.²⁴⁹

1.3. Јавно тужилаштво у либерално-демократској уставности (1992-2006)

1.3.1. Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године

Након распарчавања СФРЈ 1991-1992 и сецесије четири федералне јединице преостале су две, које су настојале да очувају државни субјективитет и континуитет бивше СФРЈ, донет је Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године,²⁵⁰ којим је окончан период социјалистичке самоуправне уставности и идеолошке обојености, и држава се окренула и структурисала вредности класичне уставности, који су се огледале у принципима суверености грађана, страначког плурализма, поделе власти, слободне економије, владавине права и поштовања људских и мањинских права.²⁵¹

²⁴⁸ Чл. 45 ЗКП СФРЈ из 1977. године, који је важио до ступања на снагу ЗКП из 2001. године.

²⁴⁹ Данило Јовановић, „Улога јавног-државног тужиоца у ефикасности кривичног поступка“, *Реалне могућности кривичног законодавства у сузбијању криминалитета* (ур. С. Бејатовић), Удружење за кривично право и криминологију Југославије, Београд 1997, 173.

²⁵⁰ Устав СРЈ из 1992. године, *Службени лист СРЈ*, бр. 1/92, 34/92, 29/00; постоје у теорији уставног права становишта да је овај устав правно ништав акт у тренутку проглашења, што вероватно није забележен случај у историји светске уставности из три разлога. Први, позивање на непрекинути субјективитет Југославије и одређивање органа који ће учествовати у доношењу новог устава, што је јасно указивало да је доношење тог устава требало да се обави по ревизионом поступку који је прописао Устав СФРЈ из 1974. године. Друго, Савезно веће Скупштине СФРЈ, које је усвојило и прогласило устав није имало ни легалитет ни легитимитет да то учини, јер је као дом Скупштине СФРЈ било апсолутно нелегално премда је мандат његових чланова истекао још 1990. године, а одлука о другом продужењу мандата је била донета 15. новембра 1990. године и није имала основа у важећем уставу. Треће, Устав Србије из 1990. године и тада важећи уставни акти Црне Горе нису опште предвиђали могућност удруживања Србије, односно Црне Горе са неком другом републичком (државом) нити мењање статуса уопште Србије и Црне Горе, а тиме ни поступак којим би се то учинило, тако да је са становишта постојећих уставних аката обе републике, стварање нове државе и усвајање устава те државе било нелегално, вид. П. Николић (1993), 84-85.

²⁵¹ Ипак, доношењем Устава СРЈ из 1992. године Устав РС из 1990. године је дошао у колизију са извесним његовим одредбама, што се пре свега односило на питање статуса Републике Србије, који ниједном одредбом није одредио, нити је могао да одреди статус Републике Србије као федералне јединице, већ је Србију прогласио сувереном и независном државом која самостално успоставља своје унутрашње уређење, уређује и

Устав СРЈ из 1992. године није садржао начелне одредбе о положају јавног тужилаштва, као институције уставног система, већ само о Савезном државном тужиоцу.²⁵² Било је прописано да савезни државни тужилац улаже правна средства за која је овлашћен савезним законом у стварима за које је надлежни савезни суд и обавља друге послове одређене савезним законом.²⁵³ Био је снабдевен хијерархијским овлашћењима, те је тако давао обавезна упутства републичким тужиоцима и могао је преузети кривично гоњење у стварима у којима су кривична дела и друге кажњиве радње биле одређене савезним законом. Савезног државног тужиоца је бирала на мандат од четири године на предлог председника и разрешавала Савезна скупштина. Уживао је као савезни посланик имунитет, који је могао бити укинут само одлуком Савезне скупштине. Изричито је било забрањено обављање друге јавне функције или професионалне делатности, као и чланство у политичкој странци.²⁵⁴ Устав РС из 1990. године није предвиђао забрану да судије, тужиоци и запослени у органима безбедности буду чланови политичких организација иако се радило о функцијама чији вршиоци нису смели ни на који начин бити изложени утицају политике и није било тешко одгонетнути политичку припадност вршилаца судске функције и функције тужилаштва када их је именovala скупштина Србије и Устав је утврђивао сталност функције. Устав СРЈ из 1992. године јесте утврдио забрану да савезни државни тужилац, као и судије Уставног суда, судије Савезног суда и професионални припадници војске и милиције, буду чланови политичких странака, али све наведене правосудне функције нису биле сталне, већ изборне. Самим тим, утицај који се на те функције није могао остварити преко политичке партије на савезном нивоу био је обезбеђен утврђивањем принципа реизборности, што је указивало и где су биле стварне полуге власти.²⁵⁵ Такође, Уставом СРЈ из 1992. године су били прописани основи за престанак функције савезног државног тужиоца, а то су били оставка, старосна пензија и осуда на безусловну казну затвора. Институт разрешења се активирао у случају да је осуђен за кажњиво дело које га је чинило недостојним обављања функције, кад је нестручно и несавесно обављао функцију или трајно изгубио радну способност. Савезна скупштина је била надлежна за утврђивање постојања разлога за престанак функције, односно разрешење.²⁵⁶ Војно тужилаштво је било устројено савезним законом, ради гоњења учинилаца кривичних дела за која су надлежни војни судови. Војне тужиоце је постављао и разрешавао председник Републике и то је сумарно било део уставне материје.²⁵⁷

Закон о Савезном државном тужиоцу²⁵⁸ из августа 1992. године је дефинисао надлежност Савезног државног тужиоца, која се састојала у одлучивању о улагању правних средстава за која је овлашћен савезним законом у стварима за које је надлежан Савезни суд и одлучивању о изузећу републичког тужиоца ако се поступак водио за кривично дело или друго кажњиво дело по савезном закону, као и заменика савезног државног тужиоца,²⁵⁹ подношењу захтева за одлагање, односно прекид извршења извршне судске одлуке или одлуке донете у управном или другом поступку ако је дошло до повреде савезног закона или међународног уговора.²⁶⁰ Обавезна упутства, која је био овлашћен да даје тужиоцима у републикама чланицама, су имала општи карактер, али су се могла односити и на поступање у појединим предметима. У случају када републички тужилац није поступио по обавезном

обезбеђује сувереност, независност и територијалну целовитост, а није била предвиђена ни могућност да се Србија удружује са другом републиком, да се њен статус мења, вид. П. Николић (1993), 86.

²⁵² П. Николић (1993), 330.

²⁵³ Чл. 111, ст. 1 Устава СРЈ из 1992. године.

²⁵⁴ Чл. 42, ст. 4 Устава СРЈ из 1992. године.

²⁵⁵ Зорица Радовић, „Устав треће Југославије – пример (не)поштовања права и правне науке“, *Архив за правне и друштвене науке* 1906-1996, 1-3, 1996, 556-557.

²⁵⁶ Чл. 113 Устава СРЈ из 1992. године.

²⁵⁷ Чл. 136 Устава СРЈ из 1992. године.

²⁵⁸ ЗСДТ из 1992. године-Службени лист Савезне Републике Југославије, бр.27/92.

²⁵⁹ Чл. 5 ЗСДТ из 1992. године.

²⁶⁰ Чл. 6, ст. 1 ЗСДТ из 1992. године.

упутству, Савезни државни тужилац је о томе обавештавао надлежни орган у републици и предузимао мере ради обезбеђења законитости поступка.²⁶¹ С тим у вези, преузимао је гоњење за кривично дело и другу кажњиву радњу одређену савезним законом ако тужилац у републици није поступио по обавезном упутству савезног државног тужиоца.²⁶² Савезни државни тужилац је имао четири заменика, које је на његов предлог бирао и разрешавала Савезна скупштина на период од четири године.²⁶³ Поред општих услова за рад у државним органима за Савезног државног тужиоца и његовог заменика је могло да буде бирано лице које је завршило правни факултет, положило правосудни испит, истакло се као правни стручњак или научни радник и имао најмање 15 година радног искуства на пословима правне струке, од чега десет година у правосудју или адвокатури. Било је предвиђено такође да за ове високе јавне функције може бити биран и редовни професор правног факултета на позитивноправним предметима,²⁶⁴ што је додатно учвршћивало тенденције ка професионализацији и непристрасности тужилачког кадра.

До разрешења Савезног државног тужиоца и његових заменика је долазило након спроведеног поступка ако су осуђени за кажњиво дело. Савезна скупштина је образовала комисију ради давања мишљења да ли се ради о делу које Савезног државног тужиоца чини недостојним за обављање те функције. Посебну комисију стручњака је Савезна скупштина образовала у случају сумње да је Савезни државни тужилац трајно изгубио радну способност за обављање функције, ради давања мишљења. Ако су ова мишљења била позитивна, надлежно тело Савезне скупштине је предлагало Савезној скупштини да утврди постојање разлога за разрешење Савезног државног тужиоца од дужности.²⁶⁵ Иницијативу за разрешење дужности Савезног државног тужиоца пре истека мандата у случају основане сумње у нестручност и несавесност у обављању функције је могао поднети председник суда, пред којим се водио поступак у ком је учествовао Савезни државни тужилац. Надлежно радно тело Савезне скупштине је оцењивало основаност иницијативе и могло је да образује комисију за оцену тих навода, а по прибављању изјашњења Савезног државног тужиоца, комисија је доносила одлуку и предлагала Савезној скупштини да утврди постојање разлога за разрешење.²⁶⁶ Такође, надлежно тело Савезне скупштине је могло одлучити да Савезни државни тужилац, односно његов заменик не обавља своју дужност ако је покренут кривични поступак или поступак за разрешење од дужности док траје тај поступак.²⁶⁷ Такође, у случају да су Савезни државни тужилац или његов заменик затражили да им престане функција пре истека мандата, а Савезна скупштина о томе није одлучила у року од три месеца, важила је претпоставка да је истеком тог рока дошло до престанка функције.²⁶⁸

Поред Савезног државног тужиоца на савезном нивоу у СРЈ је на нивоу федералних јединица деловало републичко јавно тужилаштво, окружна и општинска јавна тужилаштва у Србији, те републички државни тужилац РЦГ, и виши и основни тужиоци, у другој федералној јединици, као и војни тужилац.²⁶⁹

Савезно јавно тужилаштво у току свог постојања од 1992. до 2003. године прошло је пут као и држава којој је служио: на почетку јак централистички орган, па федерални до конфедералног, који је временом имао све мање функција и надлежности. Кроз Савезно јавно тужилаштво можемо пратити шта је држави и у ком времену био приоритет (нпр. после рата гонила је народне непријатеље, прописала обавезни откуп, вршила национализацију, конфискацију и експропријацију, хапсила ибеовце, противнике самоуправљања,

²⁶¹ Чл. 7 ЗСДТ из 1992. године.

²⁶² Чл. 9 ЗСДТ из 1992. године.

²⁶³ Чл. 13, ст. 1 и чл. 14, ст. 1 и ст. 2 ЗСДТ из 1992. године.

²⁶⁴ Чл. 15, ст. 1 и ст. 2 ЗСДТ из 1992. године.

²⁶⁵ Чл. 20 ЗСДТ из 1992. године.

²⁶⁶ Чл. 21 ЗСДТ из 1992. године.

²⁶⁷ Чл. 22 ЗСДТ из 1992. године.

²⁶⁸ Чл. 23 ЗСДТ из 1992. године.

²⁶⁹ Закон о војном тужиоцу, *Службени лист СРЈ*, бр. 11/95.

националисте, на хиљаде и десетина хиљада процесуираних предмета). Ипак, није успела саму себе да сачува.²⁷⁰

Године 2001. друштвене и политичке промене у СРЈ рефлектовале су се и на законодавном плану доношењем новог Закона о јавном тужилаштву,²⁷¹ који је и даље био у ингеренцији република. Овај закон није био резултат смишљених реформи саме јавнотужилачке службе, што је учинило да су многа важна питања организације и функционисања јавног тужилаштва остала без одговора или су решена на начин који не одговара захтевима нове друштвене стварности. Била је прецизније уређена самосталност јавног тужилаштва, те је било прописано да нико изван јавног тужилаштва нема право да одређује послове јавним тужиоцима и заменицима, нити да управља њиховим предметима, а да су јавни тужиоци дужни да образложе своје чињеничне и правне ставове само надлежном јавном тужиоцу. Ипак, одсуство јасног става нарочито о месту јавног тужилаштва у систему органа извршне власти проузроковало је низ неспоразума и лутања у односима Владе и министарства правде према јавном тужилаштву. Владица Национална стратегија реформе правосуђа²⁷² осим декларативног залагања за већу самосталност јавног тужилаштва и одређења за одређени начин именовања јавних тужилаца и њихових заменика, није садржала никакве нове идеје и предлоге за промену стања у јавном тужилаштву. Проблематика јавног тужилаштва у том документу третирана је неупоредиво скромније него проблематика судства.²⁷³

Поред тога, ЗЈТ из 2001. године је за кратко време од четири године, међан пет пута,²⁷⁴ а интервенисао је и Уставни суд.²⁷⁵ Ове промене су у првом реду биле последица различитих схватања о месту јавног тужилаштва у систему органа извршне власти које законски нису биле одређене. После доношења ЗЈТ из 2001. године Влада је заузела становиште да и заменици јавних тужилаца треба да уживају самосталност и да и њих треба да бира Народна скупштина, а не да их на одређено време именује Високи савет правосуђа, као што је у почетку било одређено. Годину дана касније после трагичног убиства председника Владе у априлу 2003. године, заузет је потпуно супротан став да јавне тужиоце Народној скупштини предлаже Влада, а да заменике јавних тужилаца бира Влада на предлог министра надлежног за правосуђе на период од осам година, уз могућност поновног именовања. У трећој измени ЗЈТ из 2001. године из априла 2004. године било је одређено да заменика јавног тужиоца опет бира Народна скупштина на предлог Високог савета правосуђа на период од осам година, а ако не буде изабран, Високи савет правосуђа је дужан да предложи другог кандидата.²⁷⁶ У одлуци Владе о утврђивању Националне стратегије за реформу правосуђа из 2006. године заузет је нови став: Републичког јавног тужиоца, тужиоца за ратне злочине, тужиоца за организовани криминал, апелационе, више и основне јавне тужиоце на предлог Владе, која је претходно прибавила мишљење Државног већа тужилаца, бира Народна скупштина на период од шест година, уз могућност поновног избора. Заменике јавних тужилаца бира Народна скупштина на предлог Државног већа

²⁷⁰ Љубица Вуковић, „Савезно јавно тужилаштво 1945-1992 – установа и архивска грађа“, *Архив - часопис Архива Југославије*, 1-2, 2016, 68.

²⁷¹ ЗЈТ из 2001. године, *Службени гласник РС*, бр. 63/01.

²⁷² *Службени гласник РС*, бр.44/06.

²⁷³ Момчило Грубач, „Путеви и странпутице реформе јавног тужилаштва у Републици Србији“, *Архив за правне и друштвене науке 1906-2006*, 3-4, 2006, 1274.

²⁷⁴ Међан је законима о изменама и допунама *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 39/03, 44/04, 61/05 и Законом о обуци судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и судијских и тужилачких помоћника, *Службени гласник РС*, бр.46/05.

²⁷⁵ Одлуком Уставног суда Србије IV бр.167/03 од 22. априла 2004, *Службени гласник РС*, бр.44/04, утврђено је да одредбе чл. 4, 5, 8, 10, 11, 12, 15, ст. 3, чл. 17 ст. 3 у делу који гласи „и Владу“, чл. 19, 20 и 22 у делу који гласи „...и заменик“, „... односно Влади“, чл. 23 у делу који гласи „а о престанку дужности заменика одлучује Влада“ и чл. 24 Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 39/03 нису у сагласности са Уставом.

²⁷⁶ Закон о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 44/04.

тужилаца на период од три године, а након истека пробног мандата, Државно веће тужилаца одлучује о избору на доживотну функцију.²⁷⁷

Уведен је и принцип специјализације приликом организовања јавних тужилаштава, односно 2002. године установљено је посебно Тужилаштво за организовани криминал, у чију надлежност је стављено гоњење кривичних дела организованог криминала, корупције и других посебно тешких облика кривичних дела.²⁷⁸ Наредне 2003. године основано је Тужилаштво за ратне злочине,²⁷⁹ а 2005. године основано је посебно одељење јавног тужилаштва за борбу против високотехнолошког криминала.²⁸⁰ Специјализација јавног тужиоца предвиђена је и у поступку према малолетницима, који се за сва кривична дела може покренути само на захтев јавног тужиоца за малолетнике који је стекао посебна знања из области права детета и кривичноправне заштите малолетних лица.²⁸¹

Ипак, може се констатовати да је ЗЈТ из 2001. године био преурађен и због тога што је донет пре Законика о кривичном поступку од 26. децембра 2001. године,²⁸² чије доношење је остало у надлежности савезне државе.²⁸³ Мада је донет интегрално нов Законик о кривичном поступку, он је у суштини представљао осавремењени ЗКП СФРЈ из 1977. године, у чијим темељима су установе, основни принципи и структура поступка постављени ЗКП из 1953. године. Пошто је дограђен и осавремењен сагласно добу у коме се доноси, за ЗКП из 2001. године може се рећи да је то био један модеран кодекс који је „задржао све што је било здраво у југословенском кривичном процесном законодавству, судској пракси и правној традицији“.²⁸⁴ Са становишта положаја јавног тужиоца, значајно је истаћи да је концепт истраге и даље био судски и спроводио је истражни судија,²⁸⁵ и да су први пут уведене диверзионе форме решавања кривичних ствари, неке упрошћене кривичнопроцесне форме, као и неки посебни кривични поступци. Као диверзионе форме уведена су два облика опортунитета: условно одлагање кривичног гоњења, које се у теорији још означава као условни опортунитет,²⁸⁶ и други, безусловни опортунитет,²⁸⁷ односно одбацивање кривичне пријаве из разлога правичности.²⁸⁸ Начело опортунитета се примењивало у општем поступку, као један од изузетака од начела легалитета кривичног гоњења, поред поступка према малолетницима и поступка екстрадиције.²⁸⁹ Две су новоустановљене упрошћене процесне

²⁷⁷ *Службени гласник РС*, бр. 44/06.

²⁷⁸ Чл. 4 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, *Службени гласник РС*, бр. 42/02.

²⁷⁹ Чл. 4 Закона о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине, *Службени гласник РС*, бр. 67/03. Закон упућује на примену одредаба о поступку за организовани криминал, с тим што има и неколико самосталних процесних одредаба.

²⁸⁰ Чл. 4, ст. 2 Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, *Службени гласник РС*, бр. 61/05.

²⁸¹ Чл. 57, ст. 1 Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, *Службени гласник РС*, бр. 85/05.

²⁸² ЗКП из 2001. године, *Службени лист СРЈ*, бр. 70/01, 68/02, *Службени гласник РС*, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 72/09, 76/10.

²⁸³ М. Грубач (2006), 1277.

²⁸⁴ Момчило Грубач, *Кривично процесно право, Увод и Општи део*, Научна књига, Београд 2004, 62.

²⁸⁵ Чл. 242, ст. 2 и чл. 243, ст. 1 ЗКП из 2001. године.

²⁸⁶ Саша Кнежевић, „Дискреционо кривично гоњење малолетних делинквената“, *Приступ правосуђу - инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије* (ур. Невена Петрушић), Правни факултет Универзитета у Нишу, књ.4, Ниш 2008, 376 и 379; чл. 236 ЗКП из 2001. године.

²⁸⁷ Милан Шкулић, *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, 304.

²⁸⁸ Ч. Стевановић, В. Ђурђић, *Кривично процесно право – Посебни део*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2006, 73-74; чл. 237 ЗКП из 2001. године.

²⁸⁹ Ова процена целисходности кривичног гоњења односила се као и за пунолетне учиниоце само за кривична дела за која је била забрањена казна затвора до три године или новчана казна, чл. 480, ст. 1 и ст. 2 ЗКП из 2001. године. Што се тиче екстрадиције, у складу са чл. 548 тог Закона, она је била у надлежности савезног министра правде који је имао овлашћење да не дозволи издавање странца који у СР Југославији ужива право азила у случају сумње у правичан и законит третман према странцу, као и ако су у питању кривична дела за која је прописана казна затвора до три године.

форме којима се избегавало одржавање главног претреса: поступак за кажњавање пре главног претреса и поступак за кажњавање и изрицање судске опомене од стране истражног судије, које су спровођене искључиво на предлог јавног тужиоца. Законик је испрва користио термин државни тужилац, иако је он био изједначен са термином јавни тужилац.²⁹⁰ Основно право и основна дужност државног тужиоца је било гоњење учинилаца кривичних дела, које је обухватало руковођење преткривичним поступком, захтевање спровођења истраге и усмеравање тока претходног поступка, подизање и заступање оптужнице, односно оптужног предлога, као и покретање поступка према малолетнику²⁹¹ и изјављивање жалби и подношењу ванредних правних лекова и вршење других радњи.²⁹² Државни тужилац је био у обавези да с једнаком пажњом испитује и утврђује чињенице које иду у корист окривљеног²⁹³ и да изјави жалбу у корист окривљеног.²⁹⁴

1.3.2. Уставна повеља Србије и Црне Горе

У међувремену је дошло и до крупних промена на уставном плану у виду распада савезне државе Југославије и стварања Државне заједнице Србија и Црна Гора доношењем Уставне повеље.²⁹⁵ Заједно са Уставном повељом, некодификовани устав Државне заједнице чинила је и Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама од 28. фебруара 2003. године.²⁹⁶ Уређење власти је било засновано на конфедералним принципима, што је имало за последицу успостављање законодавне надлежности држава чланица у свим сегментима правног система и промене у организацији јавног тужилаштва. Републичким законом је до тада важећи савезни кривичнопроцесни законик проглашен за републички законик и извршено је усклађивање са Уставном повељом.²⁹⁷ Укинута је функција Савезног државног тужиоца престанком важења Закона о Савезном државном тужиоцу из 1992. године.²⁹⁸ Јавна тужилаштва су спроводила кривично гоњење за кривична дела за која се гони по службеној дужности само на територији републике која их је основала. Престала су да постоје и војна тужилаштва, као савезни правосудни органи, и њихова надлежност је пренета на републички ниво и то на окружна јавна тужилаштва у Београду, Новом Саду и Нишу, у којима су образована посебна војна одељења. Такође, у Републичком јавном тужилаштву формирано је Војно одељење које је преузело функције ранијег Војног тужиоца Војске СЦГ.²⁹⁹ Ради усаглашавања са Уставном повељом извршене су измене до тада важећег Закона о јавном тужилаштву.³⁰⁰

²⁹⁰ Чл. 221, ст. 1, тач. 8 ЗКП из 2001. године.

²⁹¹ Државни тужилац је био једини тужилац у поступку према малолетницима, те су и за кривична дела за које се гони по приватној тужби или предлогу оштећени морали да ставе предлог за покретање поступка надлежном државном тужиоцу, а у случају да државни тужилац не поднесе захтев за покретање поступка према малолетнику, оштећени није могао да преузме поступак, чл. 479, ст. 2 и ст. 3 ЗКП из 2001. године.

²⁹² Чл. 46 ЗКП из 2001. године.

²⁹³ Чл. 17 ЗКП из 2001. године.

²⁹⁴ Чл. 364, ст. 3 ЗКП из 2001. године.

²⁹⁵ Уставна повеља Србије и Црне Горе, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/03.

²⁹⁶ Владан Петров, Марко Станковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020, 158.

²⁹⁷ Закон о изменама и допунама Законика о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 58/04.

²⁹⁸ Чл. 16, ст. 1, тач. 1 и чл. 17 Закона за спровођење Уставне повеље, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/03.

²⁹⁹ Чл. 5 и чл. 6 Закона о преузимању надлежности војних судова, војних тужилаштава и војног правобранилаштва, *Службени гласник РС*, бр. 137/04.

³⁰⁰ Закон о изменама и допуна Закона о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 39/03.

1.3.3. Устав Републике Србије из 2006. године

Организација јавне кривичне тужбе и по Уставу Републике Србије из 2006. године³⁰¹ је и даље најокошталија и најконзервативнија организација једне (правне) државе и једне државне функције у историји. Није се у основи изменила од оснивања управо због сталности функције државне власти над кривичним прогом за кривична дела за која се гони по службеној дужности. Ово су једноставни и историјски доказани рецепти који треба да се афирмишу као класични принципи организације кривичне тужбе са модификацијама које условљава савремено кривичнопроцесно право уколико се жели ефикасан и законит и праведан кривични прогон.³⁰²

Године 2006. усвојен је Законик о кривичном поступку,³⁰³ који је прекинуо традиционални концепт судске истраге и заменио га тужилачком истрагом, која је покретана решењем о спровођењу истраге јавног тужиоца. Уведени су и нови кривичнопроцесни институти, као што су споразум о признању кривице,³⁰⁴ опроштај кривичног гоњења осумњиченог који је испунио одређене обавезе за кривична дела за која је предвиђена новчана казна или казна затвора до три године,³⁰⁵ решење о задржавању је доносио јавни тужилац или полиција,³⁰⁶ и јавни тужилац је имао овлашћење да захтева покретање дисциплинског поступка против припадника органа унутрашњих послова или другог државног органа који током претходне истраге није поступио по његовом захтеву.³⁰⁷ Након што је у два наврата одлагана примена ЗКП из 2006. године у погледу којег је његов већ стартни *vacatio legis* осим у односу на неколико важних одредби био утврђен на годину дана, тај модерни законик је потпуно стављен ван снаге са образложењем да нису створени услови за његову примену. Он је концептуално био веома добар и што је посебно важно, он је постигао одличан баланс између захтева за иновацијом типа истраге и уопште променама у кривичној процедури којима се омогућавало брже и ефикасније вођење кривичног поступка и потребе да се очувају већ традиционална и проверено добра решења наше кривичне процедуре, као што је то посебно случај са организацијом главног претреса, те формулисањем утврђивања истине као циља кривичног поступка.³⁰⁸

На правној снази су била два кривичнопроцесна законика – ЗКП из 2001. године и ЗКП из 2006. године, од којих се први примењивао, а примена другог је одложена до краја 2008. године (изузев десетак одредаба које су се примењивале од дана његовог ступања на снагу). Овакав „законски паралелизам“ непознат у историји српског законодавства и упоредном праву, а незамислив у једној правној држави, трајао је до доношења потпуно новог Законика о кривичном поступку 2011. године,³⁰⁹ који се заснивао на тужилачком концепту истраге. Овај законик је прво почео да се на својеврстан експерименталан начин примењује у поступцима који су се водили по захтевима јавног тужилаштва посебне надлежности од 15. јануара 2012. године, што је иначе довело до озбиљних проблема у односу на кохерентност нашег правног система, јер су се у исто време у истој држави

³⁰¹ Устав РС из 2006. године, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

³⁰² Јован Крстић, „Организација јавног тужилаштва и њен утицај на обим и ефикасност примене Законика о кривичном поступку“, *Законик о кривичном поступку и јавно тужилаштво (de lege lata – de lege ferenda)*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2009, 184.

³⁰³ ЗКП из 2006. године, *Службени гласник РС*, бр. 46/06.

³⁰⁴ Чл. 304 ЗКП из 2006. године.

³⁰⁵ Чл. 268 ЗКП из 2006. године.

³⁰⁶ Чл. 264, ст. 1 ЗКП из 2006. године.

³⁰⁷ Чл. 46, ст. 3 ЗКП из 2006. године.

³⁰⁸ Милан Шкулић, „Реформа кривичног процесног законодавства – искуства и поуке“, *Две деценије реформе казненог законодавства: искуства и поуке* (ур. Вељко Турањанин, Драгана Чворовић), LXII Саветовање Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, 2023, 32-33.

³⁰⁹ *Службени гласник РС*, бр. 72/11, који је ступио на снагу 06.10.2011. године.

примењивале две битно различите кривичне процедуре³¹⁰ до 1. октобра 2013. године када је дошло до јединствене примене.

Закон о јавном тужилаштву³¹¹ дефинисао је јавно тужилаштво као самостални државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости. Организацију јавног тужилаштва карактерисало је спољашње јединство и монолитност, и недељивост и унутрашња кохезија обезбеђена монархичким режимом.³¹² Републичко јавно тужилаштво је било највише јавно тужилаштво и функцију јавног тужиоца вршили су Републички јавни тужилац и јавни тужиоци. Гарантована је самосталност у раду и јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца и забрана сваког облика спољашњег утицаја. Хијерархија је била доминантан принцип у унутрашњој организацији, те је непосредно виши јавни тужилац био надређен нижем јавном тужиоцу, располагао је овлашћењима деволуције и супституције, увида у предмете нижег јавног тужиоца и могао је да изда обавезно упутство за поступање у појединим предметима када је постојала сумња у ефикасност и законитост поступања. Републички јавни тужилац је такво упутство могао да изда сваком јавном тужиоцу.³¹³ Против обавезног упутства нижи јавни тужилац могао је да изјави приговор ако је сматрао да је упутство незаконито и неосновано Републичком јавном тужиоцу у року од 8 дана, с тим што је претходно јавни тужилац који је издао упутство био дужан да преиспита обавезно упутство. Била је предвиђена и обавеза јавног тужиоца, који је изјавио приговор, да поступа по упутству до одлуке непосредно вишег јавног тужиоца, односно одлуке Републичког јавног тужиоца, те приговор није имао суспензивно дејство. Непосредно виши јавни тужилац у поступку преиспитивања је могао да донесе одлуку којом ставља ван снаге своје обавезно упутство и тада се приговор није достављао Републичком јавном тужиоцу. Републички јавни тужилац је одлуку по приговору био дужан да донесе у року од петнаест дана, а против обавезног упутства Републичког јавног тужиоца није био дозвољен приговор.³¹⁴ Заменик јавног тужиоца је био овлашћен да поднесе приговор на обавезно упутство јавног тужиоца, о ком је одлучивао непосредно виши јавни тужилац уз претходно преиспитивање приговора од стране јавног тужиоца који га је донео.³¹⁵ Републички јавни тужилац је био одговоран за свој рад као и рад јавног тужилаштва Народној скупштини, а јавни тужиоци и Републичком јавном тужиоцу, односно непосредно вишем јавном тужиоцу док су заменици одговарали за свој рад јавном тужиоцу.³¹⁶ Ова паралелна одговорност јавних тужилаца надређеним јавним тужиоцима и политичком органу отварала је опасност од политичких манипулација и спољних уплитања у рад јавног тужилаштва.

Јавни тужиоци су бирали на период од шест година уз могућност реизбора, а функција заменика јавног тужиоца је била трајна након избора на трајну функцију, а после истека три године од првог избора. Избор јавних тужилаца на предлог Владе вршила је Народна скупштина, с тим што се о предложеним кандидатима за Републичког јавног тужиоца прибављало мишљење надлежног одбора Народне скупштине, а Влада је могла да предложи једног или више кандидата са листе кандидата коју је утврђивало Државно веће тужилаца. Народна скупштина је на предлог Државног већа тужилаца бирала заменика јавног тужиоца који се први пут бирао. Функција јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца је престајала на лични захтев, када наврше радни век, кад трајно изгубе радну способност или кад буду разрешени. До разрешења је долазило ако су јавни тужилац и заменик јавног тужиоца правноснажно осуђени за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци

³¹⁰ М. Шкулић (2023), 54.

³¹¹ ЗЈТ из 2008. године, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14, 117/14, 106/15, 63/16.

³¹² Ј. Крстић (2009), 184.

³¹³ Чл. 18 ЗЈТ из 2008. године.

³¹⁴ Чл. 18, ст. 8 ЗЈТ из 2008. године.

³¹⁵ Чл. 24 ЗЈТ из 2008. године.

³¹⁶ Чл. 22 ЗЈТ из 2008. године.

или за кажњиво дело које их чини недостојним јавнотужилачке функције, кад нестручно врше функцију или због тешког дисциплинског прекршаја. Поступак је покретан предлогом јавног тужиоца, непосредно вишег јавног тужиоца, Републичког јавног тужиоца, министра надлежног за правосуђе, органа надлежних за вредновање и дисциплинске комисије. Разлоге за разрешење је утврђивало Државно веће тужилаца.³¹⁷

Реизбор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца спроведен крајем 2009. године и избор 2010. године³¹⁸ пратиле су многобројне критике о нетранспарентном поступку и нејасним критеријумима за избор кандидата.³¹⁹ Ове критике су биле упућене Државном већу тужилаца, као самосталном органу који је обезбеђивао и гарантовао самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.³²⁰ Недоношење Правилника о избору и вредновању рада носилаца јавнотужилачке функције довело је и до тога да су заменици јавних тужилаца, који су изабрани први пут у 2009. и 2010. години по истеку пробног трогодишњег мандата ступили на сталну функцију на основу Закона о допуни Закона о јавном тужилаштву,³²¹ без претходног вредновања њиховог рада.

1.4. Закључак другог дела

Порекло јавног тужилаштва задире у период феудализма, односно крај XII века када је римски папа Иноћентије III установио гоњење по службеној дужности за клевету. Потом су се јавили тужиоци као правни заступници француских краљева надлежни за заштиту фискалних интереса, а данашње обриси јавно тужилаштво је почело да стиче након француске револуције. У Србији је тужилаштво настало у другој половини XIX века за време владавине кнеза Михаила Обреновића када је Закоником о поступку судском у кривичним делима Кнежевине Србије од 10. априла 1865. године било уређено да врши оптужну функцију. У Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца донет је и Закон о државном тужиоштву и тужилаштво је било устројено као орган извршне власти са израженом хијерархијом. У ратно доба издвојило се и војно тужилаштво, које је паралелно са редовним тужилаштом деловало до 2004. године.

Уставни еволутивни пут јавног тужилаштва започео је са Уставом ФНРЈ, којим је оно било одређено као орган Народне скупштине ФНРЈ за вршење надзора над правилним извршавањем закона од стране свих ресорних министарстава, управних органа, установа федерације и ентитета у оквиру ње и подношењем правних средстава у кривичним и грађанским предметима. Имало је јаку централизовану и хијерархијски устројену организацију пошто је федерални тужилац, кога је, као и његове заменике, бирала Народна скупштина ФНРЈ, имао изборна овлашћења у односу на јавне тужиоце републике, који су имали идентична овлашћења у односу на тужиоце нижих територијалних јединица. У кривичном поступку јавни тужилац је имао битну улогу у ислеђењу, јер је спроводио извиђај и истрагу, а потом и подносио суду оптужницу.

Уставни закон из 1953. године је изоставио јавно тужилаштво из свог нормативног корпуса и приближио га извршној власти одредбом у складу са којом је Савезно извршно веће постављало и разрешавало Савезног јавног тужиоца, и вршило надзор над његовим радом, али је ЗЈТ из 1954. године дефинисао кривично гоњење као основно право и дужност јавног тужилаштва подводећи га под правосудни систем. Централизована, хијерархијска

³¹⁷ Чл. 94 ЗЈТ из 2008. године.

³¹⁸ Одлука Народне скупштине о избору заменика јавног тужиоца, *Службени гласник РС*, бр. 111/09 и Одлука Народне скупштине о избору заменика јавног тужиоца, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

³¹⁹ Извештај Владе РС, Савета за борбу против корупције 72.бр:700-00-3178/14 од 17. априла 2014. године.

³²⁰ Чл. 164, ст. 1 Устава РС из 2006. године

³²¹ Закон о допуни Закона о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 121/12.

организација и монократско уређење били су саставни елементи јавнотужилачког уређења. Овлашћења тужиоца у истрази су знатно сужена, те је од органа истражног поступка стекао својство странке током целог кривичног поступка.

Устав СФРЈ из 1963. године је поново јавно тужилаштво подвео под свој оквир задржавајући централистички и хијерархијски принцип организовања проглашавајући да надлежности врши у складу са политиком Савезне, односно републичке скупштине. Поред кривичног гоњења и заштите законитости, јавно тужилаштво је било овлашћено и да проучава односе и појаве од значаја за вршење функције и да о томе обавештава надлежне органе. Јавнотужилачка функција није била стална, већ заснована на принципу реименовања на период од осам година, а о доминантном положају шефа тужилаштва говори у прилог и његово овлашћење да издаје обавезна упутства за поступање у појединим предметима.

Устав СФРЈ из 1974. године је организацију и уређење јавних тужилаштава препустио републикама и покрајинама задржавајући општу дефиницију о јавном тужилаштву као самосталном органу који гони учиниоце кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости. Савезни јавни тужилац је именован и разрешаван од стране Савезне скупштине, а он је имао ограничена хијерархијска овлашћења у односу на нижестепене тужиоце, јер је његова надлежност била одређена савезним законима. У СРС била је прокламована самосталност јавног тужилаштва, али је своју функцију вршило у складу са прописима и политиком утврђеном општим актима скупштина друштвено-политичких заједница. Ови органи су именовали и разрешавали јавне тужиоце и њихове заменике уз прибављено мишљење републичког јавног тужиоца на период од осам година уз могућност поновног именовања. У том периоду тужилаштво није уживало пуну самосталност, посебно што је један од општих услова за именовање јавних тужилаца и њихових заменика била и морално-политичка подобност за вршење функције. Јавно тужилаштво је имало недељиву пирамидалну структуру засновану на традиционалној хијерархији и монократском уређењу. У кривичном поступку јавни тужилац је био кривичнопроцесни субјект, који је располагао функцијом оптужбе по принципу официјелности.

Устав РС из 1990. године је задржао концепцију јавног тужилаштва као самосталног државног органа који је гонио учиниоце кажњивих дела и штитио уставност и законитост, а положај носилаца јавнотужилачке функције ојачан је увођењем сталности функције. Њих је бирао и разрешавала Народна скупштина на предлог републичког јавног тужиоца, који се бирао на предлог надлежног радног тела. Уједно Устав РС из 1990. године је пружио подобан нормативан оквир за законско конкретизовање, те је ЗЈТ из 1991. године гарантовао институционалну самосталност јавног тужилаштва одредбом да нико нема право да утиче на јавно тужилаштво у вршењу његове уставне и законске функције и укинута је обавеза поступања у складу са смерницама скупштине, што је значило и корак даље од утицаја политичких органа. Ипак, Републички јавни тужилац је за свој рад и рад јавног тужилаштва био одговоран Народној скупштини, а остали јавни тужиоци Народној скупштини и непосредно вишим јавним тужиоцима, а овом паралелном одговорношћу јавно тужилаштво се настојало везати за политичке органе.

Крајем 90-их и почетком 2000. дошло је до политичких превирања која су се одразила и на јавно тужилаштво, а најзначајније измене, које су се одржале и до данас, огледале су се у специјализацији јавног тужилаштва и установљавању тужилаштава посебне надлежности. Устав РС из 2006. године је остао доследан месту уставног уређења јавног тужилаштва након положаја судова и задржао је дефиницију овог органа која је уз минималне модификације опстала од Устава СФРЈ из 1963. године. Пирамидална унутрашња структура, заснована на хијерархији и монократском принципу, али и гарације самосталности били су основне карактеристике положаја јавног тужилаштва. ЗЈТ из 2008. године је окрњио принцип хијерархије, јер је снабдео јавног тужиоца ком је издато обавезно упутство правом да поднесе приговор, о ком је одлучивао непосредно виши јавни тужилац. Мандат јавних тужилаца је трајао шест година уз могућност реизбора, а функција заменика јавног тужиоца

је била стална. Постојао је двоструки режим избора, тј. један за јавне тужиоце, а други за заменике јавног тужиоца и у тим поступцима је учествовало Државно веће тужилаца, као гарант јавнотужилачке самосталности.

Када се има у виду садржина Устава ФНРЈ из 1946. године закључно са АУРС, који су ступили на снагу дана 09. фебруара 2022. године, може се констатовати да они, са изузетком Уставног закона из 1953. године, доследно идентификују јавно тужилаштво као уставну категорију и тој чињеници се може признати опште важење. Положај и функције јавног тужилаштва су се мењали у зависности од друштвено-политичких околности, а постепен и некоковит развој је утицао на изграђивање јавног тужилаштва као правосудног органа. Самосталност и хијерархија су, као суштинска начела уређења, остала конзистентна и неодвојива од јавнотужилачког система без обзира на временска раздобља. Монократски систем је доминирао од његовог настанка, али је укинута АУРС, чиме је направљен велики помак ка јачању самосталног положаја носилаца јавнотужилачке функције. Функција кривичног гоњења је константно заузимала преовлађујући сегмент надлежности, због ког су политичке власти настојале да преусмере поступање јавног тужилаштва ка остваривању политичких, партикуларних циљева. Опсег континуираног политичког утицаја и настојање власти да јавно тужилаштво постане продужена рука владајућег режима како би по преференцијама власти одлучивало о кривичном прогону јесу варирали у зависности од државних и друштвених околности. Ипак, без обзира на директност, интензитет притисака и снагу политичких моћника, јавно тужилаштво се од њих удаљавало настојећи да трасира пут ка што већој самосталности и јединствености.

3. УПОРЕДНОПРАВНИ МОДЕЛИ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА

Анализом положаја јавног тужилаштва применом упоредноправног метода настојало се спровођење обухватнијег и систематичнијег истраживања ове тематике. Иако не постоји јединствени модел организације тужилаштва како у свету, тако и у Европи, сличности и разлике између компаративних решења неминовно употпуњују истраживачку димензију. Првенствено, питање конституционализације јавног тужилаштва није јединствено уређено, те тако нпр. у Савезној Републици Немачкој (Немачка) јавно тужилаштво не улази у уставну материју, док је у Републици Италији (Италија) њен саставни и традиционални део. Место јавног тужилаштва у систему државне власти условљено је односом јавног тужилаштва и извршне власти и у једним државама заступљена је строга раздвојеност јавног тужилаштва од извршне власти, у другима је оно остало релативно блиско везано уз извршну власт. Јавно тужилаштво тако може бити изложено утицајима извршне власти са значајним овлашћењима министра надлежног за послове правосуђа (нпр. Немачка), може уживати исти степен независности, као судије (нпр. Италија), или може се сматрати делом правосудног система и уживати самосталност у вршењу функције (нпр. Португалска Република - Португалија).

Начин избора јавних тужилаца је нестандардизована категорија, те јавне тужиоце у појединим земљама именује врховни тужилац или председник републике, док су у другим државама ова питања у надлежности тужилачког савета или парламента, или пак самих грађана и они могу имати политичке каријере као у Сједињеним Америчким Државама (САД) или те каријере могу бити вид професионалног опредељења као у Европи.³²² Врховног тужиоца у појединим државама бира парламент, у другим председник док у трећим тужилачки савет.

Дистинкције међу јавним тужилаштвима у свету постоје и када је реч о уређењу јавног тужилаштва и обиму примена хијерархијских овлашћења надређених јавних тужилаца, те јавно тужилаштво може бити уређено по крутом хијерархијском принципу и монархичком принципу као изразито централизован државни орган. Тесна веза са извршном влашћу и подложност њеним утицајима пропорционални су јачању хијерархије унутар јавног тужилаштва. Супротно томе, јавно тужилаштво може бити засновано на принципу самосталности, који искључује овлашћење за издавање обавезних упутстава како општих, тако и појединачних, носиоцима јавнотужилачке функције, али постоје и средња решења по којима је јавно тужилаштво самостално, али је заступљен и принцип хијерархије у његовој организацији.

Надлежности јавног тужилаштва варирају, те се у одређеним државама искључиво везују за поступање у кривичној материји, а у другима јавни тужиоци могу бити ангажовани у грађанскоправним предметима и подручју заштите јавног интереса. Кривично гоњење јавни тужилац може предузимати по службеној дужности или по принципу опортунитета када цени јавни интерес за покретањем кривичног прогона. Процесна овлашћења јавног тужилаштва у кривичном поступку зависе од прихваћеног система кривичног поступка. У континентално-европском систему основне кривичнопроцесне функције су строго одвојене, али јавни тужилац није права, односно типична странка, јер је он, као државни орган, дужан да осим странаčkih интереса утемељених на функцији оптужбе, штити и опште интересе, а

³²² Горан Илић, „Однос извршне власти и јавног тужиоца у модерном процесном законодавству“, *Казнено законодавство: прогресивна или регресивна решења* (ур. Д. Радовановић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Виша школа унутрашњих послова у Земуњу, Будва 2005, 360.

пре свега интерес који произлази из начела материјалне истине, те мора прикупљати осим доказа који терете окривљеног, и доказе у прилог његовој одбрани, док је суд активан и може сам да изводи све доказе током суђења, уз давање мање или веће доказне улоге самим странкама, а није ограничен доказним предлозима странака, већ има право и дужност сопствене доказне иницијативе. За англоамерички, односно адверзијални систем карактеристично је да је суд у доказном смислу пасиван, тако да је извођење доказа препуштено странкама.³²³ Такође, улога јавног тужиоца у кривичном поступку зависи и од његових процесних овлашћења у појединим фазама, која могу бити мања или већа, те тако јавни тужилац може бити руководиоца предистражног поступка и истраге и тиме фактички главна фигура кривичног поступка, јер одлучује о кривичном гоњењу уз пропратна овлашћења за примену одлагања кривичног гоњења, чиме учествује у постизању ресторативне правде, као и за закључење споразума о признању кривичног дела, када долази до изражаја улога јавног тужилаштва у постизању консензуалне правде. У зависности од прихватања јавнотужилачког или судијског концепта истраге, јавни тужилац може бити руководиоца истраге с тим што о питањима која задиру у људска права и основне слободе одлучује судија за претходни поступак, а у предистражном поступку главну улогу може имати полиција, или јавни тужилац може имати улогу странке у истрази, коју спроводи суд. Јавни тужилац након подизања оптужног акта у фази суђења има улогу странке. У току читавог кривичног поступка може деловати и у корист окривљеног, или пак само у јавном интересу.

Све набројане димензије са компаративног аспекта представљају конститутивне елементе дистинктивних модела јавних тужилаштва, међу којима су издвојени као репрезентативни немачки, италијански и португалски у оквиру система континенталног права, и амерички модел у англоамеричком систему.

3.1. Јавно тужилаштво у системима континенталног права

3.1.1. Немачка – модел тужилаштва као дела извршне власти

А) Историјат

Зачеци државног тужилаштва појавили су се у Немачкој у периоду од 1846. до 1870. године приликом замене поступка општег права инквизицијским, које је карактерисала активна улога суда у проналажењу доказа на којима се темељила одлука у кривичноправној ствари. Прво су се промене кривичног поступка одвијале 1843. године у Краљевини Виртембергу и 1845. године у Великом војводству Бадену. Револуционарни догађаји 1848. године довели су и до тога да је до 1870. године готово у свим немачким државама реформисано кривичнопроцесно законодавство, које се у основи оријентисало на француски модел поступка. Увођење институције државног тужилаштва не може се сматрати изразом њене неопходности, већ овај подухват произлази из преоптерећености истражитеља. Није историјски тачно описивати државно тужилаштво као наслеђе просветитељства, чак га одређивати као дете револуције створено од стране владара 19. века као орган управљања или као „тројански коњ“ како се од свог настанка појављује у кривичном поступку. Без обзира на напоре правних историчара, државно тужилаштво је једна шарена институција чије порекло и функција нису спорни – створена је свесно као несавршена институција која

³²³ Милан Шкулић, „Доминантне карактеристике основних великих кривичнопроцесних система и њихов утицај на реформу српског кривичног поступка“, *Crimen*, 2/2013, 177-178.

стиче јасне контуре у сталној конфронтацији са судом и полицијом,³²⁴ али која није имала алтернативу.

Концепт државног тужилаштва као „чуvara закона“ и „кавалера правде“, који служи правној контроли политичке моћи, није имао практично никакав утицај на почетку његовог увођења у органе власти. Такво решење подржавали су углавном заговорници власти који су посредством тог органа желели да ојачају или прошире свој утицај на кривично правосуђе, док су опозиционе странке биле резервисане и имале су негативан став према идеји о оснивању државног тужилаштва, али су на крају биле спремне да то прихвате као неизбежну последицу регулисања главног претреса који се заснивао на начелима јавности, усмености и непосредности.³²⁵ У пракси је државно тужилаштво било инструмент којим су представници извршне власти вршили свој утицај на кривично правосуђе, што је посебно важило у периоду нацистичке владавине. Државно тужилаштво није првобитно било конципирано као истражни орган, пошто је судија спроводио истрагу. Данас је приметна тенденција континуираног проширења процесних функција државног тужилаштва и с тим у вези његове важне улоге у закључењу споразума о признању кривичног дела, као и овлашћења о примени начела опортунитета и другим сумарним формама за окончање кривичног поступка. Државни тужилац има и пенолошка овлашћења у домену извршења судских одлука, јер се стара о извршењу казни и контролише њихово спровођење, што је специфичност немачког модела.

Б) Правни положај државног тужилаштва

Основни закон Немачке³²⁶ (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) сматра се једним од каменова међаша немачке правне државе и модерне европске уставности и један је од солиднијих упоредноправних примера ваљане постепене изградње уставног поретка.³²⁷ У чл. 20 ст. 2 Основног закона прописано је да државна власт потиче од народа који је врши на изборима, референдуму или преко посебних органа – законодавне, извршне и судске власти и у ст. 3 истог члана да је законодавна власт заснована на уставном поретку, а извршна и судска власт на закону и праву, где спадају и одлуке Савезног уставног суда, Европског суда за људска права (ЕСЉП) итд. У чл. 97 Основног закона уређена је независност судија и предвиђено је да судије могу бити потвргнуте само закону. Ово фундаментално својство судске власти у савезној држави са парламентарним обликом власти је од изузетног значаја. С обзиром на вертикалну организацију власти, Основним законом је регулисано устројство савезних судова, као што су Савезни уставни суд, који контролише све три гране власти – законодавну, извршну и судску у погледу усаглашености њиховог деловања са највишим правним актом, затим Савезни суд, Савезни финансијски суд и Савезни социјални суд, док су судови првог и другог степена успостављени на нивоу федералних јединица, односно земаља.

Положај државног тужилаштва (*Die Staatsanwaltschaft*) није предмет уставне материје, већ је уређен Законом о уређењу правосуђа,³²⁸ у ком је изричито прописано да није суд и да

³²⁴ Johannes Hellebrand, *Die Staatsanwaltschaft, Arbeitsgebiet und Arbeitspraxis*, Verlag C.H. Beck, München, 1999, 63-64.

³²⁵ Jürgen Wolter, *SL-StPO – Systematischer Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG und EMRK*, Carl Heymanns Verlag, Mannheim 2016, 515-516.

³²⁶ Устав за Савезну Републику Немачку-GG (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) од 23. маја 1949. године у верзији објављеној као пречишћен текст у *Савезном службеном листу*, део III, класификација бр. 100-1, последња измена чл. 1 Закона од 29. септембра 2020. године, *Савезни службени лист* I. S. 2048.

³²⁷ Марко Станковић, „Шест деценија Основног закона СР Немачке“, *Правни живот*, 12/2010, том IV, 963.

³²⁸ Чл. 141-152 Закона о уређењу правосуђа - GVG (*Gerichtsverfassungsgesetz*) у верзији од 09. маја 1975. године *Савезни службени лист* I.S.1077, последњи пут измењен чл. 3 Закона од 16. јула 2024. године, *Савезни службени лист* I.2024 I Nr.2 40.

је независно од суда у вршењу послова из своје надлежности.³²⁹ Државно тужилаштво је орган правосуђа (*Organ der Rechtspflege*)³³⁰ и као такво дужно је да примењује закон приликом вршења послова из своје надлежности, у коју не спадају јавни ред и мир и безбедност, те самим тим није управни орган. Део је правосудног система и *надзор над радом државног тужилаштва спроводи министар надлежан за послове правосуђа*,³³¹ који је номинални шеф тужилаштва. Овај прекомерни надзор, као и чињеница да је сваки појединачни тужилац државни службеник, на чији положај и права се примењују општи прописи за државне службенике, води закључку да је државно тужилаштво део извршне власти. Поред тога, аргумент у прилог овом ставу је и извесна аналогија са организацијом полиције, на чијем се челу налази министар унутрашњих послова, који као и министар надлежан за послове правосуђа, врши политичку власт.³³²

Због тесне функционалне повезаности са кривичним судом и околности да не спроводи вољу власти, већ вољу права државе, државно тужилаштво фактички није орган који се може безрезервно подвести под егзекутиву, већ има *sui generis* положај, који подразумева да је равноправан са судовима, али независан са задатком да осигура правду. Државно тужилаштво није управни орган у оквиру извршне власти. Са аспекта остваривања правде задатак државног тужилаштва је заједнички са судом, у односу на кога поступа равноправно. Државно тужилаштво и суд су као такви интегрисани у правосудни систем, а државно тужилаштво није део треће, односно судске гране власти. Тужилаштва не пресуђују, али у ширем смислу раде на доношењу пресуда, што их у функционалном смислу приближава суду и заједно са судијама тужиоци доприносе спровођењу кривичне правде и чувари су закона. Уједно граде мост између извршне и судске власти и налазе се између њих.³³³

Тужиоци се не везују ни за једну од институција тј. грана државне власти, већ они представљају спону између судске и извршне власти. Уједно изузетно је значајан орган који својим положајем у државном систему добија специфичну функцију координације између судија, с једне стране, и министарства правде, односно Владе, са друге стране. Тужиоци поседују значајна овлашћења у преткривичном поступку, јер одлучују да ли постоји довољно материјалних доказа да се покрене кривични поступак. Суд нема никакве надлежности с тим у вези. Такође, постоји индиректна веза између законодавне власти и тужилаца. Како поједини аутори примењују, виши тужиоци издајући упутства која се тичу казнене политике, конкретно општих смерница по којима треба да поступају нижи тужиоци при захтевима за изрицање казни за поједина кривична дела, фактички новелирају постојеће казнене одредбе. Оваква овлашћења су довела до тога да се у теорији јавни тужиоци називају „судијом пре судије“, односно „законодавцем пре законодавца“.³³⁴

Ипак, формалноправна директна веза између тужилаца и извршне власти представља сметњу аутономном положају државног тужилаштва. Управо због могућности вршења надзора над радом државног тужилаштва од стране министра правде, о положају државног тужилаштва се у Немачкој дискутовало посебно након одлуке Суда правде Европске уније у великом већу³³⁵ поводом захтева за решавање претходног питања, који је упутио Врховни

³²⁹ Чл. 150 GVG.

³³⁰ Одлука Уставног суда СР Немачке – (Beschluss) 1BvR 1858/14 од 31. јула 2014. године.

³³¹ Чл. 147 GVG.

³³² Gerhard Zuberbier, Hans – Walter Mayer, Michael Renker – Salamon, *Einführung in die staatsanwaltliche Praxis: mit zahlreichen Mustern*, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart – München – Hannover 1991, 25.

³³³ Eberhard Siegismund, „The Public prosecution office in Germany: legal status, functions and organization“, *Effective Administration of the Police and the Prosecution in Criminal Justice*, Annual Report for 2001 and resource material series no.60, United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Tokyo - Japan 2003, 64-65.

³³⁴ J. Ђирић et al., „Јавни тужиоци и њихова улога у успостављању владавине права“, Центар за мир и развој демократије, Београд, 2006, 168-169.

³³⁵ European Union Law, Judgement of the court - Grand Chamber, C-509/18, 27th May 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62018CJ0509>, 21. април 2023. године.

суд Ирске у поступку одлучивања о европском налогу за хапшење издатом од стране Врховног тужилаштва Литваније. Чл. 6 Оквирне одлуке о европском налогу за хапшење и поступку предаје између држава чланица³³⁶ предвиђа да је правосудни орган који издаје европски налог за хапшење онај који је надлежан према унутрашњем праву државе чланице. Европски налог за хапшење је конкретна мера у оквиру кривичног права, која има за циљ примену начела узајамног признавања одлука и камен је темељац сарадње на нивоу држава чланица Европске уније (ЕУ). Одлука о извршавању европског налога за хапшење подлеже додатном надзору, који се огледа у одлуци државе чланице која извршава европски налог за хапшење о предаји окривљеног. Према ирском праву, правосудно тело надлежно за извршавање европског налога за хапшење јесте суд или други орган који је у складу са правом државе чланице овлашћен да обавља функције које су истоветне или сличне онима које врши суд. Врховни суд Ирске је оспоравао ваљаност налога, истичући да Врховно тужилаштво Литваније није правосудни орган у смислу Оквирне одлуке о европском налогу за хапшење, јер је хијерархијски највиши тужилачки орган, чији положај је независан од извршне и судске власти, али који не суди, нити обавља послове у вези са суђењем током истраге коју спроводи, те је тражио од Врховног тужилаштва Литваније додатна појашњења о његовом својству као правосудног органа. Врховно тужилаштво Литваније је истакло да оно, као и окружни тужиоци, покреће и спроводи истрагу и надлежно је за кривични прогон у име државе. После тога, надлежни орган Ирске је прихватио европски налог за хапшење и у поступцима по правним лековима разматрано је ово питање и изведен је закључак да судска пракса не даје јасне критеријуме на основу којих би се могло утврдити шта тачно обухвата појам правосудног органа и да ли би га требало ценити у светлу унутрашњег права или пак објективних критеријума.

Суд правде ЕУ заузео је став да тај појам треба тумачити аутономно и ујединачено, те да не обухвата искључиво суд, већ органе који директно учествују у кривичном поступку у држави чланици искључујући полицију, која је неспорно део извршне власти. С тим у вези, циљ европског налога за хапшење је правосудна сарадња у кривичним стварима и успостављање поједностављеног и делотворног поступка изручења окривљених, односно вођења кривичног поступка или извршења казни. Пошто Врховно тужилаштво Литваније³³⁷ има ингеренције организовања директне предсудске истраге и кривичног гоњења у име државе, оно јесте у кривичном поступку задужено за испуњење услова за процесуирање окривљених и њихово извођење пред суд. Лицу које треба да буде изручено морају бити гарантована основна права у смислу доношења законите одлуке о европском налогу за хапшењу, али и у смислу доношења законите одлуке о изручењу окривљеног, због чињенице да извршењем европског налога за хапшење може бити угрожено његово право на слободу. С тим у вези, важне су гаранције правосудном органу извршења да је одлука о издавању европског налога за хапшење донета у поступку у ком је зајемчена судска заштита, као и да ће окривљеном бити заштићена основна и људска права, а посебно право на правично суђење. Улога правосудног органа који издаје европски налог за хапшење јесте да провери да ли је издавање целисходно и адекватно имајући у виду све околности конкретног случаја, што мора учинити објективно и непристрасно разматрајући и околности које окривљеном иду у корист и оне које иду на његов терет. Важно је да одлука буде лишена спољних утицаја, посебно притиска извршне власти. Према томе, правосудни орган који издаје европски налог за хапшење дужан је да правосудном органу извршења налога пружи гаранције да с обзиром на јемства правног поретка државе издавања налога у извршавању својих дужности повезаних са издавањем налога поступа независно. Та независност

³³⁶ The Council of European Union Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA), *Official Journal L* 190, 18/07/2002 P. 0001 – 0020.

³³⁷ Чл. 118, ст. 1 и ст. 4 Устава Републике Литваније, одобрен од стране грађана на референдуму 25. октобра 1992. године и измењен 20. марта 2003. године, по. IX-1379, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvpvg&documentId=TAIS.211295&category=TAD>, 05. октобар 2024. године.

претпоставља правила која се односе на правни положај и устројство, која јемче да правосудни орган који издаје европски налог за хапшење приликом доношења такве одлуке није изложен никаквом ризику подређености, посебно утицају извршне власти. Важно је и да буде гарантован правни лек против одлуке о издавању европског налога за хапшење, ради потпуног испуњења услова делотворне судске заштите. У конкретном случају, у Литванији је за издавање европског налога за хапшење надлежан врховни тужилац, који поступа по захтеву оног тужиоца који је задужен предметом у ком се тражи предаја окривљеног. У оквиру својих овлашћења врховни тужилац проверава да ли су испуњени услови за издавање европског налога за хапшење, као и да ли постоји правноснажна одлука о одређивању притвора, коју доноси истражни судија. Државни тужиоци су у вршењу својих овлашћења независни од извршне власти, а та независност им гарантује одсуство спољних утицаја приликом предузимања послова из надлежности,³³⁸ а посебно приликом одлучивања о издавању европског налога за хапшење ради кривичног гоњења. У том сегменту државни тужилац је дужан да осигура и поштовање права окривљених. Сагласно наведеном, одлучено је да правосудни орган који издаје европски налог за хапшење обухвата и државног тужиоца државе чланице, који према устројству није део судске власти, али је надлежан за предузимање кривичног гоњења, и који на темељу свог положаја у држави чланици ужива гаранције независности у односу на извршну власт приликом издавања европског налога за хапшење.

Овакво резонување Суда правде ЕУ подстакло је расправу о положају државног тужилаштва у Немачкој, коме *prima facie* недостају гаранције независности од политичких утицаја, и његовог овлашћења за издавање европског налога за хапшење. Ова одлука такође може утицати на националног законодавца да предузме одређене кораке, а посебно у погледу нормативног уређења, и то тако што ће приступити изменама било одредби кривичног поступка, било одредби о уређењу положаја државног тужилаштва како би се ојачале гаранције независности.³³⁹

У Немачкој постоји једна изрека која гласи: „*Politik vergeht, Justiz besteht.*“, која значи да политика пролази, а правосуђе опстаје, чиме се указује да је независност правосуђа претња за власт и да политички чиниоци траже подобне кандидате да би могли да манипулишу, али да правосуђе мора да остане конзистентно и засновано на чврстим и стабилним основама да би одолело свакој врсти спољног притиска или интервенције. Подређеност државног тужилаштва министарству правде и његова овлашћења издавања обавезних упутстава тужиоцима не доводи у питање самосталност у раду нити независност државног тужилаштва. Утемељеност правне државе и поштовање принципа правне државе, ефикасан систем заштите људских права, значај јавног мњења и професионални интегритет државних тужилаца гаранција су да ресорно министарство неће злоупотребљавати своја овлашћења, односно да ће у случају злоупотребе одговорни и одговарати.³⁴⁰ Сагласно томе, развијена и стабилна демократија, типична за Немачку, заснована на поштовању демократских институција и ефикасном систему људских права, могући утицај извршне власти на рад државног тужилаштва своди на минималну меру и државно тужилаштво самостално поступа и одлуке доноси без утицаја било каквих спољних фактора. Федералне покрајине концентришу највећи део извршне власти и доносе прописе, који садрже и смернице за државна тужилаштва да приоритетно решавају одређене врсте предмета и установе праксу кривичног гоњења. Поред ових утицаја на државно тужилаштво и генерално на правосуђе у Немачкој, заступљени су и медијски утицаји, који могу изнедрити

³³⁸ Ibid., чл. 118, ст. 3.

³³⁹ Г. Илић, М. Матић Бошковић, „Јавно тужилаштво у Србији – Историјски развој, међународни стандарди, упоредни модели и изазови модерног друштва“, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2019, 73.

³⁴⁰ Боса Ненадић *et al.*, „Уставни положај, надлежност и уређење јавног тужилаштва у Републици Србији“, *Анализа уставног положаја јавног тужилаштва у Републици Србији са препорукама за његово унапређење*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2016, 15.

манипулације у оквиру правосуђа, због чега је изузетно важно имати добар однос са представницима медија. Присутни су и персонални утицаји, који се превасходно тичу начина избора функционера у правосуђу, и финансијски утицаји у смислу обезбеђења стабилног и јаког буџета.

В) Организација државног тужилаштва

У Немачкој уређење правосуђа спада у тзв. конкурентно законодавство³⁴¹ у којем федералне јединице могу доносити своје законе само ако федерација дотичну материју није законодавно регулисала, те је материја организације правосуђа и проблематика регрутовања, напредовања и одговорности судија (и тужилаца) у највећем делу уређена федералним законима, који установљавају неколико судова (и тужилаштво) на врху правосудне пирамиде, док оснивање органа на нижим степеницама те пирамиде лежи у законодавној надлежности федералних једница.³⁴² Организација државног тужилаштва установљена је према уређењу судова, те тако за сваки суд постоји надлежно државно тужилаштво које пред њим поступа.³⁴³ Разликује се Генерално савезно тужилаштво при Савезном суду, државно тужилаштво и више земаљско тужилаштво при судовима виших инстанци и основно тужилаштво. Државно тужилаштво има и самостална одељења при окружном суду, која се оснивају у складу са законодавством федералних јединица за подручје једног или више општинских судова, и која, уколико не постоји државно тужилаштво на нивоу општине тзв. *Amtsanwaltschaft*, обављају и тужилачке послове пред општинским судом. Одељења државног тужилаштва надлежна су за обављање тужилачких задатака пред окружним судом, на чијем се седишту налазе. Организациони прописи федералних јединица се свде на овлашћење Савезне правосудне управе (*Landesjustizverwaltung*) за оснивање појединих одељења државног тужилаштва. Могу се разликовати независна одељења државног тужилаштва од зависних, која могу бити основана и укинута одлуком правосудне управе. Независни огранци државног тужилаштва постоје нпр. у Констанци, у држави Баден – Виртемберг.

Руководилац државног тужилаштва при вишем земаљском суду (*Oberlandesgericht*) у Берлину, у Камерном суду (*Kammergericht*) је главни државни тужилац (*Generalstaatsanwalt*). Руководилац државног тужилаштва за подручје вишег земаљског суда је главни државни тужилац за конкретно подручје (*Oberstaatsanwalt*), у Берлину је изузетно главни државни тужилац (*Generalstaatsanwalt*) и руководиоца државног тужилаштва за подручје окружног суда (*Landesgericht*) је главни виши државни тужилац (*Leitender Staatsanwalt*). Они, као руководиоци органа, врше надзор над радом свих запослених, старају се о поштовању закона, прописа и упутстава, као и правилном и ефикасном обављању послова и јединственом поступању. Такође, састављају годишњи план расподеле послова, организују вршење послова и обављају послове правосудне управе.

Кад је реч о унутрашњој организацији, државно тужилаштво је структурисано по одељењима у зависности од врсте посла, а на челу одељења се налазе руководиоци који обављају стручне послове и постављају тежишта опсежних истрага, с тим што нису задужени за питања која се тичу управе и израду плана расподеле послова. Остали тужиоци раде на предметима углавном самостално, али обавештавају руководиоца одељења или тужилаштва о свим важним радњама. Руководилац тужилаштва може задржати право потписа на налоге и документе уопштено или у појединачном случају нпр. због значаја предмета. Руководилац тужилаштва по правилу потписује извештаје надређенима, документе

³⁴¹ Чл. 74, ст. 1, тач. 1 GG.

³⁴² Давор Крапац, „Регрутирање и каријера професионалних судца у СР Немачкој“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, год. 40, бр. 2/1990.

³⁴³ Чл. 141 GVG.

који се достављају савезним органима, као и страним органима. Право потписа руководиоца тужилаштва на европском налогу за хапшење је предвиђено само чл. 13 ст. 1 тач. 5 Наредбе о организацији и надлежности државног тужилаштва у Баварској.³⁴⁴ Руководилац тужилаштва може појединачна овлашћења за потписивање пренети на свог заменика или руководиоца одељења. Руководилац одељења потписује предмете, којима се не прихвата преузимање поступка који је затражен од другог тужилаштва, као и друге ствари, што уређује руководиоца тужилаштва.

Што се тиче одељења, руководиоца тужилаштва израђује годишњи план рада, у ком одређује опште одељење и број и врсту посебних одељења. Правило је да поступа тужилац из општег одељења ако није надлежан тужилац из посебног одељења, тако да је надлежност општег одељења начелно суспидијарна. Посебна одељења се формирају за следеће врсте предмета: предмети везани за малолетне учиниоце кривичних дела и заштиту младих, привредни криминал, кривична дела везана за опојне дроге, политичка и медијска кривична дела, предмети у вези са пожарима, сексуални деликти, укључујући и порнографију и насиље, саобраћајни деликти, еколошки деликти, предмети међународне правне помоћи и организовани криминал.³⁴⁵

Г) Начела монократског уређења и хијерархије

Државно тужилаштво је монократско-хијерархијски орган. Према начелу монократског уређења, руководиоца државног тужилаштва врши функцију државног тужилаштва, а остали подређени тужиоци делују као његови заменици. Руководиоци државног тужилаштва при вишим земаљским судовима и окружним судовима овлашћени су да предузму обављање дужности државног тужилаштва пред свим судовима свог округа или да овласте другог службеника уместо првобитно надлежног. У складу са начелом хијерархије, руководиоца државног тужилаштва овлашћен је да предузме све службене послове које је овлашћено да предузме то и ниже тужилаштво - тзв. право деволуције, као и да пренесе службене послове на другог службеника - тзв. право супституције. Право деволуције омогућава руководиоцу не само да лично обавља преузете службене послове, већ може то поверити и подређеним службеницима. Границе стварне надлежности тужиоца не могу бити проширене ни правом супституције. С обзиром на хијерархијску структуру Савезног државног тужилаштва, овлашћења деволуције и супституције припадају и Главном савезном тужиоцу за службене задатке унутар његове надлежности. Министар правде не располаже правом деволуције из разлога што није тужилац. Супротно томе, супституција би требало да припада надлежном министру правде у оквиру овлашћења за надзор, а изузетно Главном савезном тужиоцу, према новијим мишљењима.³⁴⁶

Деволуција и супституција се могу примењивати у свакој фази поступка и односе се на појединачно поступање, појединачни предмет или чак на више или групе предмета. Према већинском мишљењу, службене радње у оквиру супституције могу бити поверене не само појединачном службенику државног тужилаштва, већ и државном тужилаштву као органу. Потреба да се један надлежни орган може заменити другим требало би да произлази из ситуација које указују на пристрасност надлежног државног тужилаштва. У тим случајевима, тужилац који није део надлежног органа и даље би био подређен упутствима пристрасног првог службеника надлежног тужилаштва. Због тога се обављање службених дужности поверава руководиоцу другог државног тужилаштва. Ако се супституцијом пређе преко

³⁴⁴ Баварска државна канцеларија, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV249015/true>, 25. мај 2024. године.

³⁴⁵ Michael Heghmanns, *Das Arbeitsgebiet des Staatsanwalt*, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln 2010, 6.

³⁴⁶ Albrecht et al., *SK-StPO, Systematische Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG und EMRK*, Carl Heymanns Verlag, Köln 2016, 570.

подручја надлежности надлежног државног тужилаштва и ако је у оквиру налога потребно обављати процесне радње, налог треба документовати у списима, тако да суд и остали учесници у поступку могу видети да се ради о радњи надлежног државног тужилаштва. Задужени тужилац поступа у оквиру извршења свог налога као службеник надлежног државног тужилаштва, чак и ако не припада том тужилаштву, а ова врста хијерархијског овлашћења не утиче на надлежност судије за истрагу.³⁴⁷

Упутства која издају надређени тужиоци су израз примене начела хијерархије. Постоје различите поделе упутстава, а најзначајније су подела на унутрашња и спољашња упутства у зависности од субјекта који их издаје и подела на општа и посебна према материји на коју се односе. *Унутрашња упутства* издаје надређени тужилац нижем. Њих је овлашћен да изда Главни савезни тужилац савезним тужиоцима, главни јавни тужилац покрајине другим тужиоцима који поступају пред вишим регионалним судовима (*Oberlandesgericht*) и подређеним тужиоцима који поступају пред регионалним и основним судовима (*Landesgericht, Amtsgericht*), руководиоца вишег јавног тужилаштва пред регионалним судом у односу на службенике јавног тужилаштва у оквиру тог судског округа.³⁴⁸ Дакле, Главни савезни тужилац нема право издавања упутстава према државним тужиоцима савезних покрајина и он не може наложити њима да повуку ревизију пред Савезним врховним судом, нити има право деволуције, те је ни сам не може повући. Уколико Главни савезни тужилац сматра да је ревизија неоснована или недопуштена, а надлежно покрајинско државно тужилаштво инсистира на даљем поступку, он једино има могућност да ревизију не заступа и да пред Савезним врховним судом затражи њено одбацивање. Унутрашње право на издавање упутстава надређених тужилаца, као и у деволуција и супституција, обезбеђују претпоставке за ефикасно, законито и јединствено кривично гоњење. *Спољашње упутство* издаје Савезни министар правде Главном савезном тужиоцу и савезним тужиоцима и министар правде покрајине службеницима државног тужилаштва те покрајине у оквиру својих надзорних и управљачких функција.³⁴⁹ Постојале су дилеме о супротности спољашњег упутства са уставом, односно ставови о њиховој неуставности, што се образлагало, с једне стране, начелом поделе власти, а с друге стране, независношћу правосуђа. Тези која стоји иза приговора неуставности да државно тужилаштво као орган судске власти мора бити независан од органа извршне власти противречи чињеница да државно тужилаштво није део судске власти, која је поверена судијама и врши се преко Савезног уставног суда, преко савезних судова и преко судова федералних покрајина,³⁵⁰ већ је заправо део извршне власти. Из овог разлога, ни начело поделе власти не може се користити као аргумент против спољашњег упутстава, нити се независност судија гарантована чл. 97 Основног закона може пренети на државног тужиоца. Спољашње право на издавање упутстава је израз политичке и парламентарне одговорности министра правде.³⁵¹ У пракси министар правде ретко издаје ова упутства, јер тиме у политичком смислу може да изгуби поверење, а уколико је упутство незаконито, тужилац може да одбије да га изврши, али само у овој случају, не и само зато што има другачије мишљење.

Општа упутства представљају редовне смернице које треба да осигурају једнообразно коришћење дискреционих овлашћења и усмеравање поступања не доводећи у питање одлуку тужиоца у појединачним случајевима. Могу се односити како на кривични поступак, тако и на различите материјалне законе, дужност обавештавања или овлашћења за потписивање аката. Међурегионална координација може се индиректно постићи усклађивањем општих упутстава између министара правде на нивоу федералних покрајина.

³⁴⁷ *Ibid.*, 570.

³⁴⁸ Чл. 147, ст. 3 GVG.

³⁴⁹ Herke Csongor, „The Prosecutor’s legal status in comparative law perspective“, *Selected papers presented at 4th International M-sphere conference for multidisciplinary in science and business* (ed. Т. Вранишевић), Загреб 2015, 85.

³⁵⁰ Чл. 92 GG.

³⁵¹ Albrecht et al., 581.

Посебна упутства могу обухватити појединачне процесне радње, поступање у целини у једном предмету, нпр. упутство Главног савезног тужиоца заступнику на главној расправи да суду саопшти правно гледиште органа који је заинтересован за поступак, упутство надређеног о образложењу решења о обустави поступка, подношењу или повлачењу правних лекова, подизању оптужнице или обустави поступка, наредба министра правде да тужилац који је заступао предмет до отварања главног суђења, а потом премештен, преузме заступање у том предмету на главном суђењу.³⁵² Према томе, *министар правде је овлашћен да издаје и појединачна упутства*, што носи ризик од непримерених утицаја на поступајућег државног тужиоца у коруптивним или другим предметима где постоји политичка заинтересованост, али и до дестабилизације политичке позиције и поверења јавности у рад министра.

У случају да је државни тужилац поступио супротно упутствима, његове радње су пуноважне према трећим лицима, а он може бити потврђен кривичној или дисциплинској одговорности. Приликом издавања унутрашњих и спољашњих упутстава надлежни тужилац је везан правом и законом.³⁵³ Из ове начелне одредбе произлази забрана гоњења ван законске сфере, као и гаранција заштите у случају неправилних упутстава које крше принцип законитости. Обавезна упутства која се односе на област управљања поступком су незаконита ако излазе из оквира допуштеног обликовања поступка - у складу с дужношћу расветљавања чињеничног стања.³⁵⁴ Према томе, незаконито је упутство да се подигне оптужница ако не постоји основана сумња или да се поступак обустави упркос постојању основане сумње, или да се не узму у обзир прикупљени докази. Другачије је када надређени достави своју процену стања ствари и доказа која је у оквиру оправданог. На пример, ако правна ситуација дозвољава различите процене успешности подизања оптужнице, процена коју је надређени сматрао исправном треба бити основ за даље одлучивање.

Дозвољен је приговор против упутства, а на њега се примењују правила општег службеничког права.³⁵⁵ Приговор се подноси прво непосредно надређеном, а ако упутство остане на снази, онда и надређеном на вишем нивоу, што утемељује тзв. двоструку контролу приговора. Ако упутство потврди надређени, државни тужилац, коме је било издато, је обавезан да изврши упутство, осим ако тиме не би учинио кривично дело, прекршај или повредио људско достојанство. Тада и даље мора одбити извршење упутства у писменој форми. Право на приговор не мења чињеницу да државни тужилац, коме је издато упутство, сноси одговорност за своје поступање. Ако он, супротно мишљењу надређених, сматра да је упутство незаконито, излаже се ризику кривичног гоњења ако се придржава упутства, и у случају непоштовања ризику покретања дисциплинског поступка. Упутства се не могу оспорити пред судом, јер представљају интерни акт власти. Одбијање извршења упутства не би требало третирати као непоштовање хијерархије, ако се заснива на озбиљном и оправданом мишљењу, што би по потреби требало бити подвргнуто дисциплинском преиспитивању. Код незаконитих упутстава, кривично дело чини и издавалац упутства, али и онај који га извршава.³⁵⁶ Одговоран надређени би требало у случају непремостивих неслагања у погледу законитости упутства да пронађе решење путем супституције или

³⁵² *Ibid.*, 582.

³⁵³ Чл. 20, ст. 3 GG, који прописује да је законодавна власт везана уставним поретком, а извршна и судска власт морају се придржавати закона и права.

³⁵⁴ Чл. 160 Закона о кривичном поступку – SPO (Strafprozessordnung der Bundesrepublik Deutschland, у верзији објављеној 07. марта 1987. године, *Савезни службени лист* I.S. 1074, 1319, последњи пут измењен у чл.1 Закона од 12. јула 2024. године, *Савезни службени лист* 2024 I.бр. 234, који регулише дужност државног тужилаштва да утврди не само околности које терете окривљеног већ и оне околности које му иду у прилог, а дужно је да обезбеди прикупљање доказа и спречи њихов губитак и истрага државног тужиоца треба да обухвати околности које су значајне за одређивање правних последица кривичног дела.

³⁵⁵ Чл. 36, ст. 2 Закона о уређењу статуса службеника – Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern у верзији објављеној 17. јуна 2008. године, *Савезни службени гласник* I.S. 1010, последњи пут измењен у чл. 5 Закона од 20. децембра 2023. године, *Савезни службени гласник* 2023 I. бр. 289.

³⁵⁶ Albrecht et al., 586-587.

деволуције уместо да тужиоца приморава на поступање против његове унутрашње правне уверености.

Принцип хијерархије се испољава и у надзору над радом државног тужилаштва, које се састоји у вршењу контрола, захтеву за достављањем извештаја, изрицању упозорења, одлучивању о приговорима на рад или подношењу кривичне пријаве када је кривично дело учињено на штету органа.³⁵⁷ Надзор могу вршити:

1. Савезни министар правде у односу на Главног савезног тужиоца и савезне тужиоце,
2. министар надлежан за правосуђе у федералној покрајини у односу на службенике тужилаштва који функцију врше на том подручју,
3. руководиоца тужилаштва код виших земаљских и окружних судова у односу на службенике тужилаштва у њиховој области, укључујући и право надзора Главног савезног тужиоца, који произлази из хијерархијске структуре тужилаштва и односи се на све службенике савезног тужилаштва, као и на оне који су привремено распоређени од стране правосудних органа у федералним покрајинама или Савезног министарства правде.³⁵⁸

Д) Именовање тужилаца

У Немачкој да би кандидат био именован за државног тужиоца, мора да испуњава опште и посебне услове, односно мора бити држављанин Немачке, који се залаже за демократски поредак и мора поседовати посебне квалификације за обављање правосудне функције, које се огледају у стеченом образовању и положеним испитима. Што се тиче професионалних услова, потребно је да је кандидат завршио студије права у трајању од најмање четири године, од тога две године на неком од немачких универзитета и да је положио правосудни испит са високим оценама. Овај испит делом организује и контролише држава (70%) а делом универзитет (30%). Током тог испита, успешни кандидат се квалификује да учествује у двогодишњем приправничком стажирању (*Referendariat*). За време стажирања кандидат бива запослен од стране државе и обавља приправнички стаж у укупном трајању од две године, од тога пет месеци има праксу у грађанској материји, три месеца у државном тужилаштву, три месеца у органу управе, десет месеци у адвокатској канцеларији и два месеца у изборној јединици. Након тога полаже правосудни тј. други државни испит, који му омогућава да се пријави за функцију тужиоца или судије.

Главног савезног тужиоца и савезне тужиоце именује председник на предлог савезног министра надлежног за послове правде уз претходно обавезно одобрење Бундесрата.³⁵⁹ Главни савезни тужилац као политички службеник може бити превремено пензионисан у било које време и без навођења разлога,³⁶⁰ што не важи за савезне тужиоце, који се као савезни службеници разрешавају у поступку према општим одредбама о савезној служби. Положај тужилаца у тужилаштвима у федералним покрајинама зависи од појединачних законодавстава, али је правило да и тужиоци виших земаљских тужилаштава, као и тужиоци у државним тужилаштвима нису политичке личности, већ професионалци. То је адекватно решење, јер њихова дужност није да делују у складу са политиком коју спроводе владе федералних покрајина, већ да обезбеде везу тужилаштва са правом и законом. Последња федерална покрајина која је укинула политички статус врховном тужиоцу је била Мекленбург-Ворпомерн (Западна Померанија).³⁶¹ Тужиоце у федералним покрајинама

³⁵⁷ Чл. 194, ст. 3 Кривичног законика у верзији објављеној 15. маја 1871. године, *Савезни службени гласник* I.S. 3322, последњи пут измењен у чл. 1 од 24. јула 2024. године, *Савезни службени лист* 2024 I. 213.

³⁵⁸ Чл. 147 GVG.

³⁵⁹ Чл. 60, ст. 1 GG, чл. 149 GVG.

³⁶⁰ Чл. 54, ст. 1, тач. 5 Закона о реорганизацији и модернизацији савезне службе-DNeuG (Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts, Dienstrechtsneuordnungsgesetz) у верзији објављеној 05. фебруара 2009. године, *Савезни службени гласник* I.S. 160.

³⁶¹ Albrecht et al., 595.

именује министар правде федералне покрајине уз претходне консултације са главним тужиоцем тј. руководиоцем тужилаштва. Услови које морају испуњавати кандидати да би били именовани на место тужиоца су идентични оним прописаним за судије одговарајућег степена. Тужилац је државни службеник, који има следеће обавезе: непристрасност, професионална посвећеност, обавеза усавршавања, полагање заклетве, доследност и чување тајне.³⁶² Тужиоци имају следећа права: право на одговарајућу зараду, права из пензијског и социјалног осигурања, право на одмор и друга права по основу рада.

Тужилац не сме обављати судски посао. Такође, не сме му се пренети надзор над судијама. Ипак, он може бити именован за судију на одређено време на основу налога ако планира касније да постане судија са сталном функцијом.³⁶³ Такође, судија може бити упућен на рад у тужилаштво на одређено време, с тим што се за оне који се налазе на сталној функцији тражи њихова сагласност због уставом гарантоване независности судија.

Што се тиче дисциплинског поступка, њега може спроводити руководиоца органа, у ком случају су дисциплинске санкције у виду укора или новчане казне, руководиоца надређеног државног тужилаштва, у ком случају може бити изречена дисциплинска санкција смањења зараде и може бити покренута тужба у дисциплинском поступку, и Дисциплински суд када може бити изречена најстрожа дисциплинска санкција у виду удаљења из службе.

Б) Надлежност

Државно тужилаштво је изворно орган кривичног гоњења и располаже монополом за подношење оптужног акта за кривична дела за која се гоњење предузима по службеној дужности (*Das Angeklagemonopol liegt bei der Staatsanwaltschaft.*) ако постоји довољно доказа.³⁶⁴ Финансијски органи, где се убрајају главна царинарница, пореска управа, федерална централна пореска управа и служба за породична давања, изузетно су овлашћени да воде истрагу за пореске прекршаје и тада ступају на место државног тужилаштва, и имају ингеренције да поднесу захтев за издавање казненог налога, али могу поднети и кривичну пријаву тужиоцу, који у сваком тренутку може преузети предмет или га вратити на даље поступање финансијским органима.³⁶⁵

Државно тужилаштво обавља и послове изван кривичног права. Може да учествује у прекршајном поступку и заступа државне интересе након подношења приговора против решења о новчаној казни,³⁶⁶ у поступку пружања међународне правне помоћи тј. изручења и извршења страних судских одлука, Више земаљско тужилаштво учествује у поступцима пореског саветовања,³⁶⁷ а у зависности од законодавства федералних покрајина државно

³⁶² Чл. 33, 34, 37 и 38 Закона о уређењу статуса службеника (*Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern*) у верзији објављеној 17. јуна 2008. године, *Савезни службени гласник* I.S. 1010, последњи пут измењен у чл. 5 Закона од 20. децембра 2023. године, *Савезни службени гласник* 2023 I. бр.289.

³⁶³ Чл. 14 Закона о судијама – *DriG* (*Deutsches Richtergesetz*) у верзији објављеној 08. септембра 1961. године, *Савезни службени гласник* I.S.713, последњи пут измењен у чл. 2 од 20. децембра 2023. године, *Савезни службени гласник* 2023 I. бр. 389.

³⁶⁴ Чл. 152 SPO.

³⁶⁵ Чл. 386 Пореског законика (*Abgabenordnung*) од 1.10.2002, верзији објављеној као пречишћен текст у *Савезном службеном листу* I.S. 3866, 2003 I.S.61, последњи пут измењен чл. 8а Законика 19. јула 2024. године, *Савезни службени лист* 2024 I.бр. 245.

³⁶⁶ Чл. 42 Закона о прекршајима – *OwiG* (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*), у верзији објављеној 19. фебруара 1987. године, *Савезни службени лист* I.S. 602, последњи пут измењен у чл. 10 Закона од 12. јула 2024. године, *Савезни службени лист* 2024 I, бр. 234.

³⁶⁷ Чл. 113 Закона о пореском саветовању-StBerG (*Steuerberatungsgesetz*), у верзији објављеној 04. новембра 1975. године, *Савезни службени лист* I.S. 2735, последњи пут измењен у чл. 3 Закона од 17. јануара 2024. године *Савезни службени лист* 2024 I.бр. 12.

тужилаштво може бити надлежно и за одлучивање о помиловању, подношењу захтева за проглашење лица несталим.³⁶⁸

Е) Положај државног тужилаштва у кривичном поступку

Државно тужилаштво у кривичном поступку има задатак да води истрагу и осигура поштовање закона и правичност. То подразумева дужност расветљавања чињеничног стања када је поднета кривична пријава за кривично дело за које се гоњење предузима по службеној дужности и утврђивање не само околности које терете окривљеног, већ и оних које му иду у прилог,³⁶⁹ као и свих чињеница које су важне за детерминисање правних последица кривичног дела, укључујући и бригу о обезбеђењу доказа. Дакле, не ради се о вођењу страначке или паралелне истраге, јер и сам државни тужилац „нема улогу странке какву има у адверзијалном систему, већ је неутрални представник државе“.³⁷⁰ Он проверава испуњеност процесних претпоставки, нпр. месну и стварну надлежност и застарелост, а затим испуњеност материјалних услова, који се односе на елементе кривичног дела. С тим у вези, државно тужилаштво руководи истрагом и Немачка је једна од првих држава континенталног правног система у Европи која је увела тужилачки концепт истраге доношењем Првог закона о реформи кривичног процесног права од 09. децембра 1974. године. Како би се обезбедила адекватна нормативна основа за побољшање ефикасности кривичног поступка, који у то време, према јединственом ставу и теорије и праксе, није био на жељеном нивоу, укинута је судска истрага као фаза кривичног поступка и дошло је до њеног изузимања из надлежности истражног судије, односно стављања у надлежност државног тужиоца и полиције.³⁷¹

Државно тужилаштво је овлашћено да захтева обавештења од свих органа и да или само спроводи истражне радње или да наложи да се оне спроведу од стране полиције,³⁷² што у пракси обично и чини, због чега се тужилаштво обично назива глава без руку (*Kompe ohne Hände*). Полиција предузима и радње тзв. првог захвата,³⁷³ што подразумева да је дужна да истражи кривична дела и донесе наредбе које се извршавају без одлагања да би спречили прикривање кривичног дела.³⁷⁴ У ту сврху полиција је овлашћена да тражи обавештења од свих државних органа, а у случају опасности од одлагања да захтева обавештења или да предузме све врсте истражних радњи, након чега целокупне списе доставља државном тужиоцу на разматрање и даље поступање. Радње и мере у истрази немају одлучујући, већ само припремни карактер, чији циљ је одлучивање државног тужиоца да ли ће подићи оптужницу или обуставити истрагу, уз избегавање вођења главног претреса када је реч о недовољно утемељеној сумњи.³⁷⁵ Полиција се у персоналном и организационом смислу налази под окриљем министарства надлежног за унутрашње послове и руководиоца полицијске јединице. Ипак, полицијски службеници подлежу кривичном процесном праву и по том основу морају поступати у складу са налозима државног тужиоца.³⁷⁶ У мери у којој

³⁶⁸ Чл. 16, ст. 2, тач. 4а Закона о несталима-VerschG (Verschollenheitsgesetz), у верзији објављеној 04. јула 1939. године, последњи пут измењен у чл.182 Закона од 31. августа 2015. године, *Савезни службени лист* 2015 I.S. 1474.

³⁶⁹ Чл. 160, ст. 2 SPO.

³⁷⁰ Thomas Weigend, „Continental Cure for American Ailments: European Criminal Procedures as a Model for Law Reform“, *Crime and Justice* (eds. N. Morris, M. Tonry), University Press. vol. 2. Chicago 1980, 395.

³⁷¹ Станко Бејатовић, „Тужилачки концепт истраге као једно од обележја савременог кривичног процесног законодавства у земљама бивше СФРЈ и у Србији“, *Право земаља у региону* (ур. В. Чоловић), Институт за упоредно право, Београд 2010, 245-246.

³⁷² Чл. 161, ст. 1 SPO.

³⁷³ Michael Heghmanns, *Das Arbeitsgebiet des Staatsanwalts*, Aschendorff Münster Verlag, Hannover 1997, 71.

³⁷⁴ Чл. 163, ст. 1 SPO.

³⁷⁵ Claus Roxin, *Strafverfahrensrecht*, Verlag C. H. Beck, Munchen 1998, 305-306.

³⁷⁶ Чл. 60, ст. 1 GG, чл. 152, ст. 1 GVG.

полиција обавља превентивне полицијске задатке спречавања кривичних дела, делује самостално и налози државног тужилаштва не постоје у том домену. Када полиција предузима радње усмерене на истраживање и расветљавање кривичних дела, њен рад се у основи одвија под руководством државног тужилаштва. Због испреплетаних надлежности савезних органа и органа федералних покрајина у пракси се дешава да у истрази радње предузима Савезна криминалистичка служба (ВКА), а да истрагу не води главни савезни тужилац, већ тужилац у оквиру тужилаштва федералне покрајине и у том случају полицијски службеници Савезне криминалистичке службе су дужни да поступају по упутствима тог надлежног тужилаштва.³⁷⁷

Нема судске контроле одлуке о покретању и наставку истражног поступка. Судска заштита постоји само ако се у току истраге предузимају принудне мере које задиру у основна људска права окривљеног и у складу са чл. 162 ст. 1 Закона о кривичном поступку државно тужилаштво може да поднесе предлог за одређивање притвора, о ком одлучује судија за истрагу. Изузетно, када постоји сумња да је осумњичени учинио кривично дело, државно тужилаштво и полицијски службеници могу задржати лице с циљем утврђивања његовог идентитета. Ово лишење слободе не може трајати дуже од дванаест сати, а осумњичени мора бити без одлагања спроведен судији надлежног суда, ради даљег одлучивања о дозвољености и трајању мере лишења слободе.³⁷⁸

Државно тужилаштво одлучује о подизању оптужбе ако резултати истражних радњи пружају довољно основа за такву одлуку, или о обустави поступка.³⁷⁹ Може одустати од гоњења код дела малог значаја ако је кривица учиниоца незнатна и ако не постоји јавни интерес да се за то кривично дело гони.³⁸⁰ Такође, може привремено да одустане од подизања оптужбе и уз сагласност суда и окривљеног, изда окривљеном налог који је прикладан да би се отклонио јавни интерес за кривичним гоњењем и ако таква мера није у супротности са обликом кривице. Ради се о примени тзв. принципа опортунитета и окривљеном може бити наложено да надокнади причињену штету, уплати новчани износ у хуманитарне сврхе, изврши друге чинудбе од опште користи, испуни обавезе издржавања, отклони последице кривичног дела, учествује у курсу социјалне обуке и учествује на семинару с циљем повећања способности за учествовање у саобраћају.³⁸¹

Након подизања оптужнице, државно тужилаштво овај акт заступа пред судом. На главном претресу може учествовати и већи број службеника државног тужилаштва, као и бранилаца који могу међусобно поделити своја овлашћења.³⁸² Председник већа руководи главним претресом, а државно тужилаштво и одбрана могу постављати питања. Важи начело материјалне истине, те је и суд по службеној дужности дужан да прошири извођење доказа на све чињенице и доказе који су од значаја за доношење одлуке.³⁸³ Након доношења пресуде, државно тужилаштво је овлашћено да изјави жалбу против неправноснажне судске одлуке и у корист окривљеног.³⁸⁴

Поред наведених надлежности у кривичном поступку, државно тужилаштво има и једну посебну надлежност, карактеристичну за Немачку, која се огледа у извршењу судске одлуке,³⁸⁵ тј. извршењу казне³⁸⁶ и извршењу условне осуде и додатних мера и мера безбедности.³⁸⁷

³⁷⁶ Чл. 54, ст. 1, тач. 5 DNeuG.

³⁷⁷ J. Hellebrand, 67.

³⁷⁸ Чл. 136б и 136ц SPO.

³⁷⁹ Чл. 170 SPO.

³⁸⁰ Чл. 153 SPO.

³⁸¹ Чл. 153а, ст. 1 и ст. 2 SPO.

³⁸² Чл. 227 SPO.

³⁸³ Чл. 244, ст. 2 SPO.

³⁸⁴ Чл. 296 SPO.

³⁸⁵ Чл. 36, ст. 2 SPO.

³⁸⁶ Чл. 451 SPO.

³⁸⁷ Чл. 463 SPO.

3.1.2. Италија – модел независног тужилаштва

A) Историјат

До уједињења Италије 1946. године тужилаштво је било део извршне власти, тј. Владе, као и судска власт. Закон о положају правосуђа из 1865. године је изричито прописивао хијерархијска овлашћења министра правде, којима се ефективно усмеравао рад тужилаштва. Судска функција је била одвојена од тужилачке и 1890. године за представнике суда и тужилаштва формиран је јединствен систем оцењивања, напредовања и одређивања зарада. До појаве фашизма правосуђе је било изложено променама, а 1909. године основано је Национално удружење магистрата Италије, и две године пре тога и Високи савет магистратуре, које је чинио двадесет један магистрат највишег ранга и који је располагао ограниченим и претежно консултативним овлашћењима у односу са министром правде.³⁸⁸

Током фашистичког периода 1923. године спроведене су реформе, којима је наглашена хијерархијска структура правосудне организације, и настојала се повећати контрола над радом магистрата регрутовањем најподобнијих кандидата за високе функције. Распуштено је Национално удружење магистрата Италије 1925. године, а функције Високог савета магистрата су биле консултативног карактера.³⁸⁹

Са падом фашистичке диктатуре усвојен је Закон бр. 12 из 1941. године, који је судску организацију конфигурисао као бирократску структуру директно зависну од министра правде и створен је близак однос зависности тужилаштва од извршне власти. Он се превасходно огледао у давању смерница министра правде приликом предузимања кривичног гоњења, као и у његовим овлашћењима приликом доношења одлука о премештају, престанку функције и дисциплинским поступцима који су вођени у односу на све магистрате тј. и судије и јавне тужиоце. Вршење судске власти није било аутономно, већ под општим директивама Владе.³⁹⁰ То је трајало до доношења Закона о гаранцијама из 1946. године, којим су афирмисане вредности аутономије и независности судства, као што су сталност функције и аутономија Високог савета магистрата. Ове гаранције су проширене и на магистрате тужилаштва и елиминисана је хијерархијска зависност тужилаштва од министра правде, који је вршио надзор над тужилашвом и уопште надзор над правосудним службама.³⁹¹

Устав Републике из 1948. године дефинитивно је омогућио укључивање тужилаштва у магистратуру и проширио гаранције аутономије и независности свих других овлашћења тужилаштва, које је било одговорно за заштиту јавног интереса и правилну примену закона, што су били изузетно важни кораци за елиминисање спољних утицаја извршне и законодавне власти. Поред тога, министарство правде је пре доношења устава вршило оперативну контролу над радом тужилаштва, а према уставним решењима само је надгледало легитимност његових функција.³⁹² Високи савет магистрата почео је да функционише тек 1959. године јер није дошло до афирмације нових гаранција аутономије и независности правосуђа, и уопште прилагођавања поретка новим уставним начелима.³⁹³ Први састав Високог савета магистрата су чинили магистрати највиших нивоа, који су одржавали традиционалне везе са извршном влашћу и спроводили активности према иницијативама

³⁸⁸ J. P. Dias, R. G. de Azevedo, 170.

³⁸⁹ *Ibid.*, 171.

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ *Ibid.*, 172.

³⁹² V.S. Pisano, „The Organization and Responsibilities of the Italian Judicial Police“, *Journal of Forensic Sciences*, vol. 24, 1/1979, 223-224.

³⁹³ J. P. Dias, R. G. de Azevedo, 174.

министра правде. Међутим, временом су вршене нормативне измене које су унапредиле надлежности овог тела. Магистрати су бирани путем конкурса и нису могли бити разрешени или премештени на друга места или функције без образложене одлуке Високог савета магистрата.

Б) Уставни положај тужилаштва

Тужилаштво је уставна категорија и уређено је у Уставу Републике из 1948. године у делу о правосудју. Изричито је гарантована независност и самосталност судске власти³⁹⁴ и сталност судијске функције, али је прописано и да *тужилаштво ужива гаранције предвиђене прописима о уређењу судске власти*,³⁹⁵ ради обезбеђења независности и непристрасности приликом спровођења правде и гаранција права и слобода грађана. Магистрати се разликују искључиво по функцијама које обављају. Према томе, у Италији тужиоци се сматрају делом судске власти, а промена функције је у начелу дозвољена, јер тужиоци могу да постану судије и обрнуто уколико постоји упражњено место на позицији за коју испуњавају услове.³⁹⁶ Тужилаштво није пуки државни орган, већ орган правде, који је дужан да прикупи све доказе који су од значаја за доношење правилне судске одлуке, укључујући и оне који иду у корист окривљеног, што је констатовао Уставни суд Италије.³⁹⁷

Тужилаштво у Италији је *изузетак од пирамидалног хијерархијског модела организације тужилаштва*, будући да између тужилаштва различитог ранга не постоји хијерархијски однос. Ипак, декретом са законском снагом бр.106 из 2006. године уведен је блажи облик хијерархије, који се састоји у томе да руководилац тужилаштва може одредити другог тужиоца у случају одсуства оног ком је додељен предмет или другог разлога због ког није у могућности да поступа. Може доделити предмет и другом тужиоцу који поступа у специјализованом одељењу и овлашћен је да дефинише опште услове под којима тужиоци његовог тужилаштва могу радити са судском полицијом.³⁹⁸ Ова овлашћења руководиоца произлазе и из његове функције да координира радом тужилаштва. Тужиоци могу издавати општа упутства која се односе на саму организацију тужилаштва или усклађивање праксе у тужилаштву. Упутства се могу односити и на појединачне предмете³⁹⁹ у контексту прикупљања доказа, садржаја истраживања, облика кривичног гоњења или принципа кривичног гоњења, али су она ретка јер се одлуке доносе након састанака.⁴⁰⁰ Овлашћење за издавање упутстава више је теоријско будући да су упутства за поступање углавном резултат дискусије и консултација између главног тужиоца и тужиоца. Осим тога, у случају да се тужилац не слаже са упутством свог надређеног тужиоца и сматра да је дошло до кршења закона, он о томе може извести Високи савет магистрата ради покретања одговарајућег дисциплинског поступка.⁴⁰¹ Тужилац при апелационом суду нема овлашћење да другом тужиоцу додели предмет, који тужилац при првостепеном суду није решио у одређеном

³⁹⁴ Чл. 104, ст. 1 Устава Италије-УИ (*Costituzione della Repubblica Italiana*) измењен уставним законом од 26. септембра 2023. године, бр. 1, *Службени лист*, бр. 235 од 07. октобра 2023. године.

³⁹⁵ Чл. 107, ст. 5 УИ.

³⁹⁶ Г. Илић *et al.* (2007), 116.

³⁹⁷ Caterina Scaccianoce, „The principle of mandatory criminal prosecution and the independence of public prosecutors in the Italian criminal justice system“, *electronic Review of the International Association of Penal Law*, 2010, 5.

³⁹⁸ Н. Csongor, 87.

³⁹⁹ *Јавни тужиоци у другим државама – упоредно-правни приказ организације, надлежности и функција*, Центар за мир и развој демократије, Београд 2006, 10.

⁴⁰⁰ Европски комитет за проблем кривичних дела, CDPC, Синтеза одговора на питања о статусу и улози јавног тужилаштва, PC-PR (97) 1 REV 5 од 10. новембра 2000. године, 52, <https://rm.coe.int/09000016809277ab>, 20. новембар 2022. године.

⁴⁰¹ *Ibid.*

року.⁴⁰² Тужιοци при првостепеним судовима нису одговорни за своје поступање вишим тужιοцима при апелационом суду или Врховном касационом суду.⁴⁰³

Спољна независност тужилаца је потпуна: не само да не постоји директан однос између тужилаца који заступају државне интересе пред нижим и вишим судовима, него је министру надлежном за послове правосуђа изричито забрањено било какво мешање у посао тужилаштва, а гаранција спољне независности је уставног карактера.⁴⁰⁴ Уставом⁴⁰⁵ је прописано и да носиоци правосудних функција могу директно да раде са правосудном полицијом. Сврха уставног права је да се избегне *de facto* губитак независности и самосталности магистрата у односу на извршну власт, што би се десило уколико би судска полиција била у потпуности подређена министарству.⁴⁰⁶

Уставом је предвиђено да је генерални тужилац при Врховном касационом суду члан по положају Високог савета магистрата (*Consiglio superiore di magistratura*), поред председника Врховног суда правде и председника Републике, који председава овим органом као представник националног јединства,⁴⁰⁷ с тим што је његова функција протоколарна и нема стварних инструмената којима би могао да утиче на рад овог тела.⁴⁰⁸ Две трећине чланова Високог савета магистрата су магистрати (судије и тужιοци), као изборни чланови, и бирају се од стране магистрата тајним директним гласањем. Једну трећину чланова и то девет бира парламент на редовној седници квалификованом већином из реда редовних универзитетских професора из области права и адвоката који имају најмање петнаест година искуства у правној струци, тако да се обезбеди веза правосуђа са органом примарног политичког представљања и координација са другим државним органима и спречи претерана изолација правосуђа. Мандат чланова Високог савета магистрата траје четири године и могу се поново бирати, али не узастопно. Док обављају ту дужност, не могу бити уписани у регистре стручњака из своје области и не могу бити чланови парламента или регионалног већа, чиме се гарантује заштита од утицаја политичких органа на рад. Високи савет магистрата врши именовање и премештање, унапређење и спроводи дисциплинске поступке против магистрата. Ово јединствено тело за судије и тужιοце је независно од уплитања и интервенција државе са искључивим компетенцијама за одлучивање о статусу магистрата од тренутка њиховог именовања до престанка службе.

У Италији нема посебног закона о тужилаштву и тужιοцима опште надлежности, а положај тужилаца који раде на предметима везаним за мафију су предмет посебног закона,⁴⁰⁹ а који се односе на националног тужιοца за мафију и тероризам и тужιοце Републике при трибуналима.

Министар правде има надлежност за покретање дисциплинског поступка против магистрата,⁴¹⁰ док коначну одлуку о дисциплинској одговорности магистрата доноси Високи савет магистрата.⁴¹¹ Што се тиче статуса магистрата, вођене су многе расправе о потреби увођења делотворних стручних испита и развоја нових метода за процену капацитета и успешности једног каријерног тужιοца/судије. Снажан отпор правосуђа, који се противио

⁴⁰² *Ibid.*, 15.

⁴⁰³ *Ibid.*, 18.

⁴⁰⁴ Г. Илић et al., 117.

⁴⁰⁵ Чл. 109 УИ.

⁴⁰⁶ A. Manna, E. Infante, „*Criminal Justice Systems in Europe and North America: Italy*“, United Nations European Institute for Crime Prevention and Control, Helsinki 2000, 29.

⁴⁰⁷ Чл. 104, ст. 2 и ст. 3 УИ.

⁴⁰⁸ Г. Илић et al., 118.

⁴⁰⁹ Закон против мафије – ЗпМ (Codice Antimafia) у верзији од 06. септембра 2021. године, D.Lgs. – законодавни декрет бр. 159) са изменама које су последње унете Законом бр. 75 од 22. јуна 2023. године, са изменама бр. 112е од 10. августа 2023. године, и бр. 123 од 15. септембра 2023. године, италијански закони, <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/07/24/codice-antimafia-edizione-giugno-2014>, 06. јун 2024. године.

⁴¹⁰ Чл. 107 УИ.

⁴¹¹ Чл. 105 УИ.

увођењу превише ригидних облика контроле и провере успешности који би могли да доведу до ограничавања независности магистрата појединачно, посебно је отежавао спровођење реформи у тој области. Ипак, дана 25. јула 2005. године на иницијативу тадашњег министра правде Роберта Кастелија, усвојен је Закон бр. 150 о реформи правосудног система,⁴¹² којим су уведене промене у организацији тужилаштва и судова. Основни циљеви закона огледали су се у раздвајању судске и тужилачке функције, увођењу конкурса за напредовање у каријери, увођењу периодичних стручних оцењивања, оснивању Високе школе магистратуре, реорганизацији тужилаштва и давању ширих овлашћења тужиоцу Републике и прецизирању дисциплинских преступа.

Тужилаштво је дужно да покреће кривично гоњење⁴¹³ и ова уставна одредба је тачка конвергенције скупа основних принципа уставног система, што је у својој одлуци закључио и Уставни суд Италије.⁴¹⁴ Улога тужилаштва је да гарантује потпуну једнакост грађана пред законом путем своје независности у спровођењу кривичног гоњења. Надлежно је за поштовање закона, брз и редован приступ правди, одбрану права државе, физичких и правних лица и оних који се сматрају неспособним, захтевајући у хитним случајевима предузимање нужних мера предострожности. Тужилаштво спроводи кривично гоњење за кривична дела и изрицање мера безбедности. Обезбеђује поштовање казне и других мера које изриче суд, у случајевима предвиђеним законом. Може интервенисати директно ради заштите правилне примене закона који се односи на јавни интерес, оног који је од значаја за државу, изузев у случајевима када те радње предузимају други државни органи.

Према томе, магистрати тужилаштва имају доминантну улогу у функционисању италијанског кривичног правосуђа. Они су једини чувари на капији правосуђа⁴¹⁵ и имају монопол кривичног гоњења у кривичном поступку, раде у оквиру система кривичног правосуђа на непристрасном остваривању начела материјалне истине. Не могу бити премештени из службе, имају исте гаранције независности и аутономије као и судије и нису одговорни влади или парламенту за своје поступке, чак ни индиректно, на пример преко државног тужиоца. Не могу се сматрати одговорним за било коју одлуку донету у оквиру кривичног поступка или у вези са коришћеним ресурсима, а сваки магистрат тужилаштва може самостално да покрене кривичну истрагу без чекања на укључивање полицијских органа са којима тужилаштво може да ради и да одлучи о начину њиховог укључивања у рад.

В) Организација тужилаштва

Тужилаштво је организовано на начин који је суштински симетричан у односу на територијалну организацију судова. Постоји Генерално тужилаштво при Врховном касационом суду, које има јурисдикцију на целој територији и надлежно је за заступање жалби пред Врховним касационом судом. Њиме руководи Генерални тужилац при Врховном касационом суду (*procuratore generale presso la Corte di cassazione*), који је уједно и један од три члана по положају Високог савета магистрата. У њему ради око седамдесет магистрата, тзв. *sostituti procuratori generali*, тј. заменика генералног тужиоца. Националну јурисдикцију

⁴¹²Закон од 25. јула 2005. године, бр. 150, GU – *Службени гласник*, бр. 175 од 29. јула 2005. године, ванредно издање бр. 134, <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-07-29&atto.codiceRedazionale=005G0177&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=0&qId=&tabID=0.7417742593560512&title=lbl.dettaglioAtto>, 07. јун 2024. године.

⁴¹³ Чл. 112 УИ.

⁴¹⁴ Simone Lonati, Saulle Panizza, „The public prosecutor in the major contemporary legal systems: checks and balances of criminal prosecution. An introduction“, *DPCE online*, 1/2024, vol. 62, 119.

⁴¹⁵ Специјални извештај УН за питања независности судија и тужилаца, Годишњи извештај Комисији за људска права УН, УН. Док. А/HRC/20/19, 7. јун 2012. године, ст. 93.

од 1991. године има и Национална дирекција против мафије.⁴¹⁶ Ради се о *sui generis* служби тужилаштва, која не спроводи истраге директно, већ је ограничена на прикупљање информација, подршку, координацију и подстицање истражних радњи које се спровode на националној територији у окрузима од стране окружних одељења за борбу против мафије. Ипак, ни између Националне дирекције за борбу против мафије и окружних одељења не постоји строга субординација. Национална дирекција за борбу против мафије има двадесет магистрата из тужилаштва којима координира Национални тужилац за борбу против мафије, а све њих именује Високи савет магистрата.

У тужилаштвима пред судом друге инстанце раде генерални тужилац при Апелационом суду (*procuratore generale presso la Corte d'appello*) и његови заменици (*sostituti procuratori generali*). У сваком тужилаштву при суду основне инстанце функције обављају тужилац Републике (*Procuratore della Repubblica presso il Tribunale*), магистрат са овлашћењима да руководи тим тужилаштвом, заменик тужиоца (*Procuratore aggiunto*) ако је то предвиђено величином тужилаштва и тзв. заменици тужилаца (*sostituti procuratori*), магистрати тужилаштва који не обављају руководећу функцију и претежно обављају истражне и форензичке активности. Организација у оквиру конкретног тужилаштва подразумева поделу на специјализована одељења, која се баве привредним и пореским криминалом, кривичним делима против животне средине и урбанизма, кривичним делима против имовине и оружја, кривичним делима у вези са опојним дрогама и насиљем у породици и кривичним делима против живота и тела, јавног реда и безбедности. Унутар тужилаштва ради и административно особље на челу са административним директором и особље које чини одсек правосудне полиције.

Италија је административно подељена на двадесет региона. Постоји двадесет шест судских округа јер неки региони имају више од једног судског округа (то је случај Сицилије са четири округа, и Пуле, Кампаније и Ломбардије, са по два). У оквиру њих постоји двадесет шест генералних тужилаца при Апелационом суду и двадесет девет тужилаца Републике за малолетнике, спрам којих функционише двадесет девет судова за малолетнике. На нивоу округа устројене су судијске службе, које броје сто педесет шест тужилаца Републике, који поступају пред судом прве инстанце и имају општу надлежност. Тужилаштво Републике у градовима попут Рима и Напуља има око сто заменика тужилаца, док у тужилаштвима средње величине попут оних у Фиренци, Болоњи или Барију има око тридесет заменика тужилаца. У малим службама, као што су Римини и Мантова, има нешто мање од десет, а три у веома малим службама као што су оне у Урбину и Монтепулћану. У двадесет шест од сто педесет шест тужилаштава, посебно у главним градовима округа (нпр. Рим, Милано, Фиренца, Болоња, итд.) постоје јединице специјализоване за кривична дела организованог криминала, које се зову окружна одељења за борбу против мафије, које се састоје од одређеног броја магистрата тужилаштва, обично четвртина оних који су предвиђени организационом шемом дотичне службе, којима се додељују сви предмети који се односе на организовани криминал. Магистрате тужилаштва на две године, са могућношћу поновног мандата на још две године, именује тужилац, након прибављања мишљења Националног тужиоца за борбу против мафије и на основу позитивне оцене Високог савета магистрата.

Г) Именовање тужилаца

Тужиоци се бирају путем конкурса на исти начин и под истим условима као и судије. Магистрати тужилаштва и судије се регрутују на једном конкурс, који је отворен за младе правнике старости од двадесет једне до четрдесет година. Кандидати полажу тест, који

⁴¹⁶ Формирана је Декретом са законском снагом бр. 345 од 29. октобра 1991. године, GU – *Службени гласник*, бр. 304/91.

се састоји од писменог дела, ради провере теоријских правних знања из области грађанског, кривичног и управног права, а потом имају усмени тест. Они не морају да имају претходно радно искуство. Они кандидати који буду изабрани на конкурс, постају приправници и дужни су да обаве осамнаестомесечну праксу у различитим правосудним службама. Тачније, морају провести шест месеци на пракси у грађанској материји, седам месеци у кривичној материји, четири у осталим одељењима суда и три месеца у тужилаштву. Након приправничког стажа Високи савет магистрата распоређује приправнике у одређени орган, где остају до окончања приправничког стажа. Рад приправника се вреднује и уколико добије негативну оцену приликом процене његове оспособљености за обављање правосудних функција, Високи савет магистрата може одлучити да га удаљи из правосудног система.

Након завршетка почетне обуке кандидати у случају упражњених места могу да се пријаве на јавни конкурс, ради именовања на функцију магистрата, тј. судије или тужиоца. Тај конкурс објављује министарство правде. Сви пријављени кандидати полажу усмени и писмени испит, а кандидат може тај испит да полаже три пута и ако ниједном не положи, губи право на даље полагање. Министар правде именује формално магистрате на прву дужност, с тим што је ово овлашћење протоколарног карактера. Тужиоци се именују на сталну функцију. Међутим, од овог правила постоји и један изузетак – а то је именовање тужиоца за борбу против мафије, које се врши на четири године уз могућност једног реизбора.⁴¹⁷

Високи савет магистрата је тело надлежно како за именовање, тако и за напредовање тужилаца у каријери, што зависи како од дужине тужилачког стажа, тако и од оцена вредновања рада тужиоца.⁴¹⁸ Постоје четири врсте магистрата: магистрат суда, магистрат при Апелационом суду, магистрат при Врховном касационом суду и магистрат при Врховном касационом суду са посебним овлашћењима. Две године након именовања за приправника, а најмање годину дана након ступања на функцију, кандидат се оцењује за магистрата суда. Именовање врши Високи савет магистрата на основу мишљења Судског савета надлежног за предметну територију. Процена мора да узме у обзир припремљеност, капацитет, марљивост и ефикасност коју је приправник показао у вршењу послова. Ако оцена буде негативна, биће поновљена две године касније, а ако оцена поново буде негативна, приправник ће бити отпуштен из службе, иако су такви случајеви, у стварности, веома ретки.

Након једанаест година радног искуства на месту магистрата суда прве инстанце, магистрат се оцењује за унапређење на позицију магистрата при Апелационом суду од стране Високог савета магистрата на основу мишљења надлежног Судског савета. Магистрати суда који буду оцењени негативно настављају да обављају судијске функције и подлежу новом оцењивању након две године. За разлику од магистрата суда, када је реч о напредовању нпр. на функцију магистрата при Врховном касационом суду и магистрата при Врховном касационом суду са посебним овлашћењима, није предвиђено удаљење из службе у случају више негативних оцена. Седам година након напредовања у магистрата при Апелационом суду, магистрат се оцењује за унапређење у магистрате при Врховном касационом суду. За разлику од претходних унапређења, ово се дешава само на захтев заинтересованог кандидата. Критеријуми који се оцењују огледају се у припремљености и техничко-стручној оспособљености, марљивости и одговорности у вршењу функција. О напредовању одлучује Високи савет магистрата уз прибављено мишљење Судског савета. Ако је негативна оцена, евалуација ће се поновити након три године, током којих ће магистрат наставити да обавља функцију. Негативне оцене се дају ретко и то само уколико је магистрат дисциплински кажњаван, осуђен за неко кривично дело или не обавља своје основне дужности.⁴¹⁹ Коначно, осам година након унапређења у

⁴¹⁷ Чл. 103 ЗпМ.

⁴¹⁸ Ј. Ћирић *et al.*, 139.

⁴¹⁹ Г. Илић *et al.*, 119.

магистрата при Врховном касационом суду, магистрат може бити унапређен у магистрата при Врховном касационом суду са посебним овлашћењима.

Приликом одлучивања о напредовању министар правде може доставити своје оцене кандидата, које се морају узети у обзир приликом одлучивања, али то право министар веома ретко користи. Он такође и када је реч о избору носилаца највиших правосудних функција може на захтев Високог савета магистрата да да мишљење с циљем именовања заједничког кандидата. Међутим, ако не дође до усаглашавања, Високи савет магистрата може и самостално изабрати своје кандидате, а министар нема механизам да такву одлуку спречи или промени.⁴²⁰

Д) Надлежност

Законик о кривичном поступку,⁴²¹ који је донет 1988. године увео је адверзијални (страначки) тип поступка, у ком је тужилац руководиоца претходне истраге, а на суђењу се изводе сви доказе и важи принцип контрадикторности. Тужилац покреће кривично гоњење по службеној дужности и није потребна кривична пријава, посебан захтев, наредба или одобрење за покретање кривичног поступка од стране тужиоца.⁴²² Начело обавезности кривичног гоњења налаже тужилаштву да покрене кривични поступак када је учињено кривично дело. Пошто је у обавези да предузме законске радње у вези са било којим кривичним делом до чијег је сазнања дошао или је пријављено, тужилаштво нема маневарског простора у спровођењу кривичног прогона, те стога не може по сопственом нахођењу да одлучује у којим случајевима ће покренути кривични поступак, а када не. Циљ оваког решења састоји се у избегавању ризика да тужилаштво буде изложено спољном притиску посебно оном које долази од политичких органа или унутрашњем притиску, тј. оном које долази од других магистрата. Сагласно наведеном, све радње на које је овлашћен тужилац предузима потпуно независно и самостално. Поред тога, принцип обавезног кривичног гоњења налаже и једнак третман свих учесника у кривичном поступку, што је могуће само ако је кривично гоњење у надлежности органа јавне власти који обавља своје послове у јавном интересу и без било каквог спољног мешања. С тим у вези, и чл. 358 ЗКПИ намеће обавезу тужиоцу да у кривичном поступку поступа непристрасно.

Уколико је магистрат спречен да поступа услед стварних тешких препрека, из службених разлога или у другим случајевима одређује се одлуком руководиоца други магистрат који поступа у конкретној ствари. Ако не буде на овај начин одређена замена, главни тужилац при вишем суду именује за суђење судију из своје канцеларије.⁴²³ Месна надлежност јавног тужилаштва везана је за судску и према њој се и одређује.

Тужилац поступа у претходним истрагама (*indagini preliminary*) и првостепеним поступцима преко магистрата Тужилаштва Републике при судовима, заступа жалбу пред апелационим или Врховном касационом суду. Истражне надлежности тужилаштва произлазе из дужности спровођења кривичног гоњења, те је тужилаштво руководиоца претходне истраге и у овој фази кривичног поступка тужилац може да поступа самостално или преко и у сарадњи са надлежном полицијом, чијим радом руководи и којој може поверити извршење конкретних истражних радњи у вези са претходном истрагом, ради прикупљања доказа и доношења одлуке о даљем кривичном гоњењу.

⁴²⁰ *Ibid.*, 118-119.

⁴²¹ Законик о кривичном поступку – ЗКПИ (Codice di procedura penale), *Службени гласник Републике Италије*, бр. 250/88 од 22. септембра 1988. године, бр. 447, последњи пут измењен Законом бр. 198 од 10. децембра 2024. године.

⁴²² Чл. 50 ЗКПИ.

⁴²³ Чл. 53 ЗКПИ.

Однос између тужиоца и полиције најпринципијелније је уредио италијански законодавац, стављајући *посебна одељења полиције под искључиву надлежност тужиоца*, тако да надређени у полицији не могу сменити те полицијске службенике са кривичног случаја без сагласности тужиоца, који осим тога има утицај и на професионалну каријеру полицијских службеника.⁴²⁴ С тим у вези, постоји Одељење правосудне полиције (*Policia Giudiciaria*), које је мешовита јединица, састављена од особља из различитих полицијских формација (као што су државна полиција, карабињери, финансијска стража - *Guardia di Finanza*, итд.) и формирана је у оквиру сваког тужилаштва Републике ради рационализације спровођења истраге. Тужилац може, поред тога, да користи све специјализоване полицијске службе, те тако у истрагу укључује представнике финансијске страже када истражује кривична дела финансијског криминала, пореска кривична дела и кривична дела против економских интереса. У фази претходне истраге тужилац је руководилац, који издаје налоге за поступање полицији и контролише и усмерава њен рад, а полиција је дужна да реферише о свим предузетим мерама и нове радње може да предузме само уз сагласност тужиоца. У току претходне истраге тужилаштво је овлашћено да утврђује и чињенице које иду у корист окривљеног..

Када је реч о питањима која се тичу лишења слободе окривљеног, тужилац се мора обратити суду. Потраге, претресање, прислушкивање⁴²⁵ и притвори морају, у ствари, бити изричито одређени од стране судије или накнадно потврђени. Функционално је надлежан судија за претходну истрагу. Истраге се морају завршити у року од шест месеци или годину дана за тежа кривична дела, као нпр. кривична дела организованог криминала, осим ако судија за претходну истрагу не одобри продужење претходне истраге. То су уједно рокови у којима тужилаштво мора одлучити да ли ће обуставити претходну истрагу, и предмет архивирати, прекинути или наставити кривично гоњење, или поднети оптужни акт, када поступак улази у контрадикторну фазу. Уколико тужилац сматра да нема основа за даље кривично гоњење, обраћа се судији за претходну истрагу са захтевом н да архивира предмет.⁴²⁶ Преиспитивање одлуке тужиоца од стране судије за претходну истрагу последица је начела легалитета.⁴²⁷

Пре фазе суђења предвиђено је претходно рочиште, на ком странке расправљају о прикупљеним доказима током претходне истраге и врши се оцена њихове подобности и ваљаности да би се предмет упутио на суђење. У овој фази поступа судија за претходно рочиште који може на предлог странака или по службеној дужности да реши спорна питања и да донесе пресуду којом се утврђује да нема места даљем поступку, против које тужилац има право жалбе. Тиме се избегава беспредметно суђење које би угрозило не само његов економски капацитет, већ и професионални и лични и представља „филтер“ усмерен на спречавање ступања на снагу неодрживих оптужница.⁴²⁸ Судија за претходно рочиште може и на самом рочишту одлучити по службеној дужности да се прибаве нови докази, уколико није могао одлучити да нема места даљем поступању.⁴²⁹

⁴²⁴ Војислав Ђурђић, „У сусрет реформи кривичног правосудја – између захтева друштвене стварности и правних препрека“, *Приступ правосудју – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије* (ур. Н. Петрушић), Центар за публикације Лого, Ниш 2008, 313.

⁴²⁵ Због константног рада на сузбијању организованог криминала и важности сузбијања мафија, прислушкивање осумњичених за кривична дела организованог криминала суд одређује под лакшим условим анего за друга кривична дела, те је потреба водити рачуна да приликом инцирања тужилац овакву могућност не злоупотребља, вид. Pero Luigi Vigna, „Fighting Organized Crime with particular reference to Mafia Crimes in Italy“, *Journal of International Criminal Justice*, 522, 2006, 525.

⁴²⁶ Чл. 480 ЗКПИ.

⁴²⁷ Ивана Миљуш, Однос између судске полиције и тужилаштва у Италији и Шпанији, потреба реформе законодавства, *Страни правни живот*, 2/2016, год. 60, 200.

⁴²⁸ Александар Бошковић, „Странацка истрага у српском и италијанском кривичном процесном законодавству и ефикасност кривичног поступка“, *Ревиија за криминологију и кривично право*, 1/2015, vol. 53, 104-105.

⁴²⁹ *Ibid.*, 104.

Суђење је главна фаза кривичног поступка, у оквиру које се изводе докази. Заснива се на принципу контрадикторности, који се огледа у непристрасности судије, постојању паритета између оптужбе и одбране. Иако је за адверзијални тип поступка карактеристично да је суд у доказном смислу пасиван и да је извођење доказа препуштено странкама,⁴³⁰ и поједине одлуке Уставног суда Италије су указале на елементе инквизиторског поступка и доказну иницијативу суда. Одлуком Уставног суда Италије,⁴³¹ законска забрана да се исказ саучесника дат полицији у претходном поступку користи као доказ на главном претресу, уколико саучесник одбије да да исказ на главном претресу, тј. ако користи своје право ништа да не изјави проглашена је неуставном уз афирмацију начела утврђивања истине и принципа да судеће судије, како би се кривична ствар свестрано решила и расветлила, морају бити у могућности да испитају све релевантне чињенице.⁴³²

Тужилаштво има овлашћења и у погледу извршења кривичних санкција, што укључује и вршење уписа изречене кривичне санкције у Регистра извршења и изразу досијеа о осуђиваности.

Поред кривичних функција, које представљају највећи део његовог рада, тужилаштво обавља и функције у парничном поступку. Може покренути или интервенисати у парничном поступку и оно тада комбинује овлашћења типична за магистрат са онима типичним за приватну странку. Са функционалне тачке гледишта, магистрат тужилаштва припада правосудном систему и брани јавни интерес, али фактички у парничном поступку има својство странке и изједначен је у правима са приватним странкама. Због тога се и каже да магистрат тужилаштва има „двоструку душу“ у парничном поступку. Постоје три начина учешћа тужилаштва у парничном поступку, који се огледају у покретању поступка, обавезном мешању или факултативном мешању.

Тужилаштво може покренути парнични поступак само у случајевима предвиђеним законом, у сарадњи са носиоцем права или на супсидијаран начин, када носилац права није у могућности или не жели да поступа. То су случајеви у којима је изражен јавни интерес који треба да се брани, те је магистрат тужилаштва овлашћен да делује уместо приватног субјекта који је носилац права. У питању су законом утврђени случајеви, који се тичу породичних питања, државе и пословне способности и стечајног поступка. На пример, магистрат тужилаштва може покренути поступак, којим се тражи поништај брака који је склопило лице које не испуњава услове прописане законом (малолетно лице, лице које је већ у браку или у сродству са супружником) или од лица који је проглашен душевно болесним.⁴³³

Након што је поступак започео, магистрат тужилаштва има сва овлашћења која се иначе приписују странци у поступку и може да предложи извођење доказа. Тужилац се може јавити у парничном поступку као умешач нпр. поступак за развод брака, поступак који се води пред Врховним касационим судом. У случају да је јавни интерес мање изражен, тужилац има факултативну могућност да интервенише у започетом поступку како би пратио његов ток, а његова процесна овлашћења су везана за извођење доказа и подношење предлога у границама оних које су поставиле странке. Коначно, тужилаштво може интервенисати у било ком другом поступку у ком процени да постоји јавни интерес. Реч је о факултативној интервенцији, у којој је процена јавног интереса који треба бранити препуштена дискрецији магистрата тужилаштва. Из тог разлога, конкретни случајеви нису унапред одређени законом.⁴³⁴

Како би се омогућила неопходна или факултативна интервенција магистрата тужилаштва у поступку, судија може наложити да се записник са главне расправе достави тужилаштву на разматрање. Може се поставити питање да ли је поступање тужилаштва у

⁴³⁰ Милан Шкулић, *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2022, 13.

⁴³¹ Одлука Уставног суда Италије бр. 254/92 од 03. јуна 1992. године, *Службени гласник*, бр. 24 од 04. јуна 1992. године, 1а посебна серија 3. јун 1992. године, I, 533.

⁴³² А. Бошковић, 100.

⁴³³ *Ibid.*, 198.

⁴³⁴ *Ibid.*, 199.

парничном поступку заиста неопходно. Одговор на ово питање је афирмативан иако је делокруг рада тужилаштва превасходно окренут поступању у кривичном поступку.

3.1.3. Португалија – мешовити модел јавног тужилаштва

А) Историјат

Јавно тужилаштво у Португалији је током времена значајно променило своје надлежности. Иако је задржало улогу заштитника законитости, јер је још током XIV века бранило интересе краља Афонса III, за време чије владавине су установљени краљевски адвокати са трајном службом, разноврсност функција које је преузело дала му је велики значај у оквирима правосудног система.⁴³⁵ Током фашистичког режима тзв. *Estado Novo* (Нова држава), у ком је важну улогу имао Антонио де Оливеира Салазар, јавно тужилаштво је следило упутства диктатора и било стриктно зависно од министра правде. Након тзв. револуције каранфила дана 25. априла 1974. године положај јавног тужилаштва је унапређен у погледу надлежности и самосталности. Мешање политичких власти у правосудни систем је знатно сужено и овлашћења министра правде су смањена и састојала су се у издавању упутства у парничним предметима у којима је државу заступало тужилаштво. Изменама Устава из 1976. године, које су уследиле 1982, 1989, 1992. и 1997. године, темељније су уређена питања везана за функције и одговорности тужилаштва.⁴³⁶ Органски закон о тужилаштву бр. 39 донет дана 05. јула 1978. године је задржао овлашћења министра правде да издаје инструкције општег карактера, да покрене дисциплински поступак, као и да тражи извештаје и информације од магистрата тужилаштва.⁴³⁷

У организацији јавног тужилаштва примењивао се принцип хијерархије, тако да су магистрати нижих инстанци били дужни да се придржавају упутстава и наредби претпостављених. Врховног тужиоца Републике постављао је председник Републике на предлог Владе. Магистрати јавног тужилаштва су уживали самосталност у односу на извршну власт и имали су права и дужности једнака оним које су уживале судије, а постојање Високог савета тужилаштва је пружало додатне гаранције самосталности. Тужилаштво је руководило кривичним истрагама и спроводило кривично гоњење, спроводило мере с циљем унапређења и координације у погледу превенције криминалитета, контроле уставности и законитости, надзора над радом правосудне полиције. Ипак, улога јавног тужиоца у кривичном поступку је била ограничена јер је судија за кривичну истрагу имао широке надлежности до измена Законика о кривичном поступку бр. 78/87 од 17. фебруара.

Дана 15. октобра 1986. године донет је Органски закон о јавном тужилаштву бр. 47, који је имао за циљ да приближи статус тужилаца статусу судија, а потом је Законом бр. 2 од 20. јануара 1990. године промењен систем напредовања магистрата у тужилаштву. Основна идеја тих измена је била спровођење принципа паралелизма у правосудном систему, повећање привилегија и права, а задржавање дужности, обавеза и одговорности. Јавно тужилаштво је постало искључиво надлежно за спровођење кривичног гоњења, али и за предузимање мера с циљем заштите радних, породичних и социјалних права и заступања неспособних и несталих лица. Овлашћења министра надлежног за послове правде су била општа и консултативне природе, а не више надзорна и обавезујућа и органичена су и у

⁴³⁵ J. P. Dias, R. G. de Azevedo, 30.

⁴³⁶ *Ibid.*, 35.

⁴³⁷ *Ibid.*, 40.

погледу тражења обавештења и извештаја у вези са поступањем у парничним поступцима у којима је постојао државни интерес.⁴³⁸

Ревизијом Устава из 1992. године установљено је да јавно тужилаштво има свој статут и функционалну самосталност, како у односу на Владу тако и на магистрате из редова судија. Тако је раскинут хијерархијски однос са Владом, која није могла да издаје наређења или упутства за поступање и разграничен је положај магистрата тужилаштва и магистрата из реда судија.

Такође, за разлику од одговорности и хијерархије који су карактеристични принципи нормативног модела тужилаштва, који не важе за судије, принцип непреместивости повезује ове две категорије правосудних органа. Године 1998. донет је Закон о јавном тужилаштву под називом Статут,⁴³⁹ а тај период и надаље је обележила спорост у раду правосудних органа, а потом и појачано медијско извештавање о кривичном правосуђу, посебно о поступању тужилаштва. Формирани су нови органи за кривичну истрагу и то Централно одељење за кривичне истраге (DCIAR) и окружна одељења за истрагу и кривично гоњење (DIAR)⁴⁴⁰ с циљем повећања ефикасности у раду. Централно одељење за кривичне истраге је орган за координацију и руковођење истрагом за кривична дела са елементима насиља, организованог криминала и посебно сложених кривичних дела. Дефинисана су овлашћења магистрата и разграничене су њихове категорије, тако да су надређени магистрати могли да издају у писаној форми наредбе или упутства која се односе на одређене предмете, али је дозвољено да магистрат одбије да поступи по њима и у том случају мора такво поступање образложити у писаној форми.

Б) Уставни положај тужилаштва

Јавно тужилаштво (*Ministério Público*) је предмет уставне материје⁴⁴¹ у Португалији и посвећена су му два члана, која сумарно уређују функције овог органа и положај Врховног тужилаштва Републике, и смештена су у оквиру петог дела Устава који уређује суд. Сагласно уставним одредбама, јавно тужилаштво је надлежно за заступање државе и заштиту интереса прописаних законом, за учешће у спровођењу казнене политике дефинисане од стране органа суверене власти, за вођење кривичног поступка у складу с начелом законитости и заштиту демократске законитости.⁴⁴² Јавно тужилаштво има свој статут и ужива самосталност у складу са законом. Самосталност подразумева аутономију у односу на централне, регионалне и локалне органе и везаност за принципе законитости и објективности и искључиву подређеност магистрата упутствима издатим у складу са законом.⁴⁴³ Магистратима јавног тужилаштва је гарантована непреместивост, те је прописано да не могу бити премештени, суспендовани, пензионисани нити разрешени сем у случајевима предвиђеним законом,⁴⁴⁴ што значи да су ове гаранције сличне онима које уживају судије. Јавни тужиоци се сматрају магистратима пре него представницима државе и уживају функционалну самосталност у оквиру хијерархијске структуре тужилаштва. Именовање, распоређивање, премештање и унапређење службеника јавног тужилаштва и вршење

⁴³⁸ *Ibid.*, 42-43.

⁴³⁹ Закон о јавном тужилаштву (*Estatuto do Ministério Público*), *Службени гласник*, бр. 60/98 од 27. августа 1998. године.

⁴⁴⁰ J. P. Dias, R. G. de Azevedo, 56.

⁴⁴¹ Устав Португалије из 1976. године - УП, који је ступио на снагу 25. априла 1976. године и измењен је до данас 7 пута уставним законима бр.1/82, 1/89, 1/92, 1/97, 1/01, 1/04, 1/05, <https://www.cne.pt/content/constituicao-da-republica-portuguesa>, 19. новембар 2023. године.

⁴⁴² Чл. 219, ст. 1 УП.

⁴⁴³ Чл. 3 Закона о јавном тужилаштву - ЗЈТП бр. 68/19, *Републички гласник* бр. 163/19, серије I од 27. августа 2019. године, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2019-127728219>, 20. новембар 2023. године.

⁴⁴⁴ Чл. 219, ст. 4 УП.

дисциплинске власти је у надлежности Високог савета јавног тужилаштва и Врховног тужилаштва Републике.⁴⁴⁵

Врховно тужилаштво Републике је највиши орган јавног тужилаштва, чији састав и надлежности се уређују законом. На челу овог органа налази се Врховни тужилац Републике, а чине га и заменик Врховног тужиоца Републике, Високи савет јавног тужилаштва, који обухвата и чланове биране од стране Скупштине Републике и чланове из реда јавних тужилаца, Саветодавно веће, правне саветнике, Кабинет за националну координацију и Генерални секретаријат.⁴⁴⁶ Мандат Врховног тужиоца Републике траје шест година, а њега на ту функцију именује председник Републике на предлог Владе.⁴⁴⁷ За разлику од именовања Врховног тужиоца Републике, именовање магистрата из редова тужилаца није предмет уставне материје, већ је законом утврђена надлежност Врховног тужилаштва Републике и Високог савета јавног тужилаштва да учествују у поступку избора, постављења, премештаја, напредовања, вредновања рада, разрешења и изрицању дисциплинских мера.⁴⁴⁸

В) Организација тужилаштва

Статутом јавног тужилаштва дефинисано је да јавно тужилаштво чине Врховно тужилаштво Републике, Врховна тужилаштва округа и Тужилаштва Републике, као органи,⁴⁴⁹ а магистрати јавног тужилаштва су: Врховни тужилац Републике, заменик Врховног тужиоца Републике, заменици Врховних тужилаштава, тужиоци Републике, јавни тужиоци који су делегирани европски тужиоци, јавни тужиоци који представљају Португалију у Европасту, њихови заменици и помоћници.⁴⁵⁰

Врховно тужилаштво Републике обавља послове у вези са унапређењем заштите демократске законитости, кадровске послове, праћење и усмеравање рада и предузима нормативне и консултативне активности, врши надзор над поступањем криминалистичке полиције и промовише транспарентност правосудног система. Гарантована му је административна и финансијска самосталност, што је од великог значаја за ефикасан рад како врховног тужилаштва, тако и целокупне тужилачке организације. У састав овог органа улазе: Врховни тужилац Републике, његов заменик, Високи савет јавног тужилаштва, Саветодавно веће, правни саветници, Кабинет за националну координацију и Генерални секретаријат.⁴⁵¹ Врховни тужилац Републике председава Врховним тужилашвом Републике и одговоран је за унапређење заштите демократске законитости, усмерава и надзире рад тужилаштва и издаје налоге и упутства којих се магистрати морају придржавати, издаје и упутства за примену закона од значаја за предузимање радњи тужилаштва, сазива седнице Високог савета тужилаштва и Саветодавног већа, предлаже министру надлежном за послове правосудја и Скупштини измене закона, представља јавно тужилаштво и утврђује стратешке циљеве, хијерархијски интервенише у истрагама у складу са Законом о кривичном поступку, врши надзор над процесним радом органа криминалистичке полиције итд. При судовима највише инстанце - Врховном суду правде, Уставном суду, Врховном управном суду и Ревизорском суду, Врховном тужиоцу Републике помажу и замењују га заменици Врховних тужилаштва, при чему Врховни тужилац Републике сваке две године именује координатора за сваки суд. По професионалном положају изједначен је са председником Врховног суда.

За разлику од Високог савета судства, који је орган управљања судством, управљање у јавном тужилаштву је подељено између Врховног тужиоца Републике и Високог савета

⁴⁴⁵ Чл. 219, ст. 5 УП и чл. 175, ст. 2 ЗЈТИ.

⁴⁴⁶ Чл. 15, ст. 2 ЗЈТИ.

⁴⁴⁷ Чл. 133, ст. 1, тач. м УП.

⁴⁴⁸ Чл. 16, ст. 1, тач. 6 ЗЈТП.

⁴⁴⁹ Чл. 12 ЗЈТП.

⁴⁵⁰ Чл. 13 ЗЈТП.

⁴⁵¹ Чл. 15 ЗЈТП.

јавног тужилаштва, при чему Врховни тужилац Републике има предност. Разлози за овакво решење леже у чињеници да је јавно тужилаштво претежно монархички орган, који карактерише постојање хијерархијских овлашћења, која *lato sensu* одговарају интервенцијама техничке и процедуралне природе, и која су распоређена по нивоима и функционишу према монархичкој структури, на чијем се врху налази Врховно тужилаштво Републике.

Састав Високог савета јавног тужилаштва је специфичан по преваги магистрата јавног тужилаштва у односу на чланове који нису из реда јавног тужилаштва, односно већој пропорционалној заступљености представника јавног тужилаштва у односу на чланове који нису из реда јавног тужилаштва, а који представљају политичка тела. Чине га: Врховни тужилац Републике, који председава, четири тужиоца Врховних тужилаштава округа, заменик Врховног тужилаштва, који се бира међу заменицима Врховних тужилаштава, шест тужилаца Републике, које бирају јавни тужиоци обезбеђујући географску заступљеност, пет правника које бира Скупштина Републике из реда истакнутих правника и два члана које именује министар надлежан за послове правде из реда истакнутих правника.⁴⁵² Министар надлежан за послове правде може бити члан, али нема право да гласа.

Високи савет јавног тужилаштва ради у пленарном облику или путем одељења, које се бави питањима дисциплинске природе када је то оправдано. Мандат чланова траје три године и не могу бити бирани више од два пута узастопно.⁴⁵³ Редовне седнице се одржавају једном месечно, а ванредне се сазивају на предлог Врховног тужиоца Републике или најмање седам чланова. Високи савет јавног тужилаштва располаже управљачким и дисциплинским овлашћењима и има следеће надлежности да:

1. именује, поставља, премешта, унапређује, разрешава, оцењује професионалне способности, спроводи дисциплински поступак у односу на магистрате јавног тужилаштва, са изузетком Врховног тужиоца Републике;
2. даје сагласност на правилник о избору Савета, интерни акт Врховног тужилаштва Републике и предлог буџета тужилаштва,
3. разматра и издаје упутства у вези са унутрашњом организацијом и управљањем кадровима,
4. даје смернице Врховном тужиоцу Републике ради доношења упутства за поступање јавног тужилаштва,
5. предлаже министру надлежном за послове правосуђа, преко Врховног тужиоца Републике, предлоге закона, с циљем унапређења рада јавног тужилаштва и других правосудних институција,
6. одлучује о приговорима у складу са законом,
7. усваја годишњи план инспекцијског надзора и прати инспекцијске послове,
8. припрема у складу са циљевима и стратегијом за свако јавно тужилаштво план о систематизацији и броју магистрата у јавном тужилаштву.
9. обезбеђује поштовање законских прописа који се односе на подношење и контролу пријава прихода и имовине јавних тужилаца, и у супротном покреће дисциплински поступак.⁴⁵⁴

Формиран је и Инспекторат јавног тужилаштва, који на основу одлуке Високог савета јавног тужилаштва или на предлог Врховног тужиоца Републике контролише рад органа у оквиру јавног тужилаштва, покреће дисциплинске поступке и предлаже привремено удаљење и сл. Деловање овог тела није искључиво репресивно већ има за циљ и да установи мере за побољшање функционисања јавног тужилаштва и сачињавање извештаја о стању и потребама, као и недостацима рада како би се то побољшало. У састав овог тела улазе јавни тужиоци, а њихов број утврђује Високи савет јавног тужилаштва.

Саветодавно веће чине Врховни тужилац Републике и чланови чији број одређује министар надлежан за послове правосуђа, а надлежно је за давање мишљења о законитости

⁴⁵² Чл. 22 ЗЈП.

⁴⁵³ Чл. 32, ст. 1 ЗЈП.

⁴⁵⁴ Чл. 21 ЗЈП.

на захтев председника Скупштине Републике, чланова Владе, затим мишљења о међународним конвенцијама, уговорима у односу на које постоји интерес државе, као и обавештавање министра надлежног за послове правосуђа преко Врховног тужиоца Републике о нејасноћама, недостацима и противречностима у законским текстовима с предлозима за измене.

Правни саветници сачињавају и предлажу Врховном тужиоцу Републике мишљења на захтев председника Скупштине Републике, чланова владе и Републичког министарства за аутономне регионе.

Међу централним одељењима јавног тужилаштва издваја се Централно одељење за истраге и кривично гоњење (тзв. *DCIAP*), које координира и усмерава истраге за насилнички, економско-финансијски, организовани или посебно сложен криминалитет (где се убрајају нпр. кривична дела против човечанства, државног уређења, тероризам, корупције), и Одељења за истрагу и кривично гоњење (*DIAP*), која могу бити подељена на мање јединице у зависности од врсте и учесталости одређене врсте криминалитета.

Врховна тужилаштва округа су надлежна за усмеравање, координацију и надзор активности јавног тужилаштва на нивоу округа, за издавање наредби и упутстава којих се магистрати јавног тужилаштва морају придржавати у вршењу својих функција и за координацију активности органа криминалистичке полиције и надзор над њиховим радом. На територији Португалије, ова Тужилаштва постоје у Лисабону, Порту, Коимбри и Евори, односно у седишту сваке судске јединице и одговорна су за усмеравање, координацију и надзор активности јавног тужилаштва на подручју свог територијалног округа.

Г) Уређење тужилаштва

У јавнотужилачкој организацији је заступљен принцип хијерархије и тужиоци су одговорни у складу са законом за извршавање својих обавеза прописаним директивама, наредбама и упутствима која приме, при чему нижи тужилац има законску обавезу да поступа према налозима виших тужилаца. Не употребљава се израз „непосредно виши тужилац“, што значи да се начело субординације може протезати и прескакањем неког нивоа тужилаштва, те се врховни тужилац може непосредно обратити окружном тужиоцу дајући му одређено упутство за поступање при вршењу дужности.⁴⁵⁵ Магистрати јавног тужилаштва су одговорни за испуњавање својих дужности и поштовање директива, наређења и инструкција, и хијерархијски су подређени у складу са уставом и статутом и то надређеним тужиоцима. Хијерархијске интервенције у кривичном поступку су уређене кривичним процесним законом, а одлуке у ванкривичним поступцима могу бити предмет ревизије непосредно претпостављеног тужиоца. Магистрати могу да захтевају од надређеног да наредба или упутство буду издати у писаној форми. Такође, они могу одбити да поступе по директивама, наредбама или упутствима које сматрају незаконитим, осим ако се односе на одлуку која је у складу са процесним законом или ако су акти издати од стране Врховног тужиоца Републике.

Изричито је прописано да члан Владе надлежан за правосуђе може преко Врховног тужиоца Републике пренети конкретна упутства у грађанским парницама и поступцима вансудског поравнања за које је држава заинтересована, овластити јавно тужилаштво да призна или повуче тужбени захтев у парницама у којима је држава странка, захтева извештаје и службене податке од Врховног тужиоца Републике, тражи обавештења и појашњења од Високог савета јавног тужилаштва, од Врховног тужилаштва Републике и органа криминалистичке полиције захтева спровођење инспекцијског надзора, истраге или обавештења.⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ Г. Илић, М. Матић Бошковић, 102-103.

⁴⁵⁶ Чл. 101 ЗЈП.

Изричито је прописан паралелизам у односу на судство, уз гаранције да је јавно тужилаштво независно не дирајући тиме у специфичности функције и да функционери јавног тужилаштва имају обавезу да подносе пријаве о приходима и имовини.⁴⁵⁷ Магистрати јавног тужилаштва су дужни да поступају независно у односу на интересе било које врсте и своја политичка, верска или филозофска убеђења, уздржавајући се од стицања неприкладне користи, директно или индиректно, имовинске или друге, за себе или за трећу страну, у вршењу функције коју обављају.⁴⁵⁸ Дужни су да функцију врше искључиво с циљем постизања правде, заштите јавног интереса и права грађана поштујући и спроводећи законита наређења и упутства надређених. У кривичном поступку дужни су да обезбеде правилну примену закона и да истраже све чињенице које су од значаја за утврђивање истине без обзира да ли оне отежавају, ублажавају или укидају кривичну одговорност окривљених.

Гарантована је сталност функције магистратима, који не могу бити премештени, удаљени, унапређени, разрешени нити могу на било који други начин променити своју функцију осим у случајевима предвиђеним Статутом.⁴⁵⁹ Магистрати који су на функцији или у пензији не могу обављати другу јавну или приватну функцију професионалне природе, изузев *pro bono* вршења функција у фондацијама и удружењима и бављања наставом или научно-истраживачким радом уз претходно обавештавање Високог савета јавног тужилаштва. Сагласност овог тела магистрати морају прибавити и ради обављања функција у статутарним органима јавних или приватних субјеката чија је специфична сврха вршење дисциплинске активности или решавање спорова, у свим статутарним органима субјеката укључених у професионална спортска такмичења и то под условом да је то волонтерске природе и да не шкоди служби или независности и улози магистрата.⁴⁶⁰ Сагласно томе, неспојивост функција се примењује у односу на магистрате јавног тужилаштва и обављање било које јавне или приватне функције професионалне природе, осим наставе, научног истраживања правне природе и управљачких функција у јавном тужилаштву, неспојиво је са обављањем јавнотужилачке функције.⁴⁶¹ Магистратима је забрањено вршење партијских политичких активности јавног карактера и не могу обављати политичке функције изузев председника Републике, члана Владе, члана Скупштине Републике или представника Републике за аутономне области, у ком случају им престаје јавнотужилачка функција. Након истека мандата магистрат може бити поново именован на функцију.⁴⁶²

Имунитет магистрата је дефинисан уставом на индиректан начин без дефинисања врсте имунитета, те је прописано да не може бити одговоран било који заступник државе који поступа у складу са својим дужностима и у складу са инструкцијама које је издао надлежни хијерархијски орган под условом да је протествовао против извршења налога или захтевао да му се налог изда у писменој форми.⁴⁶³

Одговорност је такође општа и огледа се у одговорности државних органа и њихових заступника за поступке или пропусте у вршењу својих функција које су резултирале повредом или губитком права, слобода и јемстава,⁴⁶⁴ као и уз искључење одговорности било ког заступника државе који поступа у складу са својим дужностима и у складу са инструкцијама које је издао надлежни хијерархијски орган под условом да је протествовао против извршења налога или захтевао да му се налог изда у писменој форми.⁴⁶⁵

Магистрати не могу бити лишени слободе осим по налогу судије у складу са Законом о кривичном поступку и када је реч о *in flagrante* кривичним делима за која је забрањена

⁴⁵⁷ Чл. 96 ЗЈТП.

⁴⁵⁸ Чл. 104 ЗЈТП.

⁴⁵⁹ Чл. 99 ЗЈТП.

⁴⁶⁰ Чл. 107 ЗЈТП.

⁴⁶¹ Чл. 81 ЗЈТП.

⁴⁶² Чл. 108 ЗЈТП.

⁴⁶³ Чл. 271 УП.

⁴⁶⁴ Чл. 22 УП.

⁴⁶⁵ Чл. 271 УП.

казна затвора преко три године. Такође, не могу бити потвргнути мерама принудног лишавања слободе пре доношења наредбе о заказивању суђења у вези са оптужбом која је против њих поднета осим за кривична дела учињена са умишљајем за која је прописана казна затвора преко пет година. У случају хапшења магистрат се спроводи надлежном судском органу, који обавештава Високи савет јавног тужилаштва о хапшењу и даљим мерама. Притвор, као и казна затвора се врши у затворској установи уз одвајање од осталих притвореника, односно осуђеника.⁴⁶⁶ Претресање стана и канцеларије магистрата врши надлежни судија, по претходном обавештавању Високог савета јавног тужилаштва који одређује члана који присуствује тој радњи.⁴⁶⁷

Д) Именовање и напредовање

За стицање функције магистрата потребно је да кандидат испуњава следеће услове: да је држављанин Португалије, да ужива у потпуности грађанска и политичка права, да је стекао диплому из области права у трајању од пет година или краћем, ако је допуњена магистратуром или докторатом из области права стеченим на португалском универзитету, да је успешно похађао курсеве и обуке у Центру за студије правосуђа и да испуњава друге услове предвиђене законом за заснивање радног односа и вршење јавне функције.⁴⁶⁸ Стицање функције заменика Врховног тужилаштва остварује се путем конкурса и могу се пријавити кандидати који су оцењени највишим оценама. Конкурс спроводи Високи савет јавног тужилаштва и састоји се од обављања усменог разговора пред комисијом, којом председава Врховни тужилац Републике, и у њен састав улазе још два заменика јавног тужиоца са најмање 5 година радног искуства и два истакнута правника, уз оцену професионалне каријере кандидата и умешности. Формира се листа, која важи од једне до три године у зависности од тога како одлучи Високи савет јавног тужилаштва и служи за попуњавање упражњених места у том периоду.⁴⁶⁹ Попуњавање упражњених места може се вршити и премештајем или напредовањем кандидата из редова тужилаца Републике.⁴⁷⁰

Прво именовање на позицију јавног тужиоца врши Високи савет јавног тужилаштва у зависности од редоследа дипломирања, завршених курсева и стажирања, а на основу претходно сачињене листе. Попуњавање места при врховним судовима, тужилаштвима у кривичним истрагама, при породичним судовима и за малолетнике, радним, привредним и извршним судовима, при судовима шире месне надлежности, при окружним управним судовима, пореским судовима и у управним и пореским судовима, спроводи се између јавних тужилаца који имају успешне оцене и најмање десет година радног стажа.⁴⁷¹ Приликом доношења одлуке цени се претходни рад, искуство и завршене специјализоване обуке.

На место руководиоца јавног тужилаштва и тужилаца у Одељењу за истраге и кривично гоњење може конкурисати кандидат из реда јавних тужилаца који има успешну оцену рада и најмање десет година радног искуства,⁴⁷² док кандидат за директора тог одељења мора да има најмање петнаест година радног искуства и именује га Високи савет јавног тужилаштва на предлог координатора округа. Директори регионалних одељења за истраге бирају се из редова јавних тужилаца од стране Високог савета јавног тужилаштва, а на предлог Врховног јавног тужиоца и образложеним изјашњењем тужиоца регионалног одељења. Статутом су прописани и услови за избор координатора управних и фискалних

⁴⁶⁶ Чл. 112 ЗЈТП.

⁴⁶⁷ Чл. 112, ст. 5 ЗЈТП.

⁴⁶⁸ Чл. 146 ЗЈТП.

⁴⁶⁹ Чл. 148, ст. 8 ЗЈТП.

⁴⁷⁰ Чл. 149, ст. 1 ЗЈТП.

⁴⁷¹ Чл. 157, ст. 1 ЗЈТП.

⁴⁷² Чл. 158, ст. 1 ЗЈТП.

јавних тужилаштава, чији мандат траје три године и може бити два пута поново биран, као и координатора округа, који мора имати најмање петнаест година радног искуства и позитивне оцене вредновања рада. Попуњавање места директора Централног одељења за истраге и кривично гоњење врши се међу тужиоцима на образложен предлог Врховног јавног тужиоца од стране Високог савета јавног тужилаштва.

Ако магистрат без оправданог разлога не ступи на функцију, долази до поништења именовања без било какве формалне одлуке и не може бити поново именован на функцију у року од две године.⁴⁷³

Напредовање тужилаца зависи од оцена вредновања рада. Вредновање рада магистрата врши Високи савет јавног тужилаштва оценама веома добар, добар са разликом, добар, довољан и недовољан. Прве две категорије се сматрају одличним оценама, а следеће две спречавају напредовање и захтевају утврђивање специфичних корективних мера, те се врши после годину дана ванредно вредновање рада. Недовољна оцена доводи до покретања поступка за оцену способности за обављање функције.⁴⁷⁴ Релевантни критеријуми за вредновање су интелектуални капацитет и техничка припремљеност, ауторитет, поштовање дужности, врста послова и начин обављања, успешност и поштовање рокова за предузимање процесних радњи, околности под којима се врши функција, учешће и допринос правилном функционисању службе, претходне оцене, дужина радног стажа, изрицање дисциплинских санкција, способност поједностављења процесних радњи.⁴⁷⁵

Ђ) Престанак тужилачке функције и дисциплинска одговорност

До престанка тужилачке функције може доћи одласком у старосну пензију ако тужилац има најмање двадесет пет година радног стажа, наступањем неспособности за рад, у ком случају се покреће поступак пред Високим саветом јавног тужилаштва и након прибављања мишљења лекарске комисије може бити донета одлука о привременом суспендовању од вршења функције. Такође, ако је дошло до трајне неспособности услед природне болести, професионалне болести или несреће на радном месту које тужиоца чини неспособним за обављање функција, може бити донета одлука о преквалификацији и промени радног места или о одласку у инвалидску пензију и престанку функције магистрата. Магистратима престаје функција са навршених седамдесет година живота, првог дана наредног месеца у ком је донета одлука о разрешењу, односно наредног дана од објављивања одлуке у службеном гласилу, првог дана након навршења петнаест година непрекидног неплаћеног одсуства.⁴⁷⁶

Магистрати се удаљавају са функције даном доношења наредбе о заказивању суђења за умишљајно кривично дело учињено у вршењу функције за које је запређена казна затвора преко три године, даном обавештавања о привременом удаљењу због покретања дисциплинског поступка или изрицања санкције која има за последицу удаљење са службе, даном обавештења о удаљењу због неспособности за рад, даном достављања одлуке о удаљењу након покретања поступка због недовољне оцене приликом вредновања рада.⁴⁷⁷

Магистрати подлежу дисциплинској одговорности, која се утврђује у поступку, који је одвојен од кривичног и прекршајног поступка. Дисциплински поступак мора бити покренут у року од годину дана од дана када је дисциплински прекршај учињен, а застарева након осамнаест месеци од покретања. Постоје веома тешки дисциплински прекршаји, који

⁴⁷³ Чл. 183 ЗЈП.

⁴⁷⁴ Чл. 134 ст. 2 ЗЈП.

⁴⁷⁵ Чл. 140 ЗЈП.

⁴⁷⁶ Чл. 193 ЗЈП.

⁴⁷⁷ Чл. 194 ЗЈП.

обухватају радње извршене са умишљајем или крајњом непажњом које се због понављања или озбиљности повреде дужности и неспојивости предвиђених Статутом покажу као дискредитовање спровођења правде и вршење функције јавног тужилаштва, као што су одбијање покретање поступка, мешање у вршење функције другог магистрата, неоправдано одсуство са рада у трајању дужем од десет дана, укључивање у политичко деловање итд,⁴⁷⁸ затим тешки дисциплински прекршаји, који се односе на радње извршене са умишљајем или крајњом непажњом које откривају тешку незаинтересованост за обављање дужности, као што су непоштовање упутства, наредби и упутстава Врховног тужиоца Републике, јавно откривање чињеница сазнатих у вршењу функције, непоштовање рокова за решавање предмета, приступање службеним базама података у приватне сврхе⁴⁷⁹ и мањи дисциплински прекршаји, који су учињени са малим степеном кривице, који одражавају лоше разумевање дужности, као што су обављање делатности компатибилне са обављањем функције јавног тужилаштва, без прибављања, одговарајућег овлашћења итд.⁴⁸⁰ О дисциплинској одговорности одлучује Високи савет јавног тужилаштва и може да изрекне дисциплинске санкције у виду опомене, новчане казне, премештаја, удаљења са функције, пензионисања и разрешења.⁴⁸¹

Е) Надлежност

Магистрати јавног тужилаштва врше различите функције јавног тужилаштва, које обухватају функције које одговарају правосудним и саветодавним службама у међународним судовима и у оквиру међународне правосудне сарадње, функције у оквиру Канцеларије Европског јавног тужиоца, функције управљања у Судској полицији, функције управљања, координације и држање предавања у Центру за правосудне студије, функције техничко-законске подршке у вези са реформом правосудног система и све друге функције за чије обављање је прописана надлежност јавног тужилаштва.

Што се актуелне надлежности јавног тужилаштва тиче, она може бити главна и споредна у зависности од тога да ли је јавни тужилац главни заступник странке или само обавља функцију старања о интересима који су му законом додељени. Стога, јавни тужилац има различите надлежности, које проистичу из својства органа поступка, странке или улоге *amicus curiae*.

Главне компетенције врши када представља државу, аутономне области и локалне власти, као и када представља неспособна или нестала лица, приликом заштите и унапређења права и интереса деце, младих, старих, одраслих особа са смањеним способностима као и других посебно угрожених лица, при заштити запослених и њихових породица ради остваривања права по основу рада, када представља колективне интересе и у другим случајевима у складу са законом.⁴⁸² Оно штити независност судова и стара се да се судска функција обавља у складу са уставом и законом, стара се о извршењу судских одлука, обезбеђује и спроводи радње криминалистичке превенције, прати уставност нормативних аката, интервенише у стечајном поступку и другим поступцима који се тичу јавног интереса, обавља консултативне функције, прати процесну делатност органа криминалистичке полиције, улаже жалбу кад сматра да постоји повреда закона и врши друге функције које су поверене законом. Ове дужности јавног тужилаштва су такође уређене процесним законима

⁴⁷⁸ Чл. 214 ЗЈТП.

⁴⁷⁹ Чл. 215 ЗЈТП.

⁴⁸⁰ Чл. 216 ЗЈТП.

⁴⁸¹ Чл. 227 ЗЈТП.

⁴⁸² Чл. 9 ЗЈТП.

и посебним законима.⁴⁸³ Реч је превасходно о деловању јавног тужилаштва у кривичним стварима, али и о читавом спектру других послова који се односе на област рада, заштиту породице, малолетнике, управне ствари и заштиту права угрожених лица, чиме јавно тужилаштво остварује своју *суштинску улогу заштите демократске законитости и промовише приступ грађана закону и правди*. Споредне надлежности постоје у другим случајевима када постоји интерес да јавни тужилац учествује у одређеном поступку.

Према Гомесу Канотиљу и Виталу Мореири, јавно тужилаштво приликом поступања пред судовима, у предметима у којима је странка, функционише као нека врста државног адвоката, спроводи кривичне радње, брани законитост, поступа, између осталог, у управним и пореским споровима, пази на уставност, брани интересе појединих лица којима је најпотребнија заштита, односно малолетника, несталих, радника и сл, ако су испуњени одређени услови.⁴⁸⁴

Јавно тужилаштво у кривичном поступку сарађује са судом у откривању истине и примени закона, поштујући у свим процесним интервенцијама критеријуме строге објективности. Јавном тужилаштву се подноси кривична пријава на основу које врши процену даљег поступања (*inquérito*). То је фаза којом се отвара кривични поступак, ради откривања учиниоца кривичног дела (*arguido*) и прикупљања доказа, којом руководи јавни тужилац. Он руководи истрагом, подноси оптужни акт који заступа пред судом, подноси жалбе чак и у искључивом интересу одбране, стара се о извршењу казни и мера безбедности.⁴⁸⁵ Такође, у вршењу својих функција сарађује са органима полиције, који се налазе у положају функционалне зависности у односу на јавно тужилаштво, као и на суд.⁴⁸⁶ Јавно тужилаштво може да делегира органима полиције спровођење одређених радњи, осим оних који потпадају под искључиву надлежност судије за истрагу (*Juiz de Instrução*), као што су: саслушање лица лишеног слободе, одређивање мера принуде и јемства, претресање и заплена у адвокатској канцеларији, лекарској ординацији или банци, упознавање са садржајем изузете преписке, одузимање одузете имовине у корист државе, као и одређивање вештачења, вршење прегледа, претресања стана, пресретање и снимање разговора или комуникација. Изузетно, јавно тужилаштво може да овласти органе полиције да одреде вештачење у хитним случајевима или у случају постојања опасности због одлагања, посебно када вештачење мора да се изврши уз испитивање трагова, са изузетком обдукционог налаза.

У случају тешке болести или путовања у иностранство сведока, за које се очекује неће бити присутан на суђењу, као и у случајевима када су жртве кривичног дела трговине људским органима, трговине људима или против полних слобода, судија за истрагу, на захтев јавног тужилаштва, окривљеног, браниоца, може у току истраге извршити испитивање. Када је сведок оштећен кривичним делом против полних слобода малолетан, увек са испитује у току истраге.

Јавно тужилаштво обуставља или затвара истрагу и подноси оптужни акт у року од шест месеци ако је окривљени у притвору или кућном притвору, односно осам месеци у другим случајевима. Изузетно, ови рокови се могу продужити у зависности од врсте кривичног дела и сложености поступка.⁴⁸⁷ Након подизања оптужног акта, постоји фаза у којој судија за истрагу оцењује да ли је одлука тужиоца законита, али он не може да врати

⁴⁸³ На пример, функције државног заступања су предвиђене Законом о парничном поступку, Законом о поступку управних судова, Законом о раду, функције заступања неспособних и несталих прописане су Законом о парничном поступку, пружање заштите радницима и њиховим породицама Законом о раду и Законом о организацији и функционисању судова, заштита колективних интереса такође Законом о парничном поступку.

⁴⁸⁴ J. P. Dias, R. G. de Azevedo, 51; исти аутори такође тврде да истовремено вршење различитих функција не може бити ослобођено сукоба и некомпатибилности, јер одбрана приватних интереса државе није увек усклађена, на пример, са заштитом законитости у демократском друштву.

⁴⁸⁵ Чл. 53 Закона о кривичном поступку - ЗКПП, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1987-34570075>, 10. децембар 2023. године.

⁴⁸⁶ Чл. 56 ЗКПП.

⁴⁸⁷ Чл. 276 ЗКПП.

поступак на почетак, може да изврши провере, испита сведоке и покрене судску истрагу,⁴⁸⁸ која није обавезна фаза. Оштећени има право да приговори судији ако није задовољан оптужним актом, који онда може да изврши провере и размотри акт оштећене стране и наводе.

3.2. Јавно тужилаштво у системима common law-a

Положај јавног тужилаштва у државама англоамеричког правног система је значајан за заокруживање упоредне анализе овог органа посебно што је од 2011. године уведен адверзијални модел кривичног поступка уместо дотадашњег мешовитог модела и у домаћи кривичнопроцесни систем. Адверзијални кривични поступци су типични за земље англосаксонског правног система (Енглеска, Велс, САД), чије кључне карактеристике су расправљање кривичне ствари само на основу захтева тужиоца, терет доказивања је на тужиоцу, суд је доказно пасиван, са дистинкцијом главних субјеката у кривичном поступку. Наиме, иако се колевком наведеног система сматра Енглеска, савремену идеологију положаја јавног тужиоца можемо најпре уочити у САД.⁴⁸⁹ Због тога, као и због државног уређења и различитих модела тужилаштва каква постоје у оквирима појединих држава чланица, у наставку ће бити анализиран положај јавног тужилаштва у САД.

3.2.1. Сједињене Америчке Државе

А) Историјат

Постоје становишта да амерички државни тужилац води порекло од француских краљевих тужилаца и да је у Луизијани (Нова Француска) начин вршења кривичног гоњења био под утицајем француског система, пошто је Луизијана била под француском контролом од 1682. до 1763. године и од 1800. до 1803. године,⁴⁹⁰ када је Наполеон продао Луизијану САД. Међутим, већ од тог момента француски тужиоци више нису имали директан утицај на развој кривичног гоњења у САД. Ова теорија је превидела чињеницу да се амерички државни тужилац појавио током колонијалног периода, много пре него што су Французи утицали на млади амерички систем. Такође, с обзиром на то да је амерички државни тужилац већ био независан и локални службеник у то време, француски тужилац је био део националног система заснованог на хијерархији и уживао је мало слободе у вршењу надлежности. Због ових разлога, споран је и став да порекло америчког државног тужиоца треба тражити искључиво у француској традицији.⁴⁹¹

Прихватљивије је становиште да је настанак америчког државног тужиоца резултат правне, друштвене и политичке еволуције која се догодила у САД од колонијалне ере. Једна од главних специфичности огледа се у систему јавног уместо приватног гоњења, које није

⁴⁸⁸ Чл. 288 ЗКПП.

⁴⁸⁹ Драгана Чворовић, „Јавни тужилац као моћна фигура савременог кривичног процесног законодавства“, *Криминал и друштво Србије: изазови друштвене дезинтеграције, друштвене регулације и очувања животне средине* (ур. М. Хугхсон, З. Стевановић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2015, 224-225.

⁴⁹⁰ G. Gillieron (2013), 44.

⁴⁹¹ *Ibid.*, 46.

део британског common law наслеђа. Затим, постоји децентрализовано кривично гоњење на нивоу локалних јединица, јер су претежно тужиоци изабрани функционери, а нису именована, ни постављена лица. Промена начина стицања тужилачке функције догодила се под утицајем јачања демократизације америчког политичког поступка, који је започео 1820. године избором за председника САД Ендруа Џексона и кулминирао пре грађанског рата. Године 1832. Мисисипи је постао прва држава која је усвојила уставно решење о непосредном избору локалних тужилаца. Након тога, 1846. Ајова и Њујорк су унели идентична решења, а за њима и 1850. године Пенсилванија и друге. Данас, само Колумбија и три државе Аљаска, Њу Џерси и Конектикат имају систем именовања тужилаца.⁴⁹²

Иако су првобитно тужиоци били део судске власти и многе државе су у својим уставима регулисали положај државног тужилаштва у оквиру судске власти, њихова улога пред судом је била занемарљива. То се променило након грађанског рата, када су тужиоци постали део извршне власти, што је довело до потпуног развајања судских и тужилачких функција, а под утицајем и Монтескеја, који је развио идеју о потпуној раздвојености грана власти. Локални тужилац, као припадник извршног дела власти, заједно са његовим изборним статусом, довео је до јачања тужилачке моћи, и од органа са мало моћи, постао је орган са готово неограниченим овлашћењима.⁴⁹³

Б) Организација и надлежност

Организација тужилаштва у САД, као и положај тужилаца иманентан је државном уређењу.⁴⁹⁴ Наиме, постоје федерални тужиоци (federal prosecutors – U.S. attorneys) и тужиоци у федералним државама (state level prosecutors).

Федерални (државни) тужиоци раде за Федерално одељење правде (*Federal Department of Justice*) и сарађују са ФБИ. На челу федералног тужилаштва налази се главни федерални тужилац (*Federal Attorney General*), кога на период од четири године поставља председник САД, уз мишљење и сагласност Сената,⁴⁹⁵ чиме сви кандидати могу бити потврђнути ефекту тзв. плавог слипа, којим сенатори могу ставити вето на потенцијалну номинацију. Ипак, сенатори прибегавају обичају познатим као сенаторска љубазност, и колективно се слажу да се противе постављању оних кандидата којима се противе сенатори из државе у којој ће вршити функцију, чиме значајно ограничавају и овлашћења председника приликом одлучивања.⁴⁹⁶ У случају промене председника САД, мења се и главни федерални тужилац. За свако судско подручје тј. дистрикт постоји постављени федерални тужилац (*U.S. Attorney*). Државе на федералном нивоу које су мање, нпр. Мејн имају један судски дистрикт, док

⁴⁹² *Ibid.*, 50.

⁴⁹³ *Ibid.*, 51.

⁴⁹⁴ Федерално судство је организовано у више судских подручја, са одређеним бројем обласних судова, као првостепених судова. На врху тог општег система федералног судства постоји и специјално судство федерације – порески суд САД, царински суд, суд за патентне захтеве итд. Федерални судови расправљају две врсте спорова, које се одређују или према својству странака у спору нпр. амбасадор, конзул, једна или више федералних држава, или према врсти спора, тј. кад је у питању примена или ауторитет Устава САД, савезних закона и међународних уговора, као и у случају примене поморског права. Државе чланице имају сопствено судство. Поред оригинарне надлежности, постоје и спорови који се могу судити конкуретно: или пред савезним, или пред судом држава чланица. У надлежности је савезног законодавства да у вези с тим одлучи која група спорова, који иначе спадају у јурисдикцију федералног судства, може да се изнесе и расправља пред судовима држава чланица. Врховни суд САД се налази на врху система федералних судова, вид. Никола Воргић, „Савезни судски органи и уставне промене“, *Архив за правне и друштвене науке - Уставне промене и правосудни систем*, 3/1972, год. LVIII, књ. XLVI, 264-265.

⁴⁹⁵ Други дом Конгреса, Сенат, даје одобрење на именовања високих државних функционера које врши председник САД, вид. Вучина Васовић, *Савремене демократије I*, ЈП Службени гласник, Београд 2012, 178.

⁴⁹⁶ Leslie B. Arffa, „Separation of Prosecutors“, *The Yale Law Journal*, vol. 128, no.4, 2019, 1099.

Њујорк има четири подручја. Председник САД поставља и федералне тужиоце за деведесет четири федерална дистрикта на четири године уз мишљење и сагласност Сената.

У начелу, сенатори који представљају савезну државу су чланови исте странке као и председник у држави где се врши постављање и имају већински утицај на избор кандидата. Њихове препоруке за федералне тужиоце достављају се у Белу кућу. Кандидате затим интервјуише одељење и званичници у Белој кући и онда се предлаже конкретан кандидат председнику САД. Ако председник САД одобри предлог, Федерални биро за истраге тј. ФБИ спроводи безбедносне провере и ако кандидат успешно прође ове провере, председникова номинација кандидата за функцију федералног тужиоца се доставља Сенату.⁴⁹⁷ У поступку постављања главног федералног тужиоца и федералних тужилаца учествује представник законодавне власти, који може да изгласа или одбије постављање кандидата предложеног од стране председника САД, односно да постави питање поверења у професионалне и етичке квалификације кандидата, а цео овај систем одраз је функционисања власти на принципу узајамне контроле тј. провере и равнотеже.

У току трајања мандата федерални тужиоци могу бити смењени у зависности од воље председника САД, али имају и могућност неограниченог броја реизбора. С тим у вези, председникова моћ да једнострано смени било ког федералног тужиоца се у пракси није показала као значајна. У пракси председници по правилу поштују мандат федералних тужилаца, чиме се постиже разнотежа између председникове контроле, утицаја Конгреса и тужилачке независности. Начелно, када нови председник преузме функцију, сви федерални тужиоци подnose своје оставке, а ако председник поново победи на изборима, они остају на функцију и након истека првог мандата.⁴⁹⁸

Своје послове врше на основу смерница издатих од стране Министарства правде, а у пракси ипак имају задовољавајућу аутономију и самостално одређују приоритете приликом кривичног гоњења. Ретки су случајеви да главни федерални тужилац контролише сваки предмет који потпада под надлежност одређеног судског дистрикта. Федерални тужиоци могу да запосле или откажу радни однос сарадницима, а главни федерални тужилац може ангажовати и нове ако јавни интерес то налаже. Ови сарадници су одговорни федералном тужиоцу за извршење својих обавеза. Након истека мандата, федерални тужилац наставља да врши своје послове док не буде постављен следећи.

Главни федерални тужилац је на основу закона овлашћен да контролише примену федералних закона и стара се о њиховој заштити. Одговоран је за ефикасно управљање тужилаштвом. У ту сврху му је поверено овлашћење да може издавати упутства опште природе и инструкције за појединачне случајеве. Врхунац хијерархијског управљања тужилаштвом представља чињеница да појединачни случајеви могу бити одузети од стране вишег тужиоца тужиоцу који је до тада поступао у предмету и противно његовој вољи. Главни федерални тужилац може да нареди било ком тужиоцу покретање кривичног поступка и врши надзор над свим поступцима у којима федерални тужиоци учествују када заступају државу као странку и може директно наређивати тужиоцима како да врше своје функције.⁴⁹⁹ Сваки федерални тужилац је руководиолац федералног органа за примену и заштиту закона на својој територији. Такође, сваки федерални тужилац је, у оквиру својих надлежности, странка у поступку и представља државу на националном нивоу на основу закона и директива, упутстава и инструкција главног федералног тужиоца. То чине заступајући федералну Владу пред окружним и апелационим судовима на целој територији земље.⁵⁰⁰

У вршењу своје функције федерални тужиоци САД имају широка дискрециона овлашћења како би њихова делатност била у складу са потребама средине у којој раде. Они располажу свим овлашћењима у погледу управљања кадровима, финансијама и сл.

⁴⁹⁷ G. Gillieron, 68.

⁴⁹⁸ Leslie B. Arffa, „Separation of Prosecutors“, *The Yale Law Journal*, vol. 128, no.4, 2019, 1100.

⁴⁹⁹ J. Ђирић *et al.*, 181.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, 177.

Федералним тужиоцима у раду помаже извршна канцеларија тужилаца САД, као један од сектора у оквиру Министарства правде.⁵⁰¹ Поред тога, функције Канцеларије су да оцењује учинак тужилаца широм државе и да о томе саставља одговарајуће извештаје, пружа неопходну подршку за именовање тужилаца, тумачи општу казнену политику, издаје упутства и инструкције, обезбеђује правна тумачења. Надзор над радом канцеларије врши заменик главног федералног тужиоца, који је други по рангу функционер Министарства правде који се стара и надзире свакодневне активности. Заменика главног државног тужиоца именује Председник САД, с одобрењем Сената. Заменик помаже главном државном тужиоцу и саветује га у формулисању и примени политике кривичног прогона и обезбеђује надзор над радом свих организационих делова Министарства правде. Он је овлашћен да врши сва овлашћења и надлежности главног федералног тужиоца. На челу већине унутрашњих организационих јединица Министарства правде налазе се помоћници главног државног тужиоца и и њих именује Председник САД, уз одобрење Сената. Укупно може бити именовано девет помоћника који треба да помажу главном федералном тужиоцу у извршавању његових дужности. Преосталим деловима Министарства правде управља Канцеларија сарадника главног федералног тужиоца. Њу сачињавају трећерангирани функционери Министарства правде – сарадници, чији су задаци да помажу и саветују главног федералног тужиоца и његовог заменика у различитим правним областима.⁵⁰²

На нивоу федералних држава систем државног тужилаштва у САД је децентрализован. У оквиру сваке државе, сваког дистрикта постоји посебно државно тужилаштво са посебном организацијом, а свако је независно од другог.⁵⁰³

Разлика између федералног тужилаштва и тужилаштва у федералним државама огледа се осим у територијалној и у стварној надлежности. Сагласно Амандману VI (1971) на Устав САД, федерални тужиоци имају специфичну надлежност јер се већина предмета не суди пред федералним судовима, него пред судовима у појединим државама. Постоје само одређена кривична дела за која су искључиво надлежни федерални тужиоци, те тако федерална тужилаштва поступају у предметима које се тичу више федералних држава, прања новца, дечије порнографије, кривичних дела из области високотехнолошког криминала, која се одвијају ван граница федералних држава, коруптивних кривичних дела и оних у вези са државном безбедношћу. Кривично гоњење за кривична дела убиство, силовање и друга кривична дела која су учињена у оквирима федералних држава не гоне федерална тужилаштва, већ тужилаштва у федералним државама.

У оквиру федералних држава постоји Окружно тужилаштво и нпр. држава Њујорк има пет окружних тужилаштва, који покривају одређено судско подручје. На челу се налази шеф тужилачке канцеларије, који може бити или изабран или постављен. Када је реч о начину доласка на тужилачку функцију, сваки окружни тужилац мора прво да заврши правни факултет, положи правосудни испит и да стекне радно искуство на радном месту сарадника окружног тужиоца. Свака федерална држава има својеврсни модел и могу се издвојити два најзначајнија, први – модел „меке егzekутиве“ и други - строги извршни модел.

У првом случају, чији су типични примери Њујорк и Калифорнија, главног тужиоца бирају грађани већином гласова и ти избори се врше кад год је избор за Владу. Такође, и окружне тужиоце бирају грађани округа на период од четири године и за свој рад су одговорни гласачима. Избор окружних тужилаца, који је део политичког процеса, условио је њихову зависност од локалних извршних власти и уске локалне политике, чему доприноси и чињеница да окружни тужиоци у САД нису у хијерархијској или било каквој другој вези са државним или федералним тужиоцима.⁵⁰⁴ Непосредан избор тужиоца од стране грађана омогућава да тај положај припадне оном кандидату који ужива поверење грађана у оквиру

⁵⁰¹ *Ibid.*

⁵⁰² *Ibid.*, 178.

⁵⁰³ G. Gillieron, 69.

⁵⁰⁴ Г. Илић (2005), 360.

одређеног подручја, јер се третира као пуномоћник народа за области кривичног прогона.⁵⁰⁵ Он мора да води рачуна да приликом кривичног гоњења и током трајања мандата о бирачима, који могу да га опозову, те поједини тужиоци настоје више да стекну популарност код својих бирача него да раде на заштити општих интереса и да своју функцију обављају у складу са њеном сврхом и задацима. Последица тога је потчињавање интереса кривичног гоњења интересима појединих политичких партија, управо зато јер партије и истичу своје кандидате за јавне тужиоце.⁵⁰⁶ Иначе, овај непосредан избор тужилаца прво је уведен у Мисисипију актом од 1832. године, а потом у Охају 1833.⁵⁰⁷

У другом случају, који је израђен по узору на федерални ново, Влада одређене федералне државе поставља главног тужиоца (*State Attorney General*), који потом поставља остале тужиоце на федералном нивоу. Класичан пример овог модела је држава Њу Џерси, у ком Влада поставља главног федералног тужиоца на период од четири године, а он потом поставља тужиоце за сваку од покрајина (*county*), које представљају други ниво политичке поделе на нивоу федералних држава, а његов избор бира потврђен од стране Сената.

Изабрани окружни тужиоци могу радити пуно радно време или пак половину у зависности од величине подручја за које су надлежни. Организација тужилаштва заснива се на принципу хијерархије на чијем се челу налази окружни тужилац, који контролише сараднике и има широко поље дискреције приликом установљавања тужилачке политике, коју може ускладити са потребама своје јурисдикције и буџета. У оквиру сваког појединог тужилаштва раде тужиоци тзв. *line prosecutors*, који су на те позиције дошли каријерним напредовањем и није реч о политичким функцијама. Њихова задужења огледају се у кривичном гоњењу, односно у раду на конкретним предметима, сарадњи са полицијом и заступању оптужног акта пред судом.

Важно је напоменути да свака од педесет федералних држава има своје законе и одређује границе криминалне зоне, као и кривична дела за која се гоњење предузима по службеној дужности. На том плану постоји дискреција федералних држава, с тим што за сваку федералну државу у зависности од њеног устава важе одређене специфичности. Тако нпр. у Њујорку држање опојних дрога није теже санкционисано, али зато јесте неовлашћено држање оружја, за разлику од нпр. Тексаса где је фокус на држању опојних дрога, а не оружја.

В) Одговорност

Због положаја у централизованог хијерархијског структури унутар Министарства правде, федерални тужиоци имају професионалну етичку одговорност да спроведу налоге надређених, што није обавеза непосредно изабраних тужилаца у федералним државама. Конкретно, федерални тужиоци су обавезни да следе смернице наведене у упутству главног федералног тужиоца. Кршење етичких норми федералних тужилаца обично се сматра последицом прекомерне употребе дискреционих овлашћења, а етичка правила имају за циљ да ограниче такву врсту дискреције. Распршена политичка одговорност изабраних федералних тужилаца није адекватан механизам за контролу дискреционих овлашћења, те одговорност надређеном омогућава усмерене и непосредне одговоре на етичке пропусте и самим тим одсуство одговорности у том смислу.⁵⁰⁸ Поред тога, недостатак спољног надзора над радом тужилаштва ствара окружење у којем неетичко понашање може проћи

⁵⁰⁵ *Ibid.*, 360.

⁵⁰⁶ М. Панта (1968), 165.

⁵⁰⁷ Вид. Michael J. Ellis, „The Origins of the Elected Prosecutor“, *The Yale Law Journal*, vol.121, no.6, 2012, 1540-1547.

⁵⁰⁸ Bradley T. Tennis, „Uniform Ethical Regulation of Federal Prosecutors“, *The Yale Law Journal*, vol.120, 2010, 167.

непримећено и без последица, јер тужилаштво има значајну аутономију у обликовању унутрашњих политика, а суд не врши контролу због одвојености власти.⁵⁰⁹

Тужιοици не уживају апсолутни имунитет од грађанске и кривичне одговорности за радње предузете у вршењу функције као и ван ње. У зависности од јурисдикције, тужилац ужива или апсолутан или квалификовани имунитет. Апсолутни имунитет се односи на службене радње предузете без намере. Квалификовани имунитет штити тужιοца од покретања поступка за радње предузете у доброј вери. Најтежи задатак је на судијама, које треба да одреде врсту имунитета коју ће применити на тужιοце од чега зависи и обим одговорности.

Предмет *Imbler v. Pachtman* је био први у ком се пред Врховним судом поставило питање тужилачког имунитета. Заузет је став да апсолутни имунитет треба да буде гарантован тужιοцу за активности које су повезане са судском фазом кривичног поступка. Суд није одредио тачне границе судске фазе, али је појаснио да треба да обухвати сваку радњу тужιοца коју је преузео као заступник федералне државе. Због тога тужιοци уживају апсолутни имунитет од грађанске одговорности када започињу и спроводе кривично гоњење, нпр. када предузимају радње везане за хапшење или претресање подносећи захтев судији, када закључују споразум о признању кривичног дела, одлажу гоњење, сачињавају оптужни акт или представљају доказе пред великом поротом, и сл. Квалификовани имунитет треба да се односи на остале случајеве, који се односе на административне радње.

Тужιοци подлежу и дисциплинској одговорности, чија суштина је да заштити грађане од будућих радњи непрофесионалног поступања и да одржи високе етичке стандарде у тужилачкој професији. Није циљ ове одговорности кажњавање, нити обезбеђивање накнаде за повреду права до које је на овај начин дошло. Пријава за непрофесионално поступање је озбиљно питање. Не постоји јединствени кодекс поступања на националном нивоу, али постоји на нивоу федералних држава. Федерални тужιοци су дужни да поштују одређени број етичких аката који произлазе из етичких правила појединачних федералних држава и локалних правила усвојених од стране федералних судова, као и интерна правила Министарства правде.

Дисциплинске санкције против федералних тужилаца се изричу у координацији са извршном канцеларијом генералног федералног тужιοца. Овлашћење за изрицање и спровођење дисциплинских санкција против сарадника федералних тужилаца је у надлежности директора извршне канцеларије за федералне тужιοце. Дисциплинске санкције се састоје у писменој опомени, суспензији, смањењу плате, отказу и удаљењу од тридесет дана или краће.

У пракси се дешава да одређена понашања тужилаца не буду подвргнута преиспитивању од стране дисциплинских органа, што је нпр. случај са дужношћу обавештавања јавности о радњама које је тужилац предузео, које треба да служи легитимној сврси, уз уздржавање од давања коментара који излазе из правосудне сфере, а за који би за последицу појачану јавну осуду оптуженог.⁵¹⁰

Г) Улога тужилаштва у кривичном поступку

Изузетно значајан извор кривичног процесног права САД представља и општи правни акт који је својеврстан темељ целокупног правног система САД и његовог кривичноправног сегмента, а то је Устав САД, односно пре свега одређени амандмани на Устав, који имају

⁵⁰⁹David Keenan et al, „The Myth of Prosecutorial Accountability After Connick v. Thompson: Why Existing Professional Responsibility Measures Cannot Protect Against Prosecutorial Misconduct“, *The Yale Law Journal*, vol.121, 2011, 210.

⁵¹⁰T. P. Sullivan, M. Possley, „The Chronic Failure to Discipline Prosecutors for Misconduct: Proposals for Reform“, *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 105, issue 4, 2015, 927.

значај Повеље о правила (*Bill of Rights*). Друга основна правила формулисана су у законима како на нивоу држава чланица САД, тако и у федералним прописима, од којих посебан значај имају Савезна правила о доказима (*Federal Rules of Evidence*). Одређена правила произлазе из устаљених обичаја и стечене традиције и заснивају се на формалном дејству претходно већ донетих судских одлука, које имају, односно стичу прецедентно значење.⁵¹¹

Иако централно место у кривичном поступку заузима суђење због строго страначког тј. адверзијалног модела, истрага, као неформална фаза, и решавање предмета путем института споразума о признању кривичног дела представљају битне одлике кривичнопроцесног система САД. Истрага је у већини англоамеричких поступака поверена полицији, јер она није судског карактера и није ни у надлежности тужиоца, већ је води полиција, која прикупља материјалне доказе, првенствено на лицу места догађаја заједно са форензичким стручњацима. Полиција је та која по правилу саслушава осумњиченог након учињеног кривичног дела. Полиција може да ухапси лице, али нпр. тужилац округа одлучује за које кривично дело ће осумњичени бити гоњен. У САД се сматра да ако би тужилац узео било какво активно учешће у истрази, то би дезавуисало поступак услед његове улоге у касније покренутом кривичном поступку пред судом тј. када државни тужилац има својство странке и активно изводи доказе пред судом, односно поротом. Због тога државни тужилац нема оперативну улогу у полицијској истрази, а једино у неким ситуацијама може да даје савете полицији и може одлучити да се примене специјалне истражне технике, а у неким ситуацијама је за то потребна одлука судије.⁵¹² Стога, сарадња са полицијом, зависи од врсте и тежине кривичног дела, односно што је озбиљније и теже кривично дело, пре ће доћи до сарадње и комуникације са полицијом. Без обзира на ову раздвојеност у овлашћењима, важно је постојање добре сарадње између полиције и тужиоца, ради исходавања осуђујуће одлуке. На федералном нивоу иако су федерални тужиоци и федерална кривично-истражна агенција део извршне власти, они су потпуно независно једно од других. Полиција није одговорна тужиоцу. Полиција и тужилаштво не припадају истој владиној агенцији, већ раде независно и у различитим фазама кривичног поступка. ФБИ - федерална полиција има овлашћење да истражује сва федерална кривична дела, која не морају нужно бити дата њима у задатак. ДЕА тзв. Управа за дроге има задатак да извршава федералне законе који се односе на опојне дроге и да консолидује и координира активностима у вези са дрогама. Биро за алкохол, дуван, ватрено оружје и експлозив тзв. АТФ има надлежност да истражује и спречава федерална кривична дела која укључују неовлашћену употребу, коришћење и држање ватреног оружја и експлозива итд. Не постоји, према томе, национална полиција у САД, већ је полиција организована на федералном и локалном нивоу.⁵¹³

Улога судије у истрази је ограничена, с тим што одређене радње у току истраге могу се предузети само по одобрењу судије. Само судија може да нареди снимање телефонских разговора, само судија може да изда налог за хапшење окривљеног и др. Кад год тужилац (или у неким случајевима, полицајац) утврди да је спровођење таквих активности потребно у истрази, мора послати званичан захтев суду уз адекватну чињеничну и правну аргументацију о њиховој неопходности. Судија издаје наредбу или налог само ако утврди да постоји довољна чињенична основа за то. На пример, у случају подношења захтева за издавање наредбе за претресање од стране тужиоца округа, суд мора да утврди да су поднети докази о неопходности спровођења те активности довољни да се верује да је учињено кривично дело и да се докази тог дела могу наћи на одређеном месту које ће се претражити,⁵¹⁴ након чега ће одредити претресање.

⁵¹¹ Милан Шкулић, *Кривично право Сједињених Америчких Држава*, Службени гласник, Београд 2023, 314.

⁵¹² Милан Шкулић, „Садашња, будућа и могућа концепција истраге у Законик о кривичном поступку и јавно тужилаштво (*de lege lata – de lege ferenda*)”, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, Београд 2009, 52.

⁵¹³ G. Gillieron, 73.

⁵¹⁴ J. Матијашевић, С. Војнић, „Улога и значај тужилачке функције у Сједињеним Америчким Државама са посебним освртом на сузбијање криминалитета“, *Међународна политика*, 1152/2013, vol. 64, 179.

Након завршетка истраге полиција одлучује који случај да изнесе пред тужиоца и тако има могућност да контролише број предмета у раду тужилаца. Због тога она има важну и очигледну улогу у остваривању кривичне правде. Ипак, од тог момента, случај прелази у руке тужиоца. Моћ тужилаца дуго се сматрала „јединственим америчким“ феноменом. Често се каже да „амерички тужилац нема равног у свету“. Полиција, судови и системи казни су готово исти у свим развијеним земљама, али се тужиоци радикално разликују, посебно када се амерички тужиоци упореде са њиховим колегама у иностранству.⁵¹⁵ Ипак, постоје и становишта да моћ тужилаца није једнострана и унилатерална, већ да је она припадајући део система кривичног правосуђа, јер се ослања на друге чиниоце.⁵¹⁶ Полиција, судија, порота такође располажу дискреционим овлашћењима. Полиција има одређену дискрецију приликом одлучивања да ли ће ухапсити осумњиченог или не, да ли ће спровести истрагу или не. Суд одлучује да ли ће осумњичени бити задржан у притвору пре суђења и уколико буде осуђен, коју санкцију ће добити. Порота има овлашћење да одлучи да ли је окривљени крив или не, а може чак одлучити да ослободи кривице окривљеног,⁵¹⁷ а чак и окривљени има слободу да да изјаву о кривици (plea of guilty) и тако призна захтев тужиоца.

Ипак, неспорно је да је тужилаштво у САД орган са широким утицајем и средиште је у примени кривичног права. Сви случајеви од великог значаја пролазе кроз њега и њиме се воде, а ефикасност примене кривичног права у великој мери зависи од вештине тужиоца, који води одређени случај. Због тога је и улога тужиоца у америчком кривичном систему јединствена. Тужилац делује као представник државе, чија је обавеза да поступа непристрасно, што је обавеза једнако важна као и обавеза да уопште поступа, те његов интерес у кривичном поступку није само да исходује осуђујућу пресуду, већ и да се спроведе правда.⁵¹⁸ Почетна одлука тужиоца да спроведе или не спроведе кривично гоњење је једна од најважнијих одлука у кривичном поступку, која има далекосежне последице на положај и права окривљеног. Он може бити стављен у притвор пре суђења, изгубити запослење, углед, имати финансијске трошкове и претрпети емоционални стрес док не буде донета одлука о његовој кривици. Одлука о неспровођењу кривичног гоњења погађа жртве, које немају на располагању правна средства, чији циљ би био преиспитивање ваљаности такве одлуке тужиоца.⁵¹⁹ У овим случајевима постоји низ фактора који се разматрају приликом доношења одлуке о кривичном гоњењу: тежина кривичног дела, ранија осуђиваност осумњиченог, заинтересованост жртве за гоњење, снага доказа, могућност алтернативних начина решавања случаја, оптерећеност тужиоца. Пошто је сваки случај јединствен, он се цени индивидуално, али ове опште факторе тужиоци узимају у обзир приликом доношења одлуке. Тужиоци могу одустати од кривичног гоњења у сваком тренутку, али одлуку морају образложити без обзира што има дискрециони карактер.

Због велике оптерећености кривичног система, није могуће све окривљене извести пред суд, већ се примењују алтернативна решења, као што је нпр. примена начела опортунитета. Он овлашћује тужиоца да самостално одлучи да ли прихвата или одбија да поступа у одређеном случају, да одреди правну квалификацију, одреди број кривичних дела за која ће гонити окривљеног и предложи окривљеном да закључе споразум о признању кривичног дела. Ипак, примена ове врсте дискреционих овлашћења од стране тужиоца зависи од тежине кривичног дела, расположивих средстава и потреба за индивидуализацијом правде, чиме се ублажавају ефекти прекомерне криминализације од стране законодавног органа. С тим у вези, тужиоци приликом примене опортунитета треба да одговоре на два питања, *прво питање* се односи на праг доказа тј. да ли постоји довољно доказа да би се

⁵¹⁵ David Alan Sklansky, The Nature and Function of Prosecutorial Power “, *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol.106, issue 3, 2017, 491.

⁵¹⁶ Daniel Fryer, „Race, Reform & Progressive Prosecution “, *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 110, issue 4, 2020, 780.

⁵¹⁷ G. Gillieron, 75.

⁵¹⁸ Bradley T. Tennis, 166.

⁵¹⁹ *Ibid.*, 78.

доказао сваки елемент кривичног дела ван разумне сумње, а *друго питање* је везано за пропорционалност, тј. да ли ће случај подразумевати ограничено коришћење ресурса и тужилаштва и кривичног суда, те да ли ће кривично гоњење омогућити постизање правде за жртве, окривљеног и за целокупно друштво када се пореди са другим облицима одговорности.⁵²⁰

Претежан број предмета у САД решава се закључењем споразума између окривљеног и тужиоца. На савезном нивоу регулисано је правилом 11 Савезних тј. федералних правила кривичног поступка. На нивоу федералних држава, оваква пракса је регулисана различитим законима. Споразум није уређен уставом, ни амандманима, већ унутрашњих нормативним правилима, која имају велики значај, јер се окривљени одриче права на суђење, као и свих комплементарних права, као што су право на унакрсно испитивање, суочење, доношење осуђујуће пресуде на бази чињеница које су доказане ван разумне сумње.

Закључењу споразума претходи преговарање, у оквиру ког окривљени пристаје да буде осуђен без суђења. Окривљени се саглашава да буде оглашен кривим без суђења, а тужилац се саглашава са одустајањем од гоњења за поједина кривична дела која нису заснована на доказима, или са преквалификацијом на блаже кривично дело. Битан елемент споразума је и исказ окривљеног којим се терети други саокривљени, односно страначко споразумевање, које представља начин задобијања тзв. кооперативних сведока.⁵²¹ Постоји и тзв. споразумевање о чињеницама, где стране разматрају елементе кривичног дела и одређене околности под којима је оно учињено и прихватају их као тачне. Важан елемент је и преговарање о врсти и висини казне. О прихватању споразума одлучује суд, који га прихвата ако стекне уверење да је окривљени вољно и свесно одустао од гарантованих права у кривичном поступку и ако постоји задовољавајућа чињенична и доказна основа за закључење споразума. Овај институт је вишеструко користан и за суд и за странке. Пре свега, окривљени нема неизвесност исхода поступка као кад му се суди, тужилац штеди време и ресурсе и има могућност да ефикасно заврши предмет како би се фокусирао на друге случајеве и суд ефикасно делује и одлуку заснива на сагласним изјавама воље странака, тако да не постоје ризици подношења жалбе против пресуде, нити одуговлачења поступка.

Остале радње које претходе суђењу не сматрају се саставним делом кривичног поступка иако је велики број тих радњи законски регулисан или у односу на њих постоје прецедентне одлуке судова, а ту је од највећег значаја регулатива која се односи на: хапшење, багателна кривична дела, воља жртве да не тражи кривични прогон, учешће саме жртве у извршењу кривичног дела, појављивање пред судом, учешће велике пороте у прелиминарном саслушању.⁵²²

Главни део кривичног поступка јесте суђење, које може бити спроведено уз учешће пороте или се пак односи на изрицање казне, али уз поштовање принципа правичности и рестрибутивности. С тим у вези, када је реч о САД, најважнији документ у области људских права је Америчка конвенција о људским правима,⁵²³ која прокламује у чл. 8. остварење идеала правичног поступка, који екстензивнијим приступом одређује минимална права оптуженог. Наиме, дистинктивно од Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода⁵²⁴, Америчка конвенција садржи експлицитно право на изјављивање жалбе вишем суду на пресуду, неприсиљавање на саслушање окривљеног у својству сведока, као и

⁵²⁰ Ronald F. Wright, „Prosecutors and their State and Local Politics“, *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 110, issue 4, 2020, 830.

⁵²¹ М. Шкулић (2023), 327.

⁵²² Outline of the U.S. Legal System (ed. G. Clack), Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State, Washington 2004, 96-99.

⁵²³ Inter-American Commission on Human Rights, American Convention on Human Rights, <https://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm>, 22. фебруар 2024. године, усвојена на Унутар-америчкој специјализованој конференцији о људским правима, Сан Хосе, Коста Рика, 22. новембар 1969. године.

⁵²⁴ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода - ЕКЉП, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/03.

на признање кривице.⁵²⁵ Терет доказивања оптужбе лежи на тужиоцу, који мора своју оптужбу доказати у складу са уобичајеним доказним стандардом, што значи да је мора доказати према специфичној формули – изван разумне сумње.⁵²⁶ Суд је доказно изразито пасиван, што значи да се он у ствари уопште не сме ни непосредно умешати у страначко извођење доказа, нити уопште остварити било какав уплив у доказни материјал који му странке презентују током суђења. Није могуће ни одступање од начела непосредности и ништа од личних доказа из истраге која је претходила суђењу не може се користити на главном претресу, осим исказа самог окривљеног ако га је дао полицији или тужиоцу, уз поштовање свих права из домена права на одбрану. Искazi сведока дати у истрази, без обзира на то да ли су фиксирани записником или аудио/видео снимљени, за суд практично не постоје. Сведоци морају поново да се испитају пред судом на главном претресу, а не може се уместо тога само читати записник, односно репродуковати снимак њиховог исказа.⁵²⁷

3.3. Закључак трећег дела

Компаративна анализа положаја јавног тужилаштва која укључује репрезентативне јавнотужилачке системе у Немачкој, Италији, Португалији и САД неспорно води закључку о постојању различитих модела јавнотужилачке организације у зависности од историјских прилика, државног уређења и врсте и опсега криминалитета. Дистинкције се у највећој мери огледају у подвођењу јавног тужилаштва под уставну норму, односу према извршној власти и надлежностима. Може се уједно констатовати и да је у средишту детерминисања положаја јавног тужилаштва у систему државне власти његов однос са извршном влашћу, према ком се одређује потом и јавнотужилачка организација, односно као самостална или строго централизована и хијерархијски устројена.

Иако је у Немачкој заступљен модел државног тужилаштва као дела извршне власти због чињенице да министар правде може да врши надзорне функције и издаје спољашња општа, али и појединачна упутства, и има изборне надлежности (Главног савезног тужиоца и савезне тужиоце именује председник на предлог савезног министра уз претходно одобрење Бундесрата, Главни савезни тужилац може бити и превремено пензионисан без навођења разлога, тужиоце у федералним покрајинама именује министар правде уз консултације са главним тужиоцем), тужиоци су у поступању везани правом и законом и у пракси оваква упутства су раритет због доследне примене принципа правне државе и изграђене правничке културе.

У Италији је уставом гарантована независност и самосталност тужилаштву ради обезбеђења спровођења правде и гарантовања права и слобода грађана. Оно нема хијерархијску организацију и министар правде има изричиту забрану мешања у рад тужилаштва, с тим што може да покрене дисциплински поступак, али одлуку о дисциплинској одговорности доноси Високи савет магистрата. Кандидате за тужиоце бира Високи савет магистрата, а 2/3 чланова овог тела чине магистрати (судије и тужиоци), као изборни чланови, и 1/3 чланова бира парламент квалификованом већином из реда истакнутих правника на мандат од четири године. Због дубоке и континуиране потребе за сузбијањем криминалних активности мафије Италија је оформила независно тужилаштво, чији припадници су изједначени по положају и гаранцијама са судијама и уједно су и команданти полицијским формацијама у кривичном поступку, што им омогућује системску постојаност, заштиту и ефикасност у раду уз амортизовање сваког политичког покушаја дестабилизације.

⁵²⁵ Д. Чворовић, 231.

⁵²⁶ М. Шкулић (2023), 345.

⁵²⁷ Ibid., 328.

У Португалији функције јавног тужилаштва и положај Врховног тужилаштва Републике су уређени сумарно уставом. Овај хијерархијски устројен орган заступа државу и штити интересе прописане законом, учествује у спровођењу казнене политике дефинисане од стране органа суверене власти, води кривични поступак у складу с начелом законитости. Самостално је у односу на централне, регионалне и локалне органе и дужно да примењује упутства надређених издата у складу са законом. Тужиоци уживају функционалну самосталност и гаранције сталности и непреместивости. Специфичност португалског модела огледа се у чињеници да је управљање у јавном тужилаштву подељено између Врховног тужиоца Републике и Високог савета јавног тужилаштва (кога чине поред Врховног тужиоца Републике, четири тужиоца Врховних тужилаштва округа, заменик Врховног тужилаштва, шест тужилаца Републике, пет правника које бира Скупштина Републике из реда истакнутих правника и два члана које именује министар надлежан за послове правде из реда истакнутих правника, а министар надлежан за послове правде може бити члан, али нема право да гласа), при чему Врховни тужилац Републике има предност. Иако кривично гоњење представља важну функцију тужилаштва, оно се поприлично бави и заштитом интереса грађана у другим поступцима, најчешће радним и породичним споровима.

У САД сходно државном уређењу постоје федерални тужиоци и тужиоци у федералним државама, чија разлика се огледа у територијалној и стварној надлежности. Федерални тужиоци раде за Федерално одељење правде и на челу овог органа се налази Главни федерални тужилац, кога на период од четири године поставља председник САД, уз мишљење и сагласност Сената. У случају промене председника САД, мења се и Главни федерални тужилац. За свако судско подручје тј. дистрикт поставља се федерални тужилац од стране председника САД на четири године уз мишљење и сагласност Сената. Тужиоцима није гарантована ни сталност ни непреместивост, те у зависности од једностране воље председника САД могу бити смењени. Своје послове врше на основу смерница издатих од стране Министарства правде, а у пракси самостално одређују приоритете кривичног гоњења. У вршењу своје функције федерални тужиоци САД имају широка дискрециона овлашћења како би њихова делатност била у складу са потребама средине у којој раде. На нивоу федералних држава организација тужилаштва је децентрализована, што значи да у оквиру сваке државе постоји посебно тужилаштво са посебном организацијом које је независно од другог, специфичним начином избора и оквиром за поступање.

Када су надлежности тужилаштва у питању, тужилаштво у Немачкој врши функцију кривичног гоњења у складу са начелом официјелности и руководиоца је истраге, у којој фази блиско сарађује са полицијом и извршава судске одлуке. У Италији тужилаштво покреће кривично гоњење и шеф је полицијског тима са којим заједно ради на прикупљању доказа. У Португалији јавно тужилаштво поступа у кривичним стварима и руководиоца је истраге, али обавља и читав низ других послова који се односе на област рада, заштиту породице, малолетнике, управне ствари и заштиту права угрожених лица, чиме јавно тужилаштво остварује своју суштинску улогу заштите демократске законитости и промовише приступ грађана закону и правди. Због адверзијалног модела кривичног поступка, истрага је у САД поверена полицији, а тек након завршетка полиција самостално одлучује да ли ће случај да изнесе пред тужиоца који у зависности од квалитета доказа доноси одлуку о спровођењу кривичног гоњења. Тужилац има важну и активну улогу у фази суђења, јер је на њему терет доказивања оптужбе, а претходно може закључити и споразум о признању кривичног дела са одбраном.

Дакле, на светском плану постоји подељеност у регулисању положаја јавног тужилаштва у погледу питања да ли оно као државни орган треба да ужива самосталност или независност од законодавне и извршне власти, или пак треба да буде инкорпорисано у извршну или судску власт. Сваки модел има своје предности и недостатке, а њихова општа заједничка карактеристика је аутономан положај јавног тужилаштва у кривичнопроцесном смислу, ради покретања и вођења делотворног кривичног поступка. Ова анализа несумњиво показује да у садашњем моменту јединствени концепт јавног тужилаштва није могуће

постићи, нити хармонизација кључних елемената положаја јавних тужилаца може унапредити њихов положај и рад. Плурализам модела јавног тужилаштва је стандард и његова одрживост се не доводи у питање.

4. ПОЛОЖАЈ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

I Уставни положај јавног тужилаштва

4.1. Начело поделе власти

Устави су форме које структурирају и дисциплинују процесе формирања државних облика. Устави утврђују како треба да се стварају норме; не одлучују, нити треба да одлучују шта треба да буде утврђено нормама. Што значи да су устави, пре свега и изнад свега, процедуре усмерене на то да обезбеде контролисано спровођење власти.⁵²⁸ Најопштије речено, под системом власти се подразумева одређени механизам односа законодавне, извршне и судске власти. Уставни теоритичар М.Ц.Ј. Вил је шездесетих година XX века у свом капиталном делу Конституционализам и подела власти истакао да распршивање власти међу различитим центрима одлучивања представља супротност тоталитаризму или апсолутизму и налази се у самој сржи начела поделе власти.⁵²⁹ Подела власти подразумева политичку равн у којој све државне власти имају своју чврсту и институционалну позицију. Уткана је у хоризонталну државну организацију у којој се три функције власти налазе у равнотежи спречавајући да се једна функција постави изнад друге и контролишући се међусобно.⁵³⁰ Из тога произлази и сврха поделе власти, која се огледа у остваривању владавине права, јер су три власти подведене под устав и закон тиме што су ограничене у погледу квантитета овлашћења и путем регула којима се уређује поступак њиховог деловања.⁵³¹ Носиоце функција на крају чека одговорност за евентуално учињене злоупотребе, чиме се заокружује владавина права у јавној сфери. Са аспекта појединца, важно је обезбедити једнакост пред законом, правну сигурност и делотворну правну заштиту људских права и слобода, што је остварљиво само ако је закон (устав) на хијерархијски устројеном државном врху – конкретније: ако су, пре свих, управа и судство надвладани правом демократског политичког режима и ако постоји супрематија устава и закона. У том смислу у правној држави мора бити обезбеђено поштовање људских и грађанских права, принцип поделе власти, остваривање правне сигурности, битна је законитост у раду управе, а још битније је да је судска власт независна и везана једино за устав и закон, а не да зависи од локалних моћника.⁵³² Владавина права значи правно ограничење самовоље власти путем поузданих законских јемстава људске сигурности и слободе, што се најчешће постиже независним и непристрасним судовањем.⁵³³

⁵²⁸ Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд 2003, 226.

⁵²⁹ Roger Masterman, Colin Murray, *Constitutional and Administrative Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2022, 254.

⁵³⁰ Слободан П. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008, 16.

⁵³¹ *Ibid.*, 23.

⁵³² Драгољуб Стојановић, *Правна држава*, Просвета, Ниш 1989, 39.

⁵³³ Коста Чавошки, „Партијска држава као порицање владавине права“, *Правна држава*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 1991, 113-114.

Најранији корени идеје поделе власти могу се наћи у Платоновим и Аристотеловим списима. Платон у Законима говори да је држава у којој је закон потврђен власти спремна на пропаст, а оној напротив, где је закон господар управљача, а они његове слуге, осигуране су јасно све благодети, које богови дадоше државама.⁵³⁴ Платон је био међу првим теоретичарима владавине закона који су посебно третирали законодавну власт и дошли до развијене концепције основних закона, устава. Аристотел је први дао целовити теоријски концепт владавине закона уместо владавине људи, с тим што је уочио и тешкоће у противречности владавине појединца: она може бити најбоља ако је извршен добар избор, али и најгора ако то није случај и проблем постоји у стручности и компетентности у политичком одлучивању сматрајући да није логично да прост народ учествује у доношењу закона, а стручњаци морају да их извршавају јер је извршавање мање важна страна живота закона. Излаз из ове противречности Аристотел је видео у златној средини између опасности. Једна је опасност дати власт народу који није стручан за државне послове, а друга је искључити народ из државних послова. Излаз је био у суделовању народа у власти на тај начин што ће народ бирати оне који ће у његово име одлучивати, а тако ће бити заступљени и народно учешће у власти и стручност у његовом вршењу. Аргумент у прилог оваквог решења је и позната анегдота да и они који не знају сами правити ципеле знају ко је добар обућар коме то могу поверити. За њега су органи власти суд, веће и народ, али свакога и судије, и већнике и скупштинаре, узима само као део, па закључује да је праведно да маса одлучује о стварима од веће важности.⁵³⁵ Аристотел је законитост доводио у везу са облицима државног уређења, тако он каже: „Законе, наиме, треба доносити према државном уређењу, а не да се државно уређење управља према закону, јер државно уређење је организација власти у држави, начин на који је власт распоређена; државним уређењем одређено је ко је носилац државне власти у држави и шта је циљ сваке поједине државне заједнице. Закони су, напротив, одвојени од оног што одређује једно државно уређење као такво, по њима треба да владају они у чијим је рукама власт и да сузбију оне који крше законе“.⁵³⁶

Идеја о подели власти назире се и у Цицероновј Држави, где се полази од тога да модел мешовите владе даје најбоље уређење државе. Моделу поделе власти Цицерон придодaje начело владавине права (*consensus iuris*), сматрајући да идеална држава мора да има мешовиту владу над којом је владавина права. Најбоље државно уређење јесте мешавина три основна и чиста облика: краљевства (монархије), олигархије и демократије, у којој се неутралише свака прекомерност, а уравнотеженом расподелом власти осигурава се друштвена равнотежа.⁵³⁷

Извесни наговештаји о начелу поделе власти забележени су и у оквиру енглеске политичке мисли с почетка XVII века и односили су се на строгу поделу власти између парламента и егzekутиве. Чланови егzekутиве заузимали су своје позиције доживотно, а упражњена места попуњавала су се на основу листе коју је сачињавао парламент. Егzekутива је могла ставити вето на сваку одлуку парламента у року од двадесет дана од њеног доношења у парламенту.⁵³⁸

Начело поделе власти развијано је са стварањем модерне државе и јаснију идеју о подели власти изложио је енглески филозоф Џон Лок у књизи Две расправе о влади. По Локовом становишту, у држави централно питање је питање организовања државне власти. Она треба да буде разлучена на законодавну и извршну власт. Било би превелико искушење за људску слабост склону греху, спремну да посегне за моћи, ако би исти људи који имају

⁵³⁴ Војислав Станојчић, „Претече идеје о владавини права: Платон – Аристотел – Цицерон“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3-4, 1986, год. LXXII, књи. XLII, 580.

⁵³⁵ *Ibid.*, 581-582.

⁵³⁶ Драган М. Митровић, *О правној држави и другим правним темама*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд 1998, 14.

⁵³⁷ Цицерон, *Држава II*, Плато, Београд 2002, 77.

⁵³⁸ Славољуб Поповић, „О положају управе у систему поделе власти“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3-4, 1990, год. LXXVI, књи. XLVI, 539.

власт да доносе законе имали у својим рукама и власт да их спроводе, јер би се тиме могли изузети од поштовања закона које сами доносе и прилагодити закон – како у његовом доношењу, тако и у његовом извршавању – сопственој приватној користи.⁵³⁹ Закон као општа норма треба да представља израз државноправног креирања политике и понашања грађана у друштву и законодавна власт је врховна функција државне власти, а њен основни носилац – парламент увек је врховни државни орган. Егзекутива, коју Лок назива федеративном влашћу, састоји се у извршењу прописа садржаних у правним правилима – законима и примени санкција, као и у управљању спољном безбедношћу и интересима заједнице.

За Лока се може рећи да је био први заговорник *дуалистичке теорије о државним властима тј. функцијама*, које све делатности државе деле упрошћено на доношење закона и његово извршење, а извршна власт конзумира и судску власт. Други политички мислилац за кога се може рећи да је заступао теорију о подели државне власти на законодавну и извршну је био Жан Жак Русо, који је у свом делу Друштвени уговор истакао да онај који заповеда људима не треба да ствара законе, а онај ко ствара законе не би требало да заповеда људима, иначе би ти закони били оруђе његових страсти, често у бесконачност продужавали његове неправде.⁵⁴⁰

Трећи значајан присталица дуалистичке теорије о подели власти је био Ф. Гудно, који је сматрао да се радње државе, као политичког бића, састоје или од операција нужних за изражавање њене воље или од операција нужних за извршење њене воље. Иако се основне државне функције могу раздвојити, државни органи којима је поверено вршење тих функција не могу се тако јасно одредити ни раздвојити. Што је политички систем једне земље развијенији, две основне државне функције имају тенденцију да се разломе у мање и секундарне државне функције. Тако се на пример, у функцији извршења државне воље могу уочити три посебне власти. Прва од њих састоји се од примењивања закона на конкретне случајеве или спорове, када се јавна власт или појединци огреше о туђа права, која се назива судством. Друга врши општи надзор над извршењем државне воље и она је извршна. Трећа обавља научне, техничке, и да се тако каже трговачке активности и назива се управном влашћу. Што је државна власт сложенија, разлика између ове три власти у оквиру функције извршења државне воље све се више продубљује.⁵⁴¹

У Келзеновој варијанти дуалистичке теорије разликују се две државне функције, од којих је једна основна законодавна и обухвата стварање општих и апстрактних правних правила, док друга издаје посебне одреде, тј. индивидуалне или конкретне правне норме, и подељена је на судску и извршну власт у ужем смислу. Ове власти су у ствари само различити стадијуми процеса којима се према сопственим одредбама ствара и примењује правни поредак, односно држава се тако непрекидно сама обнавља. Разликовање у оквиру извршне власти владине и административне функције има пре политички него правни карактер, а са правног гледишта може се цела област извршне власти означити као администрација.⁵⁴²

Становиште о постојању две државне власти заступао је и Живојин Перић, сматрајући да се државна власт може манифестовати на два начина: доношењем и извршењем закона и да судска власт према законодавној и извршној власти није нека трећа власт у држави, него један део извршне власти. Како је извршна власт политичке природе и да би се избегло да се она у вршењу правосуђа руководи политичким мерилима, професор Перић је промишљао да је у интересу доброга правосуђа и у интересу слободе појединаца да шеф извршне власти делегира независним органима дужност расправљања грађанских и кривичних спорова, чиме се постиже потпуна независност судова и није потребно, ради тога, судску власт

⁵³⁹ John Locke, Second Treatise on Civil Government, 1960, chapter XII, sect. 143, <https://english.hku.hk/staff/kjohnson/PDF/LockeJohnSECONDTREATISE1690.pdf>, 05. јануар 2025. године.

⁵⁴⁰ Ibid., 540.

⁵⁴¹ Ратко Марковић, *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд 1980, 17-18.

⁵⁴² Ibid., 20-21.

организовати као трећу власт у држави и усвојити једну деобу која није ни логична ни оправдана. Она је одвојена од другог дела извршне власти тј. од управне власти и није допуштено вршење једне од стране друге и обрнуто.⁵⁴³

Триалистичку теорију поделе власти је развио француски мислилац и судија Монтескје у делу *О духу закона* написаном 1748. године инсистирајући на разлици између извршне власти тј. (наоружане) руке монарха и његових директних слуга, и судске власти тј. мудрости судија и налазећи да судијска функција не примењује закон на исти начин као извршна, а обе обављају задатке спровођења закона, то су секундарне функције подређене закону, које немају исту природу. У активној потрази за јавним интересом, извршна власт је делимична власт и организује се хијерархијски, а судску власт карактерише непристрасност, пасивност и независност.⁵⁴⁴ Монтескје је конструисао фактичку поделу власти као вид ограничавања власти налазећи да је нужно како власт не би могла бити злоупотребљена да се ствари тако уреде да једна власт кочи другу власт, што је било условљено стварном равнотежом класних снага тј. феудалне аристократије са монархом и младе буржоазије и усмерено на ограничавање апсолутизма. Залагао се за поделу власти на законодавну власт, која доноси законе, који ће важити за једно време или заувек, која има право и да мења и допуњује законе, као и да их укида ако су на правној снази, извршну власт, која одлучује о рату и миру и брине о сигурности, и судску власт, надлежну да кажњава злочине и суди по другим споровима и предметима. Ове власти морају да буду одвојене једна од друге, јер би „све било изгубљено ако би исти човек, или тело угледника, било племића било људи из народа вршили власт доношења закона, власт извршавања јавних одлука и власт суђења за злочине и у споровима приватних лица.“

Као идеолог ограничене монархије енглеског типа која би у својим оквирима обезбеђивала личну слободу, Монтескје је сматрао да подела власти треба да буде извршена тако да судска власт припада народу, да егзекутиву (извршну и управну власт) врши монарх, а законодавна власт треба да буде подељена између народа и племства.⁵⁴⁵ Ово начело он није створио из апстракције, већ на основу посматрања политичких институција Енглеске. Истицао је да енглески устав има за свој непосредан предмет политичке слободе засноване на многим начелима, од којих је најважније начело поделе власти, а све три власти су распоређене на различите органе који су одвојени и међусобно независни.⁵⁴⁶ За Монтескјеа је најбитније да једна власт зауставља другу, јер да се не би могла злоупотребити власт, потребно је да по распореду послова власт зауставља власт, да се створе услови за вршење контроле једних органа над другима како би се свако држао у оквирима уставности и законитости.

Ове идеје Монтескјеа у савременој правној теорији нису изгубиле на значају и актуелности и односе се и на забрану непосредног или посредног сједињавања збира компетенција привезаних за сувереност у рукама истог органа и успостављање равнотеже власти, која је најраспрострањенију примену доживела у парламентарном систему. Механизам парламентарног система обезбеђује равнотежу власти путем сарадње и узајамне зависности једне власти од друге. Тако се постиже ограничавање власти, те нико и не поседује монопол власти. Већ је тиме створен основ уз, разуме се, многе друге факторе, за један демократски процес вршења власти и политичког одлучивања.⁵⁴⁷

⁵⁴³ Живојин М. Перић, Драгољуб Аранђеловић, *Грађански судски поступак*, књига I, део први, О суђењу, О устројству судова и њиховој надлежности, Геца Кон, Београд 1920, 19.

⁵⁴⁴ Jorge Pereira da Silva, „On the Origins of the Separation of Powers: Some Historical Remarks“, *Collection of Papers Rule of Law in Europe* (eds. Filipe Marques, Paulo Pinto de Albuquerque), Springer, Lisbon 2024, 136.

⁵⁴⁵ П. Николић (1993), 244-245.

⁵⁴⁶ Gaudemet, P, „Подела власти - мир и стварност (La separation des pouvoirs – Mythe et realite) - приказ; Recueil Dalloz, 1961, 24>122-124“, *Страни правни живот – Теорија, законодавство, пракса*, Институт за упоредно право, Серија D, бр.37, 1962, 31.

⁵⁴⁷ Павле Николић, *Од распадања до безнађа и наде – сведочанство једном времену*, Филип Вишњић, Београд 1997, 278-279.

Пол Лабанд даје тзв. субјективну и објективну одредбу државних функција. Субјективна одредба даје се с погледом на орган који је носилац односне функције, а објективна с погледом на различите операције које држава врши. У оба случаја број функција је три и то су законодавна власт, која доноси законе, који су производ слободне воље и не подлежу никаквој одговорности, управна власт, која обухвата укупност акција и манифестација воље државе које су све потвргнуте власти шефа државе, и судска власт. Судство претпоставља органе који треба да буду зависни од закона, њему потчињени у најузвишенијем смислу речи, али који, када тумаче и примењују закон, треба да буду независни од наредба шефа државе и државних службеника. Правна мисија судства је таква да оно не трпи поштовање и покорност наредбама шефа државе и других службеника које он поставља, што значи да они немају прилику да сопствену одговорност пред судом отклоне својим наредбама. У објективном контексту суштина законодавне функције је у императивности једног општег и апстрактног правног правила. Бит управе је деловање, односно пружање заштите својим поданицима и својој територији од насртаја других држава, старање о очувању материјалног и моралног благостања људи итд. Суштина судства је у императивности датој једном конкретном стању ствари, у признавању, порицању или уређивању једног судског права. Лабанд дели државне радње на интелектуалне и делатне и у прву групу улазе законодавство, које је доносилац закона тј. одлука *in abstracto* и судство, које доноси пресуде, т. одлуке *in concreto*, а у другу групу спада управа, која ефективно делује.⁵⁴⁸

Према Конраду Хесеу, свака од три државне функције захтева одређени поступак, правни оквир и статус носиоца функције и имплицира институционалну гаранцију тачности одлука, која би била угрожена када би судску власт обављао парламент или извршна власт. Ипак, постоје државне активности које могу бити обављане не само од једне, већ и од више грана власти, што говори о томе да Хесеова теорија доводи до одређеног ублажавања строге поделе власти. Принцип поделе власти не служи, чак ни претежно, заштити основних људских права, већ пре свега треба да се обезбеди јединство државе. Ако се принцип поделе власти схвати као принцип који прожима целу уставну структуру, која конституише државне власти, усмерава их према јединству, ограничава и контролише стварне факторе моћи у уставном животу, онда он јесте заиста основни организациони принцип устава и то не због тога што је израз ванвременског догматског схватања, већ због својих конкретних ефеката у стварном државном уређењу.⁵⁴⁹

Слободан Јовановић је разликовао три основне функције државе - законодавну, управну и судску и прихватио је психолошко мерило за деобу државних функција налазећи да се од законодавне власти тражи свестраност проматрања и објективност суђења; од управне власти брзина одлучивања и енергичност извођења.⁵⁵⁰ У име начела поделе власти забрањује се судској власти да поводом посебних случајева које расправља доноси одлуке од опште важности, које се односе на све случајеве исте врсте. Судска власт мора решавати сваки случај без обзира на то како је раније решавала случајеве исте врсте. Њу не могу везивати њена ранија решења, као обрасци од којих не сме бити одступања. Када би њена ранија решења имала ту обавезујућу снагу, судска власт не би у ствари решавала посебне случајеве, него би постављала општа правила и њене би одлуке носиле више законодавни него судски карактер.⁵⁵¹ Судска власт нема слободу иницијативе, већ се ставља у покрет само кад се јави једно спорно питање о примењивању закона и сва њена слобода састоји се у извесној слободи оцењивања при расправљању тог спорног питања које је покренуто без

⁵⁴⁸ Р. Марковић (1980), 35-37.

⁵⁴⁹ Albert Bleckmann, *Staatsrechts I – Staatsorganisationsrecht – Grundlagen, Staatszielbestimmungen und Staatsorganisationsrecht des Bundes*, Carl Heymanns Verlag KG – Köln – Berlin – Bonn – München 1993, 249.

⁵⁵⁰ Слободан Јовановић, *Држава II – Државна организација, поратна држава*, Геца Кон а.д. – Просвета, Београд 2005, 203.

⁵⁵¹ Слободан Јовановић, *О држави – Основи једне правне теорије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, 327.

њене иницијативе. Управна власт ужива слободу иницијативе, а судска власт је слободна само утолико што, неки пут, зависи од ње како ће учинити нешто што јој је стављено у надлежност. На пример, закон јој налаже да казни кривца, она не може то да учини самоиницијативно, али кад дође до одмеравања казне, она ужива извесну дискрециону моћ. Судска власт се не може одрећи да реши спор око примењивања закона, а управној власти главни циљ није да се стара о тачном примењивању закона, него да се стара о задовољењу државних интереса, због чега се руководи и разлозима целисходности.⁵⁵² Управна власт се разликује од судства по односу према примени закона премда је за управну власт примењивање закона средство, а циљ је извршење, а циљ судске власти је примена закона *per se*.

Георг Јелинек је сматрао да је централна функција међу државним функцијама управна, да законодавство ствара апстрактна правна правила, која регулишу читаву серију случајева или чак појединачну чињеницу, а судство одређује шта је право у појединачним случајевима када је то недовољно јасно или када постоји спор о томе, а уз то, оно одређује правне услове и интересе. Акти управе се могу поделити на акте владе, која даје правац држави и због тога ти акти измичу свакој правној регулацији, и акате извршних органа.⁵⁵³

За Леона Дигија кључни елемент груписања државних функција је према ефекту који радња државе изазива на подручју објективност односно субјективног права. Државне функције се могу поделити на законодавство, управу и судство. Законодавном функцијом држава ствара објективно право, управном једну појединачну правну ситуацију или условљава стварање једне законите ситуације путем појединачног акта, док судском констатује постојање и обим једног правног правила или једне правне ситуације у случају повреде или оспоравања права и наређује неопходне мере за обезбеђивање његовог поштовања.⁵⁵⁴

Радомир Лукић је заступао трипартитну поделу власти на законодавну, управну и судску власт, које је разликовао у зависности од аката које доносе. Законодавство прописује апстрактна и општа правна правила, а управни орган доноси појединачне једнострано обавезне акте којима се индивидуализује и конкретизује диспозиција из законског текста. Ти органи су инокосни и раде по упрошћеном поступку, с тим што се поред редовних управних органа могу издвојити и политичко-извршни органи, који уживају већу слободу у доношењу аката у односу на ове прве. Судска власт решава спорове између две спорне стране у праву одређујући који поступак представља прекршај права, противправан акт, и одређује санкције против оних који су извршили правни прекршај.⁵⁵⁵

За разлику од професора Лукића, који политичко-извршне органе сврстава у управну власт, постојали су правни теоретичари у науци јавног права који су заступали *квадриалистичке теорије о државним функцијама*, који су управо политичко-извршну власт третирали одвојено од законодавне, управне и судске. Један од њих је Морис Орију, који је разликовао судску, законодавну, управну функцију и функцију владе, која има велику важност за уставно право и одговара оним државним активностима које у пракси врши влада тј. то је текућа политичка активност државе. Разлика између функције владе и управне функције је веома деликатна, али би се ипак могла изразити на следећи наћин: функција владе састоји се у решавању ванредних послова, који се тичу политичког јединства и крупних националних интереса, а управна функција се састоји у руковођењу текућим јавним пословима. За разлику од државних функција, јавне власти су различити модалитети власти које држава употребљава приликом остваривања својих функција. За исту јавну власт често постоји дуалитет или плуралитет органа, што говори у прилог ставу да се подела власти никако не може свести на поделу органа,⁵⁵⁶ већ да је она еластична.

⁵⁵² *Ibid.*, 301.

⁵⁵³ Р. Марковић (1980), 38-39.

⁵⁵⁴ Р. Марковић (1980), 40.

⁵⁵⁵ Радомир Д. Лукић, Будимир Кошутић, *Увод у право*, Научна књига, Београд 1976, 185.

⁵⁵⁶ Р. Марковић (1980), 63-64.

Јован Ђорђевић је сматрао да у систему државне власти извршна функција има два крака и то политичко-извршни, који одређује политику извршења у начелном смислу на самосталан начин и већа дискрециона овлашћења, и управни, који је везан за непосредно извршење и не располаже ширим дискреционим овлашћењима. Ипак, јачање улоге Владе у државном систему доводи до неодрживости квадриалистичких теорија и домаћаји аката владе апсорбују и управне акте.

Сун Јат Сен је развио теорију о *пет посебних власти*, а то су: извршна, законодавна, судска, својствене европској тј. енглеској традицији са једне стране, и испитна и контролна, које вуку порекло из древних кинеских установа, са друге стране. Органи који врше сваку од пет власти независни су један од другог. Задатак извршне власти је да примењује законе, док законодавна доноси законе. Што се тиче судске власти, има као своје атрибуције не само решавање спорова из области грађанског права, већ и из области рада управе, и уопште све спорове који настану у вези са применом закона. Оно што је посебно карактеристично за ту област је да су у њеној надлежности и сва организациона правосудна питања, јер се једино тако у потпуности може обезбедити самосталност судске власти. Судска власт се поверава једном суду, који се опет грана у неколико посебних органа. Контролна власт врши надзор над општом политиком владе и испитује кривце, грешке и преступе државних функционера, коју врши контролни суд као независан орган. Он има политички карактер, јер врши надзор над општом политиком владе, али и судски, јер испитује кривицу државних функционера, али не одлучује о њиховој одговорности за учињена кривична дела, за шта је надлежна судска власт. Испитна власт се састоји од проверавања знања и способности за службу разних категорија државних службеника, укључујући представнике законодавног тела, редовног суда, контролног суда и председника владе и она је поверена посебном суду.⁵⁵⁷

Без обзира на различите уставне обрасце извођења поделе власти и класификације државних функција, три важне правно релевантне околности треба узети у обзир. Прво и најважније, државна власт је једна и јединствена; друго, у свакој земљи, државна власт је недељива, што значи да она не може да се дели на делове; и трећа околност се односи на државне функције. Према томе, говорити о подели власти значи да се говори о државним функцијама и њиховој подели,⁵⁵⁸ тј. подели правне моћи на више државних органа.⁵⁵⁹ У савременом систему поделе власти врло је важно да државне функције буду одвојене, једнаке и подељене различитим државним органима. То подразумева принцип власти кроз право, односно да се читава државна и друштвена организација гради на начин да уставни органи могу спроводити само оне надлежности које су им додељене уставом.⁵⁶⁰ Подједнако је важно организовати и одговарајући комплементарни систем контроле, који би омогућио да ниједна власт не буде доминантна, те да једна власт контролише другу и да се на тај начин спречава повреда уставности и законитости. У корист поделе власти говоре два разлога: функционални и правни. Функционални разлог састоји се у потреби специјализације вршења послова, јер је познато да су за сваку функцију потребне особине својствене тој функцији. За успешно вршење извршне функције од извршног органа се захтева иницијатива, брзина и динамика, које судија не може имати, јер суђење представља извесну мисаону делатност, при чему судија мора водити рачуна и о чињеници да буде строго везан законском нормом. Од законодавног органа се пак захтева да при доношењу закона, којима треба да креира нове друштвене односе, врши свестрану анализу релевантних чињеница, што нужно захтева извесну спорост и обазривост у одлучивању. Овоме би требало додати и организацијски разлог као оправдање за усвајање начела поделе власти. Свака од три власти, односно функције треба да буде посебно организована и за њихово вршење мора постојати посебна

⁵⁵⁷ Р. Марковић (1980), 76-77.

⁵⁵⁸ Осман Кадриу, „Уставно судство у функцији заштите независности судске власти“, *Правни живот*, тематски број Право и снага умности, 32. година Копаоничке школе природног права Слободан Перовић, 12/2019, том IV, 678.

⁵⁵⁹ *Ibid.*, 679.

⁵⁶⁰ A. Bleckmann, 254.

врста државних органа. Међутим, треба водити рачуна и о чињеници да у држави све три власти морају деловати унисоно и да државна власт, делећи се на поједине функције, не би могла остварити државно јединство без међусобног утицаја једне власти на другу. Због тога се у пракси одступило од строге поделе власти на три одвојене функције, те се омогућило с циљем одржавања државног јединства вршење утицаја и мешање једних власти у надлежност других.⁵⁶¹

Уставноправна наука настоји да обухвати све модалитете поделе власти груписањем у системе организације власти, као општије типове међусобних односа законодавне и извршне власти. Важно је уочити да је судска власт у свим таквим системима независна и да остаје изван променљивих и међусобно условљених односа између законодавства и егzekутиве, што је једно од темељних начела модерне уставне државе – њен механизам за очување слободе појединца и претпоставка владавине права. Системи организације власти су парламентарни систем, са бројним варијантама, председнички и полупредседнички систем, уз које се посебно издваја скупштински систем власти тзв. швајцарски модел, као и консоцијални систем (удеона владавина, power sharing), у ком се власт дели између релевантних друштвених група. Савремена демократска пракса пропагира још један, шири облик дељења власти, којим се обезбеђује извесно учешће у власти грађанима, покретима и удружењима грађана, невладиним и другим организацијама цивилног друштва.⁵⁶² Наведено потврђује да системи организације власти нису круте форме које уставни инжењеринг може да развије у свим елементима и да их пројектује на дужи рок као непроменљиве у уставној пракси.⁵⁶³ Такође, правне функције које обављају органи власти су постале такве да није једноставно ни логично држати јасну, апстрактну границу у вршењу поверених државних компетенција, али је важно одржавање функционалности државног система. Постоје и контролни органи, који морају бити независни у односу на представнике класичних грана власти, да би делотворно вршили поверене функције.

Због тога се може констатовати да је начело поделе власти релативизовано, дифузније је и комплексније у односу на време кад је настало у Монтескјеовим делима. Оно је доживело извесни преображај, узрокован променом у стварном односу између органа власти, који карактерише доминантан положај извршне власти, која има законодавну иницијативу, пасивност парламента који изгласава владине предлоге закона, невршење адекватне буџетске контроле, која је према речима Ериха Вајла материјална законска гаранција да ће влада поштовати законе,⁵⁶⁴ али и раслојавање судске власти. Ипак, два основна обележја поделе власти су остала непромењена: 1) сарадња и узајамно ограничавање двеју политичких власти, законодавне и извршне, 2) независност судства – превасходно забрана утицаја политичких власти на вршење судијске функције.⁵⁶⁵

Начело поделе власти уређено је код нас у чл. 4 УРС и подразумева да уређење власти на хоризонталном нивоу почива на подели власти на законодавну, извршну и судску власт, при чему се однос три власти заснива на међусобном проверавању и равнотежи и судска власт је независна. Народна скупштина бира Владу, врши контролу над радом Владе кроз институте посланичког питања, интерпелације и предлога за изгласавање неповерења Влади, што је суштина политичке одговорности Владе пред парламентом и одлучује о престанку мандата Владе и министара. Ипак, до распуштања Народне скупштине може доћи од стране председника Републике на образложени предлог Владе, као и уколико у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу, до чега долази по сили Устава. Народна скупштина бира четири члана Високог савета судства и четири члана Високог савета тужилаштва, бира

⁵⁶¹ С. Поповић (1990), 541.

⁵⁶² Богољуб Милосављевић, „Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије“, *Правни записи*, 1/2012, год. III, 8.

⁵⁶³ Ђ. Сартори, 158.

⁵⁶⁴ Б. Милосављевић, 14.

⁵⁶⁵ Владан Петров, „У потрази за уставном стабилношћу у Републици Србији“, *Правни живот – часопис за правну теорију и праксу*, 12/2017, том IV, 594.

Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције док Влада нема непосредну улогу у поступку избора или престанка функције носилаца јавнотужилачке функције, с тим што је министар надлежан за послове правосуђа члан по положају Високог савета тужилаштва. Парламент не врши изборне функције кад је реч о носиоцима судијске и јавнотужилачке функције, нити одлучује директно о њиховом статусу, али бира Врховног јавног тужиоца.

Ценећи међусобну испреплетаност улога различитих врста власти, може се констатовати да традиционална доктрина о подели власти није, по принципу *numerus clausus*, одређена искључиво као троеобна (*trias politica* принцип). О томе сведочи и то су неки од утемељивача ове доктрине, као што је то био Монтескје сматрали да својство власти имају само законодавство и егзекутива, док је судство у почетку посматрано као „механички техничар“, који нема право ни на какву дискрецију у одлучивању и дужан је само да спроводи закон (зато је на почетку и третирана као део извршне власти). Отуда се и може говорити о потенцијалном настанку нове или нових грана власти. У савременој теорији јављају се идеје да је традиционална трихотомија под знаком питања, јер су се појавиле нове уставне форме као одраз потребе за постојањем делотворне контроле и надзора с циљем заштите устава. Тако се у потенцијалној квадратури поделе власти, као својеврсни контролори, помињу уставни суд, ревизорске институције, обмудсман, па чак и народна банка.⁵⁶⁶ Сви ови ентитети остварују свој ауторитет вршећи уставом или законом поверене функције и стварају заповести које погађају одређене субјекте. *Mutatis mutandis*, јавно тужилаштво када врши кривични прогон није, како се то често у теорији и пракси погрешно тумачи, некакав хегемонистички орган, већ орган који поред примарног овлашћења да гони учиниоце кривичних дела има пропорционалну обавезу да штити законитост, права грађана и јавни интерес.

С тим у вези, отвара се дилема појма, правне природе и места јавног тужилаштва у систему поделе власти, односно да ли га треба сврстати у извршну власт или пак у судску власт, или представља посебну грану власти? То је једна од важних недоумица од које зависи и правилно и успешно функционисање јавног тужилаштва у оквиру државног апарата.

4.2. Појам и правна природа јавног тужилаштва

У поступку одређења појма и правне природе јавног тужилаштва треба поћи од уставног текста, јер устав има огромну моћ: он је оквир у који се смешта читав друштвено-економски и политички контекст и он је граница која се не сме прећи.⁵⁶⁷ Посматрајући структуру и систематику УРС,⁵⁶⁸ јавно тужилаштво је регулисано у петом делу „Уређење власти“ после тематског подручја посвећеног судској власти, што указује да је држава, као суверени носилац империјума, пренела на јавно тужилаштво део ауторитативних активности и да је оно интегрални део јединственог система власти. То је јединствен и самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и врши друге надлежности којима се штити јавни интерес одређен законом. Из овог уставног детерминисања појма јавног тужилаштва произлази и да правна природа јавног тужилаштва представља изузетно сложено и динамично питање које се базира на специфичним својствима јавног тужилаштва.

⁵⁶⁶ Ирена Пејић, „Начело поделе власти и уставно судство“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963-2013* (ур. Б. Ненадић), Београд 2013, 61.

⁵⁶⁷ Миодраг Јовичић, „Моћ и немоћ Устава“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1985, год. LXXI, књ. LXI, 686.

⁵⁶⁸ Устав Републике Србије – УРС, *Службени гласник РС*, бр.98/06, 115/21, 16/22.

Јавно тужилаштво спада у државне органе који постоје и дејствују непосредно на основу УРС, из кога изводе сопствено и неotuђиво право на вршење поверених му функција.⁵⁶⁹ Из уставних норми јасно произлази *јединствена* правна природа јавног тужилаштва, заснована на два основна начела: самосталност и хијерархија.

Јединственост је ново обележје јавног тужилаштва, уведено АУРС, а може се поставити питање његовог значења. Ако узмемо у обзир да је „судска власт јединствена на територији Републике Србије“, ⁵⁷⁰ да је „правни поредак Републике Србије (је) јединствен“⁵⁷¹ и да је „територија Републике Србије (је) јединствена (...)“, ⁵⁷² онда би и јединственост јавног тужилаштва могла да подразумева једино систем јавног тужилаштва као уређену (хијерархијску) организацију. То даље значи и да нема покрајинског или локалног јавног тужилаштва, већ само државног. Иако поједини аутори сматрају да остаје недоречено зашто је јединственост морала бити наглашена, односно наведена у Уставу,⁵⁷³ овај појам може се односити на положај јавног тужилаштва у систему државне власти. Неспорно је да јавно тужилаштво строго формално није део судске власти, која припада искључиво судовима, али се не може подвести ни под егзекутиву, јер се надлежности јавног тужилаштва не тичу утврђивања и вођења политике, извршавања закона и других послова, које обавља Влада, нити је јавно тужилаштво одговорно за свој рад Влади, нити послове јавног тужилаштва врше министарства односно други органи одређени законом, или јавне службе, као што је случај са државном управом. Јединственост јавног тужилаштва огледа се у његовој *sui generis* правној природи, премда је ширењем овлашћења у кривичном поступку у виду одређивања задржавања, спровођења истраге, закључења споразума о признању кривичног дела и оцене целисходности кривичног гоњења, постао носилац посебних овлашћења у обављању судске власти.⁵⁷⁴ Јавно тужилаштво, као орган који спроводи истрагу, мора бити потпуно одвојен од извршне власти и не сме се држати било каквих оквира које политика може постављати или водити рачуна о било каквом тренутном политичком опортунитету да би могло на ефикасан и делотворан начин да врши кривични прогон учинилаца кривичних и других кажњивих дела. За једног јавног тужиоца покретање кривичног поступка без законског основа није ни приоритет, нити службени циљ и он мора да сагледа врсту и квалитет прикупљених доказа да би дозволио полицији да поднесе кривичну пријаву, да спроведе објективну и адекватну истрагу, чији резултати ће пружати довољно основа за обуставу или оптужење, а потом да на главном претресу располаже одговарајућим доказним квантумом, којим поткрепљује тезу оптужног акта.⁵⁷⁵

Самосталност је примаран принцип на коме се заснива јавнотужилачка организација, који се у великој мери оправдава и функцијом, односно задацима које остварује јавно тужилаштво, јер му је држава изворно поверила вршење једног дела својих суверених овлашћења. Ниједан трећи субјект не може да врши нити интервенише у делокруг јавнотужилачких послова. Уставне гаранције самосталности састоје се у одбрани од политичке и страначке арбитрарности и доследној примени закона, али и прагматичности јавнотужилачке вокације. То значи да је јавни тужилац који поступа у конкретном предмету и номинално и реално титулар своје функције. Важно је да располаже стабилним професионалним интегритетом да након избора на јавну функцију може у потпуности да се

⁵⁶⁹ Лаза М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије, прва књига Устројство управе*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933, 270.

⁵⁷⁰ Чл. 142 УРС.

⁵⁷¹ Чл. 4 и чл. 94 УРС.

⁵⁷² Чл. 8 УРС.

⁵⁷³ С. П. Орловић, Н. Н. Рајић, „Промене уставноправног положаја јавног тужилаштва Уставном ревизијом из 2022. године“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/23, 144.

⁵⁷⁴ Р. Марковић (2005), 657.

⁵⁷⁵ Није задатак јавног тужиоца да по сваку цену исходује осуђујућу пресуду. Он мора да достави све расположиве доказе суду и не може да бира које ће доказе доставити, а које не. Дужан је да поступа „на судски начин“, вид. *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, adopted by the Venice Commission at its 120th Plenary Session (20-21 March 2015)*, CDL-PI(2015)009, 30th June 2015, 8.

одвоји од институције која га је снабдела јавним овлашћењима, као и свих других интерференција како би у будућности могао доносити непристрасне, законите и аргументоване одлуке.⁵⁷⁶

Због уставног регулисања хијерархијских овлашћења у јавнотужилачком систему, чак и обавезних упутстава за поступање Врховног јавног тужиоца и непосредно вишег главног јавног тужиоца, несумњиво је да је начело хијерархије још увек дубоко и даље уграђено у темеље јавнотужилачке организације и да надређени главни јавни тужиоци има директне и индиректне начине манифестовања хијерархијских овлашћења. Директни се огледају у издавању обавезних упутстава за поступање у конкретном предмету, вршењу увида у сваки предмет формиран у евиденцијама тужилаштва, а индиректни се састоје, с једне стране, у неформалном или усменом налогу датом јавном тужиоцу за поступање у поједином предмету, нпр. приликом одређивања висине кривичне санкције код закључења споразума о признању кривичног дела, усмеравања поступања по кривичној пријави у правцу нпр. спровођења истраге итд. и с друге стране, у одређивању годишњег распореда послова када може да премешта јавне тужиоце из једног одељења у друго уз образложење у погледу повећаног обима посла или других потреба рада.

Дуалитет и конкурентно бивствовање принципа самосталности и хијерархије у уређењу јавног тужилаштва верификују *дихотомну правну природу* јавног тужилаштва и подразумевају објективну могућност да ће један надвладати други. Од околности које окружују панораму уставом прописаног положаја јавног тужилаштва зависи и садржина принципа уређења јавног тужилаштва у много већој мери него од тога како је изражен положај у уставном тексту. У најважније такве околности спадају оне правно-политичке природе, који чине јемства владавине права, као основне претпоставке УРС, која почива на неотуђивим људским правима и остварује се слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти уставу и закону. Начин вршења јавнотужилачке функције у пракси је у узрочној корелацији са друштвеним и политичким чиниоцима и претпоставља испуњеност следећих услова: јак парламент, усредсређеност и ограниченост законодавне и извршне власти на вршење поверених функција, одсуство интервенционизма председника Републике када има доминантну улогу у вршењу власти, у оквиру егzekутиве самостална и неполитизована управа заснована на мерит систему (систем напредовања по заслугама) уместо систему плена (систем напредовања по партијској припадности), стручност и професионални ауторитет носилаца јавнотужилачке функције, неприкосновена независност судске власти, смислен и применљив систем одговорности јавних функционера. Веома је значајно да сваки носилац јавне функције зна за шта одговара, и да други знају да он за то одговара; да се пронађу најбољи облици контроле против немара, појава штићеништва и спекулације у било ком чину политичке власти. Ипак, такви облици контроле неће сами за себе значити ништа више од узде која усмерава коња без јахача. Уколико је део апарата власти надлежан за контролу искварен или немаран у истој мери у којој и они које треба да контролише, а јавност, која чини тежиште целокупног механизма контроле власти, необавештена, исувише пасивна или незаинтересована да врши своју улогу, мало користи ће бити и од најбољег облика организовања политике власти.⁵⁷⁷ Што се тиче друштвених чинилаца, они обухватају постојање развијеног грађанског друштва, у ком влада аутономија различитих субјеката, као што су: универзитет, научне установе, штампа и медији, синдикати, струковна удружења итд. Социјални и економски плурализам чине неизоставна претпоставка ограничене државне власти и фундаменталну брану ка успостављању политичке деспотије, чији инструмент деловања постаје јавно тужилаштво ради заштите партикуларних интереса и моменталног обрачуна са неистомишљеницима.

⁵⁷⁶Nuno Garoupa, Tom Ginsburg, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, The Law School The University of Chicago, Chicago 2008, 2.

⁵⁷⁷ Лидија Р. Баста, *Политика у границама права – студија о англосаксонском конституционализму*, Истраживачко-издавачки центар ССО и Институт за упоредно право, Београд 1984, 123.

Због тога у нестабилним демократским системима, тоталитарним државама или модерним диктатурама долази до арбитарног кривичног гоњења које се врши ради постизања политичког циља, а не општег циља, што онемогућава остваривање гарантованих људских права, а посебно права на слободу и сигурност и права на правично суђење и погодује ширењу корупције и репресије, утњетавању и манипулацијама заснованим на незаконито прибављеним доказима.

У стабилним демократским системима јавно тужилаштво је аутономан и стручни орган, који је у доношењу одлука везан правним нормама и располаже стручним знањем и самосталношћу да одреди садржину одлука без обзира на разлоге целисходности, моћ актуелних политичких снага или партикуларне интересе. У том контексту, оно обезбеђује ефикасно и делотворно кривично гоњење и штити уставност и законитост уместо да спроводи самовољу која се намеће са разних страна, а првенствено долази од политичких снага.

Код нас је евидентна интенција уставотворца да направи отклон јавног тужилаштва у односу на извршну власт и укаже на важност *самосталности*. Она искључује сваки облик страног и спољног утицаја на јавно тужилаштво и носиоце јавнотужилачке функције у поступању и одлучивању у поједином предмету. Обухвата институционалну самосталност, јер је јавно тужилаштво засебан државни орган, који има посебно уређење, као и личну самосталност, која је у знатној мери ојачана, посебно кроз проширење круга оригиналних носилаца јавнотужилачке функције, забрану непримереног утицаја и дужност носиоца јавнотужилачке функције да одбије радњу која представља непримерен утицај, обавезу да пријави Високом савету тужилаштва такав поступак, али и могућност да поднесе захтев за заштиту од непримереног утицаја Високом савету тужилаштва.⁵⁷⁸ Забрана свих облика спољних интервенција на рад јавног тужилаштва је једна од фундаменталних претпоставки да би јавно тужилаштво могло самостално да врши послове из своје надлежности. Тиме се додатно дистанцира од извршне власти и снабдева функционалном независношћу неопходном за доношење одлука без икаквог спољног притиска, непосредних или посредних утицаја и сугестија.

4.3. Место јавног тужилаштва у уставном систему

Место јавног тужилаштва у трихотомији власти је једно од оних питања око којих се води полемика у правној теорији, законодавству и пракси. Кључна дилема јесте да ли је јавно тужилаштво посебан државни орган у склопу извршне власти у ширем смислу, или се може интегрисати у судски систем или је пак засебан уставни орган са *sui generis* компетенцијама. Одреднице од којих зависи категоризовање јавног тужилаштва јесу улога јавног тужилаштва у систему државне власти и капацитет јавног тужилаштва као државног органа, као и појединачних носилаца јавнотужилачке функције да ауторитативно, објективно и ефикасно врше уставом дефинисане функције. С тим у вези, могу се поставити питања и да ли треба или не треба јавно тужилаштво да има мање или више овлашћења, да ли треба или не треба да има покретачку улогу у кривичном поступку, да ли треба или не треба носиоци јавнотужилачке функције у свом статусу да буду изједначени са судијама и да ли или не треба јавно тужилаштво да има потпуну организациону и функционалну самосталност у односу на извршну власт. Одговори на ова питања нису једноставни, јер зависе од нормативних решења, али и начина њихове примене, те професионалних способности носилаца јавнотужилачке функције да не делују по конформистичком и устаљеном моделу, да се не прилагођавају потребама политичких ауторитета и не подлежу утицајима извршне

⁵⁷⁸ Чл. 6, ст. 5 Закона о јавном тужилаштву – ЗЈТ из 2023. године, *Службени гласник РС*, бр. 10/23.

власти и да се правно и професионално дистанцирају од притисака и уплива извршне власти, те да своје прерогативе врше самостално, проактивно и без ограничењима наметнутих од носилаца других органа државне власти. Друштвена улога науке је управо у томе да да слику стања и да понуди опције, алтернативе, предлоге на основу проучавања и анализа онога што раде у развијеним демократским земљама.⁵⁷⁹

Могу се издвојити различита гледишта о месту јавног тужилаштва у систему државне власти на основу којих се детерминише начин на који овај државни орган врши уставом поверене функције и поставља обим гаранција и овлашћења носилаца јавнотужилачке функције у вршењу послова из своје надлежности.

Постоји више варијанти приступа овом суштинском питању, према којима је:

1. јавно тужилаштво део извршне власти,
2. јавно тужилаштво део законодавне власти,
3. јавно тужилаштво је део судске власти,
4. јавно тужилаштво управно-судски орган,
5. јавно тужилаштво јединствен државни орган.

Пошто је извршна власт гравитациони центар политичке власти и њено политичко првенство над другим властима заснива се не само на унутрашњим својствима, већ и на чињеници концентрације класних интереса владајуће класе у друштвеном носиоцу извршне власти и служи као моћно оружје за очување класног поретка, за учвршћење владавине владајуће класе,⁵⁸⁰ централни проблем организације јавног тужилаштва јесте *одређивање њеног односа према извршној власти*, односно у отклањању дилеме да ли јавно тужилаштво треба да буде потпуно независно или потчињено и одговорно извршној власти, тј. Влади. Решење не зависи само од политичке природе државе којој припада јавно тужилаштво, односно да ли је реч о ауторитарној или правној држави, већ и од решења многих других питања, посебно оних који се односе на организацију правосуђа и уређење кривичног поступка. Тако нпр. положај јавног тужиоца зависи од тога да ли је покретање кривичне тужбе засновано на начелу легалитета или на начелу опортунитета, да ли је јавни тужилац орган претходног поступка овлашћен да самостално предузима истражне радње ради припремања оптужбе, нарочито да ли одлучује о људским правима грађана и да ли постоје довољни инструменти интерне контроле његовог рада.⁵⁸¹ Постоје становишта да између принципа легалитета, односно опортунитета и самосталности јавног тужиоца од извршне власти постоји најјача корелација. Ако је кривично гоњење по закону обавезно, а не препуштено дискреционој оцени јавног тужиоца, он у своме раду може бити независан и изузет од контроле извршне власти. Принцип легалитета омогућује и оправдава одсуство спољне контроле у вршењу јавне тужбе.⁵⁸² Међутим, принцип опортунитета је ограниченог домета и примењује се само за лакша кривична дела, за која је забрањена новчана казна или казна затвора до пет година. За та кривична дела нема веће заинтересованости извршне власти за разлику од коруптивних кривичних дела, код којих Влада не пристаје да процена услова за предузимање кривичног гоњења, ток истраге и одлука о подизању оптужнице буде концентрисана у рукама јавног тужиоца, што све усложњава одговор на иницијално питање.

Аргументи у прилог ставу да је јавно тужилаштво део извршне власти полазе од тезе да оно није дефинисано као независан државни орган, већ као самосталан, из чега следи његова начелно израженија веза са извршном влашћу, јер формалноправно не улази у састав судске власти, која је независна и засебна. Овакви ставови су били доминантни приликом доношења Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву из априла 2003. године када је Влада показала очигледну намеру да себи потчини јавно тужилаштво. Као

⁵⁷⁹ Војислав Становчић, „Уставно судство и владавина права“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963-2013* (ур. Б. Ненадић), Београд, 2013, 13.

⁵⁸⁰ Р. Марковић (1980), 243.

⁵⁸¹ Момчило Грубач, „Путеви и странпутице реформе јавног тужилаштва у Републици Србији“, *Архив за правне и друштвене науке 1906-2006*, год.93, књ.68, бр.3/4, 2006, 1281.

⁵⁸² *Ibid.*, 1284.

оправдање истицано је, да се аутономија јавног тужилаштва, која подразумева велику концентрацију власти, не слаже са концептом поделе власти, у коме су носиоци једне власти увек ограничени и контролисани од стране носилаца друге власти. Сматрало се да јавно тужилаштво треба потчинити Влади која политички одговара парламенту, да би се обезбедила иницијативност и демократска контрола његовог рада. У условима легалитета кривичног гоњења јавни тужилац располаже извесном слободом процене услова за предузимање кривичног гоњења, која омогућује и одређено политичко опредељивање приликом доношења одлука. Ниједна Влада не пристаје да то буде препуштено неконтролисаној вољи јавног тужиоца. Јавно тужилаштво је хијерархијски устројено, тако да је власт концентрисана код највиших тужилаца, који имају широка овлашћења према нижим тужилачким органима. Такво устројство јавног тужилаштва омогућује да барем врх службе буде потчињен Влади, која одговара парламенту. Сматрало се да то не угрожава функционалну самосталност јавних тужилаца.⁵⁸³

Управо због хијерархијског уређења јавног тужилаштва и могућности издавања обавезних упутстава надређених главних јавних тужилаца и Врховног јавног тужиоца у конкретном предмету, извршна власт своје деловање усмерава ка вишим нивоима јавнотужилачке организације, превасходно Врховном јавном тужиоцу или вишем главном јавном тужиоцу, који руководи оперативним органом. Овде се крије још један проблем који се састоји у устаљеној пракси издавања обавезних упутстава и коришћења хијерархијских овлашћења мимо законом прописане процедуре, што може обесмислити практичну вредност бројних мера законског ограничавања хијерархије, укључујући и покретање дисциплинског поступка против носиоца јавнотужилачке функције који користи хијерархијска овлашћења на начин супротан закону.⁵⁸⁴ Важно је и да јавно тужилаштво има стабилан систем функционисања и управо виши нивои треба да поставе границе и спрече недозвољен утицај на рад конкретног јавног тужиоца, ком као крајње средство остаје подношење приговора против обавезног упутства на рад и поступање у поједином предмету, о ком одлучује комисија Високог савета тужилаштва. Хијерархија треба да буде принцип суженог дејства због права на приговор против обавезног упутства, као главног облика испољавања хијерархије у јавном тужилаштву, и ојачаног положаја јавних тужилаца, који непосредно раде на предметима.

Када се узме у обзир уставно искључење политичких органа, посебно Владе, из непосредног одлучивања у изборном поступку главних јавних тужилаца, однос извршне власти спрам јавног тужилаштва опредељује начин на који је извршено уставно регулисање јавног тужилаштва и место које оно има у систему државне организације. Под тим односом се подразумева мера и врста утицаја извршне власти на делатности и организацију јавног тужилаштва.⁵⁸⁵ Од релације извршне власти према јавном тужилаштву, тачније владајуће политичке већине и превласти извршне власти у политици у многome зависи и разумевање Устава, демократије, гаранције људских права и делотворност правосудног система. Извршна власт се мора принципијелно уздржавати од директног деловања на јавно тужилаштво, исто као што се и носиоци јавнотужилачке функције, иако нису начелно означени као независни субјекти, морају одупирати свим покушајима да се на њих утиче, те заиста деловати самостално.⁵⁸⁶

⁵⁸³ *Ibid.*, 1285-1286.

⁵⁸⁴ Горан Илић, *Коментар Закона о јавном тужилаштву – према стању законодавства од 10. маја 2023. године*, ЈП Службени гласник, Београд 2023, 286-287.

⁵⁸⁵ Горан Илић, „Однос извршне власти и јавног тужиоца у модерном процесном законодавству“, *Казнено законодавство: прогресивна или регресивна решења* (ур. Д. Радовановић), Институт за криминлошка и социолошка истраживања, Виша школа унутрашњих послова у Земуну, Будва 2005, 359.

⁵⁸⁶ М. Шкулић (2022), 110.

Право у свакој земљи је неминовно концентрисани израз политике,⁵⁸⁷ јер различите политичке концепције постављају различите циљеве праву. Инвазиван и претећи обруч који извршна власт стеже око јавног тужилаштва у току предистражног поступка може бити ограничавајући, сугестибилан и замршен. Кривично гоњење је врло деликатна тема, над којом извршна власт претендује да оствари превласт и да филтрира како предмете по којима се ради, тако и лица која ће бити обухваћена кривичном пријавом. Ова функција, која се предузима у јавном интересу у име државе, је ипак самостална државна функција, а не извршна, без обзира на чињеницу што су правци њеног вршења неспорно област континуираног интереса политичких власти. Јавни тужилац одлучује да ли ће и против којих лица покренути кривични поступак и његов главни задатак у кривичном поступку је везан за доказивање кривичног дела и кривице учиниоца. Пошто јавни тужилац нема сопствени истражни апарат, нити полицију у свом саставу, ослања се посебно у фази предистражног поступка на полицију, која функционише под окриљем министарства надлежног за унутрашње послове. Припадници полиције поступају по налозима надређених и могу да опструишу рад на предмету одуговлачењем са предузимањем радњи наложеним од стране јавног тужиоца, тако да не само у радном домену, већ и у избору полицијских кадрова извршна власт остварује јаке тачке везивања са јавним тужилаштвом.

Установљени су законски механизми за отклањање оваквих облика потенцијалних интервенција, као што је ургенција за експедитивно поступање, обавештење министра о непоступању по захтеву јавног тужиоца и сл, који одвајају линије деловања извршне власти и јавног тужилаштва. Тужилац мора располагати ефикасним инструментима који ће му омогућити да утиче на избор руководиоца надлежних полицијских јединица, да покрене нпр. дисциплински поступак у случају непоступања по његовом захтеву, као и да се што више укључи у спровођење потражних и истражних делатности у предистражном поступку како би контролисао рад полиције. Он истовремено треба својим професионалним ауторитетом, руковођењем и координацијом рада са полицијом да створи услове за ефикасно остваривање функције кривичног гоњења.

У системима где је јавно тужилаштво део извршне власти, по правилу је министар надлежан за послове правосуђа овлашћен и да издаје упутства општег карактера, која треба да буду у писаној форми и јавна. Код нас министар надлежан за послове правосуђа нема таква овлашћења, али има утицаја приликом решавања статусних питања носилаца јавнотужилачке функције због чланства по положају у Високом савету тужилаштва, које је тело надлежно да штити самосталност јавног тужилаштва и свих носилаца јавнотужилачке функције, што поткрепљује снажну корелацију јавног тужилаштва са егзекутивом. Продор политичког утицаја се неутралише квалификованом већином за доношење одлука, као и решењем да министар не гласа када Високи савет тужилаштва одлучује о дисциплинској одговорности носиоца јавнотужилачке функције. Према томе, иако је у функционалном смислу јавно тужилаштво повезано са представницима извршне власти, предвиђени су инструменти блокаде потенцијалних политичких утицаја на рад. У организационом смислу јавно тужилаштво је у потпуности одвојен и самосталан орган од егзекутиве.

На основу наведеног може се извести закључак да јавно тужилаштво није део извршне власти и упркос различитим облицима прожимања јасна је тенденција елиминисања таквих утицаја. Сврставати јавно тужилаштво у извршну власт и учинити га зависним од ње, а делом и од законодавне власти, у постојећим околностима значило би створити услове у којима је јавно тужилаштво подложно не само утицају политике, већ и свих других интересних група, које делују самостално, али и посредно – преко политике. У таквим условима је реална бојазан да на неке учиниоце кривичних дела јавно тужилаштво уопште

⁵⁸⁷ Прва конференција европских уставних судова и сличних институција које се баве заштитом установности и законитости, III, Уставни суд Југославије, Дубровник, 1-20.10.1972. године, Београд 1973, 15-16.

неће имати снаге (самосталности) да гони,⁵⁸⁸ што имплицира селективно кривично гоњење, које се огледа у изостанку кривичног гоњења у односу на поједине категорије учинилаца кривичних дела, нпр. високе државне функционере, или спором и неажурном прикупљању доказа неосновано остављајући учиниоце тешких кривичних дела ван домашаја закона, или гоњењу лица по политичкој основи без законског утемељења. Мирење са чињеницом да се кривично право не примењује у односу на читаве друштвене структуре и групе значило би и мирење са тиме да кривично право има само маргиналну улогу у сузбијању криминалитета.⁵⁸⁹ Константно јачање аутономије тужилачког система и удаљавање од њега империјума политичке власти представљају континуиран циљ, чијим остваривањем се руше баријере које поставља извршна власт посебно када је реч о откривању и кривичном прогону високих јавних функционера за коруптивна кривична дела, као и врха криминалних структуре за кривична дела организованог криминала.

Било је заступљено у нашој теорији и становиште да је *јавно тужилаштво део законодавне власти*, што је прво за своје упориште имало одредбе Устава СФРЈ из 1963. године по коме је јавно тужилаштво било орган Савезне скупштине, која је именовала и разрешавала Савезног јавног тужиоца и које је било дужно да се придржава не само закона већ и политике Савезне Скупштине. Исти закључак о тужилаштву као самосталном органу Народне скупштине, који је функционално повезан са извршном влашћу посредством Владе, као носиоцем ове гране власти, заснивао се на уставној одредби чл. 160 Устава из 2006. године, по којој је Републички јавни тужилац, као највиши тужилац у хијерархији за свој рад одговарао Народној скупштини, док су сви остали јавни тужиоци одговарали и Народној скупштини и вишем јавном тужиоцу. Када се томе дода и да је Народна скупштина бирала јавне тужиоце, а да је Државно веће тужилаца било орган Народне скупштине, онда је јасно да је закључак о правној природи јавног тужиоца у Србији као органа Народне скупштине непобитно тачан.⁵⁹⁰

Међутим, он више не одговара нормативној стварности, јер Народна скупштина бира Врховног јавног тужиоца гласовима три петине свих народних посланика и иако је подршка владајуће већине у парламенту одлучујућа приликом гласања, оваквим решењем се настојао обезбедити легитимитет функције врховног тужиоца. Укинута је и паралелна систем одговорности главних јавних тужилаца Врховном јавном тужиоцу и Народној скупштини, што потврђује тезу о неприхватљивости одређивања јавног тужилаштва као органа Народне скупштине. Осим тога, законодавна власт у вршењу послова из своје надлежности примењује индукцију и посматра неодређен број случајева за које усваја општа правна правила, а јавни тужилац дедуктивним методом настоји да подведе конкретан случај под правну норму, тако да не постоји ни функционална, ни организациона спона између јавног тужилаштва и законодавне власти осим општег принципа поштовања законитости.

Ако се искључи став да је део извршне и законодавне власти, могло би се закључити да је јавно тужилаштво онда *део судске власти*. Судска власт је трећа грана власти и по својој суштини она је примордијална у односу на законодавну и извршну власт у демократском, грађанском друштву, где је врши устројен орган који је непристрасан и способан да суди и онима који заузимају највише државне функције ако постоји сумња у законитост њиховог рада, чиме се успоставља равнотежа између различитих облика државне моћи унутар система.

⁵⁸⁸ Златко Шуловић, „Статус јавних тужилаца у Србији“, Законик о кривичном поступку и јавно тужилаштво (de lege lata – de lege ferenda), Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2009, 209.

⁵⁸⁹ Зоран Стојановић, „Оцена стања и могућности наше савремене политике сузбијања криминалитета“, *Реалне могућности кривичног законодавства у сузбијању криминалитета*, Удружење за кривично право и криминологију Југославије, Београд 1997, 49.

⁵⁹⁰ Горан Илић, „Јавно тужилаштво у одбрани јавног интереса“, *Јавно тужилаштво и јавни интерес – могућност јавног тужиоца да заштити јавни интерес*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2018, 6.

Јавно тужилаштво је, као и суд, историјски условљена правосудна институција, која своју функцију врши јединствено, као што је и поступање судова јединствено, једнако према свима и као такво праведно. Иако јавно тужилаштво не врши судску власт, јер не суди, оно битно доприноси правосуђу и по позитивним решењима треба да је уподобљено (компатибилно) судовима по начину избора и организацији.⁵⁹¹ Ток и исход кривичног поступка зависе од рада јавног тужилаштва, али као што је прикупљање одређених доказа нпр. путем посебних доказних радњи или претресањем условљено наредбама суда, тако и пресуда захтева подношење оптужног акта од стране јавног тужилаштва. У прилог ставу о инкорпорисању јавног тужилаштва у судство говори однос специфичне међузависности у кривичном поступку између суда и јавног тужилаштва иако сваки од ових органа самостално поступа у границама своје стварне и месне надлежности. При томе, стварна и месна надлежност јавног тужилаштва одређују се према начину организовања судова.

Јавни тужилац спроводи истрагу која је раније потпадала под строго судску надлежност, што указује на профилисање и јавног тужиоца као важног чиниоца у правцу остваривања правилног и делотворног правосудног система. Стицањем функције руководиоца предистражног поступка и истраге преузело је део функција од истражног судије и постало носилац важних фаза кривичног поступка. Тиме је попримило одређене карактеристике суда и када делује као орган поступка, јавни тужилац је брана полицији да подноси неутемељене кривичне пријаве, али и потпорна тачка када су у питању јасне и аргументоване кривичне пријаве, и дужан је да предузима доказне радње у фази истраге непристрасно, објективно и систематично.

Преношење истраге у надлежност јавног тужилаштва није довољно да јавно тужилаштво постане својеврсни чинилац судске власти, или да буде инкорпорисано у судство, чак ни у ширем контексту, јер је функција суђења као есенцијално својство судске власти остала непромењена, а истрага је фаза кривичног поступка у којој се прикупљају докази и уско је повезана са примарном функцијом јавног тужилаштва, кривичним гоњењем учинилаца кривичних и других кажњивих дела. Судска власт припада судовима у формалноправном смислу, али у материјалном смислу није уређено шта је тачно судска власт посебно јер су раније судије водиле истрагу, а сада то чине јавни тужиоци.

Положај јавног тужилаштва није одређен само у делу уставног текста који се односи на јавно тужилаштво након судова, већ и посредно у делу који се односи на начела устава и људска права. У складу са чл. 32 ст. 1 УРС свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега. Цитираном одредбом се поступање јавног тужилаштва ставља под оквир контроле суда и тиме се наглашава одвојеност суда и јавног тужилаштва и виши ранг суда на лествици кривичне правде.

У фази главног претреса улога јавног тужиоца се преображава у страначку и од тога момента постоји јасна подела страначких функција. У ширем смислу, који се у бити надовезује на претходни, мисија јавног тужилаштва била би у афирмацији правне државе, заштити људских права и основних слобода, указивању на повреду законитости. За разлику од суда, који мора приликом решавања конкретних правних спорова да примени правне норме и слободно судијско уверење и пронађе законита и правична решења, јавно тужилаштво има једно шире поље деловања и у вршењу својих функција мора испољити флексибилност и конструктивност и подстаћи суд да разматра и решава нове правне ситуације с циљем јединственог поступања. Јавни тужилац закључењем споразума о признању кривичног дела обликује у одређеној мери казнену политику и судску праксу, али суд је тај који доноси коначну одлуку о прихватању споразума, као што и након главног претреса једино суд има овлашћење за пресуђење. Према томе, без обзира на измене

⁵⁹¹ Ј. Крстић, 191.

процесног модела и увођење тужилачке истраге, јавно тужилаштво није орган у склопу судске власти.

Такође, судска власт је независна, а јавно тужилаштво је самостално, што је не само језичка, већ и суштинска разлика између ова два државна органа. Сваки судија је независан, а принцип самосталности уређења јавног тужилаштва омогућио је да и Врховни јавни тужилац, и главни јавни тужиоци, као и сви јавни тужиоци буду непосредни носиоци јавнотужилачке функције, што говори у прилог тези о њиховом аутономном положају. Јавно тужилаштво за разлику од суда, кога обавезује само закон, могу обавезивати и акти надређених због начела хијерархије. Члан по положају Високог савета судства није министар надлежан за послове правосуђа, као што је то случај са Високим саветом тужилаштва, чиме је афирмисан независан положај судства.

Професор Ратко Марковић је сматрао да је јавно тужилаштво у организационом смислу посебан самосталан државни орган, док је у функционалном смислу оно носилац посебних овлашћења у обављању судске власти. Иако се не бави суђењем, јавно тужилаштво врши функцију која је у непосредној вези са суђењем и израз је демократске еволуције судске власти, јер је настало како би се функција кривичног гоњења одвојила од функције суђења. На тај начин, иста лица, односно органи не гоне и истовремено суде за кривична дела. То је у интересу објективног суђења и стварања већих могућности за доношење законите одлуке суда.⁵⁹² Ублажену варијанту става о месту јавног тужилаштва у оквиру судске власти заступао је и професор Драган Стојановић наглашавајући посебност и самосталност јавног тужилаштва као државног органа у организационом погледу, али сматрајући да је у функционалном смислу носилац посебних овлашћења који су у непосредној вези са обављањем судске власти, јер иако јавно тужилаштво не врши судску функцију, његови задаци су неодвојиви од суђења.⁵⁹³ Професори Петров и Симовић такође сматрају да је јавно тужилаштво државни орган који не припада судском систему у ужем (организационом) смислу, а да у ширем (функционалном) смислу то јесте орган који је део судског система и да за разлику од судова, који су независни и самостални, јер имају функционалну и персоналну независност и организациону самосталност, јавна тужилаштва су искључиво самостална, јер имају само организациону самосталност.⁵⁹⁴

Раздвајање организационог и функционалног елемента јавног тужилаштва не нуди прецизиран и недвосмислен одговор о месту јавног тужилаштва у систему државне власти иако претеже усмерење ка судској власти. Судови и јавна тужилаштва имају заједнички крајњи циљ у заштити људских права, с тим што је један од циљева јавног тужилаштва и ефикасност, а судова садржинска оријентација и доказни квантум за пресуђење. Улога јавног тужилаштва у систему власти није увек усмерена на суђење, већ и на доношење законите одлуке о непредузимању кривичног гоњења, заштиту уставности и законитости и заштиту јавног интереса утврђеног законом. Јавно тужилаштво и суд имају одвојене надлежности и не могу задирати у вршење послова другог органа, и сваки од њих може да обавља само своје делатности и оне које не потпадају под делокруг оног другог, а ови аргументи релативизују функционални аспект пошто је делокруг послова јавног тужилаштва шири и другачији и уставом дефинисан у односу на судове.

С обзиром на то да не спада ни у једну од три гране власти, може се размотрити становиште да јавно тужилаштво има мешовиту природу, те да не врши судску функцију, али да није ни прост управни орган, већ је посебан орган државне извршне власти, самосталан према осталим органима управе и према суду са којим сарађује на истом послу. Због тога што врши једну посебну правосудну функцију, он је према својој правној природи *посебан управно-правосудни државни орган*.⁵⁹⁵ Гаранције самосталности и овлашћења јавног

⁵⁹² Р. Марковић (2005), 657.

⁵⁹³ Драган Стојановић, *Уставно право*, Свен, Ниш 2009, 437.

⁵⁹⁴ Д. Симовић, В. Петров, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2014, 274.

⁵⁹⁵ Момчило Грубач, *Кривично процесно право – увод и општи део*, ЈП Службени гласник, Београд 2002, 166; Момчило Грубач, *Кривично процесно право*, ЈП Службени гласник, Београд 2009, 143.

тужилаштва у кривичном поступку приближавају јавно тужилаштво судској власти, а етатизам, хијерархијски принцип уређења и присуство представника политичких власти у Високом савету тужилаштва, уставном гаранту самосталности и јавног тужилаштва и носилаца јавнотужилачке власти, као и начин рада у предистражном поступку извршној власти, односно управи у ужем смислу.

Ипак, између јавног тужилаштва и управе постоје значајне разлике. Јавно тужилаштво је потчињено строгим процедуралним формама, којима се обезбеђује примена принципа законитости и поштовање права. Управни органи нису везани тако строгим процесним правилима и могу по службеној дужности да покрену поступак и поступак воде по службеној дужности и тада бране и заступају јавни интерес.

Јавно тужилаштво је самосталан орган и ниједан спољни орган није овлашћен да јавним тужиоцима упућује налоге и упутства у вези са вршењем функције, осим у рестриктивним ситуацијама када поступа по обавезном упутству, који је хијерархијски инструмент у оквиру јавнотужилачке организације. У управи постоји тзв. управна хијерархија, која је заснована на начелу субординације, из које проистиче и право виших управних органа да издају органима управе нижег степена упутства, као и да поништавају и укидају њихове управне акте. Органи управе имају одговарајући степен самосталности, али је он нижег ступња у односу на онај који ужива јавно тужилаштво. Управни органи настоје да реше појединачне случајеве остварујући државни циљ применом права, али и на основу дискреционих овлашћења и поступке покрећу по службеној дужности. Примена права је окосница деловања органа управе и суштински ограничење њене моћи и државног империјума, како би се створили услови за извршење различитих задатака од стране субјекта који се налазе под државном влашћу и против њихове воље. Делатност управе подразумева и области ванправног карактера с циљем сврсисходности. Управну делатност не врше искључиво органи управе, већ и други органи, којима су поверена јавна овлашћења, нпр. јавне установе, агенције и сл. Међутим, за кривична дела за која се гони по службеној дужности једини овлашћен тужилац је јавни тужилац. Органи управе доносе управне акте, издају опште и конкретне налоге или смернице, те обављају послове ауторитативног и неауторитативног типа. Управни акт јесте онај појединачни акт којим се одређује диспозиција која субјекта чије понашање регулише везује против његове воље, а под судским актом у материјалном смислу подразумева се појединачни правни акт којим се одређује санкција и он окончава ненормалну ситуацију и спор.⁵⁹⁶ Јавно тужилаштво доноси мериторне одлуке – решење о одбацивању кривичне пријаве, наредбу о обустави истраге, одлуку о одустанку од оптужења и на те одлуке се примењује принцип *res iudicata*.⁵⁹⁷

Узимајући у обзир конзистентну уставну систематизацију и чињеницу да је положај јавног тужилаштва регулисан након положаја судова, јавно тужилаштво је традиционални субјект правосудног система, који има значајну правну улогу. Оно није део судске власти, али јесте део правосудног система у ширем смислу.⁵⁹⁸ Након доношења АУРС јавно

⁵⁹⁶ Славољуб Поповић, „О положају управе у систему поделе власти“, *Архив за правне и друштвене науке* 3-4, 1990, год. LXXVI, књ. XLVI, 551.

⁵⁹⁷ Када јавни тужилац, као орган поступка у предистражној фази, као саставни део казненог правосуђа, примени одлагање кривичног гоњења, а потом одбаци кривичну пријаву, такав поступак се има сматрати правноснажно окончаним. Овакав правни став изражен у пресуди Врховног касационог суда Кзз.бр. 740/20 од 02.11.2020. године. У одлукама Суда правде Европске уније - European Union Law, Joined Cases C-187/01 and C- 385/01 – Criminal proceedings against Husein Gökütok and Klaus Brügge, judgement of the Court, 11th February 2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62001CJ0187:EN:HTML>, 20. март 2022. године, постављен је стандард да у случајевима када је реч о поступцима државних тужилаштва која одустају од даљег кривичног прогона након што је окривљени испунио одређене, од истог тужилаштва понуђене обавезе, у којим поступцима не учествује суд, нити се такви поступци завршавају судском одлуком, већ одустанком јавног тужиоца од даљег кривичног гоњења, има се сматрати правноснажним окончањем поступка са аргументацијом да одлуке у тим поступцима доноси тело власти које према одредбама националног кривичног права чини део састава казненог правосуђа.

⁵⁹⁸ Владан Петров (2024), 254.

тужилаштво, је унутар правосуђа постало пандан судској власти (уз мање, не толико битне, разлике) иако је номинално задржало својство самосталности за разлику од судства које је независно.⁵⁹⁹ Судови и јавна тужилаштва су основни правосудни органи, али не треба тражити именитељ за присаједињење јавног тужилаштва суду, већ их треба посматрати као системску целину.

Враћајући се на уставну дефиницију, јавно тужилаштво је јединствен и самосталан државни орган у оквиру правосудног система, који није орган извршне власти, али ни независан државни орган, као што је суд, и не врши судску власт. Тај слободан простор за јавно тужилаштво између извршне и судске власти од виталне је важности за утврђивање места јавног тужилаштва у систему поделе власти, које је особено у погледу његове везе са другим гранама државне власти. У прилог оваквом ставу може се навести разлог да посебна организација јавног тужилаштва несумњиво доприноси већој аутономији у његовом раду, због саме одвојености од суда и других државних и правосудних органа. У организационом смислу *sui generis положај* јача свест и сазнање да је правилно обављање поверених функција у искључивој зависности од радњи носилаца јавнотужилачке функције, што у крајњој консеквенци јача њихову индивидуалну и колективну одговорност. У најважнијим персоналним стварима носилаца јавнотужилачке функције, као што су избор, напредовање, дисциплински поступак, разрешење одлучује Високи савет тужилаштва.

Има мишљења да је јавно тужилаштво класично уређено и да то уређење треба да остане без обзира на друштвене промене. Разуме се да су та мишљења комфорна и изражавају извесну устајалост у овој значајној правосудној установи. Сем тога у њој живи неке врсте функционерски менталитет, наслеђен из периода државносоцијалистичког уређења, који још увек одржава уверења да је реч о посебном правосудном органу – донекле изван правосуђа. Јавни тужилац је изабрани носилац јавнотужилачке функције, коју не може обављати без високе стручности и радног искуства и приликом конкретног одлучивања мора да буде самосталан. То је оно што његовом положају даје посебан квалитет и у одређеној мери га одваја од осталих јавних функционера. Због деликатности рада одговорност јавног тужиоца мора бити строга, јер и мали недостаци могу да проузрокују велику штету. Јавни тужилац као државни човек и јавна личност треба више да се чује у јавности и да грађани у њему виде већу подршку у остваривању својих законитих права, уместо што је више окренут Влади и Народној скупштини. Тај однос је логичан и треба да постоји, али је још више важно његово деловање као органа легалитета.⁶⁰⁰

Категоризовање јавног тужилаштва као *посебног и јединственог правосудног органа* сагласно је са његовим главним циљем, који се састоји у одржавању интегритета правног поретка и постизању виших вредности – заштите људских права и остваривања законитости. Уједно, то је не само израз правне традиције и историјског оквира, већ и реалног стања око ког постоји стручни консензус. Јединствена правна природа произлази, дакле, и из функција које јавно тужилаштво обавља, које нису дериват других власти, а поготово не извршне власти, већ је реч о егзистенцијалним државним функцијама. Функција кривичног гоњења иако доминира, тесно је повезана са заштитом јавног интереса, и обе ове функције имају за циљ да заштите државу и друштво од најтежих повреда или угрожавања људских права и слобода. Основа за успешно обављање функције јавног тужилаштва је успостављање равнотеже између у основи политичке одговорности Врховног јавног тужиоца, кога бира Народна скупштина, хијерархијског деловања надређених јавних тужилаца, са једне стране, и са друге стране, гарантоване самосталности свих носилаца јавнотужилачке функције и неопходне објективности, непристрасности и предвидљивости приликом заштите уставности и законитости. Одупирањем политичком или другом спољном или унутрашњем утицају јавно тужилаштво постаје заступник правде, а не власти, који приликом вршења послова из

⁵⁹⁹ Д. Симовић, С. Орловић, *Коментар Устава Републике Србије са праком Уставног суда Републике Србије и Европског суда за људска права*, ЈП Службени гласник, Београд 2023, 755.

⁶⁰⁰ Љубомир Стојановић, „Право на правду и реформа правосуђа“, *Правни живот*, тематски број Постојеће и будуће право, Удружење правника Србије, 12/1996, том IV, Београд 1996, 420-421.

свог делокруга води рачуна о заштити људских права. Осим што је државни орган, јавно тужилаштво је посебна, историјски условљена правосудна институција, која своје функције врши само јединствено, као што је и поступање судова јединствено, једнако према свима и као такво праведно.

Према томе, пледирање за јединствен положај јавног тужилаштва има за крајњи резултат самосталност јавног тужилаштва, што је императив за законито и правично суђење. Допринос ефикасном и законитом, а тиме и правичном суђењу могућ је једино тако што ће се према свим грађанима, под истим условима и на јединствен начин организовати и одређивати јавна кривична тужба. Довољан је један случај различитог поступања или заузимања правног става да се јавна тужба више не сматра јединственом. Због важних ингеренција јавно тужилаштво се сматра „чуварем приступа кривичном правосуђу“, без његове интервенције нема изрицања кривичних санкција⁶⁰¹ и мора константно испољавати иницијативу и имати капацитет за исправно и свеобухватно деловање на плану сузбијања криминалитета. Последишно, такво поступање јавног тужилаштва води изградњи његове стабилне како уставне тако и стварне позиције, које ће уживати поверење јавности и бити поуздано, конструктивно и функционално место за остваривање права грађана и заштиту њихових интереса. То доводи до даљег напредовања ка демократији и примени идеје о владавини права и суштинском постављању људских права и слобода као истинске границе власти.

У наставку ће даље бити подробније разложене везе и односи јавног тужилаштва са законодавном, извршном и судском влашћу, ради прецизнијег позиционирања јавног тужилаштва у оквиру државног уређења.

4.4. Однос јавног тужилаштва и других државних органа

4.4.1. Однос јавног тужилаштва и законодавне власти

Јавно тужилаштво није део законодавне власти, коју чини Народна скупштина, представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти, али јесте државни орган са главном функцијом кривичног гоњења. Народна скупштина је централна институција представничке демократије,⁶⁰² чија изворна надлежност се састоји у расправи и одлучивању у законодавном поступку. Законодавна власт доноси опште правне акте, а јавно тужилаштво те акте примењује у вршењу послова из своје надлежности и поступа у складу са уставом, потврђеним међународним уговором, законом, општеприхваћеним правилима међународног права и другим општим актима, донетим у складу са законом. На том нормативном плану је примарна тачка везивања у односу између јавног тужилаштва и парламента.

Поред тога, Народна скупштина је директан чинилац у изборном поступку Врховног јавног тужиоца, јер бира највишег главног јавног тужиоца, али има и посредну улогу у избору главних јавних тужилаца и јавних тужилаца пошто учествује у избору истакнутих правника, чланова Високог савета тужилаштва. За разлику од овлашћења Народне скупштине пре АУРС, када је бирала заменике јавних тужилаца први пут на функцију као и на предлог Владе јавне тужиоце, и њен представник – председник Одбора за правосуђе је био члан по функцији тадашњег Државног већа тужилаца, изборне компетенције Народне скупштине су сада знатно сужене и адекватније постављене.

⁶⁰¹ Guiseppe Di Federico, „Prosecutorial independence and the democratic requirement of accountability in Italy- Analysis of a Deviant Case in a Comparative Perspective“, *The British Journal of Criminology*, vol.38, no. 3, 1998, 371.

⁶⁰² Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017, 29.

Из набројаних нормативних и изборних елемената може се закључити да однос између јавног тужилаштва и законодавне власти може бити индиректан и директан. Директни односи се везују за Врховног јавног тужиоца, јер Народна скупштина бира Врховног јавног тужиоца, одлучује о одговорности Врховног јавног тужиоца за рад и одлучује о престанку његове функције. Индиректни односи заступљени су приликом примене закона од стране носилаца јавнотужилачке функције и њиховог учешћа у законодавном поступку, као и у вршењу изборних функција пошто Народна скупштина бира четири члана Високог савета тужилаштва, који потом бирају главне јавне тужиоце и јавне тужиоце.⁶⁰³

А) Изборне функције

Поступак избора Врховног јавног тужиоца и начин његовог регулисања имају велики утицај на аутономију јавнотужилачког система. Врховног јавног тужиоца бира Народна скупштина, на период од шест година, на предлог Високог савета тужилаштва, гласовима три петине свих народних посланика.⁶⁰⁴ Високи савет тужилаштва најкасније шест месеци пре истека времена на које је Врховни јавни тужилац изабран, односно у року од петнаест дана од дана доношења одлуке о престанку јавнотужилачке функције, расписује јавни конкурс за предлагање кандидата за избор на највишу јавнотужилачку функцију. У току овог поступка врши се провера испуњености критеријума за избор, односно стручности, оспособљености и достојности кандидата и разматра програм организације и унапређења рада јавног тужилаштва, који пријављени кандидати усмено излажу пред комисијом. Високи савет тужилаштва предлаже само једног кандидата за Врховног јавног тужиоца, а тај предлог мора бити образложен.⁶⁰⁵

Пошто је у питању висока јавна функција, од изузетне важности је питање тачних разлога којим се руководе народни посланици приликом гласања о избору кандидата и могућност преовладавања политичких разлога над стручношћу кандидата који би имали снагу да оповргну предлог Високог савета тужилаштва. Одлука о избору је дискрециони акт парламента у чијем доношењу претежну улогу имају политички (страначки) разлози уместо оних објективних и суштинских.⁶⁰⁶ Сагласно томе, и елементи који приликом одлучивања народних посланика имају одлучујући значај нису предмет ни уставне, ни законске материје, те ту свакако егзистира могућност политичког интервенционизма, који је прикривеног и затвореног карактера и одвија се у посланичким групама. Постоје и мишљења да учешће Народне скупштине у поступку избора високих јавних функционера гарантује већи демократски легитимитет изабраним кандидатима, али то не умањује опасност да политички разлози превагну у односу на објективне квалификације кандидата,⁶⁰⁷ посебно што Народна скупштина располаже пуним капацитетом у вршењу ове изборне функције.

Поред овог директног учешћа у изборном поступку, Народна скупштина после јавног конкурса бира гласовима две трећине свих народних посланика четири истакнута правника, члана Високог савета тужилаштва, који потом бирају главне јавне тужиоце и јавне тужиоце, а који могу у знатној мери утицати на решавање различитих статусних и организационих питања у јавнотужилачком систему. Истакнути правник је недовољно одређен термин, и једини услов који је постављен тиче се захтева за најмање десет година искуства у правној струци. Ако сва четири члана не буду изабрана од стране Народне скупштине, тада се њихов

⁶⁰³ Чл. 99, ст. 2, тач. 3 УРС.

⁶⁰⁴ Чл. 158, ст. 1 УРС.

⁶⁰⁵ Чл. 94, ст. 6 ЗЈТ из 2023. године.

⁶⁰⁶ Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, 517.

⁶⁰⁷ Judicial appointment report, adopted by the Sub-Commission on the Judiciary (Venice, 14th March 2007), CDL-JD (2007)001rev-e, 15th March 2007.

избор преноси у надлежност комисије коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, која одлучује већином гласова.

Међутим, без обзира на резервни начин избора истакнутих правника, Народна скупштина је битан чинилац за састав Високог савета тужилаштва, који делегира кандидате у овај орган, који има значајне уставне компетенције на плану гарантовања самосталности јавног тужилаштва. Истакнути правник би требало својим професионалним ауторитетом да доприноси побољшању рада Високог савета тужилаштва, да учествује у његовом раду на аутономан начин и да одлуке доноси након упознавања са релевантном документацијом настојећи да је поткрепи конкретним и објективним мерилима и што је најважније независно од воље парламента. Сваки члан Високог савета тужилаштва гласа према свом уверењу и савести, али уз преузимање одговорности за свој рад, што је кључно за одупирање свим врстама притиска.

Б) Одговорност Врховног јавног тужиоца пред Народном скупштином

Врховни јавни тужилац одговоран је за рад јавног тужилаштва и за свој рад Народној скупштини, осим за поступање у поједином предмету. То чини достављањем редовног годишњег извештаја о раду јавног тужилаштва у Републици Србији и других ванредних извештаја, које затражи надлежни одбор.⁶⁰⁸ Ови извештаји не могу садржати информације о поступању јавног тужилаштва у конкретном предмету. Редовни годишњи извештај садржи писану квалитативну анализу активности у претходној години Врховног јавног тужилаштва, апелационих, виших и основних јавних тужилаштва и јавних тужилаштва посебне надлежности, и пратећи квантитативни део.

Поступање Народне скупштине након достављања извештаја Врховног јавног тужиоца није предмет регулисања Закона о Народној скупштини,⁶⁰⁹ ни Пословника Народне скупштине.⁶¹⁰ Стога, ови облици извештавања имају за свој исход или стављање *ad acta* или нестављањем у дневни ред, или пак стављањем у дневни ред, уз крајњу последицу која би се огледала у разрешењу Врховног јавног тужиоца. Наведени извештаји представљају и манифестациони облик политичке одговорности Врховног јавног тужиоца, те и њихова даља судбина зависи од констелације политичких снага.

В) Поступак престанка функције Врховног јавног тужиоца

Одлуку о престанку јавнотужилачке функције Врховног јавног тужиоца доноси Народна скупштина, на предлог Високог савета тужилаштва, после спроведеног поступка у којем утврђује разлог за престанак јавнотужилачке функције Врховног јавног тужиоца.

Врховни јавни тужилац може бити разрешен ако је правноснажно осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако је у поступку за утврђивање разлога за његово разрешење утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета тужилаштва, озбиљно штети угледу јавнотужилачке функције и поверењу јавности у јавно тужилаштво.⁶¹¹ Због надређеног положаја готово је незамисливо да Врховни јавни тужилац буде субјект кривичне одговорности, односно субјект провера у

⁶⁰⁸ Чл. 24, ст. 3 и ст. 4 ЗЈТ из 2023. године.

⁶⁰⁹ Службени гласник РС, бр. 9/10.

⁶¹⁰ Службени гласник РС, бр. 20/12.

⁶¹¹ Чл. 103, ст. 1 ЗЈТ из 2023. године.

предистражном поступку, који би резултирали кривичним прогоном и осуђујућом пресудом, што је и генерални недостатак српског правосуђа у погледу капацитета за контролу рада високих јавних функционера. Што се нестручног вршења функције тиче, одређује се у поступку вредновања рада. Међутим, Правилник о критеријумима и показатељима вредновања рада главног јавног тужиоца и јавног тужиоца из 2024. године⁶¹² је изоставио и Врховног јавног тужиоца и јавне тужиоце који функцију обављају у Врховном јавном тужилаштву, што значи да према постојећим одредбама није могуће ни покретање поступка за установљивање и проверу критеријума вредновања рада ових категорија носилаца јавнотужилачке функције. Правилник о дисциплинским органима Високог савета тужилаштва и дисциплинском поступку⁶¹³ уређује дисциплинску одговорност и Врховног јавног тужиоца, прописујући да термин носилац јавнотужилачке функције означава како Врховног јавног тужиоца, тако и главног јавног тужиоца и јавног тужиоца,⁶¹⁴ што указује на јединствени режим дисциплинске одговорности. Ипак, дисциплинске органе именује⁶¹⁵ и разрешава⁶¹⁶ Високи савет тужилаштва, а Врховни јавни тужилац је члан тог органа, и пет чланова тог органа су из редова носилаца јавнотужилачке функције, који су нижег хијераричког ранга у односу на Врховног јавног тужиоца, те ове чињенице маргинализују реалну могућност за покретање дисциплинског поступка и изрицање дисциплинске санкције Врховном јавном тужиоцу.

Г) Законодавна функција

Законодавна делатност, као традиционална функција парламента, обавља се у савременој држави искључиво путем доношења писаних закона, чије су битне одлике прецизност и непостојање мотива, чиме се обезбеђује њихова трајност и стабилност друштвених односа. Савремена законодавна правна техника чини напоре да, с једне стране, избегне честе промене у законодавству, а с друге, да у што већем броју случајева оствари конкретну правду давањем веће гipкости писаном правилу. То се постиже на првом месту остављањем судији све ширег поља слободног оцењивања и на другом месту све чешћом применом тзв. гумених одредаба тј. правних стандарда као што су: добри обичаји, разумно, нормално, злоупотреба права, општа корисност, правичност и сл.⁶¹⁷ Један од услова потребних за остваривање владавине права се састоји не само у доношењу закона од стране легитимне народне скупштине, већ и у доследној примени донетих закона и других прописа.⁶¹⁸ Поред судије, важну улогу у примени закона има и јавни тужилац, који приликом подвођења конкретног чињеничног стања под законску норму, ради спровођења кривичног гоњења, има задатак да отклони крутости и нејасноће апстрактних одредби, али и да пружи предлог за попуњавање правних празнина исправљајући недостатке формулисаног законског текста и прилагођавајући закон савременим околностима. Коначну оцену правилности тужбачеве правне квалификације даје суд када доноси пресуду.

Принцип законитости представља општи постулат у сфери кривичног права, који искључује примену неписаног права, забрањује ретроактивну примену с изузетком кад су норме блаже за учиниоца, афирмише прецизност и одређеност правила и не дозвољава стварање или тумачење значења одредби путем аналогije. Разлози за то тичу се правне

⁶¹² Службени гласник РС, бр. 33/24, 45/24.

⁶¹³ ПДОДП, Службени гласник РС, бр. 33/24.

⁶¹⁴ Чл. 2, ст. 1, тач. 4 ПДОДП.

⁶¹⁵ Чл. 13, ст. 2 ПДОДП.

⁶¹⁶ Чл. 18, ст. 2 и чл. 19 ПДОДП.

⁶¹⁷ Божидар С. Марковић, „О позитивном и о праведном праву“, *Зборник за теорију права* (ур. Р. Лукић), Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука, и теорије права, књ.9, IV, Београд 1990, 38.

⁶¹⁸ С. Б. Поповић (1995), 137.

сигурности, јер би било недопустиво и потенцијално изузетно плодотворно за тешке злоупотребе да се широким методом тумачења правних празнина практично омогућава креирање нових инкриминација или њихових делова, односно других кривичноправних одредби, које иначе нису стриктно прописане законским нормама.⁶¹⁹ У случају двосмислености, закон би требало тумачити рестриктивно, али у корист окривљеног против ког се води истрага или изриче пресуда. То фактички значи да је аналогија изузетно допуштена у кривичном материјалном праву уколико се норма тумачи у корист окривљеног. Супротно томе, аналогија је допуштена у кривичном процесном праву, јер с једне стране, кривично процесно право због своје изразите сложености и велике међусобне повезаности и велике међуусловљености његових одредби, оставља далеко већи простор за постојање правних празнина него кривично материјално право, док је с друге стране, применом аналогије у кривичном процесном праву, начелно далеко мање могуће повредити нечија права и слободе, него што би то био случај са њеном применом у кривичном материјалном праву. Сличност између два случаја – једног који је „покривен“ нормом и другог, који је практично нерегулисан, представља легитимацију и основу за примену аналогије, која се своди на једну врсту премештања или проширења дејства једне норме на ситуацију на коју се она иначе не односи, али је та ситуација слична са оном на коју се норма изворно односи и примењује и јавља се као законска или као судска аналогија.⁶²⁰

На уједначену примену права утичу и измене закона, те тако нпр. Кривични законик,⁶²¹ као органски закон, је од доношења 29. септембра 2005. године до последњих измена у мају 2019. године мењан и допуњаван девет пута. Ове интервенције у законском тексту су имале за циљ отклањање легислативно-техничких пропуста,⁶²² јачање специјалне превенције и гаранцију заштите оштећених увођењем нове мере безбедности забране приближавања и комуникације са оштећеним⁶²³ и забране присуствовања одређеним спортским приредбама,⁶²⁴ као и поспешивање прецизности кривичноправних норми и прописивање нових инкриминација,⁶²⁵ али и промену система казни увођењем доживотног затвора уместо казне затвора од тридесет до четридесет година.

Доминантно је јачање репресивних тенденција кроз пооштравање казни, увођење рестриктивних услова за изрицање мера упозорења, искључивање примене алтернативних кривичних санкција за поједине категорије учинилаца кривичних дела, као и забрана условног отпуста. Повећана заинтересованост и учестало извештавање медија о различитим кривичноправним догађајима и лаички, сентиментални став да је нужно драконско кажњавање у великој мери су допринели ширењу круга инкриминација и повећавању запрећених казни. Осим тога, преблага и толерантна казнена политика судова, која се огледала у узастопном изрицању условних осуда и осуда на казну затвора у границама или испод прописаног законског минимума, комплементарни су фактор који је код законодавца изнедрио појачану легислативну активност у домену кривичног материјалног права, која производи негативне ефекте на конзистентност кривичног закона, као својеврсне „magna charta злочинаца“.⁶²⁶ Обично се као оправдање за измене закона наводи и сложеност

⁶¹⁹ Милан Шкулић, „Начело законитости у кривичном праву“, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду*, 1/2010, vol.58, година LVIII, Београд 2010, 72.

⁶²⁰ М. Шкулић (2022), 10.

⁶²¹ Кривични законик – КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19.

⁶²² Исправка КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 88/05, Исправка КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 107/05.

⁶²³ Закон о изменама и допунама КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 72/09.

⁶²⁴ Закон о изменама и допунама КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.

⁶²⁵ Закон о изменама и допунама КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 121/12, Закон о допунама КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 108/14, Закон о изменама и допунама КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 94/16, када су нпр. уведена кривична дела прогањање, полно узнемиравање, превара у обављању привредне делатности, проневера у обављању привредне делатности, примање мита у обављању привредне делатности, односно у знатној мери је дошло до реформисања кривичних дела против привреде.

⁶²⁶ Игор Вуковић, *Кривично право – општи део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2022, 17.

савремених друштава као и нови облици криминалитета, што само делимично може да објасни ову појаву нарушавања стабилности кривичног права као гране права. Када је реч о европским земљама, додатни разлог за то јесте усаглашавање кривичног законодавства с правом и стандардима ЕУ, као и са релевантним конвенцијама Савета Европе.⁶²⁷ Хармонизација домаћег права са Анексом Међународне конвенције о сузбијања финансирања тероризма⁶²⁸ је такође била један од разлога за последње измене и допуне КЗ.

Поједини аутори сматрају да су законске измене утицале и на јачање положаја јавног тужилаштва, те да је дошло до индиректног ширења тужилачке моћи кроз поштравање казни, забрану њиховог ублажавања и увођење посебних казни за вишеструке повратнике.⁶²⁹ Међутим, законодавне интервенције уз обавезу јавног тужиоца да приликом закључења споразума о признању кривичног дела утврди казну у оквиру прописаног распона, имају супротно дејство, које се састоји у одсуству воље да се закључи споразум због високих казни, а сврха поступања јавног тужиоца не састоји се у исходавању осуде на преоштре казне затвора, већ на оне правичне и пропорционалне тежини учињеног кривичног дела.

Такође, измене кривичног процесног закона донеле су корените измене у организацији послова у јавном тужилаштву почев од експерименталне примене Законика о кривичном поступку из 2011. године⁶³⁰ у поступцима пред државним органима посебне надлежности до октобра 2014. године, када је почео да се примењује и пред јавним тужилаштвима и судовима опште надлежности, који су претходно примењивали другачији концептуално постављен процесни закон, који је био заснован на принципима спровођења истраге од стране истражног судије. Јавнотужилачки концепт истраге довео је до диференцијације процесних функција оптужбе, одбране и вођења поступка, које припадају различитим субјектима, на јавном тужиоцу је терет доказивања тврдњи из оптужног акта, а положај суда је неутралан уз поштовање принципа једнакости оружја и обезбеђења правичног поступка.

Услед интензивне легислативне активности и реформе кривичног материјалног и процесног законодавства нису ретки случајеви да јавни тужилац приликом доношења одлуке о кривичном прогону учинилаца кривичних дела експериментално поступа у примени нових института пребацујући терет њиховог решавања на суд. Ипак, у одређивању зоне кажњивости централно место припада законодавној власти, али се преко правосудних органа – суда и јавног тужилаштва остварује нормативан систем. Слабости законодавне технике, изостављање појединих инкриминација или коришћење бланкетних термина у опису радње кривичног дела и тако одступање од начела легалитета кривичног материјалног права могу представљати стимуланс за криминална понашања и погодовати учиниоцу кривичног дела, али и стварати потешкоће у раду надлежних органа. *Exempli causa*, повећањем цензуса и траженог износа утајеног пореза код кривичног дела пореске утаје⁶³¹ битно је измењена радња извршења, што је утицало на негативан исход кривичних пријава у предметима, у којима је износ пореза био испод новог цензуса. Такође, код кривичног дела неовлашћено држање опојних дрога предвиђен је тежи облик у виду инкриминације, која се састоји у неовлашћеном држању супстанци или препарата који су проглашени за опојне дроге у великој количини.⁶³² Изостанак нужне номотехничке прецизности и недефинисање велике количине опојне дроге довели су основног јавног тужиоца у незавидан положај, јер по проналаску опојне дроге код осумњиченог треба да предузме кривично гоњење за кривично дело које је по запрећеној казни теже и вишеструко неповољније за окривљеног у односу на

⁶²⁷ Зоран Стојановић, „Да ли је Србији потребна реформа кривичног законодавства?“, *Crimen*, 2/2003, 120.

⁶²⁸ Закон о потврђивању Међународне конвенције о сузбијању тероризма, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/02.

⁶²⁹ Вања Бајовић, „Положај и одговорност јавног тужиоца у расправном процесном моделу“, *Правни живот*, 9/2019, том I, Београд, 551.

⁶³⁰ ЗКП, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21, 62/21.

⁶³¹ Чл. 225 КЗ.

⁶³² Чл. 246а, ст. 2 КЗ.

основни облик, код ког се радња извршења састоји у држању недозвољених супстанци у мањој количини за сопствену употребу уз запрећену казну затвора до три године. Процесне последице овакве неодређене норме су различите, јер се за основни облик кривичног дела води скраћени поступак, а за квалификовани облик редовни поступак, пошто је прописана казна затвора од три до десет година. С обзиром на значај заштићеног добра, а то је здравље људи, са последицама дела које се односе на угрожавање здравља, као и чињеницу да је осим посебног заштитног објекта повређен и општи заштитни објекат, који обухвата друштвене односе и друштвене вредности,⁶³³ приликом давања оцено да ли је у питању мања или велика количина опојне дроге треба бити нарочито обазрив и искључити сваки облик паушалног и арбитрарног закључивања.⁶³⁴ Терет доказивања да је у питању велика количина опојне дроге је на јавном тужиоцу, који мора да заузме јасан став, базиран на објективним и упоредивим критеријумима, и да остане конзистентан током целог поступка. Суд, као ни јавни тужилац, нема чврст параметар којим би се водио приликом доношења пресуде, што погађа правну сигурност, јер колико о тој околности мора да води јавни тужилац приликом предузимања кривичног гоњења, толико о њој мора да води и суд при доношењу мериторне одлуке. Оваква непрецизна формулација отвара за суд широко поље за разматрање стварне надлежности због колизије са кривичним делом неовлашћења производња и стављање у промет опојних дрога,⁶³⁵ јер је интенција законодавца и била да се тај облик кривичног дела примењује када неко држи велику количину опојне дроге, а не постоји могућност да се утврди да је она намењена за продају,⁶³⁶ али такође и за пресуђење и анализу различитих критеријума у корист и на штету окривљеног. Екстензивно тумачење велике количине опојне дроге може негативно утицати на положај и права окривљеног у кривичном поступку, а рестриктиван став је латентна опасност за правни систем, генералну и специјалну превенцију и ваљан начин сузбијања криминалитета. Кључно је да примена тежег облика кривичног дела неовлашћено држање опојних дрога представља двоструко погодовање учиниоцу кривичног дела: прво – за тај облик кривичног дела је запрећена блажа казна у односу на казну запрећену код кривичног дела неовлашћења производња и стављање у промет опојних дрога и друго – на то кривично дело не примењује се одредба о забрани ублажавања казне.⁶³⁷ Уместо отклањања неуједначености судске праксе овај тежи облик води извођењу различитих закључака и категоризацији окривљених, чиме се продубљује проблем.

То све говори у прилог чињеници да законодавац може имати снажан утицај на рад јавног тужилаштва, као и суда, који се манифестује на још један начин. Парламент врши и квазисудску функцију, која се изражава у давању амнестије за кривична дела према поименично неодређеном кругу лица. Парламент одлучујући о амнестији доноси закон, тако да је формално у питању специфичан вид законодавне функције.⁶³⁸ Задатак јавног тужиоца је, ако је закон о амнестији ступио на правну снагу пре подношења оптужног акта, да своју одлуку уподоби измењеним нормативним околностима заснованим на закону о амнестији. Стога, са аспекта јавног тужиоца, основне последице амнестије огледају се у аболитицији, тј.

⁶³³ Вања Бајовић, „Злоупотреба опојних дрога и легитимност кривичноправне заштите“, *Crimen*, 3/2017, 533.

⁶³⁴ Закључак о томе да је у конкретном случају у питању мања количина опојне дроге за сопствену употребу требало би доносити на основу оцено околности датог случаја, а пре свега узевши у обзир врсту опојне дроге, затим да ли је реч о зависнику од опојне дроге, као и с обзиром на начин и место на коме се опојна дрога држи, вид. Наташа Делић, „Кривичноправни аспект злоупотребе опојних дрога – законодавство, теоријски ставови, судска пракса“, *Казнена реакција у Србији* (ур. Ђ. Игњатовић), едиција *Crimen*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011, 186.

⁶³⁵ Чл. 246 КЗ.

⁶³⁶ Наташа Делић, *Кривично право – посебни део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2022, 279, чл. 57, ст. 2 КЗ.

⁶³⁷ Наташа Делић, „Unlawful possession of narcotics (Article 246a of the Serbian Criminal Code): Progressive or regressive regulation“, *Дрога и наркоманија – правни, криминолошки, социолошки и медицински проблеми* (ур. М. Милићевић, И. Стевановић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2020, 123.

⁶³⁸ Владан Петров, Марко Станковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020, 245.

ослобођењу од кривичног гоњења, што доводи до доношења решења о одбацивању кривичне пријаве, наредбе о обустави истраге, или одустанка јавног тужиоца од гоњења уколико наведене околности наступе након отпочињања кривичног поступка, на главном претресу. О примени амнестије у случају смањења казне или ослобођења од извршења дела казне суд одлучује решењем по службеној дужности, на захтев јавног тужиоца или осуђеног.⁶³⁹ Амнестијом се нарушава заштитна функција кривичног права, начело једнакости и правичности зарад остварења политичке милости и хуманости. Ипак, услед рестриктивног доношења акта о амнестији, штетне последице по правни систем сведене су на минимум.

Још један закон има велики значај за функционисање јавног тужилаштва, а то је закон о буџету, који је пример закона у формалном, али не и у материјалном смислу. Ово стога што га доноси парламент као законодавно тело по законодавном поступку, али по својој садржини то није закон, јер не садржи *ius novum*, нити ствара ново право или обавезу, већ је прерачун државних прихода и расхода за наредни период. Поред особене садржине, закон о буџету се одваја од већине осталих закона и по томе што је његово важење временски ограничено, а потом се аутоматски гаси.⁶⁴⁰ Без обзира на ову омеђеност роком, овај закон подвлачи границе статусног, оперативног и практичног деловања јавног тужилаштва и има далекосежне последице на рад јавног тужилаштва.

Законодавна иницијатива представља овлашћење за подношење законског предлога ради расправе и усвајања у парламенту, којим се ставља цео законодавни процес у покрет и јесте првобитна замисао онога што ће постати закон.⁶⁴¹ Врховни јавни тужилац као ни Високи савет тужилаштва немају статус овлашћених предлагача закона. Високи савет тужилаштва даје мишљење о изменама или допунама постојећих или доношењу нових закона који уређују положај носилаца јавнотужилачке функције, организацију и поступање јавног тужилаштва, као и других системских закона које јавно тужилаштво примењује или су од значаја за обављање јавнотужилачке функције.⁶⁴²

Нема сметњи ни да Врховни јавни тужилац даје мишљење о предлозима за измену или измени закона, или пак да то иницира, како парламенту, тако и посредно Влади, тј. министру надлежном за послове правосуђа, који би преузео евентуално даље кораке у зависности од образложења, сврсисходности и сл. То произлази и из више важних функција Врховног јавног тужиоца, као што је подношење ванредних правних лекова, чији основ је повреда закона, али и праћење и усмеравање рада јавних тужилаштава и проучавање праксе јавних тужилаштава и судова. До оваквих проактивних, нормативних активности Врховног јавног тужиоца може доћи непосредно или пак на предлог нижих јавних тужилаштава.

Због специфичне материје и начина обављања послова, као и стратешке функције Врховни јавни тужилац би требало да буде снабдевен специјалним правом законодавне иницијативе када је реч о питањима из његове надлежности и тиме да му се омогући директан пут не само на лоцирању неопходности измене и допуне текста закона, него ка парламенту, ради подношења предлога и остваривања воље за исхођовање институционалног деловања. Тиме би се барем у материјалном сегменту смањио монопол који припада Влади на законодавну иницијативу, али и супериоран положај да класификује и цени целисходност и значај предложених нормативних интервенција избегавајући да буду део разматрања надлежних тела Народне скупштине, а потом и на седници.

⁶³⁹ У примени последњег Закона о амнестији, *Службени гласник РС*, бр. 107/12 појавило се као спорно питање примене амнестије у односу на казну затвора која је изречена као замена за изречену новчану казну, али како је ту казну затвора у ствари начин извршења новчане казне не представља основ за примену амнестије, Веско Крстајић, „Амнестија 2012: Нека спорна питања“, *Билтен Врховног касационог суда*, 2/2013, 17.

⁶⁴⁰ Владан Петров, „Парламентарни живот и парламентарно право“, *Архив за правне и друштвене науке 1906-2006* (ур. Б. Лубарда), бр.3-4, Београд 2006, 1660.

⁶⁴¹ В. Петров (2017), 105.

⁶⁴² Чл. 17, ст. 1 тач. 26 Закона о Високом савету тужилаштва - ЗВСТ, *Службени гласник РС*, бр. 10/23.

4.4.2. Однос јавног тужилаштва и извршне власти

Систем власти према важећем УРС „преписан” је из Устава РС из 1990. године. То је, у основи, парламентаризам, јер је Влада политички одговорна парламенту и она може предложити председнику Републике да распусти парламент. Председника Републике бирају непосредно грађани и строго формално није део егzekутиве пошто је прописано да је Влада носилац извршне власти, а да председник има интегративну функцију, тј. „изражава државно јединство Републике Србије”. Његова уставна овлашћења су изнад оних која има шеф државе у парламентарном систему, који код нас почива на мекој подели власти и егzekутива је у ширем смислу бифеална.⁶⁴³ За овај систем власти конституционалисти сматрају да „има спољашња обележја мешовитог система, али нагиње ка рационализованом парламентарном систему”,⁶⁴⁴ називају га и „рационалним парламентаризмом”⁶⁴⁵, и требало је да послужи као прелазни облик док прилике не сазру за праву парламентарну демократију.⁶⁴⁶

Извршну власт у Републици Србији, као једну од три кључне државне функције парламентарној демократији, чини Влада, као ефективни носилац, који има важна овлашћења на пољу усмеравања правца развоја државе у спољној политици, као и прерогативе у извршавању закона и других општих аката, усклађивању и надзирању рада органа државне управе, као и у поступку избора носилаца јавних овлашћења у унутрашњим оквирима. УРС не омогућује председнику Републике да буде носилац егzekутиве, и не даје му средства на основу којих би могао да утиче на рад Владе.⁶⁴⁷ Он има улогу стабилног дела егzekутиве, али не са активним учешћем, што је препуштено Влади, већ му је додељена улога пасивног дела егzekутиве који модерира или посредује између Владе и Народне скупштине.⁶⁴⁸ Његове компетенције усмерене су на одржавање равнотеже између Народне скупштине и Владе.

Неспорно је и да у периоду истраживања постоји неподударање стварности и слова устава, што је битно обележје система хоризонталне поделе власти, будући да политички живот одликује доминантна позиција егzekутиве превасходно у односу на законодавну власт и јак утицај председника на Владу. Улога парламента у стварању права је последњих година значајно преображена, јер је све веће учешће извршне власти, тј. Владе, која фактички има монопол на законодавну иницијативу, а тиме се и одлучујућа улога у управљању друштвом преноси са парламента на извршну власт. Уместо доследног и делотворног отелотворења принципа поделе власти, уставна стварност оправдава теоријско конституисање институционалног модела који обједињује елементе и парламентарног и председничког система тзв. полупредседничког система, који карактеришу избор председника непосредно или посредно од стране грађана и политичка одговорност владе пред парламентом.⁶⁴⁹ Председник постепено узурпира послове Владе преузимајући примарну улогу конструктора у политичком, привредном и друштвеном уређењу. Реч је о процесу поремећаја равнотеже у систему поделе власти и његов фактички преображај у искварени председнички систем, премда је намера уставотворца била да установи шефа државе као неутралну и модераторну

⁶⁴³ В. Петров (2024), 235.

⁶⁴⁴ Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд 2009, 208.

⁶⁴⁵ Дарко Симовић, „Узроци президентијализовања парламентаризма и домети уставног инжењеринга у Републици Србији“, *Парламентаризам у Србији* (ур. Д. Симовић, Е. Шарчевић), Фондација центар за јавно право, Сарајево 2018, 53.

⁶⁴⁶ Председника Републике бирају непосредно грађани и формално није део егzekутиве („Влада је носилац извршне власти”). Председник „изражава државно јединство Републике Србије”. То је, како уставна теорија одређује, улога „модератора” или „посредника” у односима између извршне и законодавне власти, вид. В. Петров (2017), 596-597.

⁶⁴⁷ Миле Дмичић, Милан Пилиповић, „Моћ органа извршне власти и остварење правне државе – нормативно и стварно“, *Владавина права и правна држава у региону* (ур. Г. Марковић), Источно Сарајево 2014, 81.

⁶⁴⁸ Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет – Службени гласник, Београд 2008, 305.

⁶⁴⁹ *Ibid.*, 141-142.

власт која ће посредовати у сукобима две ефективне власти, легислативе и егzekутиве.⁶⁵⁰ Јачање улоге председника Републике резултат је ауторитета испољеног у личности председника и његовом настојању да утиче на решавање различитих питања од значаја за грађане.

Наведене карактеристике вршења извршне власти одсликавају се и на однос ове гране власти и јавног тужилаштва, који стоје у одређеној, вишедимензионалној корелацији. Пре свега, у програму сваке Владе садржан је, између осталих и задатак, који подразумева обрачунавање са најтежим кривичним делима, организованим криминалом, корупцијом итд, те се у последње време све већи публицитет даје откривању кривичних дела и привођењу делинквената правди. Иако је реч о начелним циљевима, њихово остваривање је тесно повезано са радом јавног тужилаштва, као органа кривичног гоњења и оно је константно, јер заинтересованост за ова питања траје током читавог мандата Владе, као и председника Републике. Министарство унутрашњих послова, један од најважнијих ресора Владе, остварује тесну сарадњу са јавним тужилашвом, и припадници овог министарства, у оквиру ког функционише Дирекција полиције, учествују у расветљавању кривичних дела за која се гони по службеној дужности и прикупљању доказа првенствено у фази предистражног поступка, којим руководи јавни тужилац. На овом пољу самосталност јавног тужилаштва је од суштинског значаја за владавину права и степен одвојености односно везаности за извршну власт одређује и модел кривичног поступка и процесни положај јавног тужилаштва. Министар надлежан за послове правде члан је по положају Високог савета тужилаштва, државног органа одговорног за самосталност јавног тужилаштва. Председник Републике овлашћен је изузетно да одређеним окривљенима да помиловање, чиме задира у вршење јавнотужилачке и судијске функције, јер се последице помиловања огледају у аболицији. Сагласно наведеном, и при констатацији да постоје сегменти прожимања послова извршне власти и послова из делокруга јавног тужилаштва, важно је елементе међусобних утицаја елаборирати и размотрити питање капацитета јавног тужилаштва да самостално врши послове из своје надлежности и отклони сваки недозвољен утицај, ради ефикасног спровођења кривичног гоњења.

А) Однос јавног тужилаштва и Владе

Од јавног тужилаштва се очекивало, а и даље се очекује, да буде продужена рука државе и спроведе, без приговора, политику кривичног прогона, која ће бити упамћена и примећена од стране грађана. Уврежено је лаичко гледиште да јавно тужилаштво треба кроз примену кривичноправних прописа и репресивних мера да испоручи прокламоване поруке, дефинисане од стране извршне власти путем средстава јавног информисања. То је последица природе посла извршних органа, који делују под пресијом свакодневних задатака и империјалистички и не могу увек да се одвоје од извесних практицистичких гледања. У јавности се оставља утисак да је полиција предузела кључне радње и лишила слободе осумњичене, представници полиције и извршне власти учестало саопштавају грађанима која лица су и за која кривична дела ухапшена, они су ти који преко медија чине јавности доступним поверљив доказни материјал. Иако се од тренутка лишења слободе укида тајност предистражног поступка, публицитет у почетној фази истраге може озбиљно да наруши извођење доказа, да упозори сараднике организоване криминалне групе, који располажу читавим ланцем посредника, да су њихове радње биле предмет обраде и повреди претпоставку невиности ухапшених лица. Из ових разлога, одлуку о садржини и опсегу информација о покренутој истрази и треба искључиво да доноси јавни тужилац и то не само

⁶⁵⁰ Дарко Симовић, „Уставна ригидност у Републици Србији – Узроци и последице“, *Правни живот*, 12/2017, том IV, 624.

кад је реч о тешким кривичним делима,⁶⁵¹ већ у свим случајевима и на свим нивоима рада. С тим у вези, ЕСЈП у контексту заштите права на правично суђење истиче да надлежни органи морају пажљиво, тактички и опрезно обавештавати јавност о кривичним истрагама које су у току поштујући претпоставку невиности окривљеног. Важан је прави избор речи у изјавама јавних функционера пре него што неко буде изведен пред суд и пре доношења пресуде.⁶⁵²

Поред тога, Врховни јавни тужилац ретко иступа у јавности, као и други носиоци јавнотужилачке функције упркос чињеници да су у демократским земљама они јавне личности које уживају велики ауторитет и чија дужност је да пружи информације о свом раду и у ширем смислу заштите друштво од девијантног понашања, што ствара уверење да јавни тужилац нема потпуну контролу над радом извршне власти, односно превасходно полиције. Врховни јавни тужилац треба да има конструктивну, проактивну улогу у јавном иступању, а један од адекватних поступака на том плану би било доношење стратегије кривичног гоњења, која би садржала списак приоритетних кривичних дела и главне области заштите јавног интереса, као нпр. надзор над билатералним инвестиционим уговорима, подношење ванредних правних лекова у грађанским и управним стварима и сл. Ова стратегија би требало да има дејство смернице нижим јавним тужиоцима за поступање и да буде систематизована према врсти јавних тужилаштава. У Републици Србији Врховни јавни тужилац не доноси овакву стратегију, већ пре ступања на функцију сачињава програм унапређења јавнотужилачке организације и указује на потребу за обрачунавањем са организованим криминалом, тероризмом и корупцијом, уз повећање кадровског и просторног капацитета. Међутим, пошто је Република Србија у поступку европских интеграција и за напредовање мора испунити обавезе из Поглавља 23 и 24, главне елементе будуће стратегије кривичног гоњења Врховног јавног тужиоца требало би тражити у ефикасном сузбијању организованог криминала, корупције, прања новца, одузимања имовине проистекле из кривичног дела и сл.⁶⁵³ Без конституисања стратешког оквира приоритетних кривичних дела од стране Врховног јавног тужиоца, који би био водећи модел поступања нижих јавних тужилаца, кривично гоњење остаје на клизавом терену, јер формално предистражни поступак усмерава јавни тужилац, а фактички извршна власт и у оквиру ње полиција, која спроводи оперативно-тактичке мере, од којих зависи ефикасност у прикупљању доказа и реализација акција хапшења осумњичених. Комплементарно томе, сваки акт извршне власти који на било који начин задире у право одлучивања о кривичном гоњењу осумњичених или фокусирање акције на ужи круг лица или одређену врсту кривичних дела, а који се по природи ствари врши латентно преко Врховног јавног тужиоца, представља притисак и акт у супротности са императивним прописима и самосталношћу јавног тужилаштва као државног органа.

Влада усваја планска документа тј. акционе планове, стратегије и програме за сузбијање тешких или изузетно заступљених кривичних дела, нпр. трговина људима,⁶⁵⁴

⁶⁵¹У складу са чл. 27, ст. 2 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције - ЗОНДООКТК, *Службени гласник РС*, бр. 94/16, 87/18 и 10/23 подаци из предистражног поступка и истраге у свим поступцима за кривична дела организованог криминала, тероризма и корупције не могу се јавно износити без одобрења надлежног јавног тужиоца. То је још једна од манифестација руководствене улоге тужиоца, која треба да каналише досадашњу праксу органа унутрашњих послова да након хапшења осумњичених учине доступним медијима и јавности податке о месту, времену и начину вршења кривичних дела и хапшење осумњичених.

⁶⁵² Пресуда ЕСЈП *Daktaras v. Lithuania*, 42095/98, 10. октобар 2000. године, 41.

⁶⁵³О овом питању у Португалији доноси се посебан закон о криминалној политици, у ком се периодично установљавају приоритети у кривичном гоњењу и оријентир у поступању надлежних органа с циљем сузбијања утврђених врста кривичних дела, као што су нпр. тероризам, неовлашћена продаја и стављање у промет опојних дрога, трговина људима, насиље у породици и др, а то је актуелно Закон бр. 51/23 од 28. августа 2023. године, *Републички гласник* бр. 166/23, Серије I од 28. августа 2023. године, <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/51-2023-220949538>, 26. март 2025. године.

⁶⁵⁴ Програм за борбу против трговине људима у Републици Србији за период од 2024. до 2029. године, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php>, 27. јануар 2024. године.

против безбедности јавног саобраћаја и слично, у којима након анализе постојећег нормативног стања и важећих међународних стандарда настоји да дефинише институционалан оквир и успостави свеобухватан, координисан и одржив приступ органа за спровођење закона, а посебно јавног тужилаштва у борби против криминала кроз јачање система превенције и кривичног гоњења и обезбеђивање заштите жртава. Због тога је важно да горуће криминалне тачке буду обухваћене и стратегијом кривичног гоњења Врховног јавног тужиоца, јер се тиме комплементарно фокус деловања појединих јавних тужилаца усмерава на стварну проблематику и са генералног плана рад јавног тужилаштва се усмерава ка појединачним случајевима.

Влада је искључиви предлагач закона о буџету и врста и висина средстава којима ће располагати јавна тужилаштва, односно Високи савет тужилаштва у многоме зависе од воље извршне власти. Влада одређује и основицу за зараде носилаца јавнотужилачке функције и тужилачког особља, чиме додатно утиче на материјалну стабилност јавног тужилаштва. Осим тога, у надлежности Владе је и обезбеђење и старање о материјално-техничким, просторним и другим условима за рад јавних тужилаштава, што је битан сегмент јавнотужилачког посла.

Б) Однос јавног тужилаштва и полиције

Јавно тужилаштво је самосталан државни орган, а то својство обухвата следеће елементе:

1. засебну организациону структуру, одвојену од других државних органа, која има своје утемељење у уставним нормама,
2. ексклузивну надлежност у виду кривичног гоњења,
3. одсуство спољних утицаја приликом вршења послова из своје надлежности.

Јавно тужилаштво предузима кривично гоњење, што значи да има обавезу да руководи предистражним поступком, у ком се предузимају активности и мере ради откривања кривичних дела и прикупљања доказа, спроводи истрагу и заступа оптужни акт пред судом у име државе, али у јавном интересу, који је шири од државног. Реч је о изворним компетенцијама јавног тужилаштва, које су утврђене УРС и израз су начела акузаторности у кривичном поступку. Деловање у јавном интересу намеће обавезу јавном тужиоцу да изврши детаљне провере, да предузме кривично гоњење када постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности, да спроведе истрагу и донесе закониту и аргументовану одлуку, али и да поступа ажурно, правично и непристрасно у сваком конкретном случају. Приликом вршења ових надлежности јавни тужилац није изолован из правног система, већ функционише у интеракцији са другим државним органима. У предистражном поступку тесно сарађује са полицијом, која је саставни део Министарства унутрашњих послова, које је инкорпорисано у састав Владе.

Након доношења ЗКП улога јавног тужиоца је знатно модификована и из једног пасивног органа са претежно канцеларијским типом посла постао је руководилац предистражног поступка, иницијатор, контролор предузимања радњи и мера од стране полиције и орган истраге. Већа овлашћења јавног тужиоца у предистражном поступку претпостављају јасно разграничење надлежности, расподеле моћи и одговорности за предузете радње и у основи стављање рада полиције под мониторинг јавног тужиоца. То се обезбеђује превасходно процесним механизмима, као што су: овлашћење јавног тужиоца да нареди предузимање законом установљене доказне радње или мере за откривање кривичног дела и учиниоца, подношење захтева за прикупљање обавештења од стране јавног тужиоца, прописивање рока за поступање полиције и ефикасност инструмената за позивање на одговорност у случају да полиција не поступи по захтеву јавног тужиоца, укључујући и обавезивање полиције да сваки налог јавног тужиоца изврши и о томе без одлагања достави

извештај, да о прикупљеним сазнањима и предузетим радњама хитно и свеобухватно обавести јавног тужиоца. Поред процесних, важна су и институционална средства, као што су јаке гаранције самосталног положаја јавног тужиоца и подвргавање рада полицијских службеника контроли јавног тужиоца.

Полиција остварује своју делатност на репресивном плану, односно врши послове које се састоје у откривању кривичних дела, проналаску и хапшењу учиниоца кривичних дела, прикупљању и обезбеђењу доказа. Остваривање те примарне функције полиције у сузбијању криминалитета претпоставља и одређене услове. Прво, она мора бити кадровски и технички тако опремљена да одговори на изазове актуелног криминалитета, који се у свом структуралном смислу све више усавршава и на кадровском и на техничком нивоу. Друго, делатност полиције мора се одвијати на начелу законитости, дакле у складу са уставом, законом и другим прописима; антикриминално деловање не сме добити вид криминалног понашања. Треће, без сарадње са грађанима реалне могућности полиције у откривању кривичних дела и учинилаца су у великој мери ограничене. Најзад, значај функција које врше полицијски органи и њихова овлашћења неспојиви су са злоупотребом, корупцијом, вршењем насиља, испољавањем моћи у односу на грађане и сл.⁶⁵⁵

Ови елементи су предуслови за успешно вршење полицијских послова, а како јавно тужилаштво нема сопствени истражни апарат да би могло да предузима непосредно и независно од полиције теренске и тактичке радње и мере, полиција такве послове обавља по налогу јавног тужиоца и у кривичним обрадама представља извршни сервис јавног тужилаштва. Полиција је дужна да о сваком кривичноправном догађају који буде пријављен обавести јавног тужиоца, који даје налоге и упутства за даље поступање. Може се поставити питање времена када полиција треба да обавести јавног тужиоца у случају да је спорно да ли се у радњама пријављеног лица стичу елементи кривичног дела које се гони по службеној дужности. Будући да полиција у складу са Законом о полицији има стандардизована овлашћења да врши претходне провере,⁶⁵⁶ да је реч о органу са обученим кадром специјализованим за откривање и сузбијање различитих облика криминалитета, не би требало да контактира јавног тужиоца док не прикупи обавештења од учесника конкретног догађаја или друге материјалне доказе, на основу којих би могла да реферише о спорном догађају јавном тужиоцу пружајући тачне, комплетне и сигурне податке, подобне за правну квалификацију конкретног чињеничног стања. Полиција је најчешће прва и обавештена о учињеном кривичном делу, прва која изађе на лице места да обезбеди трагове и доказе кривичног дела и док не дође јавни тужилац или не буде му реферисано конкретно чињенично стање, има монопол над релевантним информацијама. У хитним случајевима, када постоје основи сумње да је учињено тешко кривично дело, полицијски инспектори располажу информативном предношћу и први излазе на место извршења кривичног дела, врше форензички преглед лица места, по налогу јавног тужиоца, који обавезно излази на увиђај и усмерава и прати теренски и форензички рад полиције.

У случају да оштећена страна достави кривичну пријаву директно јавном тужиоцу, ради оцене вероватности њених навода, јавни тужилац може поднети захтев за прикупљање потребних обавештења полицији, која прибавља документацију, прикупља обавештења од учесника кривичноправних догађаја, предузима мере да се пронађу учиниоци и да се открију и обезбеде трагови кривичних дела и предмети који могу послужити као доказ. Полиција све те активности и радње предузима у што краћем року по налогу јавног тужиоца и дужна је да

⁶⁵⁵ Љубиша Лазаревић, „Место и значај кривичног законодавства у сузбијању криминалитета“, *Реалне могућности кривичног законодавства у сузбијању криминалитета*, Удружење за кривично право и криминологију Југославије, Београд 1997, 26.

⁶⁵⁶ Чл. 47 Закона о полицији - ЗоП, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18, 87/18, приликом предузимања мера и радњи полицијски службеници су, између осталог, овлашћени да врше полицијско опажање, опсервирање, снимање на јавним местима, спроводе полиграфско испитивање, трагају за лицима и предметима и предузимају мере циљане потраге и мере за отклањање непосредне опасности, као и да врше криминалистичко-форензичку регистрацију, узимање других узорака и криминалистичко-форензичка вешачења и анализе.

га редовно извештава о резултатима, ради даљег усмеравања и старања о законитом прикупљању доказа и заштити људских права и слобода, што су примарни задаци јавног тужиоца.

Ипак, на том пољу се налазе тачке могућих утицаја егзекутиве на рад јавног тужиоца. Уколико нпр. предмет са елементима корупције има политичку конотацију, и поред инструмената којим по ЗКП⁶⁵⁷ располаже јавни тужилац да полиција експедитивно поступа, као што су обавештење начелника полицијске станице или управе и чак и министра надлежног за унутрашње послове о непоступању по захтеву за прикупљање потребних обавештења, дешавају се случајеви да провере навода кривичне пријаве полиција врши у дужем периоду или пак недовољно ефикасно и селективно. То успорава предистражни поступак и утиче на квалитет и динамику прикупљања доказа, јер се са протеком времена смањује могућност ефикасног прикупљања доказа. Поред тога, долази и до изостанка процесуирања високих функционера и остваривања циљева сузбијања корупције на високом нивоу. Разлози за то, с једне стране, леже у отежаним могућностима за прикупљање доказа у смислу да нпр. примена посебне доказне радње тајно праћење и снимање може бити скопчана са техничким потешкоћама и неприметно постављање видео надзора у канцеларији функционера, као просторији где је ограниченом кругу лица дозвољен улаз, а са друге стране, у непостојању чврсте воље за проверу законитости радњи како конкретног функционера тако и других инволвираних лица и одсуству аутономије и конспирације истражних органа у предистражном поступку. Ове опструкције нису директно уперене на личност јавног тужиоца, већ су прикривене, усмерене на конкретан предмет и чине да резултати кривичне истраге изостану.

Достављање обавештења министру надлежном за унутрашње послове да одређена полицијска јединица није поступила по захтеву за прикупљање потребних обавештења је деклараторне природе, и осим указивања министру на неажурност и неефикасност појединих полицијских службеника нема значајнијих практичних последица. Јавни тужилац успоставља директну кореспонденцију са министром, али то није гаранција да ће министар стварно и деловати, а у случају да он не предузме мере, није предвиђено да ће трпети било какве штетне последице, нити да је дужан да обавезе полицијске службенике да без одлагања предузму провере. Јавни тужилац има активну легитимацију за покретање дисциплинског поступка против полицијског инспектора, који није благовремено и ефикасно поступио по захтеву за прикупљање потребних обавештења,⁶⁵⁸ чији је основ у ЗКП, а тим овлашћењем располаже и руководиоца организационе полицијске јединице или друго лице које он овласти по Закону о полицији,⁶⁵⁹ што указује на неусклађеност ових закона и важност постојања инструмената јавног тужиоца којим би контролисао рад полицијских инспектора.

Такође, постоје ситуације када уместо повиновању налогу јавног тужиоца због деловања у кривичном поступку, полицијски инспектор поступа по налогу својих претпостављених и настоји да обухвати кривичном пријавом лица, односно кривична дела, која нису била предмет конкретне криминалистичке обраде. Тада јавни тужилац мора располагати професионалним ауторитетом и капацитетом да размотри околности конкретног чињеничног стања и не дозволи подношење неаргументованих и неутемељених кривичних пријава, већ да окрене правац поступања ка конкретним и доказивим кривичноправним радњама и тако оствари ефективну контролу над полицијом и спречи недопуштене утицаје. Када јавни тужилац одреди задржавање осумњиченом, то лице се не налази „под влашћу полиције“, већ јавни тужилац одлучује када ће га саслушати и које радње ће даље у односу на то лице предузети. Задржавање претпоставља да кривична пријава која се подноси против конкретног осумњиченог садржи и доказе. То је изузетно важно, јер је пре доношења ЗКП велики број кривичних пријава био заснован искључиво на признању осумњиченог у

⁶⁵⁷ Чл. 44 ЗКП.

⁶⁵⁸ Чл. 44, ст. 3 у вези са ст. 2 и ст. 1 ЗКП.

⁶⁵⁹ Чл. 210, ст. 2 ЗоП.

полицији, које је осумњичени у каснијој фази кривичног поступка опозивао, наводећи да је био изложен полицијској тортури, која је довела до изнуђеног признања.⁶⁶⁰ Имајући у виду правне последице неоснованог лишења слободе и осуде, јавни тужилац није дужан да због претпостављеног јавног интереса гони свако сумњиво лице, већ само оно за које пронађе и открије доказе који га компромитују и уколико он оцени да јавни интерес постоји уз постојање одређеног доказног квантума који посредно или непосредно указује на постојање основа сумње да је осумњичени учинио кривично дело за које се гони по службеној дужности. Другим речима, притисак на рад јавног тужиоца од полицијских структура може бити испољен у примарној фази кривичног поступка кроз исхођавање задржавања одређеног лица. Такав вид интервенције може бити непосредан и усмерен на конкретног јавног тужиоца или пак посредан и може бити упућен поступајућем јавном тужиоцу преко главног јавног тужиоца.

Такође, када се након учињеног кривичног дела од стране непознатог лица у предистражном поступку прикупљају докази, јавни тужилац мора бити упознат са конкретним кривичноправним догађајем, прикупљеним траговима и доказима и у координацији са полицијом наставити даљи рад. У том контексту не би требало ни да прихвати иницијативу полиције за одређивањем биолошког - ДНК вештачења трагова пронађених на месту извршења кривичних дела без других прикупљених доказа, који би непосредно указивали на конкретног учиниоца кривичног дела, јер та изолована радња није довољно кредибилна ако не може да се повеже са другим прикупљеним доказима, те резултати изостају. Због тога је од изузетне важности да јавни тужилац поступа проактивно, али и да се током дежурства помно и систематично укључи у расветљавање свих релевантних чињеница. Ту је важно пронаћи адекватан резон и меру како би се оставио простор полицији да даље истражује, али и да законито и рационално поступа.

Функционална и интерактивна сарадња јавног тужиоца са полицијом је одлучујући фактор успешности предистражног, али кривичног поступка уопштено, јер јавни тужилац током целог поступка располаже углавном са доказима који су обезбеђени у предистражном поступку. Због тога консултације јавног тужиоца са полицијом у сложеним предметима везаним за кривична дела организованог криминала, корупције, тероризма и сл. имају велики значај, јер се у дужем периоду прати деловање организатора и припадника организованих криминалних група. Полиција периодично доставља извештаје о резултатима експлоатисања посебних доказних радњи и јавни тужилац цени њихов значај и усмерава даљи правац предистражног поступка постављајући се као чувар законитости. У великој мери успешност посебних доказних радњи зависи од умешности полицијских инспектора током нпр. тајног надзора комуникације и тајног праћења и снимања или квалитета рада полицијских службеника код ангажовања прикривеног иследника.

Ретко се дешава да формална истрага доведе до нових доказа ако се изузму искази оштећених и сведока. Јавни тужилац је дужан да одређује начин прибављања доказа почев од оних класичних метода, као што је дактилоскопија, до коришћења савременијих и скупљих, као што су биолошка тзв. ДНК вештачења, јер је неопходно прикупити што више различитих доказа, како предмет не би био базиран као што је био то случај раније искључиво на признању окривљеног у полицији.⁶⁶¹ Често се и у стручној литератури истиче да јавни тужилац у принципу има више склоности ка прикупљању оптужних доказа у истрази, али да је проблем јавнотужилачке непристрасности у истрази донекле повезан и са уставноправним положајем јавног тужиоца, којем се за разлику од судије, гарантује самосталност, али не и независност.⁶⁶² Међутим, када одређује и спроводи доказне радње од вештачења, као егзактних метода, до испитивања сведока, јавни тужилац не може унапред знати њихове

⁶⁶⁰ Вид. пресуду ЕСЈП *Stanimirovic v. Serbia*, 26088/06, 18. октобар 2011. године.

⁶⁶¹ Вид. пресуду ЕСЈП *Ramsahai and others v. Holland*, 52391/99, 15. мај 2007. године.

⁶⁶² Милан Шкулић, „Државно веће тужилаца и јавно тужилаштво у Србији у светлу важећих законских и уставних решења и могуће/пожељне промене“, *Државно веће тужилаца у светлу најављених измена Устава* (ур. М. Шкулић *et al.*), Београд 2016, 47.

результате, а они могу ићи и у прилог окривљеном. Осим тога, на квалитет истраге одражава се неспорно и институционална организација јавног тужилаштва и капацитет конкретног јавног тужиоца да контролише рад полиције и одупре се негативним утицајима унутар сопственог система. Чак и када предистрагу и истрагу спроводи компетентан јавни тужилац може доћи до опструкција и ограничења у размерама до којих се може допрети до одређених криминалних структура и ажурном поступању, јер је полиција организационо засебан орган који делује под окриљем и диктатом извршне власти.

Дакле, између полиције и јавног тужиоца на свим нивоима рада, тј. и када полиција и када јавни тужилац иницира провере, мора постојати функционална повезаност, координација у раду и кооперативност, уз императивну улогу јавног тужиоца и субординираност полиције јавном тужиоцу, ради прикупљања квалитетних и законитих доказа. Овлашћења и умешност јавног тужиоца у корелацији са јаком специјализованом полицијом и континуираном координацијом активности јесу основа на којој се темељи успешност истражних органа. Квалитет и врста прибављених доказа уз правовремене реакције надлежних органа база су за основаност и поткрепљеност кривичне оптужбе и ваљано пресуђење. Специјализовани, делотворни и одговорни државни органи и њихово поступање у кривичном поступку на законит начин и без одуговлачења права су препрека криминалитету, који нарушава фундаментална начела демократског уређења, принцип правне државе и поверење грађана у државне институције.

У новије време постоји и тенденција успостављања концентрације послова у јавним тужилаштвима предвиђањем руководствене улоге тужиоца у ударним групама и заједничким истражним тимовима, који се формирају ради ефикаснијег и непосреднијег деловања. Реч је о посебним, непосредним односима сарадње између јавног тужилаштва и полиције, као што су: ударне групе и заједнички истражни тимови.

*Ударна група*⁶⁶³ представља мултидисциплинарни истражни тим, који ради на прикупљању доказа, размени података и обавештења о кривичним делима. Њоме руководи главни јавни тужилац или јавни тужилац, који води предистражни поступак. Образује се у Јавном тужилаштву за организовани криминал и посебним одељењима виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције. О томе формално доноси одлуку надлежни главни јавни тужилац по прибављеној сагласности Врховног јавног тужиоца.⁶⁶⁴ Ударна група формира се за рад на конкретном предмету, тако да јој је ограничен период трајања. Њен састав одређује руководица, а чине је полицијски службеници и запослени у државним и другим органима,⁶⁶⁵ који имају знања и практична искуства која могу да допринесу откривању начина вршења кривичних дела. Предуслови за успех у деловању ударне групе су и постојање оперативног акционог плана, прецизна расподела задатака и утврђивање оптималних истражних и тужилачких стратегија. Ударне групе несумњиво означавају савремене видове деловања органа гоњења, који треба да омогуће бржу и отворену размену информација са терена и прикупљених доказа између чланова без потребе за достављањем формалних захтева. Непосреднији рад и константно реферисање, упућеност полицијских службеника на јавног тужиоца и конструктивни мониторинг јавног тужиоца олакшава вођење специфичних и комплексних истрага. Такође, канал комуникације између јавног тужилаштва, полиције и других релевантних служби је у потпуности отворен, без интервенисања хијерархијских структура, а таква бржа и непосреднија сарадња и директна анализа и претресање података на састанцима тима, треба да доведе до ефикаснијег откривања и гоњења учинилаца кривичних дела.

Иако су ударне групе нови модел повезивања и пословног удруживања јавног тужилаштва и полиције у оквиру државне јурисдикције, на одређени начин може се рећи да

⁶⁶³ Чл. 21 ЗОНДООКТК.

⁶⁶⁴ Чл. 21, ст. 2 ЗОНДООКТК.

⁶⁶⁵ Чл. 23, ст. 1 ЗОНДООКТК.

су пандам *заједничким истражним тимовима*,⁶⁶⁶ који се образују у оквиру међународне сарадње када криминал има транснационалну димензију. Заједнички истражни тим се образује на основу споразума о формирању и чине га представници јавног тужилаштва и полиције две или више држава потписница, који учествују у вођењу предистражног поступка. Конкретно, у Републици Србији споразум о заједничком истражном тиму са надлежним органом стране државе закључује министар надлежан за правосуђе.⁶⁶⁷ Формалан облик закључења споразума о заједничким истражним тимовима повлачи за собом обавезне елементе за уговорање. У прву групу спадају они елементи који произилазе из природе споразума које закључују две или више суверене државе и у другу они који се заснивају на принципима добре праксе и препорукама Евроцаста.⁶⁶⁸ Споразум обавезно садржи правни основ, кривично дело, поље деловања, вође тима, период трајања и сврху, која се односи на оперативне мере и прикупљање доказа ради кривичног гоњења и главне методе рада у правцу размене информација. Састав тима одређује посебно вођа тима, који је по правилу тужилац и он бира чланове из тужилаштва и полиције, који су овлашћени да поступају у конкретној кривичноправној ствари, тј. врше провере, сачињавају акте, међусобно комуницирају са другим члановима тима итд. Резултат деловања заједничких истражних тимова огледа се у истовременом организовању тзв. дана за акцију, ради окончања предистражног поступка и једновременог и синхронизованог хапшења осумњичених у више различитих држава, или пак у покретању кривичног поступка у једној од држава у зависности од начина извршења кривичних дела, концентрације доказа, места хапшења учинилаца итд.

Руководећа улога јавног тужиоца у предистражном поступку треба да прати поред кривичнопроцесних механизма за каналисање рада полиције и конкретна овлашћења јавног тужиоца на плану решавања *кадровских питања полицијског особља*. То је за сада постигнуто у одређеној мери само када је реч о јавним тужилаштвима са посебним надлежностима и специјализованим полицијским јединицама које раде са њима. Оне имају *искључиву и уједно ексклузивну надлежност у вршењу полицијских послова* и поступају по захтевима за прикупљање потребних обавештења надлежних јавних тужилаштава. Комплементарно томе, ниједна друга служба у оквиру Министарства унутрашњих послова, без обзира на обученост и квалитет кадра, нема законска овлашћења да врши провере у посебној материји организованог криминала и учествује у предистражном поступку. Такво решење темељи се на неопходности организовања посебних служби које ће поседовати капацитет и компетентност да свеобухватно удовоље захтевима надлежних јавних тужилаштава. Није дозвољена ни делегација полицијских послова везаних за обраду података у посебној материји ни на једну другу службу у полицијској структури, без обзира на правни извор из ког надлежни црпе таква овлашћења. Уколико би било дозвољено поверавање обављања тужилачких послова другом јавном тужилаштву од стране нпр. Врховног јавног тужилаштва, или делегирање полицијских задатака другом органу у саставу

⁶⁶⁶ Чл. 19 Конвенције УН против транснационалног организованог криминала - КТОК, Закон о потврђивању наведене Конвенције, *Службени лист СР Југославије – Међународни уговори*, бр. 6/01, и чл. 20 Другог додатног протокола уз Европску конвенцију о међусобном пружању правне помоћи у кривичним стварима, Закон о ратификацији наведеног Протокола, *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори*, бр. 2/06.

⁶⁶⁷ Чл. 96 Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима - ЗМППКС, *Службени гласник РС*, бр. 20/09.

⁶⁶⁸ Више о томе видети Приручник о заједничким истражним тимовима, GIZ у оквиру пројекта „IPA 2010 – Борба организованог криминала и корупције – Јачање тужилачке мреже“, Београд, 2014, 13-14; у прву групу спадају следећи елементи: правни основ, стране - државе и надлежне власти, учесници - међународна тела, сврха – информације о кривичном делу, период и место на којем ће заједнички истражни тим деловати, а у другу групу спадају: оперативни акциони план, метод комуникације у оквиру тима (језик, преводиоци), вођа или вође заједничког истражног тима, чланови и њихова улога и надлежности, одредбе о упућеним члановима, методе прикупљања доказа, размена информација и доказа и примена прописа, методе коришћења и располагања са прикупљеним информацијама и доказима, решавање неслагања, посебни услови споразума и одредбе о интерној евалуацији.

полиције, а не оном које је законом уређено, у пракси би фактички долазило до дерогације законских одредаба о специјализацији државних органа. Такође, давање дискреционих овлашћења руководиоцима који су хијерархијски изнад законом утврђених државних органа надлежних за откривање и кривично гоњење у предметима организованог криминала и тероризма и корупције, односно ратних злочина или високотехнолошког криминала да задуже предметом други орган, са собом повлачи ризик од урушавања капацитета посебних органа. Уместо да јачају своју унутрашњу структуру нпр. повећањем броја запослених, њиховом едукацијом, снабдевањем модернијим техничким уређајима и сл. ако долази до повећаног обима посла, услед опционог овлашћења да послове обавља и било ко други, оставља се простор за одлагање таквих кадровских, статусних или техничких мера. Због принципа специјализације државних органа, такве врсте мера би код законом утврђених органа који располажу посебним делокругом послова требало да буду приоритет да би се уопште конзистентно могло пратити кретање криминалних структура и прибављале благовремене оперативне информације.

Министар надлежан за унутрашње послове, уз прибављено мишљење главног јавног тужиоца Јавног тужилаштва за организовани криминал, поставља и разрешава старешину организационе јединице надлежне за сузбијање организованог криминала,⁶⁶⁹ односно поставља и разрешава старешину службе за откривање ратних злочина, по прибављеном мишљењу главног јавног тужиоца Јавног тужилаштва за ратне злочине,⁶⁷⁰ односно по прибављеном мишљењу посебног јавног тужиоца надлежног за високотехнолошки криминал, поставља и разрешава старешину Службе за борбу против високотехнолошког криминала.⁶⁷¹ С тим у вези, поставља се питање правног значаја за доношење одлуке од стране ресорног министра позитивно или негативно мишљење о предложеном кандидату које даје надлежни главни јавни тужилац. Иако су у бити ових решења тенденције прожимања овлашћења и међусобне контроле и корекције, непрецизност у закону указује да у сваком случају коначну одлуку о постављању на функцију или престанку функције старешине организационе јединице полиције, има ресорни министар, а да мишљење главног јавног тужиоца има консултативно дејство.

Ипак, оваква овлашћења се не примењују када је реч о постављању начелника полицијских станица и полицијских управа, као ни директора полиције и ту главни јавни тужиоци без обзира на степен јавног тужилаштва којим руководе немају ни декларативну, као ни саветодавну улогу. Директора полиције поставља Влада на пет година, на предлог министра, по спроведеном јавном конкурс. Исто лице може бити изабрано у највише два узастопна мандата.⁶⁷² Влада може, на предлог министра, поставити директора полиције на други узастопни мандат без јавног конкурса,⁶⁷³ чиме се директор полиције држи у подређеном положају и у настојању прилагођавања политичким, уместо стручним критеријумима у раду. Директора полиције разрешава Влада, на образложени предлог министра, ако не оствари резултате рада у оквиру компетенција прописаних за то радно место.⁶⁷⁴ Иако директор полиције треба да буде компетентно лице, он услед јаким кадровских веза тесно сарађује са министром унутрашњих послова и Владом, што повлачи за собом две последице: прво, политичко руководство заинтересовано је да на то кључно место постави лице у које има поверење и друго, политички функционер и високи државни службеник, који директно сарађује са тим функционером, морају – за добробит организације

⁶⁶⁹ Чл. 6, ст. 3 ЗОНДООКТК.

⁶⁷⁰ Чл. 8, ст. 3 Закона о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине -ЗОНДОРЗ, *Службени гласник РС*, бр. 67/03, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11, 6/15, 10/23.

⁶⁷¹ Чл. 9, ст. 3 Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала - ЗОНВТК, *Службени гласник РС*, бр.61/05, 104/09, 10/23.

⁶⁷² Чл. 149, ст. 1 и ст. 2 ЗоП.

⁶⁷³ Чл. 149, ст. 3 ЗоП.

⁶⁷⁴ Чл. 149, ст. 6 ЗоП.

у којој раде и јавног интереса да сарађују конструктивно,⁶⁷⁵ али претежно је директор полиције омеђен политичким спрегама, што се прелива и на све нивое рада у оквиру дирекције полиције. Како би се спречила селекција полицијског рада на предметима у фази предистражног поступка, било би сврсисходно да се отклони однос потпуне зависности директора полиције и полицијских службеника од министра надлежног за унутрашње послове и да се омогући главним јавним тужиоцима да учествују у поступку решавања кадровских питања у дирекцији полиције, чиме би се додатно ојачала и самосталност јавног тужилаштва.

В) Однос јавног тужилаштва и министра надлежног за послове правосуђа

Министар надлежан за правосуђе, као представник егzekутиве, члан је по положају Високог савета тужилаштва, који је укључен и у поступак избора јавних тужилаца и главних јавних тужилаца, одлучивање о напредовању свих категорија јавних тужилаца, одлучивање о престанку њихове функције итд. Наведеним решењем окрњена је институционална и персонална самосталност Високог савета тужилаштва, али и екстерна и функционална самосталност јавног тужилаштва и остављен је значајан простор за политичку манипулацију, лобирање и уплитање у унутрашње тужилачке послове и фаворизовање кандидата блиских владајућој већини. Последице по јавнотужилачку организацију могу бити далекосежне, јер се поред професионалних намећу прикривени услови политичке подобности, који могу довести до тога да у јавнотужилачки систем улазе недовољно искусни кадрови, који и током вршења функције могу деловати по инструкцијама, уместо по професионалним захтевима.

У изборном поступку није регулисан прецизно начин селекције кандидата, а такве правне празнине погађају правну сигурност. Питање обавезности формирања ранг листе није спорно, али се поставља питање јасних мерила за њихово рангирање, као и решавање ситуације када два или више кандидата имају исти број бодова. Кома би требало дати предност и по ком параметру? Претпоставка је да су се сви чланови Високог савета тужилаштва пре гласања упознали са стручним и радним квалитетима и резултатима рада појединих кандидата. Ипак, носиоци јавнотужилачке функције нису политичке личности, већ професионалци, и приликом избора како јавних тужилаца, тако и главних јавних тужилаца требало би отклонити могућност политичког уплива, лобирања владајућих политичких странака или других политички активних личности. У супротном се ствара однос зависности посебно главних јавних тужилаца и Владе и тежња за реизбором и успешним резултатима рада, што се може негативно одразити и на аутономију јавнотужилачког система. Поставља се и питање мерила којим се руководи министар надлежан за правосуђе приликом гласања о избору појединих кандидата? Иако је то питање формално остављено савести и уверењу министра, он свој глас одређује према интересним критеријумима, инволвираности кандидата у припреме предлога закона, чланства у тимовима и радним групама за реаговање на горуће облике криминалитета и сл. Једина тачка где је деловање министра надлежног за правосуђе уставом ограничено јесте забрана гласања у поступку за утврђивање дисциплинске одговорности јавног тужиоца.⁶⁷⁶

Послове правосудне управе, који се састоје у старању о извршавању закона и других прописа у вези са уређењем и радом јавног тужилаштва, поред Високог савета тужилаштва, врши и министарство надлежно за правосуђе. Овом ресорном министарству су законом поверени послови надзора над применом акта о управи у јавном тужилаштву, статистичке и

⁶⁷⁵ Грегор Вирант, „Правни режим селекције највиших руководећих државних службеника са посебним освртом на уређење у државама на територији бивше СФРЈ“, *Правни живот*, тематски број Право и одговорност, 10/2011, том II, 199.

⁶⁷⁶ Чл.163, ст. 2 УРС.

аналитичке обраде података о раду јавног тужилаштва ради праћења примене прописа у областима које то министарство нормативно уређује, односно израде прописа, стратегијских, планских и програмских аката, давања сагласности на правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у јавном тужилаштву, уређења, развоја и одржавања правосудног информационог система, старања о смештајним условима, опремању и обезбеђењу јавног тужилаштва, развоја и спровођења капиталних пројеката и других програма за правосудне органе и други послови одређени законом.⁶⁷⁷

Иако је предвиђена забрана задирања у самосталност носилаца јавнотужилачке функције и јавног тужилаштва и обављање послова управе у јавном тужилаштву из надлежности главног јавног тужиоца, наведене надлежности министарства су широке и утичу на обављање послова из надлежности јавног тужилаштва. Правилник о управи у јавним тужилаштвима доноси министар надлежан за правосуђе, по прибављеном мишљењу Високог савета тужилаштва и Врховног јавног тужиоца,⁶⁷⁸ што је још један облик задирања у самосталност јавног тужилаштва, јер овај подзаконски акт уређује и питање унутрашњег уређења и организације јавног тужилаштва, уједначено и благовремено поступање у предметима, заштиту тајности података, као и друга питања која су од значаја за рад и носилаца јавнотужилачке функције и тужилачког особља.⁶⁷⁹ Министарство надлежно за правосуђе и Високи савет тужилаштва заједнички врше и надзор над применом правилника о управи у јавним тужилаштвима и то конкретно у делу који се односи на притужбе и представке на рад носилаца јавнотужилачке функције и тужилачког особља, вођење уписника и других евиденција, вођење статистике, поступање са списима, али и друга питања од значаја за рад јавног тужилаштва,⁶⁸⁰ што је једна каучук норма и под њу се могу подвести различити сегменти посла јавног тужилаштва.

Министарство правде предлаже обим и структуру буџетских средстава неопходних за текуће расходе за особље у јавном тужилаштву, одржавање опреме и објеката јавних тужилаштава, расходе за инвестициона и капитална улагања за јавна тужилаштва, уређење и развој правосудног информационог система и врши расподелу тих средстава,⁶⁸¹ као и надзор над трошењем буџетских средстава.⁶⁸²

Поред наведеног облика укључености министра за правосуђе у организацију јавног тужилаштва у ширем смислу, постоји још један облик повезаности ова два ентитета, који се огледа у кривичнопроцесном аспекту. Наиме, средства која јавна тужилаштва прикупе применом одлагања кривичног гоњења уплатом на рачун прописан за уплату јавних прихода, који се користи за хуманитарне сврхе или друге јавне сврхе, додељује се хуманитарним организацијама, фондовима, јавним установама или другим правним или физичким лицима, по спроведеном јавном конкурс, који расписује министарство надлежно за послове правосуђа. Тај јавни конкурс спроводи комисија коју образују министар и сва питања везана за спровођење јавног конкурса, критеријума за расподелу средстава, састав и начин рада комисије уређују се актом министра,⁶⁸³ а одлуку о расподели средстава доноси Влада.⁶⁸⁴ Дакле, јавно тужилаштво у сегменту располагања средствима прикупљеним на основу начела опортунитета нема никакве ингеренције, нити на било који начин утиче на крајње адресате тих новчаних средстава.

Осим тога, министар надлежан за послове правосуђа потписује споразум о заједничком истражном тиму са представником надлежног органа стране државе и без његовог потписа нема пуноважности овог акта. Овлашћење министра је последица

⁶⁷⁷ Чл.42, ст. 2 и ст. 3 ЗЈТ из 2023. године.

⁶⁷⁸ Чл. 45, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁶⁷⁹ Правилник о управи у јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 10/25.

⁶⁸⁰ Чл. 46, ст. 3 ЗЈТ из 2023. године.

⁶⁸¹ Чл. 142, ст. 1 и ст. 3 ЗЈТ из 2023. године.

⁶⁸² Чл. 143 ЗЈТ из 2023. године.

⁶⁸³ Чл. 283, ст. 7 ЗКП.

⁶⁸⁴ Чл. 283, ст. 8 ЗКП.

застарелих решења предвиђених чл. 96 Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима. Иако до сада није било опструкција у смислу одуговлачења или одбијања потписивања споразума, чињеница да је искључиви потписник таквог споразума министар, омогућава му да пре потписивања изврши увид у сумаран опис чињеничног стања и предузетих мера и радњи у сложеном предмету са међународним елементом из области организованог, високотехнолошког криминала и корупције, који је саставни део споразума, што подразумева и уплив у рад јавног тужилаштва, али и дуже трајање поступка потписивања уговора због достављања на потпис. У будућем периоду би овакво овлашћење министра требало законом искључити и обезбедити самостално поступање јавног тужилаштва.

Г) Однос јавног тужилаштва и министра надлежног за послове финансија

Министар надлежан за послове финансија има важну улогу за функционисање јавног тужилаштва и вршење поверених надлежности. Високи савет тужилаштва приликом предлагања буџета, а након анализирања предлога финансијских планова за сва јавна тужилаштва на нивоу Републике Србије, утврђује обим и структуру буџетских средстава неопходних за рад јавних тужилаштва за текуће расходе, осим расхода за особље у јавним тужилаштвима, што је у надлежности Министарства правде. Високи савет тужилаштва трансферише буџетска средства јавним тужилаштвима,⁶⁸⁵ а надзор над трошењем поред Високог савета тужилаштва врше и министарство надлежног за правосуђе и министарство надлежно за финансије.⁶⁸⁶ Сагласно томе, консолидација буџетских захтева и одређивање планова за буџетска издвајања и оптимално финансирање рада јавних тужилаштва подложно је разматрању и сагласности ресорних министара, односно Владе. Пошто су средства за рад јавног тужилаштва како са аспекта материјалне независности носилаца јавнотужилачке функције, тако и са аспекта трошкова јавног тужилаштва, који током предистражног и истражног поступка предумљује издатке различите врсте, неспорно фундаментални сегмент самосталности, у овом сегменту рада није гарантована аутономија у пуном капацитету.

Осим тога, у састав министарства надлежног за послове финансија улазе органи управе, као што су нпр. Управа за спречавање прања новца, која прикупља, обрађује, анализира и прослеђује информације, податке и документацију који се односе на спречавање и откривање прања новца и финансирања тероризма,⁶⁸⁷ Пореска управа у оквиру које функционише пореска полиција, која се бави откривањем пореских кривичних дела и њихових учинилаца и у предистражном поступку поступа као орган унутрашњих послова и овлашћена је да предузима све потражне радње, изузев ограничења кретања⁶⁸⁸ и дужна је да сарађује у кривичном поступку са судом и јавним тужилаштвом,⁶⁸⁹ Управа царина, која спроводи царинску контролу и има надлежност на плану откривања царинских прекршаја, привредних преступа и кривичних дела, подношења пријава јавном тужилаштву и сл.⁶⁹⁰ Ови органи су дужни да поступају по захтевима јавног тужилаштва и њихов рад у предистражном поступку је од кључне важности за прикупљање доказа.

⁶⁸⁵ Чл. 142, ст. 1 и ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁶⁸⁶ Чл. 143 ЗЈТ из 2023. године.

⁶⁸⁷ Чл. 72, ст. 1 и ст. 2 Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Службени гласник РС*, бр. 117/17, 91/19, 153/20, 92/23, 94/24, 19/25.

⁶⁸⁸ Чл. 135, ст. 1 и ст. 3 Закона о пореском поступку и пореској администрацији - ЗПППА, *Службени гласник РС*, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 63/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12, 92/12, 47/13, 108/13, 68/12, 105/14, 91/15, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19, 144/20, 96/21, 138/22, 94/24, 109/25.

⁶⁸⁹ Чл. 137, ст. 6 ЗПППА.

⁶⁹⁰ Чл. 6, ст. 1, тач. 6 Закона о царинској служби, *Службени гласник РС*, бр. 95/18, 144/20.

Д) Однос јавног тужилаштва и председника Републике

Положај и функције шефа државе су од одлучујућег значаја за облик политичког система, као и за његову суштину и спрам ових параметара некада је одређивана основну подела облика државе или облика владавине на републику и монархију. Поверавање целокупне извршне функције власти шефу државе сматра се као један од основних критеријума председничког система, који се у извесном смислу супротставља парламентарном режиму или се бар диференцира у односу на њега. У систему јаког или супер-јаког шефа државе, а посебно у режимима личне владавине и аутократије, положај шефа државе карактерише, односно деформише цео политички систем. С друге стране, одређено место шефа државе може бити и карактеристика или потврда политичких облика, који не прихватају ни председнички систем ни друге сличне политичке режиме.⁶⁹¹

Помиловање, које се односи на поименично одређено лице,⁶⁹² доноси шеф државе. По својој правној природи помиловање је *sui generis* појединачни правни акт нормативне природе, који у конкретном случају дерогира читав правни систем за једно лице поводом одређеног дела⁶⁹³ и треба га рестриктивно примењивати. Разликује се од амнестије, по томе што је она акт законодавног органа према поименично неодређеном кругу лица и по правним последицама. Помиловање не дира у интегритет судске пресуде – помиловано лице остаје криво и доказане чињенице остају да важе као истина (*res iudicata pro veritate accipitur*), али се само укида или мења дејство правоснажне судске пресуде доказано кривом лицу. Ту се заправо не ради ни о каквом судском овлашћењу, јер се не дира ни у утврђене чињенице ни у пресуду. Код помиловања пресуда остаје мртво слово на папиру за разлику од амнестије, код које је суд спречен да пресуду уопште донесе,⁶⁹⁴ и која представља сметњу да се за једно кажњиво дело вежу кривичноправне последице. Јавни тужилац у случају помиловања мора да се уздржи од свих радњи, а њиме се спречава извршење већ изречене пресуде.

Помиловањем се заснива посредни однос између јавног тужиоца и председника Републике, који је обавезујући за јавног тужиоца, јер анулира све његове претходне радње које су довеле до осуђујуће пресуде. Акт помиловања се у правном промету јавља ретко и рестриктивно се примењује, тако да је овај законом прописан облик интервенције на кривично гоњење изузетак.

4.4.3. Однос јавног тужилаштва и суда

Независност судске власти је општеприхваћена категорија и необорив стандард, својствен овој грани државне власти, који забрањује утицај како других носилаца власти, тако и свих трећих лица на суд приликом одлучивања. Судија има конкретне надлежности на подручју спровођења правде, што је сфера у којој држава врши суверену власт. Сагласно томе, судија правно суделује у вршењу јавноправне власти и обавља дужности којима је циљ чувати опште интересе државе⁶⁹⁵ и искључиво на том општем плану постоји веза између различитих грана државне власти. За разлику од независности судова, јавно тужилаштво карактерише самосталност и располаже оригиналним овлашћењем да врши кривични прогон и штити јавни интерес.

⁶⁹¹ Ј. Ђорђевић (1988), 662.

⁶⁹² Чл. 110 КЗ.

⁶⁹³ Мирослав Ђорђевић, „Уставноправни аспект института помиловања“, *Правни живот*, 12/2018, том IV, 694.

⁶⁹⁴ *Ibid.*, 693-694.

⁶⁹⁵ Пресуда ЕСЉП *Olujic v. Croatia*, 22330/05, 05. фебруар 2009. године.

У стручној јавности нема дилеме да су и суд и јавно тужилаштво традиционално део правосудног система, јер је реч о државним органима који обављају послове из своје надлежности у јавном интересу одлучујући о појединачним правима и обавезама грађана у законом уређеном поступку. Како би успело да обезбеди своју улогу чувара владавине права, правосуђе мора бити независно од других грана власти. То претпоставља институционалну одвојеност уз одређена преклапања овлашћења која омогућавају међусобну контролу и равнотежу између грана власти, како би се спречила картелизација државне моћи. У оквиру јавног права, правосуђу се могу приписати две важне функције: да одлучује да ли су поступци припадника друге две гране власти у складу са законским оквиром и да одлучује да ли појединци треба да доспеју под удар кривичних санкција због кршења закона.⁶⁹⁶ Јавно тужилаштво и суд су и стручни органи, чије фундаментално обележје је легитимитет стицања и вршења функције. Након што је јавно тужилаштво постало *dominus littis* предистражног и истражног поступка⁶⁹⁷ значајан сегмент кривичног поступка истиснут је из компетенција суда и пренет у делокруг јавног тужилаштва, што је актуелизовало и питање односа јавног тужилаштва и суда, капацитета јавног тужилаштва да у једној фази кривичног поступка бивствује као орган, а у другој фази као странка и домаћаја релативно нових овлашћења јавног тужилаштва, као и евентуалног задирања у судску власт.

А) Судијска независност

Независност судске власти је суштинска гаранција владавине права, правне сигурности и једнакости, као и правичног дељења правде. Састоји се од институционалног дела, које се огледа у таквом устројству судова, као државних органа, које претпоставља потпуну одвојеност од других и засебну организацију, са ексклузивном надлежношћу у изрицању правде у име народа, и персоналног дела у виду снабдевености судија слободом приликом одлучивања у смислу везаности за устав и закон уз искључење сваког облика интервенције законодавне и извршне власти на ток и исход судског поступка. Још је Сретењски устав из 1835. године уредио ово неприкосновено начело: „Судија не зависи у изрицању своје пресуде ни от кога у Србији, до од законика Србског; никаква, ни већа ни мања, власт у Србији не има права, отвратити га од тога, или заповедити му да другачије суди, него што му закони предписују.“⁶⁹⁸ Улога судова је да у држави успоставе примат права у односу на политичку и другу моћ,⁶⁹⁹ те независност намеће обавезу судији да реши спор по закону и делује у оквирима важећег права, али не на основу разлога политичког опортунитета или на основу арбитрарно схваћене правичности.⁷⁰⁰ Судија је дужан да аргументовану одлуку донесе на бази стручности и оспособљености уз формирање тзв. слободног судијског уверења, али у границама објективног права. Постоји више посебних начела чији смисао је да обезбеде независност судства, међу којима се по значају издвајају: искључива јурисдикција суда у питањима судске природе, одвајање судства од тужилаштва и одвајање судства од управе.⁷⁰¹ Независност судства нужно претпоставља и дужност законодавне, извршне власти, као и сваког другог државног органа, установе и организације да поштују и извршавају одлуке судова и да се повинују њима признајући тако ауторитет судовима.

⁶⁹⁶ A. Van Aaken, E. Salyberger, S. Voigt, „The Prosecution of Public Figures and the Separation of Powers. Confusion within the Executive Branch-A Conceptual Framework“, *Constitutional Political Economy*, 15, 2004, 262.

⁶⁹⁷ Чл. 608 ЗКП.

⁶⁹⁸ Чл. 80 Устава Књажевства Србије од 1835. године, тј. Сретењског устава.

⁶⁹⁹ Слободан П. Орловић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2022, 287.

⁷⁰⁰ Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014, 517.

⁷⁰¹ Маријана Пајванчић, *Уставно право*, Правни факултет, Нови Сад 2014, 246.

Гаранције које обезбеђују судијску независност тичу се неприкосновеног положаја судија, као носилаца судске власти, и подразумевају објективан и непристрасан избор кандидата на судијску функцију, професионалност и сталност судијске функције, јасна и стручна мерила за напредовање, конзистентна и темељна правила за изрицање дисциплинских мера и престанак судијске функције. Темељни принципи независности судске власти садржани су у чл. 6 ЕКЉП и према пракси ЕСЉП подразумевају стриктно поштовање захтева поделе власти и одсуство утицаја било које власти изван судске, као и одсуство хијерархије. Осим тога, за оцену да ли је судија независан битан је и начин избора судија, трајање мандата, постојање гаранција против спољних притисака, посебно извршне власти, и постојање утиска о независности (*appearance of independence*).⁷⁰²

Што се избора судија тиче, гарантован је избор на сталну функцију без изузетка. Високи савет судства бира судије, одлучује о престанку њихове функције и бира председника Врховног суда по прибављеном мишљењу опште седнице Врховног суда, као и председнике судова на период од пет година и одлучује о престанку њихове функције, о премештају судија и другим питањима од значаја за положај носилаца судијске функције.⁷⁰³ Гарантована је независност судија, непреместивост судија, имунитет и неспојивост.

Срж судске независности огледа се у стварању услова за ауторитативно, објективно и непристрасно решавање спорова. Одлуке судова су обавезујуће за све и предмет су једино инстанционе судске контроле у поступку по редовним и ванредним правним лековима. Судије својом стручношћу и савешћу носе и доносе глас закона, али не по начину позитивистичког механизма и аутоматизма, већ по неопходности примене и интерпретације закона у смислу легитимне правде и тако постају актери досуђене правичности као универзалне правде и стожерне врлине човека и свих његових асоцијација. Њихове одлуке морају да преживе време, не само оно у коме су донете, већи свако друго време, јер је то слика (можда и споменик правде) спорног односа који је решен.⁷⁰⁴

Судија не примењује искључиво поједине заповести, већ чува целину законом установљених и заштићених интереса. Према Хековом мишљењу, немају судски створене норме важење законских норми, јер не везују остале судије.⁷⁰⁵ Супротно томе, Ж. Мори и М. Валин сматрају да је судска пракса извор права и да је порицање постојања у правном поретку општих норми судског порекла значајан иреализам. Постоје аутори, који указују на судску праксу као чиниоца у стварању права, али јој негирају квалитет извора права. Тако, Р. Давид истиче: „На терену принципа изгледа нам битно да се судија не преобрази у законодавца; формула да јуриспруденција није извор права изгледа нам нетачна, али изражава суштину кад се коригује и каже да јуриспродујенција није извор правних правила – *Non exemplis sed legibus, judicandum est*.⁷⁰⁶ Р. Лукић указује да судска пракса није извор права, као што неки узимају, иако је практично врло слична извору права, јер се судови, дотле док ту праксу усвајају, држе *као да је* она заиста извор права.⁷⁰⁷ Због правне снаге и обавезности од кључног значаја јесте да судске одлуке буду јасне, образложене и правичне. Осим компетентности и умешности судије на одрживост одлука утиче и конкретност и ваљаност законских решења. Уколико закони остављају мање простора дискреционом понашању судија приликом своје примене, утолико су мање могућности за спољне притиске на судију, те је и судијска независност остварљивија.⁷⁰⁸

⁷⁰² Пресуда ЕСЉП *Campbell and Fell v. The United Kingdom*, 7819/77, 7878/77, 28. јун 1984. године.

⁷⁰³ Чл. 150, ст. 2 УРС.

⁷⁰⁴ Слободан Перовић, *Беседе са Копаоника 1900-2016*, Копаоничка школа природног права, Београд, 2017, 195-196.

⁷⁰⁵ Будимир Кошутећ, „Начелно правно мишљење највишег суда као извор права“, *Зборник за теорију права*, свеска I (ур. Р. Лукић), Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука из теорије права књ.3, 1978, 84.

⁷⁰⁶ *Ibid.*, 85.

⁷⁰⁷ Р. Д. Лукић, Б. Кошутећ (1976), 253.

⁷⁰⁸ Р. Марковић (2014), 517.

То је посебно изражено у кривичном поступку, у ком важи начело законитости, које претпоставља писану форму правних аката, забрану ретроактивности, јасноћу кривичноправне норме и забрану аналогije, али постоји и заинтересованост јавности за резонување суда и врсту пресуде како због генералне превенције, тако и због озбиљности и комплексности конкретне предмета. Суд у кривичном поступку има пресудну улогу, јер након разматрања доказа предложених од стране јавног тужиоца и одбране, треба да одлучи о кривици оптуженог за кривично дело за које се терети. Пресуда се доноси у име народа и представља формални манифестациони облик вршења судијске функције, којим се штити јавни интерес. Тиме се обезбеђује да тешка кривична дела не прођу некажњено, да невини не буду кажњени и гарантује се пуни ефекат правног система у виду генералне и специјалне превенције.

Б) Самосталност јавног тужилаштва и њен однос са судијском независношћу

Самосталност јавног тужилаштва је главно својство овог државног органа, које имплицира аутономну организациону структуру и одсуство утицаја на рад носилаца јавнотужилачке функције. Европска комисија за демократију посредством права (Венецијанска комисија) је навела да „независност“ тужилаца није исте природе као независност судија. Иако се истиче да постоји тренд обезбеђивања веће независности тужилаштва, истовремено се уочава и да не постоји заједнички стандард којим би се та независност обезбедила. У том смислу, према ставу Венецијанске комисије, независност или аутономију јавног тужилаштва не треба посматрати као генералне принципе, већ треба анализирати конкретне случајеве и тражити конкретна решења.⁷⁰⁹

Јавно тужилаштво и суд су државни органи, али су у потпуности организационо одвојени и док је председник суда „први међу једнакима“, главни јавни тужилац располаже хијерархијским овлашћењима у односу на јавне тужиоце и истовремено је субординиран вишим главним јавним тужиоцима. Најстрожи хијерархијски инструмент је обавезно упутство, али је зајемчено право на приговор против незаконитог или неоснованог обавезног упутства. Избор јавних тужилаца и главних јавних тужилаца је у искључивој компетенцији Високог савета тужилаштва, чија је уставна обавеза гаранција и обезбеђење самосталности носилаца јавнотужилачке функције, с тим што једино Врховног јавног тужиоца бира Народна скупштина. Јавни тужиоци, поред Врховног јавног тужиоца и главних јавних тужилаца, су непосредни носиоци јавнотужилачке функције. Заштићена је непреместивост и гарантован имунитет свим носиоцима јавнотужилачке функције, а УРС су предвиђени и разлози за престанак функције.

Док независност судија обухвата уставом прокламовану забрану сваког облика непримереног утицаја на судију у вршењу судијске функције,⁷¹⁰ самосталност је ужи појам и има за циљ да заштити носиоце јавнотужилачке функције приликом поступања у појединачним предметима како од спољних утицаја, тако и од унутрашњих притисака, а посебно оних који потичу од надређених главних јавних тужилаца. Како би се то постигло, важно је да постоје механизми адекватне заштите носилаца јавнотужилачке функције за одупирање политичким и другим притисцима и трајној контроли заинтересованих учесника за исход кривичног поступка.

Јавнотужилачка функција има своје особености у односу на судијску функцију. Кад је реч о надлежности, послови јавног тужилаштва састоје се превасходно у кривичном гоњењу

⁷⁰⁹ Report on European standards as regards the Independence of the Judicial System, Part II – Prosecution Service, adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, (Venice, 17-18 December 2010), CDL-AD(2010)040, 3rd January 2011, 86.

⁷¹⁰ Чл. 144, ст. 2 УРС.

учинилаца кривичних и других кажњивих дела, односно у руковођењу двома битним фазама кривичног поступка – предистражним и истражним поступком, као и у заступању оптужног акта, односно правног лека пред судом, а активност суда јесте решавање спорова који настају између странака. Јавни тужилац је једини овлашћен да иницира кривично гоњење, да одређено чињенично стање подведе под правну квалификацију кривичног дела за које се гоњење предузима по службеној дужности и поднесе захтеве полицији и другим правним и физичким лицима које радње да предузму с циљем откривања учиниоца кривичног дела и прикупљања доказа, као и да покрене и спроведе истрагу против окривљених. У предистражном поступку се прикупљају најмеродавнији докази и иако су према нормативној систематици предистрага и истрага одвојене, треба имати на уму да је реч о комплементарним фазама кривичног поступка, које се надовезују једна на другу.

Јавни тужилац је дужан да делује непристрасно и да обрати једнаку пажњу како на доказе који терете окривљеног да је учинио кривично дело, тако и на оне који иду у његову корист и да тужилачке одлуке буду потрепљене, стручне и аутономне. С тим у вези, карактер одлука јавног тужиоца и судије је различит, јер судија не доноси одлуку по сопственој иницијативи, већ на захтев странака, док јавни тужилац поступа у складу са принципом официјелности и дужан је да предузме кривично гоњење увек када постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности, чиме ставља и судски систем у покрет. Мада се кривични поступак мериторно решава судском пресудом, и само вођење кривичног поступка може штетно да утиче на права окривљеног уколико се утврди да је тај поступак вођен тенденциозно, нестручно или несавесно, у чему јавни тужилац може да има негативну улогу.⁷¹¹ Ипак, са применом ЗКП-а, који је увео тужилачку истрагу, и јавни тужилац је постао свеснији сложености и одговорности посла који обавља, као и своје улоге субјекта кривичног поступка, која претпоставља да истрага мора бити независна, објективна и делотворна и њени резултати се морају заснивати на језгровитој и непристрасној анализи свих доказа, ради доношења законите одлуке.

В) Положај суда и јавног тужилаштва у кривичном поступку

Поступање јавног тужилаштва је предуслов вођења различитих поступака пред судом, те је и само суђење као судијска функција у директној вези са поступањем и активностима јавног тужилаштва. Да ли ће суд уопште поступати, односно да ли ће суд судити, за шта ће судити, у ком обиму и у ком смеру ће судски поступак да се води зависи од тога да ли је уопште и на који начин јавно тужилаштво поступало.⁷¹² То управо указује на однос функционалне повезаности суда и јавног тужилаштва, а како је главна функција јавног тужилаштва усмерена на кривично гоњење учинилаца кривичних и других кажњивих дела, кривични поступак је најмеродавнији за сагледавање односа јавног тужилаштва и суда.

Увођење расправног или адверзијалног модела кривичног поступка означило је маргинализовање начела материјалне истине и афирмацију доказне активности странака. Суд је преображен у пасивног руководиоца главног претреса са задатком да утврди спорне чињенице на основу предложених доказа странака и изведе закључак да ли су они неспорни и кредибилни за осуду оптуженог. Сходно томе, суд није дужан да по службеној дужности изводи доказе, и изузетно у случају нејасноћа, може наложити странкама да доставе додатни доказни материјал. На јавном тужиоцу је терет доказивања оптужбе и исходовање осуђујуће пресуде, а он пред кривичним судом има процесни статус странке, која заступа оптужни акт, активно учествује на главном претресу и изједначен је у процесним правима са одбраном.

⁷¹¹ Горан Марковић, „Хоће ли правосуђе заиста бити независно у Србији?“, *Hereticus*, 1-2/2022, 161.

⁷¹² З. Шуловић, 201.

Оптужењу претходни истрага, коју спроводи јавни тужилац. Он није снабдевен апсолутним овлашћењима у истрази, у којој доноси наредбу о спровођењу истраге и предузима доказне радње, већ у предистражном и истражном поступку важну улогу има и судија за претходни поступак. Он издаје наредбу о претресању стана и других просторија и одлучује о жалби против решења јавног тужиоца о задржавању. Ванпретресно веће суда решава о жалби јавног тужиоца изјављеној против решења судије за претходни поступак о одређивању мера за обезбеђење присуства окривљеног у кривичном поступку, тако да су гарантовани механизми судске контроле у вршењу тужилачког посла.

Ипак, неспорно је директно ширење јавнотужилачких овлашћења, које се огледа у већим могућностима да се случај реши мимо суда, односно путем инструмената тзв. „преговарачке правде“, као што су институт одложеног кривичног гоњења и споразум о признању кривичног дела.⁷¹³ Јавни тужилац примењује начело опортунитета разматрајући претходно све околности конкретног случаја, а првенствено степен кривице, личност окривљеног, начин и побуде за извршење кривичног дела и може одложити кривично гоњење против осумњиченог против ког је поднета кривична пријава за кривично дело за које је запређена новчана казна или казна затвора до пет година уз налагање осумњиченом да испуни новчану обавезу, или изврши друштвенкорисни рад или да се подвргне одговарајућем медицинском третману, односно испуни доспеле обавезе издржавања. Ако у остављеном року осумњичени испуни наложену обавезу, јавни тужилац ће одбацити кривичну пријаву, а у супротном даље ће наставити кривично гоњење. Овај облик алтернативног решавања кривичног поступка у рукама јавног тужиоца јесте целисходан код багателних и ситуационих кривичних дела.

Од подношења кривичне пријаве до завршетка кривичног поступка јавни тужилац може иницирати или пак прихватити предлог одбране за закључење споразума о признању кривичног дела. Овај институт је изузетак од начела легалитета кривичног гоњења, јер доводи до окончавања кривичног поступка на поједностављен начин тј. договором јавног тужиоца и одбране. Обојана је корист странака да закључе споразум о признању кривичног дела због уштеде ресурса и предвидљивости исхода поступка. Приликом преговарања јавни тужилац је везан законом и нема апсолутну надмоћ у односу на окривљеног и његовог браниоца, али има битну улогу у дефинисању и одмеравању кривичне санкције окривљеном. Споразум подлеже верификацији од стране суда, али без могућности улажења у меритум и измену главног садржаја, што указује на смањење инхерентне прерогативе суда у смислу пресуђења. Анализом пресуда донетих на основу споразума о признању кривичног дела уочени су пропусти судова, који су последица површности судова приликом прихватања споразума, те тако нпр. нису наводили одредбе КЗ о ублажавању казне, образложења пресуда у делу одлуке о кривичној санкцији су шаблонска, а уочено је да су прихваћени и споразуми у којима није било предвиђено изрицање новчане казне и када је она кумулативно прописана за конкретно кривично дело.⁷¹⁴ То указује да се суду ставља у изглед брзо и лако пресуђење без заказивања главног претреса, али и тада суд има обавезу да све елементе споразума сагледа са аспекта законитости посебно због одрицања окривљеног од низа процесних права, као што су претпоставка невиности, привилегија против самоинкриминације, јавног и фер суђења, права да износи одбрану на јавном суђењу, права да предлаже и испитује сведоке и права да се жали на пресуду.⁷¹⁵

Јавни тужилац располаже и законским овлашћењем да одбаци кривичну пријаву из разлога правичности када оцењује сврсисходност кривичног гоњења, што је један облик дискреционог поступања јавног тужиоца уз ограничење да се мора радити о кривичном делу

⁷¹³ В. Бајовић (2019), 550.

⁷¹⁴ Сретко Јанковић, „Споразум тужиоца и окривљеног о кривичној санкцији у домаћем и упоредном праву“, *Liber Amicorum prof. dr Milenko Kreća* (ур. С. Ного), Тара 2020, 564.

⁷¹⁵ Светлана Ненадић, „Споразум о признању кривичног дела пред међународним кривичним правосудјем у сенци изазова поступка и политичких импликација судских одлука“, *Liber Amicorum prof. dr Milenko Kreća* (ур. С. Ного), Тара 2020, 645.

за које је забрањена казна затвора до три године и да је окривљени услед стварног кајања, спречио наступање штете, или је штету већ надокнадио. Овај институт служи као посебан филтер, који је јавни тужилац овлашћен да примени на основу сопствене професионалне процене и којим се искључује поступање суда у конкретној правној ствари из разлога нецелисходности изрицања кривичних санкција.

Однос јавног тужилаштва и суда је однос координације самосталних органа, што значи да положај јавног тужиоца није ни испод ни изнад суда и обратно. Рад јавног тужилаштва и суда су потпуно одвојени. Јавни тужилац не може примати налоге од суда, нити суд може преузети функцију јавног тужиоца ако је он не врши, и јавни тужилац не може бити замењен судијом, или судским особљем ни онда када је јавно тужилаштво спречено да врши функцију у конкретном случају.⁷¹⁶ Јавни тужилац не може издавати наређења суду, који је независан и суди по закону. Његово обраћање суду је формално и састоји се у стављању одређених предлога и захтева и давању мишљења и предлога о одређеним питањима. Суд је у обавези да предлоге и мишљења јавног тужиоца прибави ако је то прописано законом. Јавни тужилац може своје предлоге и мишљења давати само тамо где законом није изричито прописано, а суд може тражити такав предлог и мишљење и када закон посебно не налаже. Предлози и мишљења јавног тужиоца не вежу суд, али је суд дужан да донесе одлуку након стављених предлога. Јавни тужилац не може присуствовати одлучивању суда, нити има право надзора над радом суда.⁷¹⁷

У последње време у пресудама често судије уз аргумент да „јавни тужилац није доказао“ одређену одлучну чињеницу доносе ослобађајуће пресуде упркос постојању кредибилних доказа, а чак и признања окривљеног, што ствара клизав терен у погледу правне сигурности и предвидљивости. Нема сумње да је другачије процесно окружење окрњило главну улогу суда у току целог кривичног поступка, али она је и даље супстанцијална за заштиту права окривљеног, обезбеђење извесности права и јачање правног поретка.

Премда нераскидиво повезани, јавно тужилаштво и суд имају засебне улоге у остваривању правде.⁷¹⁸ Процесна делатност јавног тужиоца комплементарна је са делатношћу суда, а деловање јавног тужиоца производ је монопола државе на иницирање кривичног прогона окривљеног, док је одлучивање кривичног суда о основаности кривичноправног захтева државе за кажњавање окривљеног, операционализованог у одговарајућем оптужном акту јавног тужиоца,⁷¹⁹ суштинско овлашћење суда.

Јавни тужилац је јавни функционер, који делује у име државе ради заштите јавног интереса који је грубо повређен извршењем кривичног дела. Главни задатак јавног тужиоца јесте да спроведе кривично гоњење, али он не сме да користи расположива правна средства на селективан начин, нити против било ког лица, већ само против оних за које се у предистражном поступку прикупе докази који указују на постојање основа сумње да је учињено кривично дело. Ефикасност кривичног поступка директно зависи од резултата рада јавног тужиоца у предистражном поступку и квалитета прикупљених доказа који се формализују и изводе на главном претресу. Другим речима, тужиочева неактивност, заоденута принципом легалитета и неприкосновеношћу чувара јавног интереса може проузроковати фактички прекид судског поступка, против кога нема процесног лека, или онемогућити да се кривични поступак уопште спроведе.⁷²⁰ У главној фази поступка пред судом јавни тужилац нема повлашћени страначки положај, већ је равноправан са оптуженим,

⁷¹⁶ Т. Васиљевић (1981), 136.

⁷¹⁷ Јасмина Киурски, „Жалба јавног тужиоца и казнена политика“, *Казнена политика као инструмент државне политике на криминалитет* (ур. С. Бејатовић, М. Симовић, Ј. Митровић), Бања Лука 2014, 139-140.

⁷¹⁸ Владан Петров, „Предлози за реформу Устава у делу који се односи на правосуђе – преиспитивање Националне стратегије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 68/2014, година LIII, 104.

⁷¹⁹ Саша Кнежевић, *Основна начела кривичног процесног права*, Студентски културни центар, Ниш 2012, 27.

⁷²⁰ Војислав Ђурђић, „Злоупотреба власти органа кривичног гоњења“, *Злоупотреба права*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 1996, 350.

који има право да предлаже своје доказе, о чијем квалитету одлучује суд. Савестан рад, добро познавање позитивног права и процесне теорије, а посебно психологије и менталитета процесних странака, неопходни су квалитети судије, потребни и погодни за утврђивање и сузбијање злоупотребе процесних овлашћења. Ипак, репресивне мере за сузбијање злоупотреба процесних права, општеприхваћених у теорији у законодавству (сношење трошкова поступка, накнада штете и процесне казне), по природи ствари не могу се применити према државним органима,⁷²¹ као што је јавно тужилаштво. С тим у вези, суд нема дисциплинску власт према јавном тужиоцу, а у случају недисциплинованог држања јавног тужиоца суд може само прекинути вршење процесне радње и о томе обавестити главног јавног тужиоца.⁷²²

Током главног претреса јавни тужилац мора да поред заступања оптужбе и предлагања доказа, буде и својеврсна контрола законитости рада суда, тако што ће одмах указивати на грешке и пропусте суда које доводе у питање законитост поступања, због чега судска одлука неће моћи да опстане у жалбеном поступку. Ако јавни тужилац од покретања кривичног поступка до објављивања првостепене пресуде учествује у поступку, а првостепена пресуда буде укинута због битних повреда одредаба ЗКП или КЗ учињених у његовом присуству, а на њих није указивао, онда је то свакако пропуст и јавног тужиоца. Било је случајева да је првостепена пресуда укинута због непрописног састава већа, а да је јавни тужилац на почетку главног претреса изјавио да нема примедбе на састав већа, да је на главном претресу изведен доказ који се не би смео извести или да је очигледно повређена одређена одредба ЗКП, а јавни тужилац на то није упозорио, нити приговорио, чиме је допринео кршењу закона и одуговлачењу кривичног поступка. Законитост и ефикасност кривичног поступка подразумевају предузимање свих потребних радњи и доношење законите одлуке у што краћем року и ови принципи обавезују и суд и јавног тужиоца током целог трајања поступка. Улагање жалбе на одлуку суда представља важан сегмент рада јавног тужиоца, који даје и значајан допринос законитости рада судова. Јавни тужилац је дужан да изјави жалбу у свим случајевима када се стекну законски услови, а нарочито када се ради о битним повредама одредаба кривичног поступка и повредама кривичног закона. Јавни тужилац не може критиковати рад и одлуку суда осим у жалбеном поступку и поступку по ванредним правним лековима и то само на законом дозвољени начин.

Јавни тужилац има законске могућности и да утиче на казнену политику судова, јер је овлашћен да предлаже врсту и меру кривичних санкција у оптужном предлогу заснованом на споразуму о признању кривичног дела, као и у скраћеном поступку у писаној форми, али и усмено приликом давања завршне речи, и у жалбеном поступку када се жалбени разлози односе на кривичну санкцију.

У домену одлучивања Врховног суда о захтеву за заштиту законитости поред правноснажне одлуке суда је и правноснажна одлука јавног тужиоца, који уколико је захтев основан, има овлашћење да касира одлуку и предмет врати на поновну одлуку органу поступка.⁷²³ До мериторног преиспитивања одлуке јавног тужиоца долази у случају позивања на повреду закона, примену закона за који је одлуком Уставног суда утврђена несагласност са домаћим правним поретком, општеприхваћеним правним правилима или потврђеним међународним уговорима, или је повређено или ускраћено људско право или слободе учесника у поступку.⁷²⁴ Реч је о изузетним ситуацијама које иницира странка подносилац кривичне пријаве, која је решењем јавног тужиоца одбачена, а против које је одбијен приговор од стране непосредно вишег јавног тужиоца, или је пак наредбом обустављена истрага, а непосредно више јавно тужилаштво је одлучило да је приговор неоснован.

⁷²¹ *Ibid.*, 350-351.

⁷²² Т. Васиљевић, М. Грубач, *Коментар Закона о кривичном поступку*, Савремена администрација, Београд 1982, 73.

⁷²³ Чл. 492, ст. 1, тач.1 ЗКП.

⁷²⁴ Чл. 485, ст.1, тач. 1-3 ЗКП.

Г) Тумачење права од стране суда и јавног тужилаштва

Услед интензивне легислативне активности и реформе кривичног материјалног и процесног законодавства нису ретки случајеви да јавни тужилац приликом доношења одлуке о кривичном прогону учинилаца кривичних дела експериментално поступа у примени нових института пребацујући терет њиховог решавања на суд. То не имплицира да је суд у обавези да мериторно одлучи онако како је јавни тужилац чињенично и правно описао кривично дело у оптужници, већ да је дужан да цени све релевантне околности, пружи ваљану аргументацију за свој став и у случају осуђујуће пресуде одмери правилно и правично кривичну санкцију.

Крајњу потврду адекватне квалификације кривичног дела, тумачења спорних кривичноправних института и законитости доказа изведених током предистражног и истражног поступка јавни тужилац добија доношењем судске пресуде. Аналогно томе, јавнотужилачка пракса је у каузалној вези са судском праксом, јер ставови о поступању заузети од стране јавног тужилаштва, без обзира на инстанцу, неће имати практични ефекат ако не буду верификовани и прихваћени у судским одлукама, било у одлукама првостепеног, другостепеног суда или Врховног суда по захтеву за заштиту законитости. Сагласно томе, контрола рада јавног тужиоца врши се и судском контролом процесних аката јавног тужиоца. Дешавали су се и случајеви да јавна тужилаштва и судови имају јединствен, али погрешан правни став, те су тако у примени сад већ брисане инкриминације издавање чека и коришћење платних картица без покрића јавна тужилаштва диктирала кривични прогон и екстензивним тумачењем без детаљног разматрања бланкетних прописа који уређују материју платних картица, кредитирања и платног промета проширила примену кривичноправне норме и на случајеве у којима су коришћене платне картице које се нису могле сматрати платним картицама. То становиште су некритички прихватили и судови и својом праксом су подржали иницијално незаконито поступање јавних тужилаца.⁷²⁵

Не треба испустити из вида да константни процеси криминализације и декриминализације, који задиру на почетку кривичног поступка у рад јавног тужилаштва, а на крају у рад судова, не смеју представљати негацију правне сигурности и пољуљати интегритет правосудног система. Судија и јавни тужилац не морају имати јединствено гледиште, што води сукобу аргумената у оптужници и пресуди, али оба ова представника органа правосуђа морају настојати да, као институционални чиниоци за остваривање кривичноправне заштите друштва и за сузбијање криминалитета, своја кривичноправна резонавања утемеље на важећим изворима права.

Судија приликом примене права на конкретне случајеве не сме креирати право, јер судска пракса не сме постати формални извор права, а таквим судским активизмом доводе се у питање и темељи правне државе, те судови не смеју отказати послушност закону.⁷²⁶ Од изузетне важности јесте да судија остане доследан професионалном тумачењу и примени права и да очува неутралност од партикуларних интереса приликом одлучивања. Уколико закони остављају мање простора дискреционом понашању судија приликом своје примене, утолико су мање могућности за спољне притиске на судију, те је и судска независност остварљивија.⁷²⁷ Ако судија подлегне утицају политике и етничке припадности, доносиће одлуке у складу са предрасудама јавног мњења, а не у складу са законом. Ако је циљ правосуђа, као што је већ одлучено у чувеном случају *Bonham* из 1610. године, да осигура

⁷²⁵ Марко З. Пушица, „Реформа кривичних дела против привреде из 2016. године и крварење кривичноправних института у судској пракси“, *Liber Amicorum prof. dr Milenko Kreća* (ур. С. Ного), Тара 2020, 543.

⁷²⁶ *Ibid.*, 551.

⁷²⁷ Р. Марковић (2014), 517-518.

владавину закона, а не људи, правосуђе мора да постигне што је могуће већу независност од политичког притиска.⁷²⁸

У поступку тумачења правних норми, однос јавног тужиоца и судије треба да карактеришу једнакост, узајамно поштовање и поверење. Оба државна органа увек морају бити сигурни да их други неће злостављати, обмањивати или чак преварити. Такав однос се најбоље развија на основу прецизног, пажљивог и одговарајућег рада на случају.⁷²⁹ На том плану битно је усагласити јавнотужилачку и судску праксу и постићи примерени степен извесности приликом одлучивања. Када се покрене кривични поступак, окривљеном мора бити стављено у изглед да постоје реалне прилике и да буде осуђен имајући у виду прикупљене доказе, а суд не сме произвољно тумачити поједине одредбе и паушално одлучивати. Уколико јавни тужилац прикупи јаку доказну грађу и оспори претпоставку невиности окривљеног, а суд то не препозна или не прихвати, изостаће заштита жртве, али и реакција државе на криминалитет, што води урушавању владавине права и јавног поретка.

Јавнотужилачка и судска пракса имају и креативну улогу приликом примене кривичног права, што посебно долази до изражаја код инкриминација, које садрже непрецизне појмове. Стваралачка моћ надлежних органа захтева знање и високи професионални ниво јер је нужно кретати се у оквирима начела легалитета, али и криминалну зону одредити на рационалан и адекватан начин. С тим у вези, веома је важна стабилност јавнотужилачке и судске праксе у примени инкриминација. Колебање праксе има вишеструке непожељне последице. До тога може доћи и под утицајем неких политичких, класних, социјалних и других фактора. Негативан утицај тих фактора може довести до различитог одређивања криминалне зоне у конкретним случајевима или чак и непримењивања инкриминација.⁷³⁰ Таква проблематика прати јавнотужилачку и судску праксу у вези са инкриминацијом кривичног дела неовлашћено држање опојних дрога из чл. 246а ст. 2 КЗ и различитим тумачењем каучук норме којом је одређена радња кривичног дела у виду држања опојне дроге у великој количини. Јавни тужилац има рестриктиван став и тиме представља последњу брану заштите друштва од овог облика криминалитета против здравља људи и различитих облика извржавања закона за разлику од судије, који махом има екстензиван став у корист окривљеног. Ипак, дијаментрално супротстављени ставови суда и јавног тужилаштва нарушавају интегритет и стабилност правосудног система и правну сигурност. Није могуће формирати један апсолутно униформан начин поступања, нити је то циљ, али је нужно афирмисати правну сигурност и интегралност правног система.

Независно од гледишта о одређеном правном питању и судија, као и јавни тужилац, као носиоци јавних функција, имају обавезу да своје функције врше на основу устава, закона, потврђеног међународног уговора и прописа донетог на основу закона. Када су законске одредбе кривичних закона спорне, треба консултовати друге законе, као и подзаконске акте који уређују спорно поступање, што треба да буде правило. Уколико они не дају решења, супрематија устава треба да преовлада и јавни тужилац, као и судија овлашћени су да врше послове из своје надлежности и непосредно примењујући уставне одредбе, као и одредбе међународних уговора, што доприноси и широј аутономији ових правосудних органа. То је суштински ретко у пракси и судова, и јавних тужилаштава, јер најчешће заузимају конформистички и пасиван став, прилагођавају се околностима без испољавања интерпретативне иницијативе. Такав случај је са праксом нижестепених судова, који су имали игнорантски однос према ретроактивној примени Тарифе⁷³¹ на одлучивање о трошковима за радње које су браниоци предузели пре ступања на снагу ове Тарифе, када субјекти на које се односи нису могли да познају њене норме, што представља крупан разлог неуставности тог подзаконског акта. Уместо да покрену поступак за оцењивање уставности и

⁷²⁸ Томас Флајнер, „Независност судства“, *Анали Правног факултета у Београду*, 4/2009, година LVII, 102.

⁷²⁹ Gerhard Zuberbier, *Einführung in die staatsanwaltliche Praxis*, Richard Boorberg Verlag, Boorberg 1991, 28.

⁷³⁰ З. Стојановић (1997), 37.

⁷³¹ Тарифа о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката, *Службени гласник РС*, бр. 43/23.

законитости Тарифе, судови су остајали неми и своје одлуке аутоматски доносили базирајући их на подзаконском акту који је у очигледној колизији са уставом.

Одлуке које су поједини јавни тужиоци и судије редовних судова обликовале тумачењем закона полазећи од уставних одредаба о људским правима, или пак од уставних принципа и начела још увек су спорадичне. Промена праксе у том смеру водила би бржој конституционализацији укупног правног система земље, с једне стране, а са друге, радикално би промениле улогу и одговорност јавног тужиоца и судије, јер сваки судија (али и јавни тужилац), пре доношења одлуке мора утврдити садржај релевантних извора права, што тражи симултану примену не само законских, већ и уставних, па и супранационалних одредаба.⁷³²

4.4.4. Однос јавног тужилаштва и Високог савета тужилаштва

У последњих неколико деценија у упоредном праву појавила се тенденција о формирању тзв. правосудних савета, органа са основном надлежношћу да јемче независност и самосталност судова, односно јавних тужилаштва и да успоставе правичну и адекватну равнотежу између овлашћења и одговорности носилаца правосудних функција. Пошто је реч о циљевима на којима се заснива ваљани демократски систем, утемељен на начелу поделе власти и независности судства, одолевање политичким притисцима, законит кривични прогон и правично пресуђење могуће је постићи искључиво кроз додатне институционалне механизме. На том становишту је био и домаћи уставотворац нормирајући Државно веће тужилаца и Високи савет судства, чији су следбеници након АУРС Високи савет тужилаштва и Високи савет судства.

Високи савет тужилаштва је самосталан државни орган, који обезбеђује и јемчи самосталност јавног тужилаштва и носилаца јавнотужилачке функције. Он није у формалном смислу део јавнотужилачке организације, али у материјалном смислу је срж њеног самосталног функционисања. Овакав став заснива се на обимним и суштинским надлежностима овог зборног тела, које има важне изборне ингеренције, јер предлаже Народној скупштини избор и престанак функције Врховног јавног тужиоца, бира главне јавне тужиоце и јавне тужиоце, одлучује о њиховом трајном премештају, упућивању јавног тужиоца на рад у институцију ван јавнотужилачког система, неспојивости вршења друге функције, посла или приватног интереса са јавнотужилачком функцијом, имунитету, одлучује о престанку функције и у поступку вредновања рада. Коректив је крутој хијерархији јер учествује у поступку одлучивања по приговору на обавезно упутство Врховног јавног тужиоца и главног јавног тужиоца за рад и поступање у конкретном предмету, о приговору на решење о деволуцији и на решење о супституцији. Заштитник је самосталног положаја јавних тужилаца када доноси одлуку о постојању непримереног утицаја на рад. Носилац је стратешког развоја јавног тужилаштва пошто одређује број јавних тужилаца за свако тужилаштво, предлаже обим и структуру буџетских средстава.

Високи савет тужилаштва има једанаест чланова, чији мандат траје пет година, и то пет јавних тужилаца које бирају носиоци јавнотужилачке функције, четири истакнута правника које бира Народна Скупштина, Врховног јавног тужиоца и министра надлежног за послове правосуђа, који су чланови по положају. Председник се бира међу члановима који су јавни тужиоци, а потпредседник међу члановима које бира Народна скупштина, што онемогућава Врховног јавног тужиоца или министра да председавају овим органом.

Основна улога оваквог састава Високог савета тужилаштва јесте у гаранцијама институционалне и персоналне јавнотужилачке самосталности. Институционална

⁷³² Боса М. Ненадић, „О неким аспектима односа уставних и редовних судова“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963-2013* (ур. Б. М. Ненадић), Уставни суд, Београд 2013, 90-91.

самосталност подразумева заштиту положаја јавног тужилаштва, као органа који врши кривични прогон учинилаца кривичних дела и штити јавни интерес, а персонална самосталност манифестује се кроз слободу одлучивања приликом предузимања службених радњи и кроз поштовање и заштиту носилаца јавнотужилачке функције без обзира на врсту јавног тужилаштва, хијерархијски ранг и недозвољени хијерархијски утицај.

У том контексту направљен је након АУРС извесни помак, јер је из чланства по положају искључен председник одбора Народне скупштине за правосуђе, који је био директан представник политичког тела и легалан оквир за уплив политичког утицаја у јавнотужилачку организацију, а у будућности би положај Високог савета тужилаштва требало додатно оснажити укидањем друге две категорија чланства по положају – Врховног јавног тужиоца, ради слабљења директног хијерархијског утицаја приликом доношења одлука, и министра надлежног за правосуђе, ради искључења сваког облика директног учешћа представника политичких органа у раду Високог савета тужилаштва.

Конкретна овлашћења, радње и мере које предузима Високи савет тужилаштва према тужилачком корпусу биће предмет даљег разматрања у поглављима који следе.

4.5. Закључак главе I Уставни положај јавног тужилаштва

Различите теорије о подели власти у основи имају јединствену идеју да државна власт мора бити подељена различитим носиоцима. Законодавна, извршна и судска функција кореспондирају са три њихова основна носиоца – парламентом, владом и судом. Иако у новије време услед различитих државних функција и реципрочних контролних механизма, ова подела власти делује концептуално сужено, изузетно је значајна, јер чини стожер конституционализма и ефикасног државног уређења. Служи онемогућавању концентрације власти и промовисању и пуној примени људских права.

Када се има у виду да је у нашем уставном оквиру начело поделе власти основни принцип уређења власти и један од суштинских елемената владавине права, поред слободних и непосредних избора, уставних јемстава људских и мањинских права, независне судске власти и повиновања власти Уставу и закону, и да је положај јавног тужилаштва прописан уставом у делу који се тиче уређења власти, важно је размотрити доктрину поделе власти у пракси из угла места јавног тужилаштва. Гледано од важења Устава из 2006. године постојала су мишљења да је овај државни орган део законодавне власти, јер је Народна скупштина до АУРС бирала носиоце јавнотужилачке функције, а Врховни јавни тужилац (тадашњи Републички јавни тужилац) и главни јавни тужиоци (тадашњи јавни тужиоци) су одговарали овом представничком телу за свој рад. Доминантно је било и становиште да је јавно тужилаштво део извршне власти због принципа хијерархије који је дубоко уткан у његово уређење, чињенице да без полиције јавно тужилаштво у функционалном смислу не може ефикасно да врши кривично гоњење, а и шефове јавних тужилаштава је до усвајања АУРС бирала Народна скупштина на предлог Владе. Са јачањем јемстава људских права полако су се ова мишљења о уставном положају јавног тужилаштва напуштала и оно је детерминисано као управно-судски орган, што опет није било адекватно, јер у његовој надлежности нису управне ствари, већ кривично гоњење и заштита јавног интереса. Након важних измена кривичнопроцесног законодавства из 2011. године, којима је јавни тужилац овлашћен да спроводи истрагу, али и АУРС, којима су у основи искључени политички органи из поступка избора носилаца јавнотужилачке функције, са изузетком Врховног јавног тужиоца и овлашћен је Високи савет тужилаштва да спроводи ове поступке и гарантује самосталност јавнотужилачке организације, уставне одредбе да су и јавни тужиоци носиоци функције јавног тужилаштва и уједно укидања монархског система уређења јавног тужилаштва је приближено судској власти. С тим у вези, начин уставног регулисања јавног

тужилаштва је афирмативан и конзистентан и положај и функције овог органа и носилаца јавнотужилачке функције уређени су након судова, што води закључку да је у организационом и функционалном смислу одвојено од суда.

Дакле, јавно тужилаштво неспорно припада систему државне власти и остварује значајне тачке повезивања са представницима законодавне, извршне и судске власти. Аналогно судовима, које има Високи савет судства, као правосудни савет да заштити независност судова и судија и маргинализује сваки облик утицаја представника других органа власти на рад судова, јавно тужилаштво има Високи савет тужилаштва, који је гарант самосталности јавног тужилаштва и носилаца јавнотужилачке функције.

Народна скупштина бира Врховног јавног тужиоца и четири члана Високог савета тужилаштва, орган је пред којим Врховни јавни тужилац сноси политичку одговорност и може одлучивати о престанку његове функције. Јавно тужилаштво је и у функционалном смислу повезано са законодавном граном власти и има право да поднесе законодавну иницијативу. Ипак, ови облици међусобног бивствовања нису континуирани и непосредни, већ *ad hoc* (нпр. кад је расписан конкурс за избор за Врховног јавног тужиоца, кад се поднесе законодавна иницијатива и сл.). Односи са извршном влашћу су чвршћи и стални из перспективе предистражног поступка, у ком је јавни тужилац шеф полицији, која је дужна да поступа по његовим налозима, као и са аспекта финансирања, јер министарство надлежно за послове финансија додељује средства за обављање послова из делокруга јавног тужилаштва и Високог савета тужилаштва. Председник Републике може да утиче путем института помиловања на кривично гоњење, а министар надлежан за послове правосуђа врши послове правосудне управе везане за права и обавезе јавнотужилачког особља, закључује споразуме о заједничким истражним тимовима и члан је по положају Високог савета тужилаштва. У односу на судску грану власти постоји јасна линија организационог и функционалног разграничења, јер је јавно тужилаштво самостално, а суд је независан. Ипак, присутна је својеврсна међузависност, јер суд не може да суди у кривичном поступку без оптужног акта јавног тужиоца за кривична дела за која се гони по службеној дужности.

Због свега наведеног отвара се питање стварног положаја јавног тужилаштва у актуелном тренутку. Тај положај је негде између представника законодавне, извршне и судске власти, у међупростору, који није стриктно фиксиран, али није ни клизан, ни скоковит, јер не може да се сједини и поистовети са било којом од тих власти, при чему је најближи судској власти. Јавно тужилаштво је део правосудног система, те је ближе судовима, јер има ултимативну обавезу непристрасног и објективног поступања, заштите људских и мањинских права и слобода, заштите друштва од свих облика криминалних активности и заштите јавног интереса, који је шири у односу на интерес власти. Поред тога, јавно тужилаштво као и суд, има императивну обавезу примене концепта владавине права и спречавања сваког облика злоупотребе, нпр. произвољног рада на предметима, селективног застаревања кривичног гоњења, доношења дискриминаторских одлука, којима се повлашћују појединци или поједине друштвене групе, оклевања или одуговлачења у доношењу одлука, неуједначености јавнотужилачке и судске праксе, тј. у постојању супротних одлука за исто или слично чињенично стање, што води правној несигурности. Ипак, јавно тужилаштво није ни далеко од извршне власти, која има континуиран интерес вршења утицаја на кривично гоњење и ограничавања самосталног деловања јавног тужилаштва. Приликом вршења послова из своје надлежности јавно тужилаштво сарађује са различитим органима и организацијама претежно блиско повезаним са извршном влашћу, као што су нпр. полиција, управа за спречавање прања новца, пореска полиција у саставу пореске управе, управа царина, тржишна инспекција итд, али треба истовремено и да буде заштићено од сваког облика политичког или другог утицаја и на том плану долази до изражаја дихотомија јавног тужилаштва. Оно може бити ефикасно једино ако успе да пронађе равнотежу и изгради споне између политике и права, закона и дискреције, самосталности и хијерархије, суда и полиције и ауторитета и безвлашћа. То је у ствари смисаони садржај јавнотужилачке функције и

фундаментална мисија јавног тужилаштва у правном поретку, која је јавном тужилаштву предодредила динамичан положај.

II Уређење јавног тужилаштва

4.6. Врсте јавног тужилаштва

Јавнотужилачка организација је пирамидално постављена и састоји се од:

1. Врховног јавног тужилаштва,
2. јавних тужилаштава опште надлежности, која чине четири апелациона јавна тужилаштва, двадесет пет виших јавних тужилаштава и педесет осам основних јавних тужилаштава, и
3. два јавна тужилаштва посебне надлежности.

Врховно јавно тужилаштво основано је за целокупну територију и поступа пред Врховним судом, Управним судом, као и Уставним судом.

Јавна тужилаштва опште надлежности оснивају се за подручја судова, те тако апелационо јавно тужилаштво оснива се за подручје апелационог суда, више јавно тужилаштво за подручје вишег суда, с тим што су у оквиру четири виша јавна тужилаштва образована посебна одељења за сузбијање корупције у Београду, Новом Саду, Краљеву и Нишу, која поступају пред посебним одељењима виших судова за сузбијање корупције у сваком од ова четири града.⁷³³ Оваква организациона структура имплицира да ингеренције за поступање у коруптивним предметима на подручју месне надлежности Апелационог јавног тужилаштва у Београду има Више јавно тужилаштво у Београду и таква законска регулатива није типична у смислу постојања хармонизације са уређењем јавног тужилаштва по врсти у ЗЈТ из 2023. године⁷³⁴ и Закону о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава.⁷³⁵ По природи ствари, више јавно тужилаштво обухвата нижа основна јавна тужилаштва, али кад је реч о поступању за коруптивна кривична дела, обухвата и друга виша јавна тужилаштва са подручја одређеног апелационог јавног тужилаштва. Главни циљ овакве организације огледа се у захтеву за специјализацијом, односно одабиром кадра, који располаже како теоријским, тако и практичним знањима и вештинама у области сузбијања коруптивних кривичних дела, и у захтеву за опремљеношћу техничким уређајима, ради ефикаснијег кривичног прогона. Ипак, територијална централизација довела је иницијално до огромног прилива предмета у фази предистражног поступка у посебна одељења за сузбијање корупције и консеквентно привременог застоја у раду.⁷³⁶ Како су коруптивни предмети комплексни, са обимном документацијом без проширења систематизације и континуираног рада на унапређењу знања и вештина јавнотужилачког кадра, као и њиховог оптималног регрутовања, није могуће постићи значајније резултате.

⁷³³ Чл. 13, ст. 1 и чл. 14 ЗОНДООКТК; овај закон је ступио на снагу 02. децембра 2016. године, а примењује се од 01. марта 2018. године заменивши Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11, 101/11, 32/13.

⁷³⁴ Чл. 13 ЗЈТ из 2023. године.

⁷³⁵ ЗСПСЈТ, *Службени гласник РС*, бр. 101/13.

⁷³⁶ Ово из разлога што је прописано да се кривични поступци који су покренути пре почетка примене ЗОНДООКТК завршавају пред јавним тужилаштвом или пред стварно и месно надлежним судом, односно одељењем суда које је било функционално надлежно пре дана почетка примене ЗОНДООКТК, а то је обухватало предмете у којима је донета наредба о спровођењу истраге, или поднет оптужни акт, а велики број предмета у фази предистражног поступка је пренет у надлежност посебних одељења за сузбијање корупције.

Основна јавна тужилаштва формирају се за подручје једног или више основних судова, нпр. Основно јавно тужилаштво у Новом Саду устројено је да поступа пред Основним судом у Новом Саду,⁷³⁷ али Основно јавно тужилаштво у Врању покрива и подручје Основног суда у Бујановцу и Основног суда у Врању, са одељењем у Бујановцу,⁷³⁸ или Прво основно јавно тужилаштво у Београду поступа како пред Првим основним судом у Београду, тако и пред Привредним судом у Београду када гони за привредне преступе⁷³⁹ и поступа у предметима међународне правне помоћи за подручје и Другог и Трећег основног суда у Београду.⁷⁴⁰

Јавна тужилаштва посебне надлежности се оснивају за целокупну територију и систематизована су у две категорије:

1. Јавно тужилаштво за организовани криминал, чији положај је уређен ЗОНДООКТК,
2. Јавно тужилаштво за ратне злочине, чији положај је уређен ЗОНДОРЗ,⁷⁴¹ ради ефикаснијег откривања, кривичног гоњења и суђења за тешка кривична дела, а оба закона су организационе природе, са појединим процесним одредбама.

Јавно тужилаштво за организовани криминал врши своје послове у домену сузбијања организованог криминала и тероризма и поступа на плану сузбијања корупције, али само у случају најгрубљих повреда, уз додатне услове који се односе на имовински цензус код кривичних дела против привреде, односно својство и начин избора, постављења или именовања одређеног лица код кривичних дела против службене дужности. На челу тог органа налази се Главни јавни тужилац за организовани криминал и прописани су посебни услови за избор Главног јавног тужиоца за организовани криминал, као и јавних тужилаца Јавног тужилаштва за организовани криминал у виду давања предности кандидатима који поседују потребна стручна знања и искуство из области борбе против организованог криминала и корупције у изборном поступку.⁷⁴² Осим ове две области, требало је додати и знања о тероризму, али је то у конкретном случају изостављено. Сама чињеница да се одређени кандидат у пракси није сусретао са кривичним делом тероризма, не подразумева *prima facie* да није компетентан да поступа у предметима у вези са том тематиком и да нема теоријска и одређена практична знања. Практични домаћај додатног критеријума манифестује се у обавези Високог савета тужилаштва да приликом сачињавања ранг листе на основу збира бодова који су кандидати остварили након спроведеног поступка призна вишу позицију кандидату који пружи доказе о оспособљености у домену организованог криминала и корупције.⁷⁴³ Главни јавни тужилац за организовани криминал врши *координацију рада посебних одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције*, који је у обавези да периодично, а најмање једном месечно сазива састанке са свим руководиоцима посебних одељења.⁷⁴⁴ Практичне консеквенце таквог решења подразумевају да Главни јавни тужилац за организовани криминал треба да буде не само упућен у рад посебних одељења за сузбијање корупције, него и да врши њихову координацију, да им помаже у раду, даје смернице и стара се о ефикасној обради предмета у којима он иначе стварно не поступа. Међутим, проширивање компетенција је врло дискутабилно са аспекта стварне надлежности и врсте, великог обима посла, као и комплексних и деликатних предмета и тежине различитих случајева на којима ради Главни јавни тужилац за организовани криминал, јер отвара могућност да се уместо пословима који су инхерентни његовој функцији, бави и

⁷³⁷ Чл. 9, ст. 1, тач. 36 ЗСПСЈТ.

⁷³⁸ Чл. 9, ст. 1, тач. 14 ЗСПСЈТ.

⁷³⁹ Чл. 27, ст. 1, тач. 3 Закона о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 10/23.

⁷⁴⁰ Чл. 9, ст. 1, тач. 4 у вези са чл. 3, ст. 2 ЗСПСЈТ.

⁷⁴¹ ЗОНДОРЗ, *Службени гласник РС*, бр. 67/03, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11, 6/15, 10/23.

⁷⁴² Чл. 5, ст. 3 ЗОНДООКТК.

⁷⁴³ Чл. 25, ст. 2 Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата и поступку за избор главног јавног тужиоца и јавног тужиоца и предлагање кандидата за избор Врховног јавног тужиоца - ПКМИЈТ, *Службени гласник РС*, бр. 37/24.

⁷⁴⁴ Чл. 15, ст. 4 ЗОНДООКТК.

окупира другим пратећим пословима, који не спадају у његов фундаментални легислативни и службени фокус и где је његов допринос ограничен. То важи посебно ако се има у виду да се посебна одељења за сузбијање корупције формирају при вишим јавним тужилаштвима, те је из разлога целисходности правилније да координацију њиховог рада спроводе апелациони главни јавни тужиоци, а састанци ради усклађивања рада свих одељења треба да се одвијају у равни јавног тужилаштва опште надлежности или хијерархијски највишег тужилаштва, чији домен надлежности и обухвата усклађивање јавнотужилачке праксе. Јавно тужилаштво за организовани криминал поступа пред Посебним одељењем Вишег суда у Београду за организовани криминал када поступа у првом степену. Како је овлашћено и да самостално заступа жалбе у сопственим предметима, то чини пред Посебним одељењем Апелационог суда у Београду за организовани криминал, као другостепеним судом.

Јавно тужилаштво за ратне злочине је надлежно за откривање и кривично гоњење учинилаца кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, тешких кршења међународног хуманитарног права извршена на територији бивше Југославије од 1. јануара 1991. године која су наведена у Статуту Међународног кривичног суда за бившу Југославију и кривично дело помоћ учиниоцу после извршеног кривичног дела помоћ учиниоцу после извршеног кривичног дела ако је учињено у вези са горе наведеним категоријама.⁷⁴⁵ Радом тог јавног тужилаштва руководи Главни јавни тужилац Јавног тужилаштва за ратне злочине, а приликом његовог избора, као и избора јавних тужилаца, предност имају кандидати који поседују потребна стручна знања и искуство у области кривичног права, међународног хуманитарног права и људских права и за разлику од јавних тужилаца, за судије Посебног одељења Вишег суда предвиђен је и услов у професионалног искуства у трајању од најмање осам година. Изричито је предвиђена обавеза свих државних органа и организација да на захтев главног јавног тужиоца или Службе полиције за откривање ратних злочина без одлагања омогуће употребу сваког техничког средства којим располажу, обезбеде благовремено одазивање свог припадника, односно запосленог, укључујући и старешине органа или организација, ради давања обавештења и саслушања, односно испитивања у својству грађанина, осумњиченог или сведока, као и да без одлагања предају свако писмено или други доказ који поседују, или на други начин саопште информације које могу да помогну у откривању учинилаца ратних злочина.⁷⁴⁶ Јавно тужилаштво за ратне злочине поступа пред Посебним одељењем Вишег суда у Београду за ратне злочине у првом степену, а у другом степену пред Посебним одељењем Апелационог суда у Београду за ратне злочине.

У оквиру јавнотужилачке организације делује и Посебно одељење за борбу против високотехнолошког криминала у складу са ЗОНВТК. Оно је формирано при Вишем јавном тужилаштву у Београду, али са месном надлежношћу која обухвата целокупну државну територију.⁷⁴⁷ То одељење би требало да поступа пред Одељењем Вишег суда у Београду за борбу против високотехнолошког криминала, које није формирано, тако да се предмети високотехнолошког криминала додељују свим судијама распоређеним у кривичном одељењу.

Посебно одељење за борбу против високотехнолошког криминала има специфичну стварну надлежност,⁷⁴⁸ која се огледа у откривању и кривичном гоњењу учинилаца кривичних дела против безбедности рачунарских података и у вези са информационим технологијама. Од доношења посебног организацијског закона 2005. године протекао је позамашан експериментални период и неспорно је да се због развоја модерних технологија ова област криминалитета експоненцијално шири и да је за њено сузбијање неопходан профилисан кадар. То указује и да је с циљем повећања ефикасности ово одељење требало да буде устројено као орган са посебном надлежношћу.

⁷⁴⁵ Чл. 2 ЗОНДОРЗ.

⁷⁴⁶ Чл. 7 ЗОНДОРЗ.

⁷⁴⁷ Чл. 4, ст. 1 и ст. 2 ЗОНВТК

⁷⁴⁸ Чл. 3 ЗОНВТК.

Радам Посебног одељења за борбу против високотехнолошког криминала руководи Посебни јавни тужилац за високотехнолошки криминал, кога поставља Врховни јавни тужилац из реда јавних тужилаца вишег јавног тужилаштва, апелационог јавног тужилаштва, јавног тужилаштва посебне надлежности или Врховног јавног тужилаштва, при чему предност имају јавни тужиоци који поседују посебна знања из области информатичких технологија. Мандат Посебног јавног тужиоца траје шест година и не може бити поново постављен.⁷⁴⁹ Нису прописани разлози за престанак ове специфичне функције, што говори у прилог својеврсне зависности и одговорности према Врховном јавном тужиоцу, чији обим у одређеној мери зависи и од личности Посебног јавног тужиоца.

Иако је организацијски Посебно одељење за борбу против високотехнолошког криминала смештено под окривљем Вишег јавног тужилаштва у Београду и нема самосталну систематизацију и структуру, Посебни јавни тужилац за високотехнолошки криминал има исти хијерархијски ранг као и главни јавни тужилац Вишег јавног тужилаштва у Београду, јер формално има права и дужности као главни јавни тужилац⁷⁵⁰ иако је његов начин стицања функције различит од редовних главних јавних тужилаца, које бира Високи савет тужилаштва.

У пракси виши главни јавни тужилац правилником о систематизацији и организацији радних места утврђује и број јавних тужилаца који раде у Посебном одељењу за борбу против високотехнолошког криминала и може да утиче на распоређивање тужилаца, и консеквентно на успешност рада. За разлику и од осталих јавних тужилаштва, функционисање Посебног одељења није предмет регулисања ЗЈТ из 2023. године, већ само посебног закона, што потврђује тезу о његовој прелазној позицији у систему уређења јавних тужилаштава.

Упркос чињеници да је надлежност Посебног одељења за високотехнолошки криминал таксативно прописана посебним законом, тај закон садржи и једну врло дискутабилну норму, у складу са којом ако дође до сазнања да се у једном кривичном предмету ради о случајевима који потпадају под његову стварну надлежност, Посебни јавни тужилац за високотехнолошки криминал подноси у писменој форми Врховном јавном тужиоцу захтев да му повери или пренесе надлежност,⁷⁵¹ ради откривања, кривичног гоњења и суђења. Ова одредба подразумева подвргавање рада одељења додатној претходној провери стварне надлежности од стране Врховног јавног тужиоца без самосталног овлашћења Посебног јавног тужиоца за високотехнолошки криминал, односно јавног тужиоца који обавља послове у том одељењу да одлучи аутономно о кривичном прогону тумачећи закон о испуњености законом предвиђених услова за поступање, што угрожава и њихову самосталност. Норма је погрешна и противна ЗОНВТК, који прописује надлежне органе за високотехнолошки криминал, у које не убраја Врховно јавно тужилаштво, а које тиме врши нетипична хијерархијска овлашћења, која се не могу подвести под општа обавезна упутства, обавезна упутства и право на увид у предмет, али ни деволуцију и супституцију. Поверовање надлежности претпоставља примарну надлежност Врховног јавног тужиоца за кривично гоњење за кривична дела високотехнолошког криминала до које долази услед спречености за поступање. Преношење надлежности обухвата оне процесне ситуације код којих би било оцењено од надлежног органа да је очигледно да би одељење лакше спровело поступак. Ипак, ове две ситуације не одговарају стварном стању ствари и више су последице тенденција о вршењу хијерхијског надзора. Поставља се и питање које процесне последице би могле наступити у случају да одељење не поднесе нпр. захтев за преношење или поверовање надлежности пре подношења оптужнице и да ли је суд у обавези приликом контроле оптужнице када разматра и стварну надлежност да одбаци оптужницу јер се поступак води без захтева овлашћеног тужиоца.⁷⁵² ЗОНВТК не прописује време када је

⁷⁴⁹ Чл. 5 ЗОНВТК.

⁷⁵⁰ Чл. 6, ст. 1 ЗОНВТК.

⁷⁵¹ Чл. 6, ст. 2 ЗОНВТК.

⁷⁵² Чл. 416, ст. 1, тач. 2 ЗКП.

потребно поднети захтев Врховном јавном тужиоцу, али и без формалне одлуке Врховног јавног тужиоца, одељење црпи основ за заснивање стварне надлежности директно из законских норми и има пун капацитет за поступање, а одлука Врховног јавног тужиоца има декларативно, а не конститутивно дејство.

Услед начина постављења Посебног јавног тужиоца за високотехнолошки криминал, месне надлежности која се протеже на територији Републике и формалистичког захтева за поверавање надлежности од стране Врховног јавног тужиоца, искључиво би Врховни јавни тужилац био овлашћен да издаје обавезна упутства за поступање у поједином предмету, јер се због пуне организацијске систематизације у оквиру Вишег јавног тужилаштва у Београду не може сматрати да је главни јавни тужилац Вишег јавног тужилаштва у Београду непосредно виши јавни тужилац у односу на Посебног јавног тужиоца за високотехнолошки криминал. Такође, главни јавни тужилац у конкретном случају нема право деволуције ни супституције због одсуства надређеног односа.

Ови правни ставови су потврђени и у пракси Високог савета тужилаштва, које је у две одлуке⁷⁵³ решавајући по приговорима Посебног јавног тужиоца за високотехнолошки криминал изјављеним против обавезних упутстава за рад и поступање у појединим предметима главног јавног тужиоца у Вишем јавном тужилаштву у Београду укинуло обавезна упутства налазећи да су незаконита и неоснована. Изведен је закључак сагледавањем законских и подзаконских прописа да главни јавни тужилац Вишег јавног тужилаштва у Београду није надређени јавни тужилац Посебном јавном тужиоцу за високотехнолошки криминал, јер он има иста права и дужности као и главни јавни тужилац, те самим тим није овлашћен да му издаје обавезна упутства. Такође, Посебно јавно тужилаштво за борбу против високотехнолошког криминала не представља организациону јединицу Вишег јавног тужилаштва у Београду, јер Посебни јавни тужилац за високотехнолошки криминал није руководио одељења у смислу одредби Правилника о управи у јавним тужилаштвима, већ га поставља Врховни јавни тужилац на период од шест година и не може бити поново биран.

4.7. Начела уређења јавног тужилаштва

Рад јавног тужилаштва заснива се на извесном броју начела, која су се развијала током времена и остала су дубоко укореењена у јавнотужилачкој служби добијајући савремене обриси. Израз су историјских, политичких, друштвених фактора, али и правне традиције и одражавају се и на функционисање јавног тужилаштва. То су следећа начела:

1. начело јединствености и недељивости,
2. начело самосталности,
3. начело хијерархије,
4. начело законитости.

4.7.1. Начело јединства и недељивости

Суштина овог организационог принципа огледа се у постулату да је јавно тужилаштво јединствено за целу државну територију. Са становишта организације, организационих

⁷⁵³ Одлука Комисије за одлучивање о приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету Високог савета тужилаштва КП бр.9/25 од 02. априла 2025. године и одлука Комисије за одлучивање о приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету Високог савета тужилаштва КП бр.10/25 од 02. априла 2025. године.

форми и повезивања подразумева да не постоје јавна тужилаштва на нивоу територијалних јединица, нпр. покрајинска и општинска јавна тужилаштва, нити на нивоу управних јединица, нпр. јавна тужилаштва у окрузима. Јавна тужилаштва у оквиру мањих територијалних јединица релевантна су због задовољења критеријума рационализације у расподели послова, али су она државног типа и недељива су. Ради ефикаснијег обављања својих послова, подељена су по врсти и надлежности, али она скупно чине целовит, органски систем институција, чији је оснивач држава и на чијем се челу налази Врховни јавни тужилац. Овај систем почива на јединственим уставним принципима, као што су: самосталност, хијерархија и законитост. Битно је и функционално јединство, пошто јавна тужилаштва не делују на своју руку и нису независна једна од других, већ треба да делују складно и униформно у оквиру система на основу устава, закона и међународних и унутрашњих прописа. Из наведеног произлазе три манифестациона облика принципа јединствености и недељивости: територијално, органско и делатно, којима се обезбеђује хомогеност у решавању предмета и третирању превасходно проблема делинквенције и ефикасност у обављању свих компетенција.

4.7.2. Начело самосталности

Начело самосталности је фундаменталан принцип регулисања система јавног тужилаштва, исконски елемент уставне дефиниције јавног тужилаштва и *condition sine qua non* за вршење уставом и законом поверених функција како на плану кривичног прогона тако и заштите јавног интереса утврђеног законом. Самосталност подразумева да током вршења својих надлежности нико изван јавног тужилаштва не може утицати на јавно тужилаштво и носиоца јавнотужилачке функције у поступању и одлучивању у поједином предмету.⁷⁵⁴ У пракси би између самосталности и независности морала постојати изразита сличност. Самосталност јавних тужилаца се у суштинском смислу може објаснити и као *функционална независност*.⁷⁵⁵ Због тога је она нужна претпоставка за несметано и компетентно вршење јавнотужилачких функција. Јавни тужиоци су као појединци изложени различитим облицима спољашњих и унутрашњих утицаја, који су неретко и политике природе, те је битно да имају јаке институционалне гаранције које ће их заштити од недозвољеног мешања, притисака и интервенција у раду, с једне стране, и, с друге стране, омогућити им да своју функцију обављају у оквирима аутономије, непристрасности и професионалности.

Самосталност се може поделити на институционалну и личну. *Институционална самосталност* значи да јавно тужилаштво ужива потпуну аутономију и слободу одлучивања без било каквог спољног утицаја у вршењу својих прерогатива, односно у руковођењу и усмеравању предистражног поступка и спровођењу истраге, одлучивању о подношењу оптужног акта, као и у предузимању радњи и мера ради заштите јавног интереса. Спољни утицаји могу бити различити, као и средства и начини вршења утицаја, а могу се испољити приликом доношења одлуке о кривичном гоњењу и одређивању задржавања одређеног лица или пак подношењу оптужног акта суду. Усмеравају се ка надређеним главним јавним тужиоцима путем јавног мњења, политичке или грађанске побуне или медија и делују стихијски и циљеви су краткорочни. Одвојеност јавног тужилаштва у односу на све спољне субјекте изван јавног тужилаштва и одсуство сваког утицаја, као и искључење разлога политичког опортунитета и арбитрарности приликом доношења јавнотужилачких одлука нису апстрактни појмови, већ нужни да би јавно тужилаштво вршило функцију и у пуном обиму, непристрасно, савесно и објективно остваривало улогу у правосудном систему. Из овога произлази да је самосталност колективне природе, јер се тиче јавног тужилаштва као државног органа и њоме се успоставља равнотежа подједнаке заштите слобода и права свих

⁷⁵⁴ Чл. 155, ст. 3 УРС, чл. 5 ЗЈТ из 2023. године.

⁷⁵⁵ М. Шкулић (2022), 110.

грађана и законом утврђених интереса правних субјеката.⁷⁵⁶ С тим у вези, непристрасност је елемент аутономије јавног тужилаштва који је заснован на природи интереса које је дужан да штити и који у стварности преводи на конкретан случај квалификујући одређено понашање као кривично дело. Пука уставна гаранција самосталности јавног тужилаштва није довољна, ако нису обезбеђени есенцијални механизми за ефикасно, непристрасно и доследно обављање јавнотужилачке функције, као што су: самостална организација јавног тужилаштва, објективан и транспарентан поступак избора јавних тужилаца, правичан поступак вредновања рада и напредовања, непристрасан и транспарентан поступак за утврђивање дисциплинске одговорности, неутрално и систематично спровођење поступка разрешења, као и одређивање буџета јавног тужилаштва.

Лична самосталност је квалитет појединачног носиоца јавнотужилачке функције, односно Врховног јавног тужиоца, главног јавног тужиоца и јавног тужиоца, који врше функцију јавног тужилаштва, који произлази из њихове нестраначке позиције и институционалне самосталности. Од доношења АУРС јавни тужиоци су постали оригинерни носиоци јавнотужилачке функције у пуном капацитету и њихова функција више не деривира из функције главног јавног тужиоца, већ све јавнотужилачке послове могу да врше самостално без надзора, контроле, консултација и уплива претпостављених и сnose одговорност за своје одлуке и поступање. Тиме је напуштен крути монархички облик уређења, који је подразумевао да функцију јавног тужилаштва врши искључиво главни јавни тужилац који руководи јавним тужилаштвом и да су јавни тужиоци дужни да обављају само оне послове које им делегира јавни тужилац. За разлику од овог пређашњег стања, створени су нормативни предуслови да јавни тужиоци приликом рада на конкретном предмету не буду у сенци и под окриљем руководиоца овог државног органа, већ да својим индивидуалним ауторитетом заснованим на знању и искуству на законит и ефикасан начин усмеравају ток предистражног поступка, конструктивно воде истрагу и одупру се и покушају било спољног или унутрашњег уплива у рад чак и ако потиче од највиших државних органа. Лична самосталност је, дакле, засебност сваког појединачног носиоца јавнотужилачке функције у односу на све субјекте унутар јавног тужилаштва – главног јавног тужиоца и друге јавне тужиоце, као и екстерне субјекте. Њено остваривање у великој мери зависи и од личне самосталности и положаја главног јавног тужиоца, који не сме под изговором вршења послова руковођења јавним тужилаштвом настојати да промени правац рада на одређеном предмету јавног тужиоца. Стога, лична самосталност је стриктно везана за функционалну независност у односу на друге органе државне власти – законодавне, извршне и судске, али и хијерархијску структуру. Међутим, УРС не јемчи апсолутну забрану утицаја на носиоце јавнотужилачке функције, као што је то случај са судијама, већ је остављена резерва за примену хијерархијских овлашћења у унутрашњој јавнотужилачкој организацији. Због овог несклада између јачања положаја конкретног носиоца јавнотужилачке функције и остављања простора за унутрашње утицаје може се рећи да је самосталност и појам који се развија, али и гради од стране сваког појединог носиоца јавнотужилачке функције. Поред персоналне димензије, лична самосталност претпоставља гаранције сталности и непреместивости носилаца јавнотужилачке функције, који су неодвојиво повезани са поступком избора, напредовања и престанка функције, институционалне механизме заштите од непримереног утицаја и неспојивост функција, које имплицира деполитизацију.

Сталност подразумева да једном изабрани носилац јавнотужилачке функције остаје на тој функцији док се не стекну разлози за престанак функције који су *ex iustis causa*. АУРС укинут је пробни мандат дотадашњих заменика јавних тужилаца, који су се први пут бирали на функцију, а који је од доношења Устава из 2006. године релативизовао начело сталности стварајући несклад са европским и српским уставним идентитетом.⁷⁵⁷ Сталношћу се

⁷⁵⁶ Д. Недић (1991), 38–39.

⁷⁵⁷ Владан Петров, „О неким „антиидентитетским“ местима у српском Уставу“, *Српска политичка мисао*, посебно издање, Институт за политичке студије, Београд 2017, 24.

обезбеђује сигурност конкретног јавног тужиоца у вршењу послова из своје стварне и месне надлежности и заштита од свих непримерених утицаја до којих би могло да дође приликом доношења јавнотужилачке одлуке, а све ради обезбеђења савесног, квалитетног и стручног рада и гарантовања доследне примене права и принципа професионалне савесности у вршењу функције. То уједно значи да је јавни тужилац дужан приликом доношења одлука да се ослања на законите аргументе и сопствени дојам савесног и правичног рада и да своје одлуке доноси без бојазни од правних последица таквих одлука или интереса трећих лица, чиме се пружа реална пројекција ка напредовању у каријери. Ипак, треба бити обазрив, јер прокламовање сталности функције даје једну врло апстрактну наду да неће бити вршени притисци, и да ако буду, радно место неће бити угрожено тиме што ће се успротивити таквим притисцима. Сталност не треба претварати у догму која решава проблем (не)објективности и (не)пристрасности, док она ствара други проблем, а то је стварна и формална неодговорност, што потенцијално може водити у самовољу функционера.⁷⁵⁸

Непреместивост је предмет законске регулативе, који пружа носиоцу јавнотужилачке функције јемства да неће бити разрешен, премештен нити удаљен са функције уколико нису испуњени услови предвиђени законом, односно по нахођењу надређених јавних тужилаца или као последица ванинституционалних утицаја. Тиме је ризик новог или другачијег распореда места и органа у ком обавља јавнотужилачку функцију искључен,⁷⁵⁹ осим у изузетним случајевима. Јавни тужилац може бити *трајно премештен* у друго јавно тужилаштво истог степена, уз своју писмену сагласност, на основу одлуке Високог савета тужилаштва, а без своје сагласности у случају смањења броја јавних тужилаца у одређеном јавном тужилаштву.⁷⁶⁰ Са правног аспекта реч је о објективним околностима за одступање од принципа непреместивости јавног тужиоца. Пошто нема конкурса у ком би Високи савет тужилаштва одлучивао о новом радном месту за јавног тужиоца, а не испитују се посебно ни критеријуми за избор, већ се према потреби посла јавни тужилац распоређује на вршење функције у друго јавно тужилаштво. Искључен је *институт привременог упућивања у јавно тужилаштво вишег ранга*, који је дуго година коришћен као инструмент за моментално премештавање упражњених јавнотужилачких места и без јасних и објективних критеријума тадашњи Републички јавни тужилац је доносио одлуку о упућивању кандидата из основног јавног тужилаштва у више. Упућени јавни тужиоци налазили су се у неизвесном положају, јер су у сваком тренутку могли бити враћени у ниже јавно тужилаштво, а до њиховог фактичког напредовања је дошло у нетранспарентном поступку и мимо уставних и законских правила. Због тога је, колико год изгледало радикално, али и ризично по ефикасност рада, правилно решење о укидању упућивања у виша јавна тужилаштва. Изузетно, јавни тужилац из оправданих разлога може уз своју писмену сагласност бити привремено упућен у друго јавно тужилаштво истог или непосредно нижег степена најдуже на три године, без могућности поновног упућивања у исто јавно тужилаштво. Дозвољено је и упућивање у јавно тужилаштво посебне надлежности, које може трајати најдуже три године само ако је реч о јавном тужиоцу вишег или апелационог јавног тужилаштва, што је и оправдано због сложености предмета и концентрисане надлежности тих јавних тужилаштава. Образложено решење о привременом упућивању доноси Врховни јавни тужилац. Осим у ова два случаја, јавни тужилац може на основу решења Високог савета тужилаштва бити упућен, ради обављања стручних послова у Високи савет тужилаштва, министарство надлежно за правосуђе, Правосудну академију и међународну организацију у области правосуђа на

⁷⁵⁸ Г. Марковић, 150.

⁷⁵⁹ Непреместивост се односи на гаранције јавном тужиоцу да неће бити премештен из јавног тужилаштва у ком је изабран без писмене сагласности, али протеже се и на распоређивање јавног тужиоца у оквиру одељења једног јавног тужилаштва, што значи да главни јавни тужилац не може да мења годишњи план рада и доноси одлуку о промени одељења у ком конкретни јавни тужилац обавља своју функцију, односно да врши невољне трансфере, без сагласности јавног тужиоца, вид. пресуда ЕСЉП *Bilinski v. Poland*, 13278/20, 15. јануар 2026. године.

⁷⁶⁰ Чл. 68, ст. 1 и ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

предлог руководиоца органа где се упућује, по прибављеном мишљењу главног јавног тужиоца и то најдуже на три године, односно најдуже на шест година у међународну организацију уз искључивање поновног упућивања. Правила рада и селекцију кандидата диктира међународна организација, а врста посла може бити такве природе да је нужно да се послови обављају и у дужем периоду, те би требало ревидирати ову одредбу уз предвиђање дужег трајања упућивања у међународну организацију.

Забрањен је сваки *непримерени утицај* на носиоца јавнотужилачке функције у вршењу јавнотужилачке функције, без обзира да ли је унутрашњи или спољашњи. Унутрашњи непримерени утицај подразумева свако коришћење положаја и стварног или претпостављеног утицаја у јавном тужилаштву са циљем ограничавања или онемогућавања самосталног и непристрасног поступања и доношења одлука.⁷⁶¹ Спољашњи непримерени утицај обухвата притисак, претњу или принуду према носиоцу јавнотужилачке функције коришћењем јавне функције, друштвеног, економског или политичког положаја, непосредно или посредством других лица, путем медија или јавног иступања и према јавном тужилаштву, са циљем ограничавања или онемогућавања самосталног и непристрасног поступања и доношења одлука.⁷⁶² Врховни јавни тужилац, главни јавни тужилац и јавни тужилац дужни су да одбију радњу која представља непримерен утицај на самосталност у раду јавног тужилаштва, као и да пријаве такав утицај Високом савету тужилаштва, тј. *Поверенику за самосталност јавног тужилаштва* (Повереник) подношењем захтева за заштиту од непримереног утицаја. Повереник испитује потпуност, разумљивост и вероватност навода из захтева, а уколико оцени да је то потребно, може позвати подносиоца на поверљив разговор. Одлуке Повереника имају форму препоруке или мишљења у зависности од стручне процене степена угрожености односно опасности по самосталност и интегритет, односно стварања утиска јавности о овим чињеницима. Овлашћен је и да поднесе предлог за сазивање ванредне седнице Високог савета тужилаштва, ради одлучивања о непримереном утицају.⁷⁶³ У зависности од врсте непримереног утицаја и ако утврди његово постојање, Високи савет тужилаштва може да изда саопштење за јавност, да сазове конференцију за медије, као и да се обрати надлежном органу, односно телу из ког је извршен спољни непримерени утицај, као и да препоручи мере за спречавање будућег непримереног утицаја. Уколико је утврђено постојање унутрашњег непримереног утицаја, Високи савет тужилаштва одлуку доставља дисциплинском тужиоцу и етичком одбору, који могу предузети даље мере из своје надлежности.

Самосталност се обезбеђује и инструментима која одређују положај јавних тужилаца, као што су: начин и обим финансира јавног тужилаштва, поступак избора и разрешења, чиме се системски обезбеђује положај који би значао искључивање било какве могућности непосредног или посредног утицаја на конкретно одлучивање. Ђорђе Тасић је материјалну независност судија сматрао најважнијим гарантом независности судства: „Ништа више неће човека довести у искушење него материјална невоља. А данас има разних канала, који, и ако споља не изгледају корупција, корупција су у својој суштини. Материјална обезбеђеност даје могућности да човек шире гледа и да се са много више воље посвети позиву.“⁷⁶⁴ *Mutatis mutandis* важи и за носиоце јавнотужилачке функције.

Самосталност није апсолутна категорија, већ она омогућава јавном тужиоцу да одлучује по свом професионалном убеђењу путем аутономног разматрања чињеничних и правних питања. То не значи и да јавни тужилац треба да се изолује од друштвених збивања и научних токова. Стварно самосталан може да буде једино онај јавни тужилац који је свестрано укључен у те токове, који широко познаје ствари и научна достигнућа, прати

⁷⁶¹ Чл. 2 Правилника о поступању Високог савета тужилаштва у вези са непримереним утицајем на рад носиоца јавнотужилачке функције и јавно тужилаштво - ПВСТНУ, *Службени гласник РС*, бр. 1/24.

⁷⁶² Чл. 3 ПВСТНУ.

⁷⁶³ Чл. 11, ст. 1 ПВСТНУ.

⁷⁶⁴ Ђорђе Тасић, „О јемствима судске независности“, Споменица седме главне скупштине Конгреса правника Краљевине Југославије, Београд 1935, 36.

теорију и покушава да је у оквирима законитости и у мери у којој је усваја претвори у праксу. Насупрот томе, јавни тужилац који нема своју оријентацију, који је несигуран и сам ће опортунистички чекати директиву и упутство за поступање. С тим у вези, самосталност јавног тужилаштва је неопходан предуслов законитог и правичног суђења, као и очувања утиска поверења јавности у рад јавног тужилаштва. Да би се очувао утисак о самосталности, пресудно је да поступак буде правилан, као и да садржина јавнотужилачке одлуке буде свеобухватна и потпуна у погледу правног разматрања свих аспеката случаја, јер се само тако искључује утисак о могућој пристрасности.⁷⁶⁵

4.7.3. Начело хијерархије

Хијерархија је важан принцип у унутрашњој организацији и раду јавног тужилаштва, карактеристичан је за његову пирамидалну структуру иако је антипод самосталности.⁷⁶⁶ Испољава се двојачко тј. на структурном и персонално-функционалном плану. *Структурна хијерархија* присутна је у односима између јавних тужилаштава, који нису равноправни, те је основно јавно тужилаштво нижег ранга у односу на више јавно тужилаштво, које је нижег ранга у односу на апелационо јавно тужилаштво, а оно, као и јавна тужилаштва посебне надлежности су нижег ранга у односу на Врховно јавно тужилаштво.⁷⁶⁷ Основна јавна тужилаштва су на најнижем степену пирамидалне лествице и снабдевени су ужим обимом власти у односу на виша јавна тужилаштва, која имају шири обим власти и постављени су на виши ступањ. Нижих јавних тужилаштава је већи број него виших и на врху се налази највиши орган, чије функције имају претежно надзорни карактер. Врховни јавни тужилац налази се на челу највишег и централног јавног тужилаштва, са ког се даље каскадно преливају послови и обавезе кроз целу вертикалу јавнотужилачког система, и има најшира хијерархијска овлашћења над радом сваког главног јавног тужиоца и јавног тужиоца, као што непосредно виши главни јавни тужилац такве радње може предузети у односу на нижег главног јавног тужиоца. Поред тога, Врховно јавно тужилаштво предузима радње које су процедуралне природе, као што су одлучивање о захтеву за изузеће непосредно нижих главних јавних тужилаца и јавних тужилаца Врховног јавног тужиоца, када процењује постојање личног интереса који би могао да наруши непристрасност и интегритет,⁷⁶⁸ о захтеву поводом решавања сукоба поводом стварне или месне надлежности између јавних тужилаштава посебне надлежности и јавног тужилаштва посебне надлежности и других јавних тужилаштава и између јавних тужилаштава са различитих подручја.⁷⁶⁹ *Сукоб надлежности* је поступак поводом спора између нижих јавних тужилаштава о конкретном правном питању и може бити позитиван, када два јавна тужилаштва арогирају надлежност сваки за себе и сматрају да је сваки од њих надлежан да поступа у конкретном случају, или негативан, када одбијају надлежност од себе. Врховно јавно тужилаштво је снабдевано овлашћењем да одређује надлежност и решава сукобе (тзв. *Kompetenz-Kompetenz*). Иста правила важе и за надређене главне јавне тужиоце у односу на ниже главне јавне тужиоце, као и за главне јавне тужиоце у односу на јавне тужиоце који функцију обављају у тим јавним тужилаштвима, нпр. решавање сукоба поводом стварне надлежности између

⁷⁶⁵ Горан Илић, Коментар Закона о јавном тужилаштву – према стању законодавства од 10. маја 2023. године, ЈП Службени гласник, Београд 2023, 160-161.

⁷⁶⁶ Реч хијерархија је иначе грчког порекла и значи „влада светих“, „влада посвећених“. Узета је из хришћанског црвеног живота и црквеног права. Од четвртог века после Христа свештенство се делило на више и ниже; између њих је постојао однос старешинства и потчињености и тај однос се називао хијерархија, вид. Л. М. Костић, 109.

⁷⁶⁷ Чл. 14 ЗЈТ из 2023. године.

⁷⁶⁸ Чл. 42 ЗКП.

⁷⁶⁹ Чл. 47, ст. 2 ЗКП.

различитих одељења у оквиру истог јавног тужилаштва. У литератури постоји став да решавање сукоба надлежности не спада у питање субординације, тако да одлука о сукобу надлежности не спада у искључиви делокруг главног јавног тужиоца, већ о сукобу надлежности одлуку може донети било који јавни тужилац из заједничког, непосредно вишег јавног тужиоца.⁷⁷⁰

Персонално-функционална хијерархија заступљена је у односима између носилаца јавнотужилачке функције, ради успостављања одговорности и остваривања интерне контроле у оквиру јавнотужилачке организације. Када је реч о одговорности, главни јавни тужилац одговара за рад јавног тужилаштва и свој рад Врховном јавном тужиоцу и непосредно вишем главном јавном тужиоцу и јавни тужилац одговара за свој рад главном јавном тужиоцу. Одговорност главног јавног тужиоца, односно јавног тужиоца надређенима претпоставља паралелизам одлучивања, преиспитивање правног става или одлуке, што чини да надређени јавни тужилац губи стручни ауторитет и постаје извор наређивања и руковођења, а субординираном главном, односно јавном тужиоцу се сужава поље за аутономно и аутентично испољавање. Ово је посебно случај када су ставови надређеног јавног тужиоца правно неутемељени и уместо да одговарају праву, они се усклађују са екстерним утицајима. Ова врста одговорности по принципу вертикалне централизације је и недовољно одређена и двосмислена, заснована на хијерархијској структури која је по својој природи пирамидална, крута и строга. Због тога је уједно и узрок појаве дефункционалности, злоупотреба и неједнаког поступања и омогућава потпуну контролу рада од стране надређених главних јавних тужилаца. За правилно вршење јавнотужилачке функције нужно је постојање равноправног усклађивања и доношење правно аргументованих одлука уз превазилажење централизовања и државног омотача с циљем деловања у функцији друштва, а не државе.

Један од механизма за постизање оваквог циља састоји се у унутрашњој контроли рада јавнотужилачке организације у ширем смислу и постиже се интервенисањем Врховног јавног тужиоца путем издавања *општег обавезног упутства*, ради постизања законитости, делотворности и једнообразности у поступању.⁷⁷¹ Опште обавезно упутство се издаје у писменој форми *ex officio* од стране Врховног јавног тужиоца или на предлог колегијума Врховног јавног тужилаштва.⁷⁷² Садржи инструкције и смернице јавним тужилаштвима за обрађивање предмета, инструктивног су карактера и има позитиван ефекат на рад. Овде треба имати у виду да сваки јавни тужилац приликом доношења одлуке мора да цени све околности конкретног случаја и да примени механизме из општег обавезног упутства само ако је то оправдано и ако процени да има одговарајуће индикаторе да прихвати генералне инструкције, али не безрезервно и у сваком предмету. Опште обавезно упутство се доноси ради бржег и ефикаснијег тумачења и имплементирања одредаба нових закона, разјашњења законских норми и установљавања јединствене јавнотужилачке процедуре, операционализовања сарадње са другим државним органима, испуњења обавеза на међународном плану и сл. Врховни јавни тужилац је донео нпр. опште обавезно упутство о коришћењу података за покретање поступака због кривичног дела праће новца, са предлогом да надлежна јавна тужилаштва проактивно поступају и систематично прикупљају податке о сумњивим трансакцијама,⁷⁷³ опште обавезно упутство о начину поступања Службе за информисање и подршку оштећенима и сведоцима у јавним тужилаштвима,⁷⁷⁴ које детаљно уређује начин поступања наведене Службе, разрађује начела рада, систем рада и опис послова, сарадњу са другим институцијама и вођење евиденције, опште обавезно упутство о примени споразума о признању кривичног дела,⁷⁷⁵ којим се постиже

⁷⁷⁰ Г. Илић (2023), 104.

⁷⁷¹ Чл. 157, ст. 1 УРС.

⁷⁷² Чл. 16, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁷⁷³ А.бр.668/2017 од 20. септембра 2017. године.

⁷⁷⁴ О.бр.2/2016 од 05. децембра 2016. године.

⁷⁷⁵ О.бр.5/2013 од 26. децембра 2013. године, измењено О.бр.6/2023 од 06. јуна 2023. године.

једнообразност у поступању приликом примене овог важног процесног института итд. Ради постизања законитости донето је опште обавезно упутство,⁷⁷⁶ у ком је издат налог јавним тужилаштвима да у предметима оформљеним због сумње да су у породилиштима и здравственим установама нестале бебе због кривичних дела одузимање малолетног лица из чл. 191 КЗ и промена породичног стања из чл. 192 КЗ, преиспитају решења о одбацивању кривичних пријава донетих због наступања апсолутне застарелости, јер рок почиње да тече од престанка противправног стања због трајног карактера ових кривичних дела.⁷⁷⁷ Од велике важности је и опште обавезно упутство о примени методологије за истрагу у случајевима злостављања,⁷⁷⁸ где је Врховни јавни тужилац имао интенцију спровођења делотворне истраге у случајевима наведеног мучења и суровог, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања од стране полиције и које је донето из разлога повећања ефикасности и кориговања праксе за кривично дело злостављање и мучење из чл. 137 КЗ. Такође, значајно је и обавезно упутство,⁷⁷⁹ које је садржало дужност изјављивања жалбе на осуђујућу пресуду, којом је изречена кривична санкција испод или близу законског минимума, из разлога што је жалба јавног тужиоца законом предвиђени коректив казнене политике којом се тражи преиспитивање одлуке првостепеног суда о кривичној санкцији и јавна тужилаштва треба да допринесу поопштравању казнене политике судова у предметима за кривична дела са повећаном друштвеном опасношћу. Опште обавезним упутством⁷⁸⁰ сугерисано је да се квалификује као умишљајно кривично дело тешка дела против безбедности јавног саобраћаја из чл. 297 ст. 2 КЗ ако је у саобраћајној незгоди наступила смрт једног или више лица, а осумњичени је управљао возилом под дејством алкохола или психоактивних супстанци, или се саобраћајна незгода догодила у зони пешачког прелаза, или је осумњичени прешао раскрсницу док је било упаљено црвено светло на семафору, или су били испуњени услови да се вожња осумњиченог третира као насилнична вожња. Поред предлагања мере безбедности забрана управљања моторним возилом постављена је препорука да се поднесе суду предлог за изрицање мере безбедности одузимање предмета тј. возила ако је осумњичени повратник, или је прекршајно кажњаван. Ово опште обавезно упутство не повлачи стриктну обавезу јавног тужиоца да за сваку саобраћајну незгоду која се догодила у зони пешачког прелаза осумњиченом стави на терет умишљајно кривично дело, већ да сагледавајући све околности конкретног случаја донесе закониту и правилну одлуку, уз додатно преиспитивање испуњености услова за примену инструкција из општег обавезног упутства.

Други механизам интерне контроле у раду јавног тужилаштва састоји се у поседовању хијерархијских овлашћења од стране Врховног јавног тужиоца и главног јавног тужиоца у руковођењу јавним тужилаштвом у односу на поступање нижих јавних тужилаца и јавних тужилаца у конкретном предмету.⁷⁸¹ Она се манифестују издавањем *обавезног упутства за поступање у поједином предмету* субординираном главном, односно јавном тужиоцу. Реч је о најригорознијем инструменту, који је отелотворење јаким хијерархијских спона и који директно задире у професионални капацитет носиоца јавнотужилачке функције мењајући стандардни систем одлучивања. Обавезно упутство представља противтежу загарантованој самосталности јавних тужилаца, потенцијалну опасност за продор незаконитих и неоснованих притисака унутар јавнотужилачке организације или прикривених утицаја на рад јавног тужиоца, који обрађује конкретан предмет из разлога што се укида његова самостална моћ одлучивања и она се супституише вољом вишег органа. Конституционализовано је почев од АУРС на тај начин што су нормирана хијерархијска овлашћења у члану о положају

⁷⁷⁶ О.бр.9/2020 од 14. децембра 2020. године.

⁷⁷⁷ Основ за доношење овог опште обавезног упутства је пресуда ЕСЈП *Zorica Jovanović v. Serbia*, 21794/08, 26. март 2012. године.

⁷⁷⁸ О.бр. 3/2017 од 26. септембра 2017. године.

⁷⁷⁹ А.бр.147/2009 од 22. маја 2009. године.

⁷⁸⁰ О.бр.4/2023 од 28. марта 2023. године.

⁷⁸¹ Чл. 155, ст. 7 УРС.

јавног тужилаштва, који регулише хијерархијска овлашћења у односу на ниже јавне тужиоце у конкретном предмету, у руковођењу јавним тужилаштвима од стране Врховног јавног тужиоца и главног јавног тужиоца у конкретном предмету. Потом се овај институт прецизније разрађује у посебном члану који уређује обавезна упутства за поступање главног јавног тужиоца и јавног тужиоца. Поставља се и питање да ли је уставописац требало да се бави хијерархијским питањима која потпадају под унутрашње уређење јавног тужилаштва или је то ипак требало да препусти закону. Уношење материје законског карактера у устав не само да је противно закону уставне естетике, већ и представља уношење емпиризма и практицизма, што слаби не само извесне уставне принципе, него и ограничава рационалну логику самог друштвеног и политичког система који устав афирмише.⁷⁸² Потенцирање хијерархије указује и на њен значај приликом детерминисања уставног положаја јавног тужилаштва иако би требало да буде изузетак у примени интервенције у процесним активностима јавног тужиоца.

Обавезно упутство за поступање у поједином предмету може издати непосредно виши главни јавни тужилац нижем главном јавном тужиоцу ако постоји сумња у ефикасност или законитост његовог поступања, односно поступања непосредно нижег јавног тужиоца. Врховни јавни тужилац може издати такво обавезно упутство сваком главном јавном тужиоцу.⁷⁸³ Главни јавни тужилац може издати упутство само непосредно нижем главном јавном тужиоцу и хијерархијски принцип се у том делу мора поштовати, а Врховни јавни тужилац нема овакву врсту вертикалног ограничења и може директно да изда обавезно упутство сваком главном јавном тужиоцу без обзира на његов ранг. Главни јавни тужилац има идентична овлашћења у границама своје хијерархијске моћи и обавезно упутство за рад и поступање у поједином предмету издаје јавном тужиоцу ако постоји сумња у ефикасност или законитост поступања или због спровођења обавезног упутства надређеног главног јавног тужиоца.⁷⁸⁴

Обавезно упутство се издаје у писменој форми, чиме се настоји обезбедити адекватан правни степен заштите од прикривених и усмених притисака унутар јавнотужилачке организације. С тим у вези, главни јавни тужилац може да захтева од јавног тужиоца да га обавести о разлозима одговарајућег поступања, што се због хитности чини усменим путем и тада се шири опасност од давања инструкција, усмеравања тока предмета и притајеног наметања мишљења или става надређеног, тј. главног јавног тужиоца. Усмена упутства дају се у вакуум простору, у ситуацијама које су хитне, нпр. приликом одлучивања о постојању основа сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности, задржавању лица и сл. и представљају непримерен утицај надређеног који је најчешће последица арбитрарне хијерархије као резултата наметања утицаја лица која се налазе на врху хијерархије, што се преноси преко субординираних главних јавних тужилаца, или екстерних директних утицаја на издаваоца обавезног упутства. Дејство усмених обавезних упутства зависи од конкретног јавног тужиоца коме су упућени и његове спремности да опортуно прихвати то упутство или да се противи и одупре таквој самовољи надређених. За разлику од овог вида тзв. притајеног, дифузног и фрагментираног хијерархијског утицаја, који се манифестује у појединачном случају и које не прати ни накнадна писмена форма, изузетно је дозвољено да обавезно упутство Врховног јавног тужиоца, односно главног јавног тужиоца буде усмено ако је неопходно ради предузимања радње која не трпи одлагање, с тим што постоји дужност достављања обавезног упутства у писменом облику у року од три дана од дана издавања усменог упутства,⁷⁸⁵ јер би у супротном подлежали дисциплинској одговорности.

Основи за издавање обавезног упутства су постављени на општи начин, јер сумња у ефикасност или законитост не даје поуздане параметре за реаговање надређених, али ипак

⁷⁸² Јован Ђорђевић, *Нови уставни систем*, Савремена администрација, Београд 1964, 29.

⁷⁸³ Чл. 157, ст. 2 УРС, чл. 17 ст. 1 ЗЈТ из 2023. године.

⁷⁸⁴ Чл. 17, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁷⁸⁵ Чл. 17, ст. 4 ЗЈТ из 2023. године.

каналишу издавање обавезног упутства искључујући све аспекте вршења јавнотужилачке функције. Ефикасност подразумева ажурно, вешто и брзо спровођење јавнотужилачких радњи и израду одлука, али је еластичног и амбивалентног значења пошто зависи од врсте предмета, али и оптерећености и организационих услова. Овај основ би нпр. постојао ако би на основу решења Врховног јавног тужиоца којим је овластио Јавно тужилаштво за организовани криминал да поступа у поједином предмету из надлежности другог јавног тужилаштва ради ефикасног вођења поступка,⁷⁸⁶ Врховни јавни тужилац издао обавезно упутство другом или другим јавним тужиоцима који су формирали предмет поводом исте кривичноправне ствари да наведени предмет без одлагања доставе Јавном тужилаштву за организовани криминал, ради јединственог поступања, што је последица и овлашћења Врховног јавног тужиоца да усмерава рад јавног тужилаштва. Законитост као разлог обавезног упутства може бити правно проблематична, пошто ако се сумња да нижи јавни тужилац поступа противно закону, не треба да му се пружа помоћ у раду, већ би он сам морао да потпадне под удар закона. Он сноси одговорност за незаконито поступање, а обавезно упутство не може да га ослободи од кривичне одговорности за кршење закона,⁷⁸⁷ као ни дисциплинске одговорности. Поред образложења основа, обавезно упутство треба да садржи јасан и лапидаран налог за рад и поступање у предмету, разлоге и образложење, као и поуку о правном леку.⁷⁸⁸

Јавни тужилац коме је издато обавезно упутство има право на приговор уколико сматра да је незаконито или неосновано надређени јавни тужилац авоцирао једну његову надлежност. Препорука Комитета министара Савета Европе,⁷⁸⁹ која се односи на улогу јавног тужиоца у кривичном систему, говори о томе да хијерархијско упутство надређени тужилац мора издати у писаној форми и да мора бити гарантована одговарајућа интерна процедура у случају да тужилац коме је упућено сматра да је упутство незаконито или противно његовој савести. Тиме се афирмише тзв. приговор савести, који подразумева право тужиоца који је примио обавезно упутство, чак и када је оно законито, да одбије извршење уколико је супротно његовој савести или уверењу. Приговор уједно представља и једновремену заштиту правног поретка од произвољног поступања надређеног. Незаконитост као основ за подношење приговора се може односити на формалну и материјалну страну обавезног упутства, а неоснованост на неутемељеност на стварним чињеницама.

Образложени приговор се подноси комисији Високог савета тужилаштва⁷⁹⁰ у року од три дана од дана пријема писменог обавезног упутства, а преко главног јавног тужиоца који је издао обавезно упутство за рад и поступање у поједином предмету и који је дужан да у

⁷⁸⁶ Чл. 21, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁷⁸⁷ С. П. Орловић, Н. Н. Рајић, 146.

⁷⁸⁸ Комисија Високог савета тужилаштва је одлуком КП бр. 9/24 од 21. октобра 2024. године одбила као неоснован приговор главног јавног тужиоца у основном јавном тужилаштву изјављен против обавезног упутства вишег главног јавног тужиоца, којим је наложено формирање предмета поводом новинских чланака због повреде тајности кривичног поступка у вези са предметом „Рибникар“. Закључено је да је налагање одређених мера и радњи обавезним упутством усмерено на отклањање неефикасности или незаконитости у раду оног носиоца јавнотужилачке функције који поступа у поједином предмету, при чему се под тим термином подразумева конкретан кривичноправни догађај у вези са којим се предузима или би требало да се предузме одређена процесна радња, ради кривичног гоњења, без обзира да ли је поводом таквог догађаја и формално формиран кривични предмет у складу са Правилником о управи у јавним тужилаштвима. Такође, тежина и специфичност кривичног поступка у коме је јавности била искључена, а у ком је у току главни претрес, као и чињеница да су путем медија у јавности изнети детаљи из тог поступка, којима се нарушава његова тајност, те нужност брзог и ефикасног поступања с циљем утврђивања чињеница и околности на који начин је до тога дошло, изискивали су предузимање наложених радњи у што краћем року, те је издато усмено, а након тога и писано обавезно упутство, које је било основано и законито.

⁷⁸⁹ *The role of Public Prosecution in the criminal justice system*, Recommendation Rec (2000)19, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6th October 2000, 10.

⁷⁹⁰ Њу чини пет чланова, које бира Високи савет тужилаштва из реда јавних тужилаца на мандат од пет година без могућности поновног избора, при чему члан Високог савета тужилаштва не може бити члан ове комисије у складу са чл. 22, ст. 3 ЗЈТ из 2023. године.

року од три дана од дана пријема приговора преиспита обавезно упутство које је издао. У овој фази главни јавни тужилац може да донесе одлуку којом ставља ван снаге своје обавезно упутство за рад и поступање у поједином предмету. У супротном, главни јавни тужилац је дужан да приговор достави комисији Високог савета тужилаштва наредног дана после истека рока од три дана за преиспитивање. Иако је поднет приговор, јавни тужилац, односно главни јавни тужилац је дужан да поступи по налогу из обавезног упутства и предузме радњу у поједином предмету која не трпи одлагање.⁷⁹¹ У овој фази пре достављања приговора на обавезно упутство Високом савету тужилаштва може доћи до својеврсне злоупотребе овлашћења од стране главног јавног тужиоца, који у поступку преиспитивања може ставити ван снаге обавезно упутство, а потом издати ново идентичне садржине, чиме фактички врши притисак на јавног тужиоца ком је издао приговор да преиспита своју одлуку о поновом подношењу. Предвиђен је хитан поступак и за одлучивање о приговору на обавезно упутство, јер је комисија Високог савета тужилаштва дужна да донесе одлуку о приговору на нејавној седници у року од осам дана од дана пријема приговора. Она може одбацити приговор као неблаговремен, усвојити приговор и укинути обавезно упутство за рад и поступање у поједином предмету или одбити приговор као неоснован и потврдити обавезно упутство.⁷⁹² Ако комисија не одлучи у законом предвиђеном року, последице таквог прекорачења су ригорозне, јер се примењује законска претпоставка да је обавезно упутство за поступање у поједином предмету стављено ван снаге.

Захтев за увид у предмет је најскромнији облик унутрашње контроле рада јавног тужилаштва у склопу хијерархијских овлашћења. Врховни јавни тужилац има право да изврши увид у сваки предмет, а непосредно виши главни јавни тужилац у сваки предмет нижег јавног тужилаштва.⁷⁹³ Захтев за увид у предмет се може доставити и без образложења, а нижи главни јавни тужилац је дужан да по пријему захтева неодложно достави предмет. Ова правила важе у односу на хијерархијски субординирана јавна тужилаштва која се налазе на подручју непосредно вишег јавног тужилаштва. Уколико непосредно виши јавни тужилац треба да изврши увид у предмет нижег јавног тужилаштва које се налази ван његовог месног подручја, захтев за увид у предмет би требало да буде образложен и достављен преко повезујућег апелационог јавног тужилаштва.

Из начела хијерархије изводе се још два изузетно важна принципа функционисања јавног тужилаштва, а то су *деволуција* и *супституција*. Деволуција, као и супституција су институти правосудног организационог права и у прилог таквом схватању иду и правнотехнички разлози, с обзиром на то да су прописани ЗЈТ из 2023. године⁷⁹⁴ и смештени у одредбе које уређују хијерархијска овлашћења надређених јавних тужилаштава. Правна природа деволуције и супституције упућује на закључак да формално предлагање и позивање на ове институте није овлашћење учесника у кривичном поступку, с обзиром на то да се не ради о категорији кривичног процесног права, већ јавнотужилачког организационог права. Дакле, субјекти изван јавног тужилаштва немају овлашћење да формално предложе авокацију надлежности, нити је непосредно више јавно тужилаштво дужно да се о предлогу или иницијативи учесника у кривичном поступку за примену тог института, изјасни.⁷⁹⁵ Сврха деволуције и супституције је ванредна прерасподела надлежности унутар система јавног тужилаштва и обезбеђење ефикасности.

Деволуција се састоји у овлашћењу непосредно вишег јавног тужилаштва да предузме у конкретном предмету сваку радњу за коју је овлашћено ниже јавно тужилаштво ради ефикаснијег вођења поступка или због другог важног разлога. То право непосредно вишег

⁷⁹¹ Чл. 18, ст. 6 ЗЈТ из 2023. године.

⁷⁹² Чл. 18, ст. 9 ЗЈТ из 2023. године.

⁷⁹³ Чл. 23, ст. 1 ЗЈТ из 2023. године.

⁷⁹⁴ Чл. 20 и чл. 21 ЗЈТ из 2023. године.

⁷⁹⁵ Горан Илић, „Јавно тужилаштво у Србији данас“, *Јавно тужилаштво у Републици Србији – Историјски развој, међународни стандарди, упоредни модели и изазови модерног друштва* (ур. Г. Илић, М. Матић Бошковић), Институт за социолошка и криминолошка истраживања, Београд 2019, 169.

главног јавног тужиоца назива се *ius devolutionis* и има форму решења, а ако нижи главни јавни тужилац сматра да је решење неосновано, може изјавити приговор комисији Високог савета тужилаштва у року од три дана од дана пријема решења и до одлучивања о приговору ниже јавно тужилаштво не може да предузима радње у предмету. Како се приговор подноси преко главног јавног тужиоца који је донео решење, он је овлашћен да преиспита своју одлуку и може решење о деволуцији да стави ван снаге, а у супротном је дужан да приговор достави комисији, ради даљег поступања. У овом случају такође постоји претпоставка да се решење о деволуцији ставља ван снаге ако комисија не одлучи о приговору у року од осам дана од пријема. Комисија може да одбаци приговор против решења о деволуцији као неблагоприятан, да га усвоји и укине решење или да одбије приговор као неоснован, у ком случају је нижи главни јавни тужилац дужан да поступи по решењу о деволуцији.

Супституција је овлашћење непосредно вишег главног јавног тужиоца да повери послове једног нижег јавног тужилаштва другом нижем јавном тужилаштву ако је надлежно јавно тужилаштво спречено из правних или стварних разлога да поступа у предмету. Изузетно, Врховни јавни тужилац може образложеним решењем овластити Јавно тужилаштво за организовани криминал да поступа у поједином предмету из надлежности другог јавног тужилаштва ради ефикаснијег вођења поступка или због другог важног разлога.⁷⁹⁶ Непосредно виши главни јавни тужилац доноси решење о супституцији, против ког надлежни нижи главни јавни тужилац може изјавити приговор ако сматра да је решење неосновано. О приговору одлучује комисија Високог савета тужилаштва, осим ако претходно у поступку преиспитивања непосредно виши главни јавни тужилац не одлучи да стави решење ван снаге. Ако то не учини, дужан је да достави приговор комисији после истека рока од три дана за преиспитивање приговора. Комисија је дужна да одлуку о приговору донесе у року од осам дана од дана пријема приговора, а ако то не учини у наведеном року, примењиваће се законска претпоставка да је решење о супституцији стављено ван снаге. Комисија је овлашћена да одбаци приговор ако сматра да је неблагоприятан, може да усвоји приговор и укине решење о супституцији или да одбије приговор као неоснован, у ком случају је главни јавни тужилац који је изјавио приговор дужан да поступи по решењу о супституцији, односно да достави предмет другом главном јавном тужиоцу.

Може се поставити питање који су правни или стварни разлози спречености јавног тужилаштва да поступа у конкретном предмету и ко иницира поступак супституције. Правни разлози се могу огледати у изузећу свих јавних тужилаца одређеног јавног тужилаштва из поступања у конкретној кривичноправној ствари, нпр. ако је кривичним делом оштећен јавни тужилац, тужилачки помоћник или тужилачки приправник, што доводи у питање непристрасно и правично поступање, или ако је кривична пријава поднета против ових лица. Стварни разлози претпостављају ванредне околности које онемогућавају све јавне тужиоце одређеног јавног тужилаштва да предузимају радње из своје надлежности услед више силе нпр. поплаве, земљотреса, епидемије заразне болести и сл. Иницијативу за супституцију може поднети и конкретан јавни тужилац ако сматра да постоје разлози спречености за поступање у одређеном предмету.

Иако су основи за супституцију двојако постављени и тичу се правних и фактичких ситуација, у пракси не постоји јединствено становиште за примену овог института у кривичном поступку за кривично дело злостављање и мучење из чл. 137 КЗ када постоје основи сумње да је учињено од стране полицијских службеника који раде у полицијским станицама која су везане за месну надлежност јавног тужиоца. Овде треба имати у виду да основна јавна тужилаштва делују на ужем подручју и у непосредном су контакту са полицијским службеницима, те јавном тужиоцу осумњичени могу бити познати, са њима је могућно у претходном периоду непосредно службено сарађивао на дежурству или приликом поступања по захтеву за прикупљање потребних обавештења, што нужно мора чинити и даље приликом извршавања других јавнотужилачких обавеза, због тога су и ови стварни

⁷⁹⁶ Чл. 21, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

разлози изражени. С обзиром на постојање функционалне повезаности у раду између поступајућег јавног тужиоца и осумњичених полицијских службеника може бити угрожена делотворност како конкретне истраге, али и других истражних поступака у случају да исти јавни тужилац настави да спроводи доказне радње. На јавном тужиоцу је изузетно важна обавеза која се огледа у гаранцијама да ће конкретни кривичноправни догађај бити испитан у складу са начелом независности и непристрасности, тј. без било какве околности која би могла компромитовати истрагу и учинити да она не испуни стандард делотворности, што је основни елемент процесног аспекта забране злостављања и мучења гарантоване чл. 3 ЕКЉП. Овакав став је заузео и ЕСЉП изневши у пресуди *Ђурђевић против Републике Хрватске*⁷⁹⁷ становиште да је услов делотворности истраге неопходност да особе надлежне за спровођење истраге и особе које је спроводе буду независне од оних који су учествовали у догађајима. То не значи само непостојање хијерархијске или институционалне везе него и практичну независност, која се јавља у конкретном случају. Ирелевантна је чињеница да је јавно тужилаштво одвојен орган у односу на полицијске органе, као и постојање професионалних способности јавног тужиоца када познаје службено полицијске службенике против којих треба да буде уперен кривични поступак.⁷⁹⁸ Ипак, ова аргументација није наишла на прихватање код непосредног вишег јавног тужилаштва, те је тако у једној одлуци⁷⁹⁹ надређено јавно тужилаштво сумарно закључило да је кривично дело учињено на подручју месне надлежности конкретног јавног тужиоца, те нема основа за супституцију. Овакво резонување непосредно вишег јавног тужилаштва представља замену теза, јер се не поставља питање основа за заснивање месне надлежности, већ стварних разлога за вођење истраге од стране јавног тужиоца против полицијских службеника са којима је у претходном периоду има пословну сарадњу и са којима ће у будућности због природе после радити на новим предметима. У другој одлуци⁸⁰⁰ непосредно више јавно тужилаштво је институт супституције изједначило са изузећем, налазећи да јавни тужилац није у личним односима са осумњиченима нити у родбинским везама у смислу чл. 37 ЗКП, те да чињеница да је ниже јавно тужилаштво поступало у предмету и поднело захтев за прикупљање потребних обавештења у предистражном поступку указује да нема сметњи за даље поступање како конкретног јавног тужиоца, тако и целокупног јавног тужилаштва. Међутим, овакав правни став је неправилан, јер код захтева за изузеће постоје лични разлози – сродство, познанство, који би могли да утичу на непристрасност и објективност у одлучивању и он може бити поднет од стране учесника који посумња у непристрасност, а супституција се базира на стварним разлозима који произлазе из раније изграђених службених односа. Није споран капацитет јавног тужиоца да спроведе кривични поступак, већ индиције о непристрасном предузимању радњи и латентној могућности за манипулације од стране осумњичених полицијских службеника у новим предметима. Приликом подношења захтева за прикупљање потребних обавештења у великом броју случајева нису позната имена осумњичених, с једне стране, а с друге стране, јавни тужилац доказне радње предузима непосредно и ступа у директан контакт са лицима са којима је пословно повезан, што може компромитовати истражну фазу поступка.

⁷⁹⁷ Пресуда ЕСЉП *Ђурђевић v. Croatia*, 52442/09, 19. јул 2011. године, 85. Исти став је претходно заузет и у пресуди ЕСЉП *Boicenko v. Moldova*, 41088/05, 11. јул 2006. године, 121, у којима је наведено да истрага може бити делотворна само ако је спроводи лице које је независно како по службеном положају, институционалном односу, тако и у стварности од државних службеника осумњичених за мучење.

⁷⁹⁸ У једном случају је 2019. године Више јавно тужилаштво у Београду усвојило захтев за преношење надлежности који је поднело Основно јавно тужилаштво у Обреновцу у светлу могућег сукоба интереса у истрази због наводног кршења полицијског службеника са којим је тужилац сарађивао у прошлости, што је оцењено као правилно поступање у извештају Влади Србије о посети Србији коју је извршио Европски комитет за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања од 09. до 19. марта 2021. године, 25, <https://rm.coe.int/1680a5c8a6>, 28. август 2023. године.

⁷⁹⁹ Решење Вишег јавног тужилаштва у Београду КТР бр.1728/2019 од 28. марта 2019. године.

⁸⁰⁰ Решење Вишег јавног тужилаштва у Београду КТР бр.285/2023 од 18. јануара 2023. године.

Дакле, не само да надређено јавно тужилаштво у претежном делу не увиђа проблематику у поступању нижих јавних тужиоца против полицијских службеника из полицијских станица са којима свакодневно сарађују на решавању предмета, већ је до скоро постојао и отпор руководиоца јавног тужилаштва да иницира овакав предлог за супституцију јер се тиме стварала могућност да конкретан предмет не буде више у његовом делокругу.

4.7.4. Однос самосталности и хијерархије

Самосталност и хијерархија чине базу јавнотужилачког система. Оба принципа су важна и инхерентна вршењу јавнотужилачке функције. С тим у вези, може се поставити и питање да ли треба јачати самосталност или хијерархију и какав је њихов међусобни однос? На први поглед, влада принцип искључивости, јер у односима међу аутономним чиниоцима, нема места директивама, повиновању вољи другог због надређеног положаја и сл.

Самосталност је приоритетно својство јавног тужилаштва, као државног органа, као и свих јавних тужилаца, којима омогућава делотворно, квалитетно и непристрасно вршење свих послова, а посебно поступања у кривичном поступку. Она одређује јавно тужилаштво као стручни орган који строго примењује норме и стара се о њиховој што потпунијој примени не узимајући у обзир при томе политичке факторе, интересе трећих лица, дневну политику и сл. Мора дејствовати политички неутрално и ради заштите јавног, тј. општег интереса.

Хијерархија је стуб јединствене и компактне јавнотужилачке организације и њу не би требало посматрати само у негативном контексту. Претпоставља интервенцију надређеног, који би због свог положаја, али и веће одговорности требало да користи најстрожа хијерархијска овлашћења, као што је обавезно упутство за поступање у конкретном предмету, у изузетним околностима, односно када други инструменти нису довели до достизања ефикасности, односно правилне примене закона. Хијерархијска субординираност окрњена је увођењем овлашћења јавног тужиоца да буде титулар свих функција јавног тужилаштва, тако да је искључена аутоматска послушност и дужност поступања по изричитој или прећутној сагласности надређеног јавног тужиоца.

Ипак, хијерархијска овлашћења код нас носе ризике од запоседања самосталног одлучивања јавног тужиоца у поједином предмету. Ти ризици могу бити различитих димензија и карактера почев од чињенице да ни надлежност надређеног главног јавног тужиоца и Врховног јавног тужиоца није строго подељена, што може довести до избегавања надлежности и препуштања или наметања другом издавање обавезног упутства. Главни јавни тужилац је непосредно надређен јавном тужиоцу и има овлашћења непосредног руковођења јавним тужилашвом и надзора над њиховим радом. Уколико уочи одређене неправилности у раду на одређеном предмету, принципијелно нема сметњи да их обавезним упутством коригује и усмери даље поступање. Међутим, дискутабилно је овлашћење Врховног јавног тужиоца да издаје обавезна упутства посебно због могућности да преко главног јавног тужиоца утиче на рад сваког јавног тужиоца, који уколико се не слаже са обавезним упутством, мора да покрене контролни механизам и уложи приговор комисији коју формира Високи савет тужилаштва. Индиректан продор Врховног јавног тужиоца до конкретног јавног тужиоца и тачно одређеног предмета и екстензивни домаћај његовог обавезног упутства је неповољан. Овакав став заснован је првенствено на природи функције Врховног јавног тужиоца, која је у основи политичка, јер га бира Народна скупштина квалификованом већином, и који би управо због тога требало да има стратешку и начелну улогу у јавнотужилачком систему, усмерену на разрађивање врсте и облика криминалитета у односу на које би кривично гоњење, а не правну могућност да узурпира самосталност јавног тужиоца. Због строге хијерархијске организације Врховни јавни тужилац има супериоран положај, који отвара простор да располажући механизмом легалног утицаја кроз обавезно

упутство преко субординираних главних јавних тужилаца диригује радом јавног тужиоца у конкретном предмету. Наведени облик потчињавања ставу Врховног јавног тужиоца јачи је од поступања по општем обавезном упутству, када може бити наложено јавним тужиоцима да с циљем уједначавања правних ставова достављају извештаје о задржавању учинилаца појединих кривичних дела или о предузетим радњама. Обавезно упутство за поступање Врховног јавног тужиоца има доминантан ефекат, који превазилази усмеравање и надзор, и подразумева извршавање његове одлуке, чија садржина је омеђена разлозима сврсисходности у предмету, који није статистички, већ критични, јер претпоставља спољну вољу за остваривањем каквог циља који је условљен вођењем државне политике, империјалистичким тенденцијама и односом класних снага. Издавање ове врсте обавезних упутстава зависи од личности Врховног јавног тужиоца и његовог капацитета да се одупре притисцима спољних фактора и препусти вршење јавнотужилачке функције стручним кадровима.

Према томе, између самосталности и хијерархије у јавнотужилачком систему треба да влада однос искључивости. Самосталност треба да буде правило, а хијерархија изузетак и тамо где је самосталност окрњена због неправилног или незаконитог рада треба користити хијерархијска овлашћења да се успостави законитост и ефикасност.

4.7.5. Начело законитости

Јавно тужилаштво има обавезу да штити закон и на закону заснован јавни интерес. То указује да је законитост суштинско начело у функционисању јавног тужилаштва и оно прожима све његове надлежности. С једне стране, под законитошћу се подразумева целокупан правни поредак и његова ефективна заштита је поверена јавном тужилаштву, те се ту законитост јавља као објекат поступања. С друге стране, јавно тужилаштво је дужно да у свом раду примењује принцип законитости и то је једини правни оквир у ком мора деловати. У том контексту законитост се схвата као елементарна претпоставка за правилно поступање, чиме се искључује самовоља и арбитрарно деловање. Легалитет кривичног гоњења је саставна компонента начела законитости, који подразумева обавезу јавног тужиоца да брзо и ефикасно предузме кривично гоњења увек када постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности, односно да предузме све оне процесне радње у складу са законом које му стоје на располагању у реализацији тог начела и у томе га не може било шта ограничавати, осим закона, а посебно не непостојање оформљеног предмета у складу са Правилником о управи у јавним тужилаштвима.⁸⁰¹

У ширем смислу законитост је срж деловања свих јавних власти у одбрани јавног интереса и подразумева непристрасну процену понашања других лица са аспекта поштовања тог начела. Јавно тужилаштво мора да води рачуна о друштвеним тежњама и очекивањима грађана у погледу правилне примене закона и приликом руковођења предистражним поступком и подвођења спорног кривичноправног догађаја под правну норму треба да јемчи правилну и пуну примену права. Таквим начином вршења својих ингеренција, јавно тужилаштво спречава изолацију правосуђа и показује да располаже и користи правне механизме да спречи сваки облик злоупотребе или угрожавања људских права и слобода. У супротном, ако јавно тужилаштво заузме пасиван, или пак превише еластичан однос према спорном кривичноправном догађају, у смислу да избегава да ради и преваљује поступање другим државним органима нпр. прекршајном суду, или пак прешироко тумачи правне норме и покреће механизам кривичног гоњења и у случајевима који не оправдавају примену

⁸⁰¹ Одлука Комисије за одлучивање о приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету Високог савета тужилаштва КП бр. 9/24 од 21. октобра 2024. године.

кривичног права, јавно тужилаштво ће изиграти начело легалитета у току предистражног и истражног поступка уз слабе исходе да предмет добије судски епилог, чиме се последично омета владавина права, правна сигурност, као и основне друштвене вредности.

4.8. Избор носилаца јавнотужилачке функције

4.8.1. Појам избора и подела избора

Избор носилаца јавнотужилачке функције је поступак селекције кандидата који стичу статус јавних функционера и тиме формално и материјално право руковођења, одлучивања, доношења појединачних правних аката. Под избором се подразумева и напредовање главних јавних тужилаца и јавних тужилаца, који стичу функцију у хијерархијски вишем јавном тужилаштву у односу на оно у ком су до тада вршили функцију. Избор је иницијални корак за успостављање, функционисање и унапређење јавног тужилаштва, који мора бити заснован на објективним и транспарентним критеријумима провере стручних компетенција и утемељен на правилној примени позитивноправних прописа.

Може се направити подела у зависности од улоге надлежног органа у поступку избора на изборе у ширем и ужем смислу. Избори у ширем смислу тичу се поступка предлагања кандидата за избор Врховног јавног тужиоца Народној скупштини, која доноси одлуку о избору. Избори у ужем смислу су они код којих Високи савет тужилаштва спроводи поступак оцењивања критеријума и мерила за избор кандидата и доноси одлуку о избору главних јавних тужилаца и јавних тужилаца.

Према критеријуму дужине трајања мандата, могу се разликовати избори Врховног јавног тужиоца и главних јавних тужилаца, чији мандати су ограничени на шест година, и избори јавних тужилаца, који се бирају трајно.

У зависности од категорије носилаца јавнотужилачке функције чији се избор врши, избори се могу поделити на избор шефова јавних тужилаштава – Врховног јавног тужиоца, главних јавних тужилаца у јавним тужилаштвима посебне надлежности и главних јавних тужилаца, с једне стране, и избор јавних тужилаца и јавних тужилаца јавних тужилаштава посебне надлежности, са друге стране.

4.8.2. Општи и посебни услови за избор носилаца јавнотужилачке функције

Без обзира на врсту избора, како би одређени кандидат био изабран на јавнотужилачку функцију, мора да испуњава опште и посебне услове. Општи услови су минимални и морају бити испуњени од стране свих кандидата, а карактеристични су за пријем у радни однос у државне органе, односно постављање, именовање или избор и на друге јавне функције. Држављанство је један од примарних критеријума, јер кандидат мора са вољом и убеђењем радити у интересу државе и на остварењу државних циљева, штитећи уставни поредак. Мора испуњавати опште услове за рад у државним органима, односно мора бити пунолетан и задовољавати физичке и психолошке критеријуме у виду доброг физичког и психичког здравља, које гарантује способност за вршење послова у јавном тужилаштву. Такође, потребно је да је кандидат завршио правни факултет и положио правосудни испит, те да је стручан за вршење јавнотужилачке функције. Поред стручности, мора бити и достојан,

а питање моралне подобности се утврђује на основу извештаја из казнене евиденције, као и извештаја да се против кандидата не води истрага или кривични или дисциплински поступак.

Посебни услови су интелектуалне природе и односе се на оспособљеност, односно дужину радног искуства у правној струци после положеног правосудног испита, која је ступњевито одређена у зависности од врсте и степена јавног тужилаштва за које кандидат подноси пријаву и сразмерно тежини посла, сложености радних задатака и степену одговорности. Прогресивно се повећавају, тако да за избор носилаца јавнотужилачке функције у основним јавним тужилаштвима услови су нижи, док су за Врховног јавног тужиоца најзахтевнији и потребно је:

- четири године радног искуства у правној струци за основног главног јавног тужиоца и три године за јавног тужиоца основног јавног тужилаштва,

- седам година за вишег главног јавног тужиоца и шест година за јавног тужиоца вишег јавног тужилаштва,

- десет година за апелационог главног јавног тужиоца и главног јавног тужиоца посебне надлежности и девет година за јавног тужиоца апелационог јавног тужилаштва и јавног тужиоца јавног тужилаштва посебне надлежности и

- дванаест година радног искуства у правној струци за Врховног јавног тужиоца и једанаест година за јавног тужиоца Врховног јавног тужилаштва.⁸⁰²

Радно искуство у правној струци је веома широк појам и даје могућност не само правницима из јавних тужилаштава, него и судијама, адвокатима, правницима у привредним друштвима, банкама, јавним предузећима, јавним установама итд. да конкуришу за носиоце јавнотужилачке функције. Једнака доступност радних места јесте важно уставно и законско начело, које је обезбеђено тиме што свако може да конкурише за јавног тужиоца или за основног главног јавног тужиоца. Међутим, Закон о забрани дискриминације⁸⁰³ прописује изузетке у случају дискриминације у области рада, предвиђајући да се не сматра дискриминацијом прављење разлике, искључење или давање првенства због особености одређеног посла код кога лично својство лица представља стварни и одлучујући услов обављања посла, ако је сврха која се тиме жели постићи оправдана. С циљем јачања професионалног интегритета, самосталности, искључења политичких избора и заштите струке носилаца јавнотужилачке функције требало би увести законска ограничења приликом избора на јавнотужилачке функције вишег ранга, тако што би посебан услов био дефинисан као радно искуство након положеног правосудног испита стечено обављањем јавнотужилачке функције. Тиме би јасно биле постављене границе у конкурисању за јавнотужилачку функцију и само они кандидати који су носиоци функције могли би да буду изабрани за више позиције, са овлашћењима за гоњење учинилаца кривичних дела на нивоу округа, апелација, односно на територији целокупне државе или у јавним тужилаштвима посебне надлежности. Овакав предлог је рестриктиван, али интереси заштите службе од спољних утицаја и афирмација јавнотужилачког искуства, посебно када је реч о избору за главне апелационе јавне тужиоце, главне јавне тужиоце посебне надлежности и Врховног јавног тужиоца требало би да буду претежнији од примене општег начела доступности радних места под једнаким условима.

Што се тиче самог изборног поступка, он је различит у зависности од тога да ли се кандидат први пут бира на јавнотужилачку функцију, да ли напредује или Високи савет тужилаштва спроводи поступак ради давања предлога за избор кандидата за Врховног јавног тужиоца.

4.8.3. Поступак избора носилаца јавнотужилачке функције

⁸⁰² Чл. 82 ЗЈТ из 2023. године.

⁸⁰³ Чл. 16, ст. 3 Закона о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/09, 52/21.

Поступак избора носилаца јавнотужилачке функције је измењен АУРС, те је избор главних јавних тужилаца и јавних тужилаца у искључивој надлежности Високог савета тужилаштва, који је стекао знатно већа овлашћења у односу на она која су припадала раније Државном већу тужилаца. Формалним измештањем избора главних јавних тужилаца и јавних тужилаца из надлежности политичких органа, а пре свега Народне скупштине и Владе, која је давала предлог о свим кандидатима за избор шефова јавних тужилаштва, учињен је значајан нормативан корак у правцу објективније, непристрасније и компетентније процене стручности, оспособљености и достојности кандидата. Одлука тужилачког савета за почетак барем номинално анулира непосредну везу са политичким властима, али и искључује политичке консидарације приликом избора носилаца јавнотужилачке функције, што доприноси јачању и институционалне и личне самосталности у оквиру јавног тужилаштва у даљем раду.

Испуњење уставне функције Високог савета тужилаштва везане за избор носилаца јавнотужилачке функције може бити компромитована с обзиром на модификовани мешовити састав овог органа, у ком учествују и директно представник извршне власти – министар правде, а посредно и представници законодавне власти. Не може се оспорити чињеница да је састав Високог савета тужилаштва такав да није ослобођен утицаја извршне власти, јер је министар надлежан за послове правосуђа задржао своју позицију члана по положају, што отвара простор за политичке утицаје и враћа правац оријентације јавног тужилаштва ка извршној власти. Посредно се могу испољити и утицаји законодавне власти, јер Народна скупштина бира четири члана из реда истакнутих правника, као и Врховног јавног тужиоца, који је члан по положају. Правац учествовања ових чланова у доношењу одлука Високог савета тужилаштва неминовно зависи од низа фактора, као што су степен интегритета, разумевање функционисања тужилачког система, критеријума на које се ослањају приликом гласања, пошто гласају по сопственој савести и уверењу.

Категорија истакнутих правника није нова у уставној терминологији и до сада се примењивала код избора судија Уставног суда, где су прописани строжи услови у виду четрдесет година живота и најмање петнаест година искуства у правној струци. Народна скупштина бира четири члана Високог савета тужилаштва међу истакнутим правницима са најмање десет година искуства у правној струци, од осам кандидата које предложи надлежни одбор Народне скупштине, после јавног конкурса, гласовима две трећине свих народних посланика. Ови услови су блаже постављени кад је реч о члановима Високог савета тужилаштва, те се не поставља питање старосне границе, већ само правничког искуства у трајању од најмање десет година. Могуће је да је интенција уставописца била да не доведе у исту равн кандидате за избор судија Уставног суда и кандидате за избор чланова Високог савета тужилаштва због различитих надлежности ових органа и специфичног положаја Уставног суда у домаћем правном систему, али је тиме угрожена конзистентност уставних решења, а и тумачење појма истакнутог правника води ка дуплим колосецима и непотребним размимоилажењима. Неспорно је да је постојало опште настојање да се обезбеди што већи легитимитет приликом избора истакнутих правника и компромисно изналажење кандидата између већине и опозиције,⁸⁰⁴ јер је предвиђена посебна већина од две трећине народних посланика, али то може водити у извргавање конкретне норме и у одсуство њеног практичног значаја у нестабилном политичком систему. Предлагање истакнутих правника и одлучивање о њиховом избору у парламенту, где доминантну улогу имају политичка већина која је и формирана Владу, као и резервни механизам њиховог избора говоре у прилог, објективно посматрано, постојању утицаја политичких власти. Дакле, у случају да сви чланови не буду изабрани од стране Народне скупштине прописано је резервно решење када се избор ставља у надлежност комисије коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, која одлучује већином гласова. Овај секундарни начин одлучивања путем

⁸⁰⁴В. Петров (2014), 104.

механизма против блокаде у одлучивању (*anti-deadlock mechanism*) може да постане правило и преовлађујући начин избора истакнутих правника. С тим у вези, креатори уставних амандмана, да ли намерно или не, промашили су смисао и логику *anti-deadlock* механизма. Наиме, основна идеја постојања тог механизма јесте да мотивише иницијалног субјекта одлучивања да донесе одлуку, јер се у супротном предвиђа нека неповољна околност за њега.⁸⁰⁵ Но, када је реч о механизму против блокаде у одлучивању о истакнутим правницима, парламентарна већина се таквим уставним решењем мотивише да опструише иницијални поступак избора четири члана Високог савета судства да би се тај избор одвијао на алтернативни начин, у коме она може имати унеколико снажнији утицај⁸⁰⁶ због састава и повезаности чланова за парламентом. Маргинализује се избор од стране представничког тела, јер је одлука комисије од пет чланова коначна. Истакнути правници као изборни чланови Високог савета тужилаштва носе одговарајући ризик од вршења посредног политичког утицаја, чије испољавање зависи од професионалног ауторитета истакнутих правника, њиховог увиђања важности функција које су им поверене, а пре свега оних који се односе на регрутовање кандидата за јавне тужиоце и главне јавне тужиоце и њихово напредовање, као и њихове одговорности према важној јавној функцији коју обављају у државном интересу, а не у корист владајућих политичких струја.

Високи савет тужилаштва је гарант самосталности јавног тужилаштва и свих носилаца јавнотужилачке функције, који је *sui generis* орган, и у УРС је уређен након судова, Високог савета судства и јавног тужилаштва, односно у оквиру правосуђа. То значи да је реч о правосудном органу, који мора поседовати стручност и мора имати и један и други легитимитет: и легитимитет конституисања и легитимитет делања баш као *стручни органи*.⁸⁰⁷ Овај легитимитет делања се испољава приликом вршења уставних надлежности, а пре свега избора главних јавних тужилаца и јавних тужилаца, када Високи савет тужилаштва треба да примењује материјалне и процесне одредбе којим је уређен положај јавног тужилаштва, статусна и друга питања, а не правила која важе за управни поступак. Применом управноправних прописа Високи савет тужилаштва не афирмише своју функцију правосудног савета, већ је деградира и минимизује и у практичном смислу подводи под извршну власт. Високи савет тужилаштва није стриктно део јавнотужилачког система и не врши надлежности јавног тужилаштва, али није ни орган управе иако обавља поједине послове који се могу подвести под послове управе у оквиру јавног тужилаштва у ширем смислу. Ипак, има уставну обавезу заштите и гаранције јавнотужилачке аутономије и самим тим и у поступању мора направити јасну одступницу у односу на управне прописе и органе.

А) Критеријуми и мерила за избор јавних тужилаца и главних јавних тужилаца

Избор јавних тужилаца и главних јавних тужилаца врши се на основу јавног конкурса који објављује Високи савет тужилаштва, а заинтересовани кандидати подносе пријаве. Нужно је да испуњавају прописане услове за избор, а у начелу када је реч нпр. о првом избору на функцију, нема ограничења ни генералних сметњи да кандидат поднесе пријаву за

⁸⁰⁵ На пример, добар пример механизма против блокаде у одлучивању према УРС јесте распуштање Народне скупштине ако она не формира Владу у року од 90 дана од дана конституисања (чл. 109, ст. 3) или 30 дана после изгласавања неповерења Влади (чл. 130, ст. 3). Тако конципирано решење представља својеврсни притисак на постизање компромиса и конституисање парламентарне већине у уставом дефинисаном року, јер у супротном долази до распуштања Народне скупштине по самом слову Устава.

⁸⁰⁶ Дарко Симовић, „Уставни амандмани из нужде – критички осврт на уставну реформу судске власти“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/22, 111-112.

⁸⁰⁷ Јасминка Хасанбеговић, „Ка Уставним амандманима у правосуђу: ка независном правосуђу у Србији или у супротном смеру“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 78/2018, година LVII, 19.

избор на функцију главног јавног тужиоца или вишег јавног тужиоца.⁸⁰⁸ Структура учесника на конкурс, превасходно у поступку првог избора, је хетерогена. Највише пријава бивају поднете од стране тужилачких помоћника, судијских помоћника, полазника Правосудне академије, али амбиција о обављању тужилачког посла није страна ни правницима запосленим у јавним предузећима, адвокатским канцеларијама, државној управи итд. Чак у оквиру ових категорија постоје подгрупе кандидата, као што је нпр. случај са тужилачким помоћницима, међу којима има оних са вишегодишњим радним искуством у основним јавним тужилаштвима, у јавним тужилаштвима различитог ранга, у јавним тужилаштвима посебне надлежности, као и оних који су недавно испунили услове за избор за јавног тужиоца.

По истеку рока за аплицирање проверава се испуњеност општих и посебних услова за избор за сваког кандидата, односно утврђивање испуњености критеријума за избор, а то су:

1. стручност
2. оспособљеност и
3. достојност.

Стручан јесте онај кандидат који поседује теоријска и практична знања потребна за обављање јавнотужилачке функције⁸⁰⁹ превасходно из материје материјалног и процесног кривичног права, одузимања имовине проистекле из кривичног дела, међународне правне помоћи, малолетничког кривичног права и кривично-правне заштите малолетних лица, високотехнолошког криминала, организованог криминала, тероризма и корупције, ратних злочина, криминалистике, криминологије, судског организационог права, компанијског права, права интелектуалне својине, као и породичног и облигационог права у делу у ком може бити повређен јавни интерес. У практичном смислу стручност се огледа у стеченом академском звању на основним, мастер или докторским студијама, положеним специјалистичким курсевима и похађаним семинарима за стручно усавршавање, односно мултидисциплинарном и континуираном образовању.

Критеријум *оспособљености* захтева поседовање вештина које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању јавнотужилачких предмета,⁸¹⁰ односно умешност и сигурност у поступању, истрајност, поштовање преклузивних рокова, одговорност, припремљеност и прилагодљивост у различитим процесним ситуацијама, посвећеност. Доношење аргументованих и прецизних тужилачких одлука кључна је компонента овог критеријума, која се одражава на пројекцију способности аналитичког мишљења и решавања правних питања, способности доношења одлука у примереним роковима и вештина расправљања и саслушања. Комплексна је уједно због великог круга одлука које могу бити донете приликом обраде јавнотужилачких предмета, а међу најзначајнијим налазе се оне које производе правно дејство у односу на положај окривљеног у кривичном поступку, као што су: наредба о спровођењу истраге, оптужница, оптужни предлог, предлог за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења у здравственој установи или на слободи, споразум о признању кривичног дела, жалба, ванредни правни лекови итд.

Достојност имплицира моралне особине које јавни тужилац треба да поседује и понашање у складу са њима. Моралне особине су: поштење, савесност, правичност,

⁸⁰⁸ Од овог правила ипак постоји један изузетак, који се односи на кориснике почетне обуке Правосудне академије. Та обука је организована у складу са чл. 25 Закона о Правосудној академији, *Службени гласник РС*, бр. 104/09, 32/14, 106/15, за стицање практичних и теоријских знања и вештина, разумевање улоге и основних принципа поступања судије и јавног тужиоца с циљем самосталног, стручног и ефикасног вршења функције судије у прекршајном и основном суду и јавног тужиоца у основном јавном тужилаштву и кандидат који је положио завршни испит према чл. 40 ст. 8 истог Закона дужан је да конкурише на места судије прекршајног суда или основног суда, односно основног јавног тужиоца. Тумачењем ових одредби јасно се може извести закључак да завршена почетна обука и положен завршни испит корисницима Правосудне академије могу бити узети у разматрање једино приликом избора на основним инстанцама судова, односно јавних тужилаштава.

⁸⁰⁹ Чл. 83, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁸¹⁰ Чл. 83, ст. 3 ЗЈТ из 2023. године.

достојанственост, истрајност, узорност, а понашање се састоји у чувању угледа јавног тужилаштва у служби и изван ње, свести о друштвеној одговорности, одржавању самосталности и непристрасности, поузданости и достојанства у служби и изван ње и преузимању одговорности за унутрашњу организацију и позитивну слику о јавном тужилаштву у јавности.⁸¹¹ Достојност кандидата који врши јавнотужилачку, односно судијску функцију се претпоставља, а осталих кандидата се утврђује од стране комисије Високог савета тужилаштва на основу увида у податке и мишљења који су прибављени од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци. Комисија може извршити увид и у евиденцију о прекршајној одговорности кандидата, у мишљења и ставове кандидата који су изражени у јавним наступима, у медијима и на друштвеним мрежама, да обави разговор са кандидатом, као и да користи друге јавно доступне информације од значаја за давање мишљења о кандидатовој достојности.⁸¹² Мишљење комисије Високог савета тужилаштва може бити позитивно или негативно, у ком случају мора бити посебно образложено, а оно је сметња за избор, односно предлагање за избор на јавнотужилачку функцију. Посебан вид провере достојности укључује и безбедносне провере за приступ тајним информацијама и документима подлежу, којима пре ступања на функцију, односно рад нпр. главни јавни тужилац за организовани криминал, јавни тужиоци у Јавном тужилаштву за организовани криминал и сви државни службеници и намештеници запослени у Јавном тужилаштву за организовани криминал, као и јавни тужиоци у посебним одељењима виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције и запослени у тим одељењима, јер раде на предметима са тајним подацима, чијим откривањем или чињењем доступним трећим лицима би могла да настане тешка штета по интересе Републике Србије.⁸¹³ Ова обавеза чувања тајних података предвиђена је ЗОНДООКТК⁸¹⁴ и може се подвести под појам достојности и поузданости. Мада је у Јавном тужилаштву за организовани криминал она посебно изражена услед тежине кривичних дела, организованог криминалитета и посебних доказних радњи које се предузимају у предистражном поступку, несумњиво је да и у јавним тужилаштвима опште надлежности јавни тужиоци и главни јавни тужиоци имају приступ подацима који су означени одређеним степеном тајности, те би било сврсисходно да подлежу безбедносним проверама, а на тај начин и утврђивању да ли је кандидат достојан или недостојан јавнотужилачке функције.

Б) Поступак утврђивања критеријума за избор јавних тужилаца

Код избора јавних тужилаца примењује се диференцијални режим у поступку избора у зависности од врсте кандидата и врсте избора и постоје:

1. избор кандидата за носиоца јавнотужилачке функције који се први пут бира на јавнотужилачку функцију,
2. напредовање, односно избор кандидата за носиоца јавнотужилачке функције у јавном тужилаштву вишег степена.

Основна разлика јесте у начину вредновања критеријума стручности и оспособљености, јер се питање стручности и оспособљености кандидата за први избор другачије вреднује и оцењује у односу на оне који већ врше јавнотужилачку функцију. Ова два битна критеријума се приликом првог избора проверавају на испиту који организује Високи савет тужилаштва, с тим што они кандидати који су завршили почетну обуку на

⁸¹¹ Чл. 82, ст. 3 ЗЈТ из 2023. године.

⁸¹² Чл. 23 ПКМИЈТ.

⁸¹³ Чл. 14, ст. 1, тач. 2 Закона о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.

⁸¹⁴ Чл. 26 ЗОНДООКТК.

Правосудној академији нису дужни да полажу испит, већ им се он мења завршном оценом.⁸¹⁵ Испит спроводи петочлана комисија, у којој су три члана Високог савета тужилаштва, а међу њима је један истакнути правник. Реч је о повременом радном телу која ради у мешовитом саставу, јер чланови не морају стриктно да буду чланови Високог савета тужилаштва, већ и лица, која су *ad hoc* изабрана међу носиоцима јавнотужилачке функције који ради у јавном тужилаштву које је најмање истог ранга као оно за које се бирају нови кандидати. На овакав начин извршена је делегација уставом утврђених изборних надлежности Високог савета тужилаштва на трећа лица, а нису постављени професионални услови нужни за регрутовање и избор за члана комисије.

Испит се састоји од теста и израде оптужног или другог јавнотужилачког акта из надлежности јавног тужилаштва за које је кандидат поднео пријаву.⁸¹⁶ Успех на испиту се изражава оценом од 1 до 5, а уколико је кандидат добио било на тесту било на изради оптужног или другог јавнотужилачког акта оцену 1, сматра се да не испуњава мерила стручности и оспособљености.⁸¹⁷ Кандидат који је незадовољан оценом има право да изврши увид у тестове и уложи приговор, о ком одлучује комисија у хитном року.⁸¹⁸ Оцена коју је кандидат добио на испиту важи неограничено, с тим што ако је кандидат незадовољан оценом, може поново полагати испит на наредном огласу, у ком случају важи оцена са последњег испита.⁸¹⁹

За кандидате који су носиоци јавнотужилачке функције, који су поднели пријаву за избор на функцију у јавно тужилаштво вишег ранга или у јавно тужилаштво посебне надлежности, критеријуми стручности и оспособљености се утврђују на основу оцене вредновања рада, која се изражава у бодовима. Код избора за јавног тужиоца у јавним тужилаштвима посебне надлежности, предност ће имати кандидати који поседују посебна стручна знања и искуство из области борбе против организованог криминала и корупције, односно из области међународног кривичног права, међународног хуманитарног права и заштите људских права и слобода.⁸²⁰

У даљем поступку разматрања испуњености критеријума за избор прибављају се подаци и мишљења из персоналних досијеа кандидата. Прибавља се и мишљење колегијума јавног тужилаштва у ком је јавни тужилац радио. Након овог дела поступка, следи обављање разговора са кандидатима, који има за циљ да утврди вештину комуникације, спремност за обављање јавнотужилачке функције и професионални интегритет кандидата.⁸²¹ Потом се од стране комисије саставља *предлог ранг листе кандидата* којој претходи бодовно изражавање свих критеријума за сваког кандидата.⁸²² Може се поставити и питање да ли је збир бодова адекватан и стабилан показатељ да су кандидати који су у врху листе и најбољи будући носиоци јавнотужилачке функције? Одговор на ово питање је релативан, а примена Правилника ће у будућем периоду дати тачан одговор.

Ипак, *додатни објективни критеријуми*, као што су нпр. дужина радног искуства у јавном тужилаштву након положеног правосудног испита, тежина послова које је кандидат обављао, врста органа у којима је био запослен, додатне активности - похађање семинара, стручних скупова, учешће у радним групама, објављени стручни радови, стечено звање доктора наука, познавање страних језика допринели би квалитетнијем и праведнијем рангирању кандидата с једне стране. С друге стране, како је сваки кандидат специфичан по годинама радног стажа, пословима, склоностима, различитим могућностима за стручно

⁸¹⁵ Чл. 84, ст. 4 ЗЈТ из 2023. године и чл. 2 Правилника о полагању испита за проверу стручности и оспособљености кандидата који се први пут бира или предлаже за избор на јавнотужилачку функцију - ППИПИ, *Службени гласник РС*, бр. 37/24.

⁸¹⁶ Чл. 4, чл. 5 и чл. 6 ППИПИ.

⁸¹⁷ Чл. 7, ст. 4 ППИПИ.

⁸¹⁸ Чл. 13, ст. 4-7 ППИПИ.

⁸¹⁹ Чл. 14 ППИПИ.

⁸²⁰ Чл. 24, ст. 2 и ст. 3 ПКМИЈТ.

⁸²¹ Чл. 89 ПКМИЈТ.

⁸²² Чл. 10 ПКМИЈТ.

усавршавање итд. сви ови додатни критеријуми би морали бити егзактни и изражени у бодовима, што би поступак избора учинио компликованијим. Поред тога, може се појавити и проблем формирања јединствене листе због различитих, паралелних нивоа улазака, нпр. јавни тужилац у основном јавном тужилаштву који жели да напредује конкурише за исто радно место као кандидат који до сада није вршио јавнотужилачку функцију и који се први пут бира. Њихова места на ранг листи се формирају на различите начине, јер се јавном тужиоцу узима у обзир оцена вредновања рада, а други кандидат ради писани тест. Премда су бодови одређени и за једну и за другу категорију, сваки кандидат може остварити исти максимални број бодова. Уколико више кандидата који су носиоци јавнотужилачке функције остваре идентичан број бодова, приликом састављања предлога ранга листе, предност се даје кандидату који има бољу оцену вредновања рада, а ако су и у том делу изједначени, предност ће имати онај кандидат који дуже обавља јавнотужилачку функцију. Ако постоји колизија у месту на ранг листи између носиоца јавнотужилачке функције и оног који то није, боље ће бити позициониран онај који обавља јавнотужилачку функцију, а ако ниједан кандидат није вршилац јавнотужилачке функције, прави се разлика између тужилачких помоћника, код којих се предност даје оном који је имао бољу оцену рада, односно оном који има дужи радни стаж. Код кандидата који су завршили почетну обуку на Правосудној академији, предност ће имати онај који је имао бољу оцену на завршном испиту, а у случају да су оцене исте, предност ће имати онај који је раније завршио почетку обуку. Уколико више кандидата који раде као јавнотужилачки помоћници или су завршили почетну обуку на Правосудној академији остваре исти укупан број бодова, приликом састављања предлога ранг листе предност има кандидат који је раније положио правосудни испит.⁸²³ Дакле, према Правилнику *додатни критеријуми* су изузетни и примењују се у случају када претходна мерила покажу квантитативну једнакост.

На основу предлога ранг листе Високи савет тужилаштва саставља ранг листу за избор,⁸²⁴ која се објављује на интернет презентацији и огласној табли Високог савета тужилаштва,⁸²⁵ а затим доноси одлуку о избору на посебној седници. С тим у вези, дискутабилно је да ли Високи савет тужилаштва приликом састављања ранг листе мора да се придржава редоследа кандидата са предлога ранг листе и да ли је ранг листа за чланове Високог савета тужилаштва једина меродавна приликом одлучивања о избору, односно да ли бирају кандидата за носиоце јавнотужилачке функције стриктно придржавајући се редоследа, или пак од њега могу да одступе, као и да ли је без обзира на различите врсте кандидата који конкуришу за одређене јавнотужилачке позиције нужно сачинити јединствену листу, или пак одвојене листе и какав је онда однос између тих ранг листи. Требало би без обзира на врсту кандидата сачинити јединствену ранг листу, јер је и претходни поступак утврђивања критеријума и мерила за избор кандидата имао за циљ обезбеђење упоредивости између различитих категорија кандидата који конкуришу за избор на иста места.

В) Поступак утврђивања критеријума за избор главних јавних тужилаца

Главне јавне тужиоце бира непосредно Високи савет тужилаштва на шест година⁸²⁶ након расписаног јавног конкурса. Објављује се најкасније шест месеци пре истека јавнотужилачке функције главног јавног тужиоца, односно најкасније 15 дана од дана доношења одлуке о престанку функције главног јавног тужиоца због престанка

⁸²³ Чл. 39 ПКМИЈТ.

⁸²⁴ Чл. 40 ПКМИЈТ.

⁸²⁵ Чл. 91, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁸²⁶ Чл. 80, ст. 1 ЗЈТ из 2023. године.

јавнотужилачке функције, због избора за носиоца јавнотужилачке функције у другом јавном тужилаштву, престанка функције на лични захтев, престанка функције због укидања јавног тужилаштва или због разрешења са функције главног јавног тужиоца.⁸²⁷ Након претходне провере уредности пријава и прибављања података и мишљења колегијума, односно органа или организације где је кандидат радио, врши се провера критеријума стручности и оспособљености кандидата за главне јавне тужиоце и главне јавне тужиоце у јавним тужилаштвима посебне надлежности. Степен испуњености критеријума се валоризује на основу:

1. оцене вредновања рада за носиоце јавнотужилачке функције и судијске функције или писаног теста за кандидате који нису носиоци јавнотужилачке или судијске функције,
2. представљања програма унапређења рада јавног тужилаштва.⁸²⁸

Овде постоје два различита методолошка приступа за вредновање и исказивање критеријума у бодовима. Први је својствен кандидатима који су главни јавни тужиоци или јавни тужиоци и претежно је оријентисан на постигнуте резултате у раду. У средишту се налази оцена вредновања рада, која може бити добијена у поступку редовне или ванредне евалуације. На основу ње се формира примарна класификација кандидата по следећем кључу: „оцена изузетно успешно обавља јавнотужилачку функцију” обезбеђује пет бодова, оцена „успешно обавља јавнотужилачку функцију” четири бода, оцена „задовољавајуће обавља јавнотужилачку функцију” носи три бода, док се негативна оцена „незадовољавајуће обавља јавнотужилачку функцију” вреднује једним бодом. Како по природи ствари стручност и оспособљеност кандидата, који нису носиоци јавнотужилачке функције, није могуће изразити оценом вредновања рада, уведен је испит, као главно мерило другог методолошког приступа. Састоји се у оцени испита, односно од теста и израде јавнотужилачке одлуке. Тежина задатка зависи од ранга јавног тужилаштва за чијег шефа је кандидат поднео пријаву за конкурс. Уколико кандидат није положио испит, нема право да настави поступак за избор главног јавног тужиоца.⁸²⁹ Други сегмент у поступку расправљања испуњености услова за избор главних јавних тужилаца заједнички је за све групе конкурсних учесника и дефинисан је као разговор, у ком кандидати представљају програм унапређења рада јавног тужилаштва и излажу предлоге и циљеве у вези са организовањем рада и руковођењем јавним тужилаштвом и обављањем послова управе у јавном тужилаштву, као и у вези са другим пословима од значаја за рад јавног тужилаштва за које се кандидују.⁸³⁰ Квалитет програма се вреднује оценом од 1 до 10, и то тако што сваки члан комисије прво самостално оцењује програм, а затим се њихове оцене сабирају и деле са бројем чланова комисије. О вредновању стручности и оспособљености кандидата се сачињава записник и формира се предлог ранг листе.

За поступак избора главних јавних тужилаца у јавним тужилаштвима посебне надлежности – главног јавног тужиоца за организовани криминал и главног јавног тужиоца за ратне злочине може се констатовати да се врши на исти начин као и за главне јавне тужиоце у редовним јавним тужилаштвима, с тим што је због специфичности материје, структуре кривичних дела и сложености предмета успостављено једно важно комплементарно мерило утемељено на посебним законима који уређују организацију и рад тих јавних тужилаштава. Приликом избора кандидата за главног јавног тужиоца за организовани криминал предност имају кандидати који поседују потребна стручна знања и искуство из области борбе против организованог криминала и корупције.⁸³¹ Такође, приликом избора главног јавног тужиоца за ратне злочине предност имају кандидати који

⁸²⁷ Чл. 86, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁸²⁸ Чл. 17 ПКМИЈТ.

⁸²⁹ Чл. 14, ст. 3 ПКМИЈТ.

⁸³⁰ Чл. 17 ст. 2 ПКМИЈТ.

⁸³¹ Чл. 5, ст. 3 ЗОНДООКТК, с тим што је очигледном омашком приликом последњих измена закона направљена грешка те је наведено да се приликом предлагања кандидата за главног јавног тужиоца цене посебни критеријуми.

поседују потребна стручна знања и искуство у области кривичног права, међународног хуманитарног права и људских права.⁸³²

Разлози за прописивање ових одредаба своде се на битност изналажења најквалитетнијих и најквалификованијих будућих носилаца јавнотужилачке функције, сужавања круга потенцијалних кандидата и истицања атипичности и тежине послова. Због чињенице да се критеријуми стручности и оспособљености исказују бодовима у претходном делу изборног поступка, предност формулисана посебним законима једино би могла бити материјализована давањем првенства у редоследу на ранг листи када је број бодова кандидата изједначен. С тим у вези, дискутабилно је какав је последични ефекат поседовања стручног знања из области које су круцијалне за вршење надлежности ових јавних тужилаштава, а због те неодређености и одабир кандидата је релативизован. Може се закључити да је упућивањем Правилника⁸³³ на одредбе посебних закона заобиђена детаљнија и целовитија регулација начина давања предности и кумулативне оцене свих мерила. Требало је описати и разложити потребно стручно знање и искуство због примене нормативног континуитета и бодовно их изразити уз претходну класификацију и појашњење елемената стручног знања, нпр. претходно радно искуство које је у каузалном односу са деловањем организованих криминалних група, финансијским истрагама или међународним кривичним правом, сертификати о учешћу или предавању на семинарима посвећеним тој материји, објављени стручни радови, докторска дисертација, предавачко искуство из релевантне области на стручним скуповима итд. и те ставке придодати редовном систему утврђивања стручности и оспособљености уз повећање горњег лимита бодовне скале.

Г) Правни лек против одлуке Високог савета тужилаштва о избору јавних тужилаца и главних јавних тужилаца

ЗЈТ из 2023. године је изричито предвидео да одлука о избору главног јавног тужиоца и јавног тужиоца мора да буде образложена,⁸³⁴ што је битна компонента за гаранције самосталности и непристрасности због спречавања доношења одлуке која би се базирала на необјективним и пристрасним мерилима. Поставља се питање правне природе појединачних аката којима се одлучује о избору јавних тужилаца и главних јавних тужилаца, тј. да ли имају обележја управних аката. С једне стране, такви акти нису донети у управној ствари, већ је реч о одлукама о избору, којим изабрани кандидати стичу јавна овлашћења, а њихов доносилац је државни орган који на основу уставних одредби доноси појединачне акте јавноправног карактера. Није реч о управним актима ни из разлога што се не доносе по дискреционој оцени, већ на основу уставом и законом гарантованих објективних, транспарентних и конкретних критеријума и мерила. С друге стране, у ширем смислу одлука о избору може се сматрати актом који има обележје управног акта, јер се доноси од стране државног органа у вршењу власти, и у том случају заштита би требало да се остварује у управном спору, што није случај. Због тога је правилније и тачније прво становиште и из разлога што избор нема првенствено за циљ заснивање радног односа, већ давање ингеренција одређеном лицу да може у име државе да врши јавна овлашћења у одређеној области.

Против одлуке о избору кандидата дозвољена је жалба Уставном суду, а она има објективан карактер јер служи успостављању и одржавању уставног поретка пошто подносилац делује и у име обезбеђења законитости и у своје лично име. Иако нису прописани жалбени основи, спор поводом конкурса је спор специфичне врсте. Жалбени

⁸³² Чл. 5 ЗОНДОРЗ.

⁸³³ Чл. 25 ПКМИЈТ.

⁸³⁴ Чл. 92, ст. 1 ЗЈТ из 2023. године.

основи се могу односити на неправилности у спровођењу конкурса, као и на избор кандидата, што практично значи да незадовољни кандидати у жалби могу истицати повреду материјалног права, повреду правила поступка, као и повреду уставом зајемчених права с обзиром на то да подношење жалбе искључује могућност подношења уставне жалбе.

Поред тога, ова посебна врста жалбе није за разлику од жалбе против одлуке о престанку функције јавног тужиоца и престанку мандата члана Високог савета тужилаштва прописана УРС, већ органским ЗЈТ из 2023. године⁸³⁵ Тиме се додатно шири надлежност Уставног суда, а овакав нормативни подухват није адекватан. Како би се очувао самосталан и независан положај Уставног суда, неопходно је да питање надлежности Уставног суда остане искључиво уставна материја, и да се не препусти законодавцу да установљава, проширује или укида надлежност Уставног суда.⁸³⁶ Ипак, колико је важно преиспитивање одлуке о престанку функције, исто је битно и разматрање правилности и законитости спровођења изборног поступка и селекције будућих носилаца јавнотужилачке функције, те је вероватно омашком у уставном тексту изостављено изричито прописивање правног лека против одлуке о избору. Аргумент у прилог овом становишту је и чињеница да су овлашћења Високог савета тужилаштва о спровођењу избора, као и поступка за разрешење, уставног карактера и врше се непосредно на основу уставних одредби.

Изјављена жалба доводи до правог инстанционог одлучивања Уставног суда и преиспитивања законитости одлука у свему *in totum*, односно оцењивања законитости поступка, основа и разлога за избор. У то преиспитивање је свакако укључена и оцена о повреди уставом гарантованих права, али је обим испитивања Уставног суда по жалби далеко шири, јер се испитују сви процесни и материјални недостаци ожалбене одлуке у оквирима типично апелационог, другостепеног одлучивања.⁸³⁷ С тим у вези, Уставни суд може одбити жалбу као неосновану и потврдити одлуку о избору на јавнотужилачку функцију главног јавног тужиоца и јавног тужиоца или усвојити жалбу и поништити одлуку о избору на јавнотужилачку функцију главног јавног тужиоца и јавног тужиоца.⁸³⁸

Овлашћење Уставног суда се своди на испитивање да ли је конкурс спроведен у складу са законом и подзаконским актима и да ли је изабрани кандидат испуњавао услове предвиђене конкурсом. Уставни суд није овлашћен да преиначава одлуке о избору, тј. да сопственом одлуком замени другу одлуку ако је утврдио постојање повреде закона, односно права гарантованих уставом, јер би тако фактички вршио избор кандидата. Одлука Уставног суда има касаторно дејство, јер се усвајањем жалбе поништава одлука Високог савета тужилаштва о избору кандидата, што значи да се за јавнотужилачка места за која је поништена одлука о избору кандидата мора расписати нови конкурс и спровести поступак избора у целости и није могуће враћање поступка избора нпр. у фазу сачињавања ранг листе или поновног одлучивања на седници Високог савета тужилаштва о избору кандидата. Тиме се отклања призивк пристрастности и обезбеђује заштита закона и фер поступак избора.

Прва важна активност са којом се сусрео Високи савет тужилаштва јесте окончање конкурса за избор јавних тужилаца и главних јавних тужилаца који је био расписан за време важења ранијег Закона о јавном тужилаштву и Закона о Државном већу тужилаца. Већ тада је било јасно да је реч о осетљивом правном питању, да постоји воља већине чланова да се изборни поступак оконча доношењем одлуке о избору, као и да то налажу и фактичке околности у јавним тужилаштвима. Међутим, оно је решено на у најмање руку неспретан начин. Донета је одлука о збирном избору,⁸³⁹ која није образложена, није било претходно прибављено мишљење колегијума јавног тужилаштва, што је нова законска обавеза, и у доношењу одлуке су учествовали истакнути правници, који нису били претходно укључени у

⁸³⁵ Чл. 165 УРС, чл. 93, ст. 1 ЗЈТ из 2023. године.

⁸³⁶ Љиљана Славнић, „Надлежност уставног суда - *materia constitutionis*“, *Уставни суд Србије - У сусрет новом Уставу*, Уставни суд Републике Србије, Београд 2004, 166.

⁸³⁷ Д. Стојановић (2009), 486-487.

⁸³⁸ Чл. 93, ст. 3 ЗЈТ из 2023. године.

⁸³⁹ А.бр. 356/2023 од 19. јуна 2023. године.

поступак селекције кандидата, који се спроводио по правилима претходно важећих закона. То је отворило и питање како су се и на који начин истакнути правници упознали са професионалним и моралним особинама кандидата и критеријумима за рангирање на листи кандидата за избор и којим су се мерилима руководили приликом гласања о појединим кандидатима? Повреде материјалног права и правила поступка довеле су до улагања жалби појединих учесника на конкурс, а приликом одлучивања о давању одговора Уставном суду по изјављеним жалбама, већина чланова Високог савета тужилаштва се сложила да одлука о избору није поткрепљена, да јој недостаје образложење и да осим цитираних законских одредби не садржи конзистентну одлуку о меритуму ствари. На седници одржаној дана 29. августа 2023. године је потом применом одредби Закона о општем управном поступку⁸⁴⁰ већином гласова одлучено да се одлука о избору поништи и то само у делу који се односи на кандидате у односу на чији избор су изјављене жалбе пошто су остали главни јавни тужиоци и јавни тужиоци ступили на функције. Након делимичног поништаја одлука донете су нове појединачне одлуке којим су поново исти кандидати без расправе на јавној седници бирани на исте функције.

Овакво брзоплето одлучивање Високог савета тужилаштва на јавној седници одаје утисак скривеног лобирања, нетранспарентног рада и тенденциозног настојања да се исходује одлука о избору појединих кандидата и уједно избегне одлучивање Уставног суда чињењем жалби беспредметних иако сви разлози нису разматрани и недостатак образложења у побијаној одлуци није био једини жалбени разлог. Јасно је и да је био моменат врло специфичан и да је било важно попунити јавнотужилачка места, која су у великом броју била упражњена, али пређашњи начин поступања Високог савета тужилаштва не говори у прилог одрживој одлуци заснованој на објективним и ваљаним аргументима, који предност дају стручним, а не политичким мерилима, и компромитује рад овог органа који уместо да трасира јасну, уверљиву и закониту праксу клизи у демонстрацију ауторитета и тиме оставља шири утисак заробљености у сопственом поимању супротно интенцији уставописца.

Уставни суд је поступајући по жалбама носилаца јавнотужилачке функције који нису изабрани на конкурс, донео решења, којим је жалбе против појединачних одлука о избору кандидата за више јавне тужиоце одбацио⁸⁴¹ на основу чл. 36 ст. 1 тач. 5 ЗУС, као очигледно неосноване. У образложењу решења Уставни суд је нашао да подносиоци немају правни интерес да оспоравају одлуке Високог савета тужилаштва, да је погрешно наведен правни основ за одлуку уз позивање на одредбу чл. 80 ст. 2 ЗЈТ из 2023. године, која регулише избор главних јавних тужилаца, уместо на чл. 80 ст. 3 ЗЈТ из 2023. године и релеватан јер из одговора на жалбу које је Високи савет тужилаштва доставио Уставном суду произлази да се у конкретном случају несумњиво радило о избору на функцију јавног тужиоца и да је реч о очигледној омашци која ни на који начин није утицала на законитост и правилност спорних одлука. Начин одлучивања Високог савета тужилаштва на истој седници на којој су поништене претходне одлуке, донете нове одлуке о избору истих кандидата без претходне расправе није споран, јер иако се све одлуке доносе на седницама Високог савета тужилаштва, целокупан рад тог тела се очигледно није одвијао само на седницама и сваки члан има право и дужност да изврши увид у целокупну конкурсну документацију сваког радног дана, а не само приликом одржавања седнице, да се информише о току поступка и о свим питањима која су везана за предметни поступак избора носилаца јавнотужилачке функције и да од стране известиоца у сваком предмету чује разлоге зашто су предложени кандидати бољи од осталих.

Поред тога, Уставни суд је нашао да сваки члан Високог савета тужилаштва гласа по свом уверењу и савести имајући у виду да не постоји законска норма која обавезује чланове да гласају за кандидате према утврђеној ранг листи. Ипак, оваквим резонавањем се анулирају

⁸⁴⁰ Чл. 183, ст. 4 у вези са ст. 3 Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18, 2/23.

⁸⁴¹ Решење Уставног суда VIIIY-136/2023 од 19. јануара 2024. године.

правне норме које уређују поступак који претходи сачињавању ранг листе, који управо треба да обезбеди објективност и непристрасност и афирмише позитивну конкурентност кандидата. Суштински, ако се чланови Високог савета тужилаштва не придржавају ранг листе, то значи да не уважавају поступак који је спроведен од стране комисије, у ком су оцењени критеријуми стручности, оспособљености и достојности за сваког кандидата, што води у правну несигурност и даје широка овлашћења члановима Високог савета тужилаштва.

Уставни суд је нашао и да евентуални пропуст у прибављању мишљења колегијума за сваког кандидата по конкретном огласу за избор носилаца јавнотужилачке функције, на шта је у обавези по закону, у ситуацији када нису донети подзаконски акти по конституисању Високог савета тужилаштва, нити је протекао рок за њихово доношење, већ важе подзаконски акти донети у складу са раније важећим прописима, који нису у супротности са одредбама новог закона, не доводе у питање законитост оспорених одлука посматрано у целини и у контексту свих других релевантних околности и законских правила, посебно јер мишљење колегијума није обавезујуће за Високи савет тужилаштва приликом доношења одлуке о избору одређеног кандидата за носиоца јавнотужилачке функције. Тиме Уставни суд је ценио процесноправне пропусте, као и пропусте који се тичу погрешне примене законских одредби и даје им различит уставноправни значај. Овде се поставља питање и ако је Уставни суд већ установио пропусте и процесне и материјалне природе да ли се он у својој одлуци позвао на добар правни основ када је одбацио жалбе нашавши да су очигледно неосноване, када је евидентно да то није случај.

За разлику од ових жалби где Уставни суд није желео да се упушта у основаност одлука о избору, у другом предмету⁸⁴² након одржане расправе усвојене су жалбе кандидата који нису изабрани на конкурс за јавне тужиоце у вишем јавном тужилаштву, изјављене против одлука Високог савета тужилаштва о избору тужилачких помоћника и корисника Правосудне академије за јавне тужиоце у Вишем јавном тужилаштву и поништене су одлуке о избору. Пре свега, Уставни суд је указао да је погрешно стајало у огласу за избор носилаца јавнотужилачке функције у више јавно тужилаштво да ће приликом избора јавног тужиоца у Посебно одељење за високотехнолошки криминал предност имати кандидати који поседују посебна знања и вештине из области информатичких технологија, које ће бити утврђене полагањем испита, јер то ниједном законском одредбом⁸⁴³ није прописано да се такав испит уопште може организовати и полагати приликом избора у Више јавно тужилаштво. Главни јавни тужилац одређује годишњи распоред послова и врши распоређивање јавних тужилаца у одељења, тако да било какав став Високог савета тужилаштва ко од кандидата чије су одлуке о избору оспорене поседује посебна знања и вештине из области информатичких технологија ни на који начин не гарантује да ће бити изабрани у посебно одељење, нити обавезује главног јавног тужиоца у вршењу свог права и дужности. За такав профилисан избор нема правног основа, јер се не ради о посебном јавном тужилаштву за високотехнолошки криминал, већ о посебном одељењу у оквиру Вишег јавног тужилаштва у Београду. Даље, чл. 84 ст. 1 и ст. 2 ЗЈТ из 2023. године прописано да се у поступку избора носилаца јавнотужилачке функције само кандидату који се први пут бира на јавнотужилачку функцију у јавном тужилаштву посебно проверава стручност и оспособљеност на основу испита који организује Високи савет тужилаштва. У поступку спорног избора Високи савет тужилаштва је спровео тј. понудио тестирање у погледу свих кандидата за избор у Посебно одељење за борбу против високотехнолошког криминала у Вишем јавном тужилаштву у Београду, тј. и онима који се први пут бирају на јавнотужилачку функцију и оним

⁸⁴² Одлука Уставног суда VIIIУ-36/2024 од 21. октобра 2024. године.

⁸⁴³ Овде се пре свега мисли на ЗЈТ из 2023. године и ЗОНДОВТК, којим за разлику од јавних тужилаштава посебне надлежности, није прописано да ће приликом избора јавних тужилаца у Посебно одељење за борбу против високотехнолошког криминала предност имати кандидати који ипоседују посебна знања из области информатичких технологија, као што нпр. стоји за Посебног јавног тужиоца за високотехнолошки криминал и судије које раде на предметима високотехнолошког криминала, што је суштински нормативна омашка, али се не претпоставља, нити самим тим пружа основа за полагање испита у поступку избора.

кандидатима који већ обављају ту функцију. Појединим кандидатима је и накнадно омогућено да буду тестирани, при чему негативан исход на тесту није утицао на избор кандидата и није коришћен у смислу бодовања, већ само као додатни показатељ оспособљености кандидата, које образложење Високог савета тужилаштва дестабилише поступак одлучивања и води ка арбитрарности. Осим тога, корисницима почетне обуке на Правосудној академији уместо испита за проверу стручности и оспособљености важи завршна оцена на почетној обуци на Правосудној академији, али за избор за основног јавног тужиоца и они нису ни полагали испит на коме се проверава стручност и оспособљеност за избор у више јавно тужилаштво.

Што се тиче образложења оспорених одлука, оно подразумева навођење конкретних чињеница и околности које су биле одлучне за избор одређених кандидата за јавнотужилачку функцију. Иако су у оспореним одлукама дати индивидуализовани разлози због којих су кандидати изабрани на јавнотужилачку функцију, образложења нису по оцени Уставног суда довољно утемељена и чињенично аргументована, посебно јер се даје предност у избору оспореним кандидатима у односу на кандидате који су носиоци јавнотужилачке функције у основном јавном тужилаштву, који су подносиоци жалбе. Степен самосталности у раду јавнотужилачког помоћника, који на првом месту, помаже главном јавном тужиоцу и јавном тужиоцу, који надзиру његов рад, као и степен самосталности корисника почетне обуке Правосудне академије, која има за циљ стицање практичних и теоријских знања и вештина, разумевање улоге и основних принципа поступања судије и јавног тужиоца у циљу самосталности, стручног и ефикасног вршења функције судије у прекршајном и основном суду и јавног тужиоца у основном јавном тужилаштву, не могу се у раду на јавнотужилачким предметима изједначити са носиоцима јавнотужилачке функције. Није направљена ни јединствена ранг листа, већ су постојале две ранг листе, једна на којој су били носиоци јавнотужилачке функције, и друга на којој су поређани остали кандидати. Иако сам положај на ранг листи није одлучујући за избор, поставља се питање на који начин је вршено упоређивање остварених бодова, односно добијених оцена кандидата и који су то објективни критеријуми и мерила били основ за конкретан избор, у ком сегменту је изостало образложење у одлукама о избору Високог савета тужилаштва. На основу свега наведеног, Уставни суд је закључио да оспорене одлуке о избору нису у довољној мери образложене и да предметни поступак није у целини и у битном спроведен у складу са ЗЈТ из 2023. године, те су оне поништене и одређено је да буду објављене у Службеном гласнику.

Пре одлучивања о наведеним жалбама, Уставни суд је решењем⁸⁴⁴ одбацио жалбе подносилаца изјављене против одлука Високог савета тужилаштва о избору на функцију јавног тужиоца у Вишем јавном тужилаштву кандидата који су претходно обављали јавнотужилачку функцију у основним јавним тужилаштвима, које су донете у истом поступку као и горе наведене поништене одлуке о избору. Уставни суд је у конкретном случају сматрао да није било основа за мериторно одлучивање, јер би тиме улазио у уставну надлежност Високог савета тужилаштва, који утврђује испуњеност услова за избор и бира јавне тужиоце.

Уставни суд је овим последњим одлукама обезбедио ефикасно отклањање повреда законитости и показао да је жалба Уставном суду у изборном поступку за носиоце јавнотужилачке функције погодан инструмент за постизање циљева заштите уставности и законитости, који је примаран, док евентуална повреда уставом гарантованих права, као нпр. права на једнакост пред законом⁸⁴⁵, права на једнакост пред државним и другим јавним властима⁸⁴⁶, права на једнак приступ јавној служби и права на једнак приступ запошљавању,⁸⁴⁷ има секундаран значај, у чије се разматрање није упуштао. Ипак, последице које је произвела одлука у виду анулације оспорених одлука о избору кандидата не само да

⁸⁴⁴ Решење Уставног суда VIIIУ-47/2024 од 29. маја 2024. године.

⁸⁴⁵ Чл. 21 УРС.

⁸⁴⁶ Чл. 36, ст. 1 УРС.

⁸⁴⁷ Чл. 60, ст. 1 УРС.

поставља обавезујуће стандарде и тумачења о начину спровођења будућих конкурса за избор носилаца јавнотужилачке функције од стране Високог савета тужилаштва, већ у ширем смислу штити уставност и гарантује самосталност јавног тужилаштва, која може бити нарушена избором недовољно квалификованог кадра на јавнотужилачке функције у вишим јавним тужилаштвима, што је општи и фундаменталан циљ и израз дејства одлуке *erga omnes*.

Д) Избор Врховног јавног тужиоца

Што се тиче избора Врховног јавног тужиоца, од нарочитог интереса је питање о начину на који се он бира због природе функције и чињенице да се налази на челу хијерархијски организованог јавнотужилачког система. То отвара као кључно питање вероватности подложности свих других носилаца јавнотужилачке функције његовим утицајима.

Избор Врховног јавног тужиоца је подељен између Високог савета тужилаштва и Народне скупштине. На први поглед коначни избор од стране Народне скупштине и пролазак кроз политички филтер владине већине у парламенту води Врховног јавног тужиоца у однос сталне зависности према парламенту, односно према бирачком телу, али и владајућој већини, јер се бира на тачно одређени мандат, што претпоставља и изложеност политичким чиниоцима. Овде треба имати у виду да питање избора Врховног јавног тужиоца од стране политичког органа не би било спорно да он има координирајућу и усмеравајућу улогу. Међутим, његова стварна моћ, хијерархијски однос између њега и других главних јавних тужилаца, могућност да издаје обавезна упутства у појединим предметима, у корелацији са избором од стране Народне скупштине, води ка закључку да то може бити канал директног и индиректног политичког утицаја на рад јавног тужилаштва, што крњи гарантовану самосталност јавних тужилаца.

Што се тиче самог изборног поступка, Високи савет тужилаштва је дужан да спроведе јавни конкурс и предложи једног кандидата, а у том делу поступка нема утицаја других власти приликом номиновања кандидата, јер је конкурс јавни и ниједан други орган, као раније Влада и надлежни одбор Народне скупштине не могу непосредно утицати на формирање листе кандидата. У првом делу изборног поступка самим тим Врховни савет тужилаштва има пун обим компетенција да предложи кандидата.

Поступак предлагања кандидата за Врховног јавног тужиоца почиње објављивањем јавног конкурса за предлагање кандидата, који расписује Високи савет тужилаштва најкасније шест месеци пре истека времена на које је Врховни јавни тужилац изабран,⁸⁴⁸ односно у року од петнаест дана од дана доношења одлуке о престанку јавнотужилачке функције ако је пре истека мандата Врховном тужиоцу престала функција.⁸⁴⁹ Приликом подношења пријаве кандидати су у обавези да доставе програм организације и унапређења рада јавног тужилаштва,⁸⁵⁰ који се објављује на интернет страници Високог савета тужилаштва, заједно са подацима из радне биографије кандидата.⁸⁵¹ Поред овог дела, конкурс обухвата и обављање разговора са пријављеним кандидатима.

Након истека рока за подношење пријава, Високи савет тужилаштва одлуком образује трочлану комисију која утврђује благовременост, дозвољеност и потпуност поднетих пријава.⁸⁵² Ову комисију чине један члан Високог савета тужилаштва и два службеника административне канцеларије, који морају бити дипломирани правници. Уколико је пријава

⁸⁴⁸ Чл. 94, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁸⁴⁹ Чл. 94, ст. 3 ЗЈТ из 2023. године.

⁸⁵⁰ Чл. 27, ст. 3 ПКМИЈТ.

⁸⁵¹ Чл. 94, ст. 4 ЗЈТ из 2023. године.

⁸⁵² Чл. 28, ст. 1 ПКМИЈТ.

неблаговремена, недозвољена или непотпуна административна комисија је закључком одбацује.⁸⁵³ Исти случај ће бити и ако из извештаја из казнене евиденције, који је уз пријаву достављен, произилази да је кандидат осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци.⁸⁵⁴ Против закључка кандидат може у року од три дана од достављања закључка поднети приговор Високом савету тужилаштва, који одлучује у року од петнаест дана.⁸⁵⁵ Ако утврди да је притвор био основан, пријава ће бити укључена у даљи поступак.

Кандидати који су поднели уредне, дозвољене и потпуне пријаве прелазе у следећи круг конкурса, у ком се могу прибављати подаци о испуњености критеријума за избор од органа и организација у којима је кандидат радио. Уколико је кандидат претходно био носилац јавнотужилачке функције, документација се прибавља из личног листа кандидата, укључујући и оцену вредовања рада, а и колегијум мора бити сазван ради давања мишљења. Ако кандидат није обављао јавнотужилачку функцију, у обавези је да ради испит за проверу стручности и оспособљености кандидата,⁸⁵⁶ а потом комисија, састављена од пет чланова, од којих најмање три морају бити из реда чланова Високог савета тужилаштва, а међу њима један истакнути правник, са њим обавља разговор. Вредновање стручности и оспособљености кандидата који обавља функцију Врховног јавног тужиоца врши се на основу оцене способности руковођења Врховним јавним тужилаштвом, способности надзора над радом нижих јавних тужилаштава, као и способности представљања органа у Републици Србији и иностранству док се стручност и оспособљеност кандидата који врши функцију јавног тужиоца у Врховном јавном тужилаштву вреднује на основу оцене врсте и сложености послова које обавља, квалитета образлагања аката, као и стручног знања из посебних области од значаја за рад Врховног јавног тужилаштва.⁸⁵⁷

У даљем току поступка, кандидати представљају пред комисијом програм организације и унапређења рада јавног тужилаштва,⁸⁵⁸ која их вреднује бодовима од један до десет.⁸⁵⁹ Релевантни критеријуми за оцењивање критеријума за предлагања кандидата за Врховног јавног тужиоца су способност руковођења и организовања рада Врховног јавног тужилаштва, за представљање јавног тужилаштва и за вршење надзора над радом јавних тужилаштва, као и познавање послова управе у јавном тужилаштву.⁸⁶⁰

По завршетку оцене испуњености критеријума стручности и оспособљености, као и достојности, за коју се даје позитивно или негативно мишљење, комисија формира предлог ранг листе, базиран на збиру остварених бодова, на основу ког Високи савет тужилаштва саставља ранг листу. Потом Високи савет тужилаштва на седници одлучује ког кандидата за избор Врховног јавног тужиоца ће предложити Народној скупштини. Предлаже само једног кандидата и предлог мора бити образложен.⁸⁶¹

Након достављања предлога, председник Народне скупштине га доставља свим народним посланицима. Пре него што посланици гласају о овом предлогу, прибавља се мишљење надлежног одбора, а то је Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу. Ово стално радно тело⁸⁶² Парламента на седници разматра предлог Високог савета тужилаштва, као посебну тачку дневног реда, након чега одлучује да предложи Народној скупштини да прихвати или оспори предлог одлуке о избору. Председник Народне скупштине потом сазива седницу за избор Врховног јавног тужиоца. Седница се сазива најраније петнаест дана од пријема предлога за избор, а она се мора окончати у року од

⁸⁵³ Чл. 28, ст. 3 ПКМИЈТ.

⁸⁵⁴ Чл. 28, ст. 4 ПКМИЈТ.

⁸⁵⁵ Чл. 28, ст. 5 ПКМИЈТ.

⁸⁵⁶ Чл. 33, ст. 1 у вези са чл. 11 ПКМИЈТ.

⁸⁵⁷ Чл. 12, ст. 1 и ст. 2 ПКМИЈТ.

⁸⁵⁸ Чл. 36, ст. 1 ПКМИЈТ.

⁸⁵⁹ Чл. 8, ст. 6 ПКМИЈТ.

⁸⁶⁰ Чл. 36, ст. 4 ПКМИЈТ.

⁸⁶¹ Чл. 94, ст. 6 ЗЈТ из 2023. године.

⁸⁶² Чл. 41, ст. 2 Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/12.

тридесет дана од дана сазивања седнице.⁸⁶³ Народна скупштина у остваривању изборних функција⁸⁶⁴ у заседању на седници након претреса и гласања решава у овој правној ствари одлуком, тако што бира предложеног кандидата гласовима три петине свих народних посланика. Ово је тежа већина од оне која се тражи за избор Владе, а то је већина од укупног броја свих народних посланика, што је добро решење,⁸⁶⁵ и није уобичајна у досадашњој уставној и парламентарној пракси. У случају да Народна скупштина не изабере кандидата за Врховног јавног тужиоца у закон прописаном року од тридесет дана од сазивања седнице, после истека наредних десет дана,⁸⁶⁶ њега бира, између свих кандидата који испуњавају услове за избор, комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац, ком истиче мандат, и Заштитник грађана, већином гласова. Реч је о комисији, сачињеној од чланова по положају, међу којима је и одлазећи Врховни јавни тужилац.

То говори и да Народна скупштина не располаже пуним капацитетом за мериторно одлучивање, јер ако народни посланици не изаберу предложеног кандидата, ова важна изборна овлашћења се преносе *ad hoc* комисију, која бира једног од свих оних који су на ранг листи Високог савета тужилаштва испуњавали услове за избор. Нејасан је и рок у коме је Народна скупштина дужна да изабере Врховног јавног тужиоца. Може се претпоставити да се ова одредба позива на рокове који се односе на јавни конкурс, али не отклања ризике који могу настати у поступку избора. Треба напоменути да је истом одредбом утврђен још један рок, формулисан као „ после истека наредних десет дана “, који се може тумачити као временски оквир за покретање поступка избора у посебној комисији, али може се тумачити и као рок за њен завршетак. С обзиром на специфичност комисије, може се закључити да се првобитна намера да се смањи политички утицај може претворити у озбиљан проблем који може довести до вршења не само политичких већ и других утицаја у поступку избора Врховног јавног тужиоца.⁸⁶⁷

Мандат Врховног јавног тужиоца траје шест година. Венецијанска комисија је приговарала краћем трајању мандата и сугерисала оптималних седам година за трајање функције Врховног јавног тужиоца, јер је дужи од мандата председника Републике и Владе, и примерен је за отклањање претњи по независност,⁸⁶⁸ њему би овакво решење гарантовало већу стабилност и учинило га независним од текућих политичких промена.⁸⁶⁹ Врховни јавни тужилац не може бити поново биран⁸⁷⁰ и укидање реизбора, што је била препорука Венецијанске комисије⁸⁷¹ спречава инертност и доминантан утицај једног кандидата, али и подилажење политичким органима ради добијања новог мандата.

⁸⁶³ Чл. 95, ст. 1 ЗЈТ из 2023. године.

⁸⁶⁴ Чл. 15, ст. 2, тач. 3 Закона о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/10; чл. 158, ст. 1 УРС и чл. 95, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁸⁶⁵ Има аутора који сматрају да би било адекватније решење да је прописано да Народна скупштина бира Врховног јавног тужиоца двотрећинском већином од укупног броја народних посланика, јер је то строжа већина, коју парламентарна већина теже може постићи него тропетинску. То решење би представљало јачу гаранцију независности, вид. Г. Марковић (2022), 162.

⁸⁶⁶ Чл. 158, ст. 3 УРС.

⁸⁶⁷ Ирена Пејић, „Constitutional referendum and judicial reform in Serbia“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, 94/2022, година LXI, 84.

⁸⁶⁸ Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, adopted up to and including the Venice Commission's Plenary Session (20-21 March 2015), CDL-PI (2015)009, 30th June 2015, 26.

⁸⁶⁹ Report on European standards as regards the Independence of the Judicial System, Part II – Prosecution Service, adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, (Venice, 17-18 December 2010), CDL-AD(2010)040, 3rd January 2011.

⁸⁷⁰ Чл. 158, ст. 4 УРС.

⁸⁷¹ Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, adopted up to and including the Venice Commission's 112th Plenary Session (6-7 October 2017), CDL-PI (2018)001, 11 November 2018, 18.

4.8.4. Ступање на функцију

Након доношења одлуке о избору носиоци јавнотужилачке функције формално ступају на функцију. Врховни јавни тужилац то чини полагањем заклетве пред Народном скупштином,⁸⁷² а главни јавни тужилац и јавни тужилац полагањем заклетве пред Врховним јавним тужиоцем и председником Народне скупштине.⁸⁷³ Полагање заклетве је дужност носиоца јавнотужилачке функције. Заклетва се полаже само приликом првог ступања на функцију. Поред тога, јавни тужилац је дужан да савесно обавља послове, да се посвети функцији и да је марљиво обавља, чува службену тајну, достојно се влада уз забрану испољавања политичких обеђења. Уколико је главни јавни тужилац и јавни тужилац изабран из реда главних јавних тужилаца и јавних тужилаца не полажу поново заклетву. По положеној заклетви главни јавни тужилац и јавни тужилац ступају на функцију на свечаној седници колегијума јавног тужилаштва у ком су изабрани.⁸⁷⁴ Овај моменат је изузетно важан, јер постоји законска претпоставка да избора није било ако Врховни јавни тужилац без оправданог разлога не ступи на јавнотужилачку функцију у року од 30 дана од дана избора у Народној скупштини, односно ако главни јавни тужилац и јавни тужилац без оправданог разлога не ступи на јавнотужилачку функцију у року од 30 дана од објављивања одлуке о избору у Службеном гласнику ако није поднета жалба Уставном суду, односно у року од 30 дана од дана објављивања одлуке Уставног суда којом се одбија жалба на одлуку о избору на јавнотужилачку функцију, ако је поднета жалба Уставном суду.⁸⁷⁵ У овим случајевима Високи савет тужилаштва доноси одлуку о неступању на јавнотужилачку функцију, против које се може поднети жалба Уставном суду у року од 30 дана од дана достављања.⁸⁷⁶

4.9. Вредновање рада

Вредновање рада је поступак оцењивања успешности рада главног јавног тужиоца и јавног тужиоца, који је од значаја за вршење јавнотужилачке функције и напредовање. Састоји се у валоризовању начина на који јавни тужиоци и главни јавни тужиоци обављају послове гоњења учинилаца кривичних дела и других кажњивих дела и предузимају мере за заштиту јавног интереса, а ови послови се међусобно разликују по врсти јавног тужилаштва, стварној и месној надлежности, обиму и структури предмета који се обрађују. Такође, оцењивање може да произведе последице у виду напредовања, обавезне обуке, или пак разрешења на појединачном плану, али и у виду процене успешности једног јавног тужилаштва, односно целокупне тужилачке организације на макро плану. Према томе, поступак вредновања рада треба да допринесе одржавању непристрасног и ефикасног правосудног система, у ком ће носиоци јавнотужилачке функције бити одговорни за квалитет, савесност и постигнуте резултате рада, а истовремено ће и њима бити унапред познато које критеријуме у вршењу своје функције ће морати да задовоље и да унапреде професионалне квалитете.

Из поступка вредновања рада изузети су Врховни јавни тужилац и јавни тужиоци у Врховном јавном тужилаштву.⁸⁷⁷ С тим у вези, Врховни јавни тужилац је и по УРС⁸⁷⁸ и по ЗЈТ из 2023. године за свој рад одговоран искључиво Народној скупштини, те је потпуно

⁸⁷² Чл. 96, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁸⁷³ Чл. 96, ст. 3 ЗЈТ из 2023. године.

⁸⁷⁴ Чл. 98, ст. 1 ЗЈТ из 2023. године.

⁸⁷⁵ Чл. 98, ст. 2 и ст. 3 ЗЈТ из 2023. године.

⁸⁷⁶ Чл. 98, ст. 4 и ст. 5 ЗЈТ из 2023. године.

⁸⁷⁷ Чл. 109, ст. 5 ЗЈТ из 2023. године.

⁸⁷⁸ Чл. 156, ст. 1 УРС и чл. 24, ст. 1 ЗЈТ из 2023. године.

легитимно изузимање вредновања његовог рада по одредбама Правилника о критеријумима и показатељима вредновања рада главног јавног тужиоца и јавног тужиоца.⁸⁷⁹ Ипак, рад јавних тужилаца у Врховном јавном тужилаштву је требало да буде обухваћен како због могућности упућивања, избора за главног јавног тужиоца или покретања поступка разрешења, тако и због кохерентне примене ПКМВР на све јавне тужиоце, уз посебна правила која би важила због врсте ангажмана, различите правне материје и интегралног спектра послова које обавља ова категорија јавних тужилаца.

4.9.1. Период и врсте вредновања

Период за који се може вршити вредновање рада главних јавних тужилаца и јавних тужилаца може бити редован или ванредан.

Редовно вредновање рада врши се једном у три године. Изузетак од редовног вредновања рада представља ванредно вредновање, које се спроводи на основу одлуке Високог савета тужилаштва. ПКМВР је у чл. 10 конкретизовао општу одредбу чл. 110 ст. 2 ЗЈТ из 2023. године, на тај начин што је дискреционо овлашћење Високог савета тужилаштва да донесе одлуку о ванредном вредновању рада у великој мери детерминисао. Наиме, дефинисани су случајеви када Високи савет тужилаштва може да донесе овакву одлуку, и то пре доношења одлуке о избору у друго или више јавно тужилаштво. Оцена вредновања рада има велики значај, јер даје предност одређеном кандидату и поткрепљује одлуку Високог савета тужилаштва, нпр. приликом утврђивања листе кандидата за избор. Резултати ванредног вредновања представљају егзактне и објективне аргументе због којих је одређени кандидат боље позициониран на ранг листи, што у крајњој линији искључује арбитарност и сумњу у транспарентност и непристрасност, и посебно доприноси афирмацији принципа самосталности у раду носилаца јавнотужилачке функције. Ванредно се може вредновати рад и на лични захтев главног јавног тужиоца и јавног тужиоца у случају одсуства са рада више од $\frac{3}{4}$ периода вредновања, пошто ова категорија носилаца јавнотужилачке функције не подлеже редовном вредновању. Дакле, нико не може бити аутоматски вреднован, нити се може претпоставити било која од прописаних оцена. Присуство на раду и поступање у предметима, односно вршење других поверених послова примарно се захтева за давање оцене вредновања рада. Ванредном вредновању рада подлежу и они носиоци јавнотужилачке функције који су оцењени оценом „незадовољавајуће обавља јавнотужилачку функцију” и оно може бити примењено у другим случајевима када Високи савет тужилаштва процени да је то оправдано и неопходно.

4.9.2. Орган овлашћен за вредновање

Вредновање рада главног јавног тужиоца и јавног тужиоца врши трочлана комисија коју именује Високи савет тужилаштва, а коју чине јавни тужиоци вишег степена у односу на носиоце јавнотужилачке функције чији се рад вреднује. Комисија за вредновање има и три заменика члана из реда јавних тужилаца Врховног јавног тужилаштва. Поред комисије за вредновање, Високи савет тужилаштва може да формира ужа радна тела у саставу комисије на нивоу апелационих јавних тужилаштва за обављање припремних послова из надлежности комисије,⁸⁸⁰ а ради ефикасног и благовременог доношења одлука о вредновању рада.

⁸⁷⁹ ПКМВР, *Службени гласник РС*, бр. 33/24, 45/24.

⁸⁸⁰ Чл. 4, ст. 2 и ст. 3 ПКМВР.

Стављањем у надлежност комисији формираном од стране Високог савета тужилаштва да доноси одлуке о вредновању рада ублажава се раније важеће решење по ком је надређени главни јавни тужилац оцењивао рад нижег на основу претходно прибављеног мишљења колегијума непосредно вишег јавног тужилаштва (односно јавне тужиоце оцењивао је главни јавни тужилац на основу прибављеног мишљења колегијума тог јавног тужилаштва) и ово питање се изузима из домена принципа хијерархије. Уједно, требало би да буде остварено тачније, објективније и непосредније валоризовање релевантних критеријума. Мишљење колегијума осим саветодавног, није имало стварни значај у погледу обавезе јавног тужиоца да своју одлуку измени, а давало се на унапред предвиђеном анкетном формулару, које није било подобно да направи адекватну разлику у раду између појединих тужилаца.

4.9.3. Критеријуми и мерила за вредновање рада јавних тужилаца

ПКМВР су прописана три критеријума за вредновање рада јавних тужилаца и то су:

1. стручно знање и способност његове примене,
2. способност аналитичког мишљења и решавања правних питања,
3. способност за доношење одлука у примереним роковима,
4. вештина расправљања и саслушавања,
5. способност усменог и писменог изражавања и аргументовања,
6. преузимање додатних послова и задужења.

Они се примењују на основне и више јавне тужиоце, као и јавне тужиоце у јавним тужилаштвима посебне надлежности, с тим што се на апелационе јавне тужиоце и јавне тужиоце који у вишим јавним тужилаштвима раде у другостепеном одељењу не примењује критеријум који се односи на вештину расправљања и саслушавања, јер они не спроводе по природи својих радних задатака непосредно доказне радње.

Стручно знање и способност његове примене код основних и виших јавних тужилаца вреднује се на основу показатеља, односно учешћа правноснажних осуђујућих пресуда у укупном збиру правноснажних осуђујућих и ослобађајућих пресуда донетих по оптужним актима јавног тужиоца у односу на свако лице у периоду вредновања рада. Код јавних тужилаца у тужилаштвима посебне надлежности битан показатељ је и учешће правноснажних решења суда о привременом одузимању имовине проистекле из кривичног дела и решења суда о трајном одузимању имовине проистекле из кривичног дела у укупном збиру правноснажних одлука суда донетих по захтевима јавног тужиоца за привремено и трајно одузимање имовине у односу на свако лице у периоду вредновања рада. Предмет овог критеријума јесте у ствари ефикасност коју јавни тужилац испољава у доношењу тужилачких одлука и постигнутих резултата пред судом. Није довољно само да је против окривљеног поднета оптужница, већ је показатељ законитог, правилног, потпуног и преданог рада јавног тужиоца и осуђујућа пресуда. Ако је ефикасно извршио провере у предистражном поступку, спровео истрагу и извео доказе који су поткрепили оправдану сумњу да је окривљени учинио кривично дело које му је стављено на терет, на основу којих је подигао оптужницу, јавни тужилац неће бити успешан уколико суд на основу такве оптужнице и њеног заступања на главном претресу донесе ослобађајућу пресуду. На овакав начин делује се на поспешивање професионалних карактеристика јавног тужиоца, као што су иницијативност и прилагођавање процесним ситуацијама, активност на главном претресу, посвећеност у оцени изведених доказа, све са циљем предупредивања негативног исхода кривичног поступка.

Ово решење истовремено у себи носи и латентну опасност, јер исход судске пресуде често зависи и од низа других непредвиђених околности, као што су: доследност исказа

сведока, квалитет налаза и мишљења сталних судских вештака, време протекло од извршења кривичног дела до одржавања главног претреса и пресуђења, квалитет одбране итд. Иако се приликом вредновања рада кроз призму овог критеријума акценат ставља на правноснажне одлуке суда, да би се избегао било какав вид калкулације од стране јавног тужиоца и да се не би дозволило да се изостанак осуђујуће пресуде припише неосновано јавном тужиоцу, предвиђени су изузеци, тако да се ослобађајућа пресуда неће узимати у обзир приликом провере остварености овог критеријума уколико је:

- донета у предмету у којима је поднета иницијатива за подношење захтева за заштиту законитости на основу које је Врховни јавни тужилац поднео захтев за заштиту законитости,
- резултат нејединственог правног става од стране другостепеног суда или
- уколико је таква одлука касније измењена или донета због промене закона.

Начин вредновања овог критеријума је објективан, јер су показатељи за утврђивање остварености критеријума - број правноснажних осуђујућих пресуда и број правноснажних ослобађајућих пресуда одређени квантитативно. Нужно је обезбедити један софистицирани систем статистичке обраде података и евидентирања података у писарници у дужем периоду због трајања појединих кривичних поступака.

Стручно знање и способност његове примене апелационог јавног тужиоца вреднује се на основу оцене одлуке јавног тужиоца о правилној примени закона у предметима нижих јавних тужилаштава, уједначавања јавнотужилачке и усмеравања судске праксе, те је средиште оцењивања овог критеријума умерено на контролу рада нижих јавних тужилаштава. Иако заступају жалбе нижих јавних тужилаштава пред апелационим судовима, они их не израђују самостално, везани су жалбеним основима и предлозима, а обављају и друге сложене послове, те се критеријум стручности и успешности у њиховом раду оцењује на основу одлуке јавног тужиоца о правилној примени закона у предметима нижих јавних тужилаштава, аргументованости и квалитета образложења тужилачких аката, уочавања и анализе правне проблематике и умеревања и уједначавања јавнотужилачке и судске праксе, што је својствено принципу хијерархије.

Способност аналитичког мишљења и решавања правних питања се код основних и виших јавних тужилаца вреднује на основу показатеља потврђених оптужница од стране суда или заказаних главних претреса по оптужним предлозима, код апелационих јавних тужилаштава на основу уочавања и анализе правне проблематике и квалитета образложења тужилачких аката. Показатељ способности аналитичког мишљења и решавања правних питања код јавних тужилаца у тужилаштвима посебне надлежности вреднује се на основу правилне примене закона и изнете аргументације при изради јавнотужилачког акта и стручности испољене у анализи правне проблематике у свим поднетим оптужницама, оптужним актима, захтевима за привремено или трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела и другим тужилачким актима донетим у периоду вредновања. Овај критеријум је квантитативно постављен код основних и виших јавних тужилаца, док је код осталих одређен квалитативно.

Способност за доношење одлука у примереним роковима вреднује се на основу броја обрађених предмета јавног тужиоца у односу на број задужених предмета у периоду вредновања рада и он је јединствен за све категорије јавних тужилаца. Примљене кривичне пријаве на дневном нивоу главни јавни тужилац сигналира јавним тужиоцима, ради обраде и од тог тренутка они задужују предмете и имају обавезу да их реше на законит и правилан начин. У чл. 2 ст. 1 тач. 9 ПКМВР таксативно су у зависности од врсте јавног тужилаштва набројани сви тужилачки акти, почев од решења о задржавању осумњиченог, аката који се доносе у поступку одузимања имовине проистекле из кривичног дела, у истрази, преко споразума закључених са окривљенима, оптужних аката, жалби, службених белешки, аката у поступку по ванредним правним лековима, у поступку пружања међународне правне помоћи, у поступку према малолетним учиниоцима кривичних дела, до аката који се подносе у парничним поступцима. Следствено томе, не посматрају се искључиво мериторне одлуке,

којима се у јавнотужилачком смислу завршавају предмети, као што су нпр. решење о одбацивању кривичне пријаве, подизање оптужнице, подношење оптужног предлога и сл, него и други акти које је потребно донети да би предмет био решен. *Ratio legis* овог критеријума јесте константан и ажуран рад на предметима и спречавање наступања застарелости кривичног гоњења, што је једна од основних критика домаћег правосудног система. Велики је број одлука које су битни параметри за утврђивање испуњености овог критеријума, те се у пракси може појавити као споран начин њиховог евидентирања. Увођењем електронског уписника у сва јавна тужилаштва овакви проблеми, као и упоређивање броја задужених и броја обрађених предмета, ради одређивања остварености критеријума на процентуално постављеној скали, требало би да буду лако отклоњени.

Овај критеријум је објективан, валоризује се на основу егзактних и детаљних података, добијених након спроведених периодичних извештаја о раду – четворомесечних за јавне тужиоце у основним и вишим јавним тужилаштвима, односно годишњих за јавне тужиоце у апелационим јавним тужилаштвима и јавним тужилаштвима посебне надлежности. Важно је напоменути и да се у поступку вредновања рада узимају у обзир само предмети које је један јавни тужилац задужио за обраду и које је он сам обрадио, независно од броја предмета које је задужио јавни тужилац у истом или другом јавном тужилаштву у Републици Србији и та мерила се пореде. Због неуједначеног броја и врсте и сложености кривичних предмета већи рад ће морати да уложе они јавни тужиоци који свакодневно задужују и по десет и више предмета од оних који имају мањи прилив предмета. Управо различита оптерећеност јавних тужилаца чини сложену димензију овог критеријума, која би требало узимањем у обзир већег броја релевантних тужилачких одлука да буде симплификована, барем делимично. У сваком случају, овакво решење је практичније, него да се на основу просека обрађених предмета на нивоу Републике, или пак апелационих јавних тужилаштава одређују максималне или минималне норме, које је потребно достићи, јер би се на такав начин јавни тужиоци који имају већи прилив предмета демотивисали да заврше све предмете који су им додељени у рад, а за оне који имају мањи прилив постојала би могућност да и поред свих урађених предмета не досегну тражене референце. Такође, питање неједнаке расподеле предмета не треба ни да утиче на вредновање рада јавних тужилаца.

Вештина расправљања вреднује се на основу способности излагања уз коришћење стручне аргументације, прилагођавања конкретної процесної ситуацији и активности на суђењу, а вештина саслушавања на основу способности да се спроведу доказне радње на високом професионалном нивоу уз поштовање личности и достојанства учесника у поступку. Овај критеријум је квалитативне природе и утврђује се анализом дескриптивно постављених показатеља, о којима се сазнања стичу кроз непосредну комуникацију или посредно, нпр. прегледањем тонског и оптичког снимка доказне радње, односно главног претреса.

Способност усменог и писменог изражавања и аргументовања основног и вишег јавног тужиоца вреднује се на основу показатеља квалитета образлагања тужилачких аката и прецизности и писмености тужилачких аката. За овај критеријум код апелационог јавног тужиоца и јавног тужиоца у тужилаштвима посебне надлежности од значаја је разматрање коришћење стручне аргументације, прилагођавање процесної ситуацији, активност на суђењу, заступање аката у предметима, поштовање личности и достојанства учесника у поступку. Овај критеријум се по показатељима у знатној мери код јавних тужилаца посебне надлежности преклапа са претходним критеријумом, који се односи на вештину расправљања и саслушања, те у пракси може доћи до дупле евалуације истих показатеља.

Преузимање додатних послова и задужења оцењује се на основу показатеља учешћа јавног тужиоца као предавача на семинарима и другим облицима обуке, објављивања стручних радова, стицања научног звања и учешћа у радним групама за израду прописа или стратешких докумената. Исти показатељи важе за јавне тужиоце у апелационим јавним тужилаштвима, као за јавне тужиоце у јавним тужилаштвима посебне надлежности, с тим што је овај критеријум за потоње проширен и на руковођење ударним групама, рад на

предметима паралелних истрага и заједничких истражних тимова, учешће у специјализованим тимовима и радним групама за расветљавање одређених кривичноправних догађаја, сарадњу са међународним кривичним судовима или решавања правних и техничко-организационих питања из надлежности јавних тужилаштава посебне надлежности. Овај критеријум је објективан и егзактан, и показатељи се могу јасно одредити.

Поред овог општег вредновања, постоји и посебно вредновање рада јавног тужиоца, које се односи на:

- јавне тужиоце којима је планом и програмом рада јавног тужилаштва поверено обављање појединих послова тужилачке управе, као што су први заменик главног јавног тужиоца, руководиоца одељења итд. и на њих се примењују критеријуми за вредновање рада главног јавног тужиоца, а ако истовремено и задужује предмете, онда и на основу критеријума који се односе на вредновање рада јавних тужилаца;⁸⁸¹ реч је о специјалној категорији јавних тужилаца који према годишњем распореду послова у јавном тужилаштву треба да изврше друге послове како би јавно тужилаштво без застоја обављало све послове из своје надлежности, нпр. сигнирање предмета, преглед тужилачких аката и поште, сачињавање распореда дежурства за јавне тужиоце, одржавање састанака са полицијом итд, а које због обима посла не може да заврши главни јавни тужилац.

- јавне тужиоце који су упућени у друго јавно тужилаштво, у односу на које ће се поступак вредновања рада спровести према правилима која важе у јавном тужилаштву у ком су дужи период вредновања рада вршили јавнотужилачку функцију,

- јавне тужиоце који су упућени у државни орган, институцију надлежну за обуку у правосуђу или међународну организацију, који ће се оценити на основу претходно прибављених података о резултатима рада или другим упоредивим и оцењивим подацима о успешности обављања послова на које је јавни тужилац упућен.⁸⁸²

4.9.4. Критеријуми и мерила за вредновање рада главних јавних тужилаца

Критеријум за вредновање рада јавног тужиоца је способност организовања и руковођења јавнотужилачким послом, која се утрђује на основу следећих показатеља:

1. способности организовања материјалних, организационих, финансијских, административних и других послова, доношења нормативних аката, обезбеђења сигурности података, способности управљања јавним тужилаштвом у кризним ситуацијама; овде је у ствари реч о способности руковођења јавним тужилаштвом, као изразом менаџерске улоге главног јавног тужиоца, и односи се на његово умеће да обезбеди материјална, финансијска и организациона средства за функционисање јавног тужилаштва, којим руководи, да донесе План и програм рада, Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, нацрт Кадровског плана, Информатор о раду итд. Такође, као носилац управе у јавном тужилаштву, главни јавни тужилац врши расподелу послова унутар јавног тужилаштва, усклађивање рада јавних тужилаца, тужилачких помоћника, писарнице, експедиције, дактилобироа, информатичког одељења, одлучује о правима по основу рада јавних тужилаца и тужилачког особља, и настоји да омогући коришћење ефикасних метода и техничких средстава у административном пословању, укључујући ту и информационе и комуникационе технологије. Сви ови послови представљају показатеље чија се оствареност оцењује под окриљем овог критеријума;

2. способности одређивања задатака у раду јавног тужилаштва, способности подстицања носилаца јавнотужилачке функције и других запослених на остваривање циљева

⁸⁸¹ Чл. 49 ПКМВР.

⁸⁸² Чл. 50 ПКМВР.

и задатака; овај показатељ произилази из начела хијерархије у организацији јавног тужилаштва и везан је за праћење рада. Имплицира професионални капацитет главног јавног тужиоца за вршење контроле над радом нижих јавних тужилаца и тужилачког особља, одлучивање о притужбама на њихов рад, способност и спремност да делује као ментор, да даје упутстава приликом поступања по предметима, примене закона и других прописа, прати одлуке донете у сложеним предметима, као и старање о уједначавању јавнотужилачке и судске праксе. Реч је о конзистентном делокругу стручних послова главног јавног тужиоца, који захтевају његово широко ангажовање, посвећеност и кооперативност са запосленима у вршењу службених радњи. У пракси се може појавити проблем у погледу начина вредновања остварености мерила која су постављена квалитативно, јер ПКМВР није одредио изворе из којих би се она утврђивала;

3. остваривања услова за коришћење ефикасних метода и техничких средстава у административном пословању; способности усмеравања запослених ка коришћењу расположивих и нових информационих и комуникационих технологија;⁸⁸³ овај показатељ је такође израз менаџерске функције главног јавног тужиоца и његове отворености и залагања за што ширу употребу иновативних средстава за рад.

Појединачне оцене су одређене описно и оне се постепено смањују идући од „изузетно успешан“ до „не задовољава“. Параметри за валоризовање појединих показатеља су превасходно извештаји о раду јавног тужилаштва, план и програм рада, финансијски и кадровски план и слична акта, чиме се обезбеђује објективнији приступ у поступку оцењивања овог језгровитог критеријума.

4.9.5. Поступак вредновања рада носилаца јавнотужилачке функције

Поступак вредновања рада носилаца јавнотужилачке функције обухвата оцењивање остварености прописаних критеријума на основу дефинисаних показатеља уз претходно вршење увида у различите врсте предмета и извештаје о раду од стране комисије за вредновање,⁸⁸⁴ прибављање извештаја о тужилачким активностима, који сачињава носилац чији се рад вреднује⁸⁸⁵ и по потреби обављања интервјуа.⁸⁸⁶ Постоје две врсте оцена: појединачна оцена и оцена вредновања рада.

Појединачна оцена добија се евалуацијом показатеља, као саставних елемената сваког прописаног критеријума и полазне основе вредновања рада. Њоме се на основу испољених показатеља изражава степен остварености критеријума, те тако главном јавном тужиоцу и јавном тужиоцу могу бити утврђене следеће појединачне оцене: „изузетно успешно“, „успешно“, „задовољава“ и „не задовољава“. Правилник је тако систематизован да је након дефиниције критеријума и одређивања показатеља вредновања рада прописан степен остварености конкретног критеријума, који се изражава или процентуално или описно, и он представља индикатор појединачне оцене.

Оцена вредновања рада⁸⁸⁷ је коначна и утврђује се комбинацијом претходно додељених појединачних оцена за сваки прописани критеријум вредновања рада. Може бити: „изузетно успешно обавља јавнотужилачку функцију“, „успешно обавља јавнотужилачку функцију“, „задовољавајуће обавља јавнотужилачку функцију“ и „незадовољавајуће обавља јавнотужилачку функцију“. Најбољу оцену вредновања рада добиће онај носилац јавнотужилачке функције коме за више од половине критеријума буду утврђене појединачне

⁸⁸³ Чл. 52 ПКМВР.

⁸⁸⁴ Чл. 54 ПКМВР.

⁸⁸⁵ Чл. 56 ПКМВР.

⁸⁸⁶ Чл. 57 ПКМВР.

⁸⁸⁷ Чл. 8, ст. 2 ПКМВР.

оцене „изузетно успешно”, а по осталим критеријумима буду утврђене појединачне оцене „успешно”. Оцену „успешно обавља јавнотужилачку функцију” добиће онај коме за најмање половину критеријума буду утврђене појединачне оцене „успешно”, а по осталим критеријумима буду утврђене појединачне оцене „изузетно успешно”. Оценом „задовољава” биће вреднован рад оног носиоца јавнотужилачке функције коме за један или више критеријума буде утврђена појединачна оцена „задовољава”, а по осталим критеријумима буду утврђене појединачне оцене „успешно” или „изузетно успешно”. Оцену „не задовољава” добиће онај коме за најмање један критеријум буде утврђена појединачна оцена „не задовољава”. Овај строги, рестриктивни принцип вредновања је легитиман, јер се оцењивањем критеријума проверава стручан рад носилаца јавнотужилачке функције и за валоризовање рада најбољим оценама захтева се постизање одличних резултата на свим пољима провере, и обрнуто, ако неко, коме су унапред позната мерила рада, не може да достигне барем граничне вредности за средње оцене, онда је дискутабилно и да ли такво лице треба да буде део јавнотужилачке организације. Ово и из разлога што скале са четири опције за оцене вредновања рада због смањене флексибилности и шире постављених референци искључују нијансирано вредновање, и толерисање лоших резултата дестимулативно би деловало на рад успешних носилаца јавнотужилачке функције.

Формални акт којим се одређује оцена вредновања рада је одлука, која мора садржати образложење, а доставља се главном јавном тужиоцу и јавном тужиоцу чији је рад вреднован.⁸⁸⁸ Утврђен је и рок за спровођење поступка вредновања од шест месеци од истека трогодишњег периода вредновања.⁸⁸⁹

4.9.6. Поступак по приговору против одлуке о вредновању рада

Против одлуке о вредновању рада је дозвољено изјавити приговор у року од осам дана од дана достављања. Ово правно средство може уложити онај ко је незадовољан оценом утврђеном у одлуци о вредновању рада лично или преко пуномоћника Високом савету тужилаштва. Као тело инстанционе контроле, ако не одбаци приговор као неблаговремен или недозвољен, може приговор или да одбије као неоснован и потврди одлуку о вредновању рада или да усвоји и преиначи одлуку.⁸⁹⁰ Приликом упуштања у меритум Високи савет тужилаштва одлучује на седници и дужан је да саслуша подносиоца приговора на његов лични захтев.⁸⁹¹ Не постоји могућност поновног враћања комисији за вредновање ради отклањања неправилности насталих због погрешне примене ПКМВР, а одлука Високог савета тужилаштва мора бити донета у року од тридесет дана од дана подношења приговора⁸⁹² и коначна је, чиме се доприноси повећању капацитета овог органа и спровођењу поступка вредновања рада без одуговлачења.

4.10. Одговорност носилаца јавнотужилачке функције

⁸⁸⁸ Чл. 59, ст. 6 ПКМВР.

⁸⁸⁹ Чл. 61 ПКМВР.

⁸⁹⁰ Чл. 63, ст. 1 ПКМВР.

⁸⁹¹ Чл. 65, ст. 1 и ст. 2 ПКМВР.

⁸⁹² Чл. 65, ст. 4 ПКМВР.

4.10.1. О одговорности уопште

Одговорност је појам који има много значења. У најширем смислу, одговорност је вероватноћа да ће неко бити позван да одговара за неку радњу, односно да ће морати да поднесе рачун за одређени акт или понашање. У ужем смислу, одговорност је подношење последица у складу са правом и моралом за одговарајуће акте и понашања. У најужем смислу, одговорност је подвргавање санкцији неке норме.⁸⁹³ Уопштено гледано, постоје различите врсте одговорности, као што су лична, морална, правна, политичка и друштвена. Са аспекта носилаца јавнотужилачке функције, у наставку ће бити анализирани политичка и правна одговорност. Политичка одговорност је персонално ограничена и њој подлеже Врховни јавни тужилац. Када је реч о правној одговорности, она обухвата подношење последица за кршење правне норме и подвргавање правној санкцији.⁸⁹⁴ Може се поделити на казнену одговорност тј. кривичну, прекршајну и дисциплинску, и грађанску одговорност.

4.10.2. Политичка одговорност

Свака политичка институција у систему демократије нема свој сопствени финализам и не оправдава себе тиме што постоји, већ је средство за остваривање извесних принципа демократске политике, као и друштва у целини. Принцип одговорности је спречава да постане нормативна и декларативна институција. Дакле, политички нерв сваког система власти, који није узурпација или декорација, јесте одговорност.⁸⁹⁵ Политичка одговорност је сложен, непрецизан појам и вишестрани однос који се не може глобално дефинисати и који мења смисао, изазива недоумице и конфузије и добија нова значења. Одговорност у политичком смислу значи најмање три опште обавезе и активности:

- а) скупштина или други одређени центар власти или утицаја мора владати, а то значи успоставити јасну и прихватљиву политику и обезбедити њено извршавање ангажујући се као одговарајућа водећа снага,
- б) обавеза остваривања сталног односа са народом, бирачима, или оним који су их изабрали, именовали или овластили,
- в) носиоци власти и јавних функција су дужни да раде јавно и да држе стални контакт са јавношћу настојећи да у постављању и у вођењу политике имају осећање и разумевање за потребе и захтеве јавности и грађана.⁸⁹⁶

Према томе, стварна политичка одговорност није само ни првенствено проблем обавезе и дисциплине органа власти,⁸⁹⁷ већ политичку одговорност карактеришу институционалне мере и механизми одговорности свих учесника у политичком животу, укључујући и носиоце највиших државних функција.⁸⁹⁸ Према ставу Левенштајна, средиште функције контроле политике налази се у постојању и примењивању политичке одговорности. Она означава односе у којима је носилац једне власти одговоран за вршење поверених му функција другој власти, а институционализована политичка одговорност је један од најефикаснијих облика контроле вршења власти. Супрематија устава је камен-темељац целокупног система политичке контроле.⁸⁹⁹ Миодраг Јовичић је сматрао да је политичка одговорност одговорност коју за свој рад сnose они који врше политичку власт, односно

⁸⁹³ Јовица Тркуља, *Основе политичког система*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017, 94.

⁸⁹⁴ *Ibid.*, 94.

⁸⁹⁵ Ј. Ђорђевић (1988), 631.

⁸⁹⁶ *Ibid.*, 632.

⁸⁹⁷ *Ibid.*, 658.

⁸⁹⁸ Ј. Тркуља (2017), 94.

⁸⁹⁹ Р. Марковић (1980), 46.

носиоци јавних функција и она може бити правна и ванправна. Једна од карактеристика ова два облика политичке одговорности је субјект одговорности, који је исти и то је орган или појединац снабдевен овлашћењима власти, орган тј. тело коме субјект одговорности одговара. У случају правне политичке одговорности, то је увек орган, односно тело које је носиоцу јавне функције ту функцију поверило, који је властан и да поверену функцију одузме ако носилац јавне функције изгуби његово поверење. У случају ванправне политичке одговорности, носилац јавне функције сноси одговорност најпре пред друштвом у целини, јавним мњењем, јавношћу и реч је о друштвеној одговорности, која није правно регулисана, али је у основи свих облика одговорности. Даље, основ политичке одговорности је у оба облика исти и састоји се у таквом вршењу функције, односно у поступцима и пропуштањима који нису у складу са ставовима и мишљењима органа, односно тела пред којим се одговорност сноси. Овде није реч о противправном поступању, које је основ за кривичну или дисциплинску одговорност, већ о нецелисходном раду, због чега не може бити прецизније правно регулисан, већ је флуидан и неухватљив, правном регулисању углавном недоступан. Начин и поступак остваривања одговорности су четврти елеменат и у случају правне политичке одговорности су прецизније регулисани од начина и поступка остваривања ванправне политичке одговорности, који нису никад предмет правног регулисања. Пета карактеристика је санкција у којој се састоји основна и битна разлика. Санкција правно политичке одговорности је увек само једна – престанак функције субјекта одговорности, што може имати вид разрешења, смењивања или опозива. Санкција ванправне политичке одговорности је ванправне природе и састоји се у моралној, друштвеној осуди, односно у опомену, укору и искључењу када је у питању партијска одговорност.⁹⁰⁰

Правно политичка је одговорност Врховног јавног тужиоца као јавног функционера, учесника у политичком процесу, с обзиром на чињеницу да у његовом избору непосредно учествује политички орган – Народна скупштина. УРС је изричито предвидео да он одговара за рад јавног тужилаштва и свој рад Народној скупштини, али не за поступање у поједином предмету.⁹⁰¹ Народна скупштина има обавезу да активно врши право политичке контроле и тиме покаже друштву да је цео систем власти одговоран и да неодговорност повлачи политичке и друге последице, као и санкције. Овај облик политичке контроле нема карактер хијерархијске контроле управо због гаранција самосталности јавнотужилачког система.

Врховни јавни тужилац подноси законодавном органу *редован годишњи извештај*, који садржи податке о активностима у претходној години, како Врховног јавног тужилаштва, тако и апелационих, виших и основних јавних тужилаштава и јавних тужилаштава посебне надлежности. Годишњи извештај се састоји од писане анализе успешности предузетих службених радњи по врсти јавних тужилаштава и њиховог резултата у поступцима пред надлежним судовима. Поткрепљен је статистичким, односно табеларним приказом стања ствари. Врховни јавни тужилац подноси Народној скупштини и *ванредне извештаје* на захтев надлежног одбора Народне скупштине. С тим у вези, осим обавезе подношења годишњег извештаја или других извештаја Народној скупштини, ни у Пословнику Народне скупштине нема одредаба о даљем правном путу извештаја, тако да је фактички његово дејство декларативно. Може се рећи да је то типично за политичку одговорност, јер важи и за министре, премда се и поступак њиховог разрешења налази негде на средини, регулисан је само у извесној мери⁹⁰² и варира у зависности од констелација политичких снага.

Политичка одговорност се манифестује у престанку поверења органа који га је изабрао на јавнотужилачку функцију, тј. смењивањем са функције, а за основ има

⁹⁰⁰ Оливера Вучић, „Округли сто „Актуелни проблеми политичке одговорности“, *Анали Правног факултета у Београду*, 3-4/1987, год. XXXV, 469-470.

⁹⁰¹ Чл. 156, ст. 1 УРС.

⁹⁰² Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи* (сабрана дела, том 5 – *Уставни и политички системи*), Службени гласник, Правни факултет, Београд 2006, 117.

нецелисходан рад.⁹⁰³ Не би било адекватно да парламент може да разреши Врховног јавног тужиоца изгласавањем неповерења због поступања у појединим предметима,⁹⁰⁴ али би основ за покретање овог поступка могла да буде неактивност. Ипак, оцена неактивности и сврсисходности вршења функције остају у домену дискреције.

Пре АУРС и сви главни јавни тужиоци су били одговорни за рад јавног тужилаштва и за свој рад Народној скупштини и тада Републичком јавном тужиоцу, што је био израз монархичког уређења јавног тужилаштва, као државног органа са хијерархијском организацијом. Начело монархичког уређења је осигуравало јединство делатности јавног тужилаштва, неопходно за ефикасно вршење функције због које је и основано, али је слабило одговорност тадашњих заменика јавних тужилаца. Тако застарела архитектура јавног тужилаштва је била у дисхармонији с модернизацијом кривичне процедуре, поготову ако оне која се темељи на замени судске истраге јавнотужилачком. Јавнотужилачкој истрази, правним инструментима консесуалне правде и активној процесној улози јавног тужиоца у извођењу доказа на главном претресу, примеренија је непосредна одговорност самих јавних тужилаца уместо одговорности јавног тужиоца по монархичком принципу.⁹⁰⁵ Такође, према мишљењу Венецијанске комисије, систем двоструке одговорности, и највишем јавном тужиоцу и парламенту, „отварао је врата“ за политички утицај на рад тужилаштва.⁹⁰⁶ Тај крути монархички принцип у уређењу јавног тужилаштва замењен је принципом професионализма, чиме је искључен сваки облик политичке одговорности руководиоца јавних тужилаштва, са изузетком Врховног јавног тужиоца.

4.10.3. Кривична одговорност

Кривична одговорност састоји се у преузимању последица због учињеног кривичног дела у служби или ван службе. Одговорност носилаца јавнотужилачке функције за кривично дело у служби подразумева умишљајно, односно грубо кршење правила службе и услова за вршење функције – стручности, оспособљености и достојности, као и етичких стандарда. За кривична дела против службене дужности и то кривична дела злоупотреба службеног положаја, трговина утицајем, примање и давање мита кривично гоњење предузима Јавно тужилаштво за организовани криминал, као стварно надлежно, а у првом степену суди Виши суд у Београду, Посебно одељење за организовани криминал. За кривично дело кршење закона од стране судије и јавног тужиоца кривично гоњење предузима месно надлежно више јавно тужилаштво, док за остала кривична дела против службене дужности то чини посебно одељење месно надлежног вишег јавног тужилаштва за сузбијање корупције. Носилац јавнотужилачке функције може учинити кривично дело ван службе, односно када није на дужности и тада кривично гоњење предузима стварно и месно надлежно јавно тужилаштво.

Постоје становишта да што је виши јавни тужилац у хијерархијској структури то је теже да постане субјект кривичне одговорности, да се против њега предузму радње у предистражном поступку, које би резултирале вођењем кривичног поступка и осудом на безусловну казну затвора, што је и генерални недостатак српског правосуђа у погледу капацитета за контролу рада високих јавних функционера. Ипак, што виша функција у јавнотужилачкој служби требало би да указује на виши степен професионализма и

⁹⁰³ Миодраг Јовичић, *Одговорност носилаца јавних функција: упоредноправна студија*, Институт за упоредно право, Београд 1968, 115.

⁹⁰⁴ Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, adopted up to and including the Venice Commission's 102nd Plenary Session (20-21 March 2015), CDL-PI (2015)009, 30th June 2015, 26.

⁹⁰⁵ В. Ђурђић (2008), 310.

⁹⁰⁶ Opinion on the Constitution of Serbia, adopted by the Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), CDL-AD (2007)004-e, Opinion no. 405/2006, 19th March 2007, 17.

савесности у вршењу послова, тако да разлози малог броја таквих предмета нису једностранни.

Правноснажна осуда за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци представља разлог за разрешење без обзира на врсту кривичног дела и евентуално изрицање мере безбедности забрана вршења позива, делатности и дужности. Првостепени суд пред којим је вођен кривични поступак против носиоца јавнотужилачке функције дужан је да правноснажну пресуду достави Високом савету тужилаштва и главном јавном тужиоцу, односно Врховном јавном тужиоцу ако је кривични поступак окончан против носиоца јавнотужилачке функције у том тужилаштву.⁹⁰⁷ То је најнеповољнији облик престанка функције носиоцу јавнотужилачке функције, али уједно и општи основ који се примењује на све државне службенике и јавне функционере, код ког одлука надлежног органа има утврђујући карактер.

4.10.4. Дисциплинска одговорност

Дисциплинска одговорност је природна последица власти и поверења, које грађани дају јавним тужиоцима. Обавеза јавних тужилаца да поступају на одговоран и професионалан начин јесте интерес не само шире друштвене заједнице, већ и јавних тужилаца, који су дужни да санкционишу поступања која штете угледу и достојности јавнотужилачке власти.⁹⁰⁸ Дисциплинска одговорност јавних тужилаца има за циљ утврђивање и кажњавање за повреде јавноправних дужности према служби и грађанима. Норме које уређују ову врсту одговорности штите групу као целину и имају не само аутономно и репресивно, већ и организационо дејство. Снага институције и њени притисци врше једну принуду не само на оне који би с разлога свога понашања заслуживали да буду искључени, они је врше над свим члановима да би их опоменули да подрже организације створене у крилу институције. Санкција дисциплинског права тиче се путева извршења више него казни, јер служи остварењу сврхе институције, која се састоји у заштити интереса групе и сфере власти сваког органа и сваког члана институције⁹⁰⁹ и која је одређена законом.

Први пут је у ЗЈТ из 2023. године уређена сврха дисциплинске одговорности.⁹¹⁰ Општа сврха дисциплинске одговорности је превентивна и репресивна. Превентивна сврха се постиже упозорењем које садржи опомена као мера изречена у поступку утврђивања дисциплинске одговорности. Репресивна сврха постиже се изрицањем других, тежих мера у поступку утврђивања дисциплинске одговорности. Посебна сврха дисциплинске одговорности јесте утврђивање непримереног понашања или пропуста у раду који угрожава ауторитет и непристрасност јавног тужилаштва, с циљем одржавања поверења јавности у јавно тужилаштво.⁹¹¹ Уз сврху прописано је и опште ограничење у вези са дисциплинском одговорношћу, које се састоји у захтеву да поступак дисциплинске одговорности не би смео да угрози самосталност носиоца јавнотужилачке функције. Шта то практично значи? Самосталност је највише рангиран и уставом одређен принцип у вршењу функције. Уколико би утврђивање дисциплинске одговорности за одређени дисциплински прекршај носило са собом угрожавање самосталности носилаца јавнотужилачке функције, сматрало би се да

⁹⁰⁷ Чл. 104, ст. 4 ЗЈТ из 2023. године.

⁹⁰⁸ Mijo Galiot, Silvio Čović, Damir Juras, „Казнена и стеговна (дисциплинска) одговорност судца“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци* (ур. Д. Јурић), вол. 34, бр. 2/2013, Правни факултет Свеучилишта у Ријеци, Ријека 2013, 861.

⁹⁰⁹ Милан Петровић, „М. Ориу и Л. Диги као оснивачи савремене теорије државе и права у Француској“, *Зборник за теорију права*, свеска I (ур. Р. Лукић), Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука из теорије права књ.3, Београд 1978, 180.

⁹¹⁰ Чл. 113, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁹¹¹ Г. Илић (2023), 268.

дисциплински прекршај није учињен, јер је угрожавање самосталности у поступку утврђивања дисциплинске одговорности општи основ искључења одговорности за дисциплински прекршај.⁹¹²

Дисциплински поступак се може покренути против носиоца јавнотужилачке функције само у случају озбиљног и очигледног кршења професионалних стандарда, а не у сваком случају пропуштања да се ови стандарди поштују⁹¹³ и свако кршење професионалних стандарда не представља основ за покретање дисциплинског поступка. Дисциплински прекршај је несавесно вршење јавнотужилачке функције или понашање недостојно носиоца јавнотужилачке функције. *Несавесно вршење јавнотужилачке функције* обухвата поступање које је супротно прописаним обавезама и забранама у вршењу функције или у вези са вршењем функције, а *недостојно* је оно понашање носиоца јавнотужилачке функције у вршењу функције и изван вршења функције којим се нарушава углед јавног тужилаштва и поверење грађана у јавно тужилаштво.⁹¹⁴ Постоје две врсте дисциплинских прекршаја, у зависности од последица које могу настати њиховим вршењем, дисциплинских санкција и покретања поступка за разрешење јавног тужиоца. Законом су прописана понашања која представљају дисциплинске прекршаје, а тежи дисциплински прекршаји су дефинисани према последици и тражи се да је дошло до озбиљног поремећаја у раду јавног тужилаштва или нарушавања угледа и поверења јавности у јавно тужилаштво, а нарочито застаревања кривичног гоњења, или понављања дисциплинског прекршаја. Оваква дефиниција није довољно јасна и одређена, јер у погледу радњи за тежи дисциплински прекршај упућује на радње за редован дисциплински прекршај, а квалификаторне последице се морају посебно утврђивати.

Покретање дисциплинског поступка је веома значајно питање – са једне стране, потребно је омогућити странкама у поступку да се жале на непрофесионално понашање јавног тужиоца, а са друге стране, потребно је заштити јавне тужиоце од могућих злоупотреба овог права. Притужбе учесника у кривичном поступку против јавних тужилаца у којима се наводи да су поступили на начин који је јасно ван оквира професионалних стандарда обрађују се експедитивно и правично од стране главног јавног тужиоца и могу бити основ за покретање дисциплинског поступка ако се установе пропусти у поступању. *Дисциплинска пријава* подноси се у писменој форми дисциплинском тужиоцу и треба да буде јасна, односно да садржи име и презиме носиоца јавнотужилачке функције против кога се подноси и назив јавног тужилаштва у ком обавља функцију. Такође, она требало би да буде образложена, што значи да подносилац треба да наведе чињенични опис догађаја и доказе који поткрепљују наводе из пријаве, али ће без обзира на ове услове дисциплински тужилац размотрити сваку поднету пријаву.⁹¹⁵ Приликом поступања по дисциплинској пријави, дисциплински тужилац има и право и дужност да са нарочитом обазривошћу прикупља обавештења и доказе, обавља разговоре и изврши увид у службену документацију с циљем оцене вероватности навода из пријаве и избегавања утицаја. По спроведеном претходном поступку дисциплински тужилац доноси одлуку, којом или одбацује пријаву као неосновану, или подноси предлог за вођење дисциплинског поступка. Сагласно томе, дисциплински тужилац подноси дисциплинској комисији предлог за вођење дисциплинског поступка по службеној дужности или на основу дисциплинске пријаве,⁹¹⁶ коју може да поднесе свако. Тиме се покреће дисциплински поступак и то је једини начин покретања дисциплинског поступка, тако да дисциплински тужилац има ексклузивно право

⁹¹² *Ibid.*, 269.

⁹¹³ Ана Бојовић Кнежевић, „Грађанска, кривична и дисциплинска одговорност судија – међународни документи и право Србије“, *Страни правни живот*, 3/2008, 132.

⁹¹⁴ Чл. 114 ЗЈТ из 2023. године, чл. 8 ПДОДП.

⁹¹⁵ Чл. 25, ст. 1-3 ПДОДП.

⁹¹⁶ Чл. 26, ст.1 ПДОДП.

да гони учиниоце дисциплинских прекршаја и иницира вођење дисциплинског поступка⁹¹⁷ када оцени да постоји јасно и очигледно кршење професионалног понашања од стране јавног тужиоца. Дисциплинска комисија је тело надлежно за вођење дисциплинског поступка против јавних тужилаца. Дисциплинске органе, стална радна тела, именује Високи савет тужилаштва на период од пет година без могућности поновног именовања.⁹¹⁸

Када се поднесе предлог за вођење дисциплинског поступка, дисциплинска комисија доставља на изјашњење предлог носиоцу јавнотужилачке функције, чија се дисциплинска одговорност утврђује, који има рок од осам дана да достави *одговор на предлог*.⁹¹⁹ Поред права да буде обавештен о разлозима за подношење предлога за вођење дисциплинског поступка, носиоцу јавнотужилачке функције јемче се и права да се упозна са предметом и доказима, да пружи обавештења и доказе за своје наводе, да се изјасни на предлог, има пуномоћника у свим фазама дисциплинског поступка, захтева да расправа буде јавна и изјави жалбу против одлуке Дисциплинске комисије.⁹²⁰ Након пријема одговора на предлог или по истеку рока од осам дана од пријема предлога, дисциплинска комисија заказује расправу. На *расправи* се изводе докази који су битни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања. Уколико дисциплинска комисија утврди да се поједине чињенице морају додатно проверити, може такву проверу тражити од дисциплинског тужиоца, носиоца јавнотужилачке функције, чија се одговорност проверава, јавног тужилаштва у којем је учињен могући дисциплински прекршај, или другог органа пред којим је поступано у вези са прекршајем, као и предузети друге радње и мере у складу са ЗЈТ из 2023. године и законом којим се уређује општи управни поступак, ради утврђивања чињеничног стања.⁹²¹ На расправи дисциплински тужилац заступа предлог и у зависности од тога расправе, овлашћен је да измени или прошири предлог. По спроведеном дисциплинском поступку дисциплинска комисија може решењем одбити као неоснован предлог, усвојити предлог, огласити носиоца јавнотужилачке функције одговорним за учињени дисциплински прекршај и изрећи му дисциплинску меру и та одлука мора бити образложена.⁹²²

Дисциплинске мере које се могу изрећи у дисциплинском поступку су прописане законом, имају репресивни карактер и усмерене су на кажњавање носиоца јавнотужилачке функције у професионалној сфери. За разлику од кривичних санкција, где је у КЗ и у споредном кривичном законодавству, изричито предвиђена санкција за кривично дело, код доношења одлуке о дисциплинској санкцији дисциплинска комисија није везана законским инкриминацијама и распонима, већ је једино дужна да поштује принцип сразмерности ових мера тежини учињеног дисциплинског прекршаја. Дисциплинске мере су: опомена, као најблажа мера, чији циљ је изражавање прекора због учињеног дисциплинског прекршаја и

⁹¹⁷ У техничком документу – експертском мишљењу о Правилнику о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (Joint European Union –Council of Europe Project „Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia, Technical Paper, Expert Opinion on the Rules on Disciplinary Proceedings and Disciplinary Liability of Public Prosecutors and Deputy Public Prosecutors of the Republic of Serbia and the Rulebook on Disciplinary Proceedings and Disciplinary Responsibility of Judges of the Republic of Serbia - Eccu – Pacs Serbia-TP7-2013, November 2013) било је препоручено да се због боље усаглашености са препорукама Савета Европе и отклањања сумње у непристрасност приликом поступања јавног тужилаштва прошири дијапазон овлашћених органа који могу да покрену дисциплински поступак, као нпр. тужилачки савет, надлежно министарство и Врховни јавни тужилац. Гледајући у садашњем моменту, поставља се питање овлашћења ових органа да буду легитимисани за покретање поступка, јер Високи савет тужилаштва одлучује у другом степену у дисциплинском поступку, Врховни јавни тужилац је члан Високог савета тужилаштва по положају, док министарство надлежно за ресор правосуђа не врши контролу рада носилаца јавнотужилачке функције, нити има непосредан и конзистентан однос са њима да би му се ставио на располагање овај важан механизам; ово право би требало да припада нпр. надређеном јавном тужиоцу, чиме би рад дисциплинског тужиоца био мање оптерећен.

⁹¹⁸ Чл. 118, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁹¹⁹ Чл. 29, ст. 2 ПДОДП.

⁹²⁰ Чл. 30, ст. 1 тач. 1-6 ПДОДП.

⁹²¹ Чл. 29, ст. 2 ПДОДП.

⁹²² Чл. 32, ст. 4 ПДОДП.

која погађа морални интегритет носиоца јавнотужилачке функције, умањење плате до 50% до једне године, која представља новчану казну, и забрана избора у друго јавно тужилаштво у трајању до три године, којом се привремено искључује избор на функцију у јавном тужилаштву вишег ранга. Свака од ових мера изриче се посебно, а кумулативно могу да се изрекну друга и трећа дисциплинска мера само ако је учињен тежак дисциплински прекршај.⁹²³

Против одлуке дисциплинске комисије дозвољена је жалба, коју може поднети дисциплински тужилац или носилац јавнотужилачке функције против кога је вођен дисциплински поступак Високом савету тужилаштва у року од осам дана од достављања одлуке.⁹²⁴ Одлука се може побити због повреда правила поступка које су могле имати утицаја на доношење законите и правилне одлуке, због погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, због погрешне примене материјалног права и због одлуке о изреченој дисциплинској санкцији. Поступајући као инстанциони орган Високи савет тужилаштва може одбацити жалбу из формалних разлога, тј. као неблаговремену, недозвољену или изјављену од неовлашћеног лица, или потврдити првостепену одлуку комисије или је преиначити. Против ове одлуке може се покренути управни спор.⁹²⁵ Изричито је прописано и уставом и законом да министар надлежан за правосуђе не гласа у поступку по жалби за утврђивање дисциплинске одговорности јавног тужиоца.⁹²⁶

Дисциплински поступак је хитан и у начелу затворен за јавност, а изузетно на захтев носиоца јавнотужилачке функције у односу на кога се поступак води може бити јаван. Веће може да обавештава јавност о дисциплинским поступцима у којима поступа под резервом заштите приватности учесника дисциплинског поступка и интереса конкретног поступка. Вођење дисциплинског поступка застареваше у року од три године од дана када је дисциплински прекршај учињен,⁹²⁷ те су из тог разлога и прописани кратки рокови нпр. за доношење одлуке о дисциплинском прекршају дисциплинске комисије, одлучивање по жалби од стране Високог савета тужилаштва итд.

Правна контрола вршења јавнотужилачке функције, равнотежа између самосталности у раду и контроле рада главних јавних тужилаца и јавних тужилаца и заштита професије и њеног угледа од кршења стручних обавеза представљају фундаменталне оквире дисциплинске одговорности. Прописивањем правила дисциплинског поступка омогућена је практична примена законских одредаба и стављено је у изглед носиоцима јавнотужилачке функције да у случају тежег кршења радних обавеза, овлашћења у кривичном поступку или нарушавања права странака њихово деловање може бити предмет преиспитивања и санкционисања, те је самим тим и тужилачка моћ подведена под тачна ограничења.

4.10.5. Грађанска одговорност

Грађанска одговорност је обавеза носиоца јавнотужилачке функције да надокнади другом лицу штету коју му је вршењем функције проузроковао. Она по правилу има и супститутивни карактер, јер превасходно подразумева одговорност државе за штету коју јавни тужиоци проузрокују окривљеном, оштећеном или другом учеснику у обављању своје функције незаконитим или неправилним радом.

Одговорност државе за рад носиоца јавнотужилачке функције произлази из општих правила облигационог права о одговорности правног лица за штету коју његов орган

⁹²³ Чл. 116, ст. 5 у вези са ст. 4 ЗЈТ из 2023. године, чл. 10, ст. 4 ПДОДП.

⁹²⁴ Чл. 34, ст. 1 ПДОДП.

⁹²⁵ Чл. 123, ст. 6 ЗЈТ из 2023. године.

⁹²⁶ Чл. 163, ст. 2 УРС, чл. 123, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године, чл. 37, ст. 1, тач. 7 ПДОДП.

⁹²⁷ Чл. 33 ПДОДП.

проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција.⁹²⁸ Она је по правилу искључива, уз могућност позивања на право регреса, тј. накнаду исплаћеног износа⁹²⁹ под посебним условима и то ако је коначном одлуком Уставног суда, правноснажном судском одлуком, односно поравнањем пред судом утврђено да је штета проузрокована намерно.⁹³⁰ Разлози за овакво решење састоје се с једне стране, у додатним гаранцијама за штету оштећенима због једноставнијег начина остваривања тог права, а са друге стране, важно је заштити јавне тужиоце у вршењу својих службених задатака од шиканирања и спречити злоупотребе. Јавни тужиоци одговарају искључиво у случају намерних повреда права, а не за обичне грешке у примени права или спровођењу радњи. Уједно, незаконит или неправилан рад јавног тужиоца мора бити утврђен у грађанском поступку покренутом против државе, ради накнаде штете, а доказивању ових чињеница доприноси одлука суда у кривичном поступку који је вођен против јавног тужиоца за кривично дело нпр. кршење закона од стране јавног тужиоца, или пак одлука Високог савета тужилаштва о утврђивању разлога за разрешење.

4.11. Имунитет и неспојивост

Имунитетска заштита носилаца јавнотужилачке функције је посебна гаранција, установљена ради аутономног и несметаног вршења функције. Положај јавних тужилаца тиме добија привилегован статус, али само у интересу обезбеђења законитог, правилног и објективног рада и заштите службе. Имунитетска заштита се састоји од имунитета неодговорности и имунитета неповредивости.

Имунитет неодговорности искључује сваки облик одговорности за говор, изражено мишљење и донету одлуку у вршењу јавнотужилачке функције. Он није апсолутан, јер Врховни јавни тужилац, главни јавни тужилац и јавни тужилац изузетно могу бити позвани на одговорност за донету одлуку у вези са вршењем функције ако учине кривично дело кршење закона од стране јавног тужиоца. Једино сегмент ове неодговорности везан за говор, односно дато мишљење нема ограничења у свом дејству, јер су то шири појмови од донете одлуке, апстрактнији и по правилу усменог и необавезујућег типа.

Имунитет неповредивости има процесни домаћај, јер носиоци јавнотужилачке функције не могу без одобрења Високог савета тужилаштва бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вези са вршењем своје функције.⁹³¹ Иако није прецизно одређен, под кривичним делом у конкретном случају подразумева се како кривично дело кршење закона од стране јавног тужиоца, злоупотреба службеног положаја, трговина утицајем, примање мита, давање мита и друга кривична дела из групе кривичних дела против службене дужности. Заштита од кривичног гоњења сужена је према врсти разлога због ког се имунитет успоставља и зависи од одлуке Високог савета тужилаштва о успостављању или укидању имунитета. У поступку доношења ове одлуке Високи савет тужилаштва има право да затражи акта из којих произлазе основи сумње да је учињено кривично дело, што се не може сматрати *a priori* мешањем једног органа у надлежност другог, већ само разматрање истог питања са свог гледишта и применом своје методологије у раду. Ова одлука се доноси у хитном поступку и укидањем имунитета отклања се процесна сметња за вођење кривичног поступка, односно лишење слободе, или притварање без улажења у питање кривице. У супротном, ако Високи савет тужилаштва не одобри лишење

⁹²⁸ Чл. 172 Закона о облигационим односима - ЗОО, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93, *Службени гласник РС*, бр. 18/20.

⁹²⁹ Нису прописана о врсти и обиму накнаде штете, те се примењују општа правила облигационог права из чл. 185-192 и чл. 199-202 ЗОО.

⁹³⁰ Чл. 58, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁹³¹ Чл. 161, ст. 2 УРС.

слободе, таква одлука је процесна препрека за вођење кривичног поступка за конкретно кривично дело за које је тражено одобрење и застарелост не тече.

Аналогно наведеном, носиоци јавнотужилачке функције не уживају имунитет неповредивости у односу на кривична дела учињена ван своје функције, што значи да за та кривична дела могу бити лишени слободе и против њих може бити покренут кривични поступак без икаквих уставом или законом прописаних сметњи, као и за сваког грађанина. Правне последице пресуде, којом је носилац јавнотужилачке функције осуђен на безусловну казну затвора дужу од шест месеци огледају се у наступању разлога за престанак функције по сили закона. Такође, јасно је да је имунитет носилаца јавнотужилачке функције знатно ужи него што је то случај са посланичким имунитетом, али њиме се превасходно штити интегритет јавнотужилачке професије. Од рада јавног тужиоца, али и од његовог приватног живота зависи у не малој мери и углед јавног тужилаштва и јавних тужилаца уопште. Неправилно поступање само једног носиоца јавнотужилачке функције може да проузрокује велику штету не само јавном тужилаштву, већ и правосудном систему. Рад јавног тужиоца, зависи и од његових персоналних карактеристика, односно од његовог личног поштења, савести, осећања одговорности, крактера и моралних особина. Према томе, јавни тужилац је дужан да се и у вршењу функције и ван ње придржава етичких стандарда, да очува своју достојност, те је у том контексту горе наведено рестриктивно решење у погледу привилегија правилно.

Пошто су носиоци јавнотужилачке функције професионални јавни функционери, они не врше своју функцију споредно, узгредно и случајно, већ морају да јој се посвете и не могу имати неко друго занимање осим ако је оно такве природе да их не омета у вршењу редовних активности. Због тога је неспојивост функција важно и генеричко својство свих високих државних функционера који су изабрани или именовани на функцију у складу са уставом, којим се штити сваки облик потенцијалне злоупотребе у приватне сврхе. Законом се посебно уређују случајеви када високи државни функционери не могу да обављају другу професионалну делатност или не могу да врше друге послове, чиме се обезбеђује професионалност, етичност и транспарентност у обављању јавних функција.⁹³² Законска је претпоставка да би обављање других послова ометало јавног тужиоца у вршењу послова из своје надлежности, изазивало сумњу у самосталност, непристрасност или ометало законит и стручан рад. Уједно инкомпатибилитет чини одступницу јавном тужилаштву у односу на извршну и законодавну власт, јер носиоци јавнотужилачке функције не могу политички деловати.

Нespoјивост функција носилаца јавнотужилачке функције је пре АУРС била директно заштићена у односу на политичко деловање, чија забрана је изричито била прописана, а након тога је препуштено у потпуности закону да уреди функције, послове или приватне интересе који су неспојиви са функцијом Врховног јавног тужиоца, главног јавног тужиоца и јавног тужиоца.⁹³³ Ту спадају: функција у другом органу Републике Србије, као и у органима јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе или јавној служби, јавном предузећу и другом правном лицу чији је оснивач или члан Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе,⁹³⁴ бављање јавним или приватним плаћеним послом, пружање правних услуга или давање правних савета уз накнаду, као и друга функција, посао или приватни интерес који је супротан угледу и самосталности јавног тужилаштва.⁹³⁵

Институт неспојивости функција афирмише начело самосталности јавног тужилаштва и деполитизацију и штити неутралност државног органа према било којој политици (не само

⁹³² Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Правни факултет, Ниш 2011, 265.

⁹³³ Чл. 161, ст. 3 УРС.

⁹³⁴ У ПДОДП након цитираних речи стоје речи: „или градска општина”, што је сувишно пошто је већ наведено да се односи на све субјекте чији је оснивач Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а град и општина су две врсте јединица локалне самоуправе, тако да је употребљен термин неправилан и неусклађен са правом локалне самоуправе.

⁹³⁵ Чл. 71, ст. 1 и ст. 2 ПДОДП.

страначкој) и према политичким људима (не само страначким и политичким функционерима), као и према свим другима који, непосредно или посредно, учествују у политичком одлучивању и у било којој политичкој активности.⁹³⁶ Ово начело подразумева забрану чланства носилаца јавнотужилачке функције у политичким странкама, искључивање из политичког одлучивања и вршења јавних функција које се стичу по политичким мерилима и стручну одговорност према надлежним државним органима, а не политичким странкама, локалним властима и сл.

Етички одбор, стално радно тело Високог савета тужилаштва, одлучује о колизији функција, посла, односно приватног интереса, достојанства и самосталности носиоца јавнотужилачке функције, односно штетности угледа јавнотужилачке функције. Изузеци од ових правила односе се на бављење уметничком, наставном и научном делатношћу уз накнаду и обављање наставне и научне делатности у Правосудној академији у току радног времена, односно учествовање у раду стручног тела и радне групе за израду закона или другог акта, а по одобрењу Врховног јавног тужиоца или главног јавног тужиоца у току радног времена. Ако носилац јавнотужилачке функције стекне другу функцију, посао или има приватни интерес за који постоји могућност да је неспојив са јавнотужилачком функцијом, дужан је да о томе писмено обавести Високи савет тужилаштва, а након одлучивања Етичког кодекса, Високи савет тужилаштва обавештава сва заинтересована лица о својој одлуци.⁹³⁷ Непоштовање овог ограничења у вршењу јавнотужилачке функције повлачи дисциплинску одговорност,⁹³⁸ а може да доведе и до разрешења.

4.12. Престанак функције носилаца јавнотужилачке функције

4.12.1. О престанку уопште

Функција јавног тужиоца је перманентна, што не значи да је она у сваком случају стална и доживотна, већ да је заснована с циљем да буде трајна. Она, ипак, може престати *ex iustis causis*, односно наступањем уставом и законом прописаних разлога за престанак, који су лимитативни. УРС су прописани разлози за престанак јавнотужилачке функције и одвојени су разлози који важе за Врховног јавног тужиоца и главног јавног тужиоца у односу на оне које се примењују на јавне тужиоце. Врховном јавном тужиоцу и главним јавним тужиоцима престаје функција пре истека мандата на њихов захтев, ако буде укинута јавно тужилаштво, што је инхерентно функцији руковођења, ако трајно изгубе радну способност за вршење функције, ако им престане држављанство Републике Србије или ако буду разрешени. Детаљније су регулисани разлози за разрешење јавних тужилаца у односу на Врховног јавног тужиоца и главног јавног тужиоца. Разрешење је обавезно ако је јавни тужилац осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци и факултативно ако је у дисциплинском поступку утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета тужилаштва, озбиљно штети угледа јавног тужилаштва или поверењу јавности у јавно тужилаштво. Услови за разрешење главног јавног тужиоца и Врховног јавног тужиоца су општији и састоје се у осуди за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци, и наступању законом предвиђених разлога за разрешење, чиме се поново у

⁹³⁶ Овај став је Уставни суд заузео у одлуци IУз-54/2021 од 13. јула 2023. године разматрајући положај Војске, а он се сходно може применити и на јавно тужилаштво, које представља уставну институцију која није политична.

⁹³⁷ Чл. 72, ст. 4 ЗЈТ из 2023. године.

⁹³⁸ За дисциплински прекршај у смислу чл. 115, ст. 1, тач. 12 и чл. 115, ст. 2 у вези са ст. 1, тач. 12 ЗЈТ из 2023. године.

односу на период пре АУРС, али у мањој мери, прописивање разлога за разрешење препушта закону, који је предвидео исти третман за све носиоце јавнотужилачке функције додајући за Врховног јавног тужиоца и главне јавне тужиоце и додатни основ који се тиче година живота.

4.12.2. Лични захтев

Носилац јавнотужилачке функције може испољити вољу да му престане функција и поднети оставку. Поставља се питање да ли се овај захтев може повући? Како се подноси Високом савету тужилаштва, који доноси декларативну одлуку на седници, оставка се може повући јер воља јавног тужиоца мора постојати у тренутку кад надлежни орган доноси акт о оставци. Постојање оставке је нужно за доношење одлуке о престанку функције, тако да воља јавног тужиоца може да се промени до њеног доношења. Даном уважавања оставке и доношења одлуке Високог савета тужилаштва наступају правне последице оваквог акта које се огледају у престанку свих права и обавеза. Такође, ако о захтеву за престанак јавнотужилачке функције не буде одлучено у року од 30 дана од дана подношења захтева, сматра се да је јавнотужилачка функција престала истеком рока од 30 дана од дана његовог подношења.⁹³⁹ Оставка производи моментално дејство, али нема сметњи да лице поново постане носилац јавнотужилачке функције ако касније изрази своју вољу и буде изабран од стране Високог савета тужилаштва.

4.12.3. Престанак држављанства

Држављанство Републике Србије је један од фундаменталних услова за избор на јавнотужилачку функцију. То је спона између кандидата и државе, чије интересе вршењем функције треба да штити. У случају да престане држављанство носиоцу јавнотужилачке функције отпустом,⁹⁴⁰ то аутоматски повлачи и престанак функције. Отпуст подразумева подношење захтева за отпуст надлежном министарству за унутрашње послове, које доноси решење о отпусту из држављанства Републике Србије. О овој чињеници би носилац јавнотужилачке функције требало да обавести Високи савет тужилаштва, који на седници доноси одлуку о престанку функције.

4.12.4. Навршење радног века

Навршење радног века подразумева да је јавни тужилац остварио услове у погледу година живота и година стажа осигурања, због чега се пензионише. За разлику од осталих основа за престанак функције који су превремени, овде су лица у пуном смислу емеритирана. Старосна граница је прописана законом с тим што важи диференцијални правни режим пошто је прописано да радни век јавног тужиоца престаје кад наврши шездесет пет година живота, изузев јавног тужиоца Врховног јавног тужилаштва који може обављати јавнотужилачку функцију до навршења шездесет седме године живота.⁹⁴¹ До продужења радног века за још две године може да дође због неопходности завршетка предмета уз сагласност конкретног јавног тужиоца.

⁹³⁹ Чл. 100, ст. 3 ЗЈТ из 2023. године.

⁹⁴⁰ Чл. 27 Закона о држављанству, *Службени гласник РС*, бр. 135/04, 90/07, 24/18.

⁹⁴¹ Чл. 101, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

Јавни тужилац врши своју функцију до доношења одлуке о престанку функције, те је без значаја чињеница што је предузимао процесне радње након што је испунио услове за пензију, а пре доношења одлуке о престанку његове функције. Неосновани су жалбени наводи браниоца окривљеног у делу којим се истиче да је пре издавања спорних наредби Републички јавни тужилац стекао услов за пензију и да самим тим није могао пренети надлежност на Специјалног тужиоца, а он на заменике, имајући у виду чињеницу да Републички јавни тужилац у време издавања наредбе није био разрешен, те да је своју функцију, и поред тога што је стекао услов за пензију, обављао до доношења одлуке о престанку функције.⁹⁴² У актуелној пракси Високог савета тужилаштва,⁹⁴³ одлука о престанку радног односа се доноси непосредно пре датума навршавања година живота конкретног носиоца јавнотужилачке функције, јер су и сва јавна тужилаштва у обавези да благовремено обавесте овај орган о овој чињеници и у одлуци се утврђује престанак радног односа по сили закона услед навршеног радног века, тако да се пређашње дилеме искључују.

Навршење радног века везано је, дакле, искључиво за старосну доб јавног тужиоца без обзира на остварени стаж осигурања. Оваквим решењем носиоцима јавнотужилачке функције ограничавају се права из пензијског осигурања. У складу са општим правилима, право на старосну пензију може бити остварено када осигураник наврши шездесет пет година живота и најмање петнаест година стажа осигурања или кад наврши четрдесет пет година стажа осигурања.⁹⁴⁴ Остваривање старосне пензије уз испуњеност услова у погледу стажа осигурања за носиоце јавнотужилачке функције може имати велики значај посебно када је реч о појединим категоријама. За разлику од јавних тужилаштва редовне надлежности, носиоци јавнотужилачке функције у јавним тужилаштвима посебне надлежности имају право на стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем, и то тако што се дванаест месеци проведених на раду рачуна као шеснаест месеци стажа осигурања.⁹⁴⁵ У пракси Високог савета тужилаштва,⁹⁴⁶ када носилац јавнотужилачке функције стекне услове за старосну пензију због остварења кумулативно година стажа и година живота у складу са чл. 19а ЗПИО, где су границе ниже постављене у односу на Закон о јавном тужилаштву, подноси лични захтев за престанак јавнотужилачке функције, који о томе доноси одлуку, а потом подноси захтев надлежној филијали Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, која доноси решење о старосној пензији.

Последице престанка јавнотужилачке функције огледају се остваривању права на старосну пензију. Она има двоструки циљ. Њу држава даје као противуслугу зато што је службеник читаву своју радну снагу посветио држави и није могао да се стара за старост и неспособност, али пензија служи једновременно за одржавање части и угледа, јер се пружа онима који су неспособни да због старости или инвалидности приуште стална средства за пристојно вођење живота.⁹⁴⁷

4.12.5. Трајни губитак радне способности

Трајни губитак радне способности огледа се у наступању околности које су такве природе да чине јавног тужиоца неспособним за обављање функције. Оне могу бити везане за физичке или психичке тегобе, што утврђује надлежна здравствена комисија. Такође,

⁹⁴² Пресуда Апелационог суда у Београду Кж.1 По1 бр. 2/2012 од 04. јуна 2011. године и пресуда Вишег суда у Београду, Посебног одељења К.По1 бр. 88/2010 од 29. марта 2011. године, Билтен Вишег суда у Београду, 43/2014, 43.

⁹⁴³ Одлука А.бр.434/2023 од 15. августа 2023. године.

⁹⁴⁴ Чл. 19 Закона о пензијском и инвалидском осигурању – ЗПИО, *Службени гласник РС*, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 30/10, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14.

⁹⁴⁵ Чл. 12 ЗОНДООКТК, чл. 18 ЗОНДОРЗ.

⁹⁴⁶ Одлука А.бр.1349/2023 од 21. децембра 2023. године.

⁹⁴⁷ Л. М. Костић (1933), 350.

околности могу бити и правног карактера, односно могу се односити на губитак правне способности, као што су стављање под старатељство и сл. Одлуку о упућивању на обавезан здравствени преглед ради оцене радне способности носиоца јавнотужилачке функције доноси Високи савет тужилаштва по службеној дужности или на предлог главног јавног тужиоца, непосредно вишег главног јавног тужиоца и самог носиоца јавнотужилачке функције.⁹⁴⁸ Тај предлог по правилу подноси главни јавни тужилац ако се односи на јавног тужиоца који обавља јавнотужилачку функцију у јавном тужилаштву којим он руководи, или непосредно виши јавни тужилац за субординираног главног јавног тужиоца. Изузетно је важно испољити позорност и благовремено уочити превасходно психичке компликације које се код носиоца јавнотужилачке функције могу јавити и са нарочитом обазривошћу поступати. Избегавање сагледавања овог проблема и одуговлачење са подношењем предлога Високом савету тужилаштва може довести до застоја у раду јавног тужилаштва, угрозити како права окривљеног тако и радно окружење. Овлашћени подносиоци уз предлог за доношење одлуке за упућивање на обавезан здравствени преглед могу да доставе и правноснажно решење надлежне филијале Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, којим је утврђен потпуни губитак радне способности као последица болести од одређеног дана.

У случајевима када носилац јавнотужилачке функције не уочава сопствене психичке компликације, које се испољавају у радном окружењу, важно је организовано и планско упућивање на специјализовани здравствени преглед или пак у стручну установу, чији ће руководилац у зависности од врсте психичких, односно физичких сметњи одредити врсту и облик прегледа. То подразумева да Високи савет тужилаштва мора пре доношења одлуке о упућивању на обавезан здравствени преглед детаљно размотрити све околности конкретног случаја и одредити у сложеним случајевима не преглед од стране лекара медицине рада, већ и компетентне комисије у болници за психијатријске болести, како би била донета правилна одлука.

Јавнотужилачка функција престаје даном доношења одлуке Високог савета тужилаштва о престанку функције, с тим што у одлуци може бити одређен и други дан нпр. последњи дан у месецу у ком је утврђен основ за престанак функције, а на молбу јавног тужиоца. У зависности од мишљења стручне комисије у овим случајевима носиоцу јавнотужилачке функције може бити признато право на инвалидску пензију.

4.12.6. Разрешење

Разрешење је основ за превремени престанак функције и мора бити уређено јасним, кохерентним и правичним нормама у погледу разлога, надлежних органа и поступка. Постоје две врсте разрешења у зависности од његовог дејства, а то су обавезно и факултативно. Разрешење је *обавезно* и независно од престанка ако је носилац јавнотужилачке функције правноснажно осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци. То говори да је његова достојност компромитована и да је ова трајна сметња за вршење јавнотужилачке функције утврђена судском одлуком. Такође, обавезно је разрешење и када главни јавни тужилац наврши шездесет пет година живота, а Врховни јавни тужилац шездесет седам година живота пре истека мандата.⁹⁴⁹ За разлику од главног јавног тужиоца, Врховног јавног тужиоца не разрешава орган који га бира, већ Врховни савет тужилаштва.

Факултативно разрешење може да наступи под условом да је носилац јавнотужилачке функције учинио тежак дисциплински прекршај, који је такве природе да је Високи савет тужилаштва оценио да конкретан јавни тужилац озбиљно штети угледу

⁹⁴⁸ Чл. 102, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

⁹⁴⁹ Чл. 103, ст. 2 ЗЈТ из 2023. године.

јавнотужилачке функције и поверењу јавности у јавно тужилаштво. Овај други основ је непрецизан и арбитраран и у домену дискреционе оцене тужилачког савета.

Оно што је подложно озбиљној критици је изостављање нестручности као разлога за разрешење. „Чување“ јавног тужиоца који погрешно ради (а дисциплинован је) на доживотној функцији, представља парадокс сталности јавнотужилачке функције. Тужилац тако остаје на послу без обзира на штету коју прави по правни систем и сваког грађанина која настаје његовим радом.⁹⁵⁰ Једина санкција за носиоца јавнотужилачке функције чији рад је оцењен оценом незадовољавајуће обавља јавнотужилачку функцију је подвргавање додатном, индивидуализованом усавршавању и ванредном вредновању. То није адекватно решење, јер се омогућава нестручним тужиоцима да врше јавнотужилачку функцију и толерисањем њиховог нестручног, неажурног и неправилног рада урушавају се стандарди професионализма и интегралности тужилачког система.

Разрешење је особено по томе што се о разрешењу мериторно одлучује, док се о другим основама престанка функције не одлучује, већ се они само констатују актом деклараторне природе.⁹⁵¹ Разрешење доводи до драстичних последица по дотадашњег носиоца јавнотужилачке функције и он више своју функцију не може повратити посебно ако је осуђен на казну затвора у трајању од најмање шест месеци. Због тога је нужно да поступак разрешења носиоца јавнотужилачке функције буде спроведен на темељан, објективан и транспарентан начин и буде израз институционалне самосталности. Јавнотужилачка самосталност претпоставља и да до престанка ове функције може доћи услед нестручног, несавесног или недостојног понашања.

Поступак за утврђивање разлога за разрешење због правноснажне осуде за кривично дело може бити покренут по службеној дужности од стране Високог савета тужилаштва, на предлог главног јавног тужиоца јавног тужилаштва у ком конкретни јавни тужилац обавља своју функцију, или на предлог Врховног јавног тужиоца. Високи савет тужилаштва води овај поступак, а по прибављању правноснажне судске одлуке, коју је у обавези да достави првостепени суд пред којим је вођен кривични поступак. Иако се овај основ за разрешење примењује и у односу на Врховног јавног тужиоца, вођење кривичног поступка и осуда на безусловну казну затвора би представљала раритет.

Када је реч о факултативном разрешењу, Високи савет тужилаштва претходно утврђује чињенице о врсти тешког дисциплинског прекршаја, који је утврђен правноснажном одлуком, као и последицама по даље вршење јавнотужилачке функције. Тежак дисциплински прекршај постоји уколико је услед извршења одређених дисциплинских прекршаја, као што су: неоправдано неизрађивање јавнотужилачке одлуке у одређеном року, неоправдано неподношење редовног или ванредног правног средства у прописаном року, пропуштање да се тражи изузеће у предмету ако за то постоје законски разлози, неоправдано одбијање вршења посла или задатка који је поверен, неосновано неизвршавање обавезног упутства главног јавног тужиоца за рад и поступање у поједином предмету, неизвршавање општег обавезног упутства Врховног јавног тужиоца, кршење начела непристрасности и угрожавање поверења грађана у јавно тужилаштво, обављање друге функције, посла или приватног интереса који су законом одређени као неспојиви са јавнотужилачком функцијом, прихватање поклона супротно прописима који уређују сукоб интереса, у знатној мери кршење одредбе Етичког кодекса, које је утврђено одлуком Етичког одбора, коришћење хијерархијских овлашћења на начин супротан закону, неоправдано непоступање по годишњем распореду послова у јавном тужилаштву или измени одлуке о годишњем распореду послова, непоступање по одлуци Високог савета тужилаштва о упућивању на обавезан здравствени преглед и неоправдано непоступање по мерама донетим у поступку надзора, дошло до озбиљног поремећаја у раду јавног тужилаштва или нарушавања угледа и

⁹⁵⁰ С. П. Орловић, Н. Н. Рајић (2023), 149.

⁹⁵¹ Маријана Пајванчић, „Уставни положај судова у оквиру организације власти – нормативни оквир – проблеми нормативног и фактичког карактера“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 3-4/2017, година LXXXIX, књига 77, 178.

поверења јавности у јавно тужилаштво, а нарочито застаревања кривичног гоњења, као и понављања дисциплиског прекршаја. Опште је правило да се основи за разрешење везују за нестручност, интелектуалну и моралну неподобност, али када се размотре дисциплински прекршаји, евидентно је да доминирају они који се односе на кршење хијерархијских елемената.

Поступак за утврђивање разлога за разрешење по овом основу покреће по службеној дужности Високи савет тужилаштва, или на предлог дисциплинске комисије. Образложена одлука треба да буде донета у року од деведесет дана од покретања поступка, јер је поступак хитан. Поступак се води без присуства јавности, осим ако носилац јавнотужилачке функције против кога се води поступак захтева да буде јаван. Носилац јавнотужилачке функције има право да одмах буде обавештен о разлозима покретања поступка, да се упозна са предметом и документацијом и да пружи објашњења и доказе за своје наводе, као и право да ангажује пуномоћника, и да све своје наводе и усмено изложи. Врховни јавни тужилац се изузима из одлучивања у поступку који се води против њега.⁹⁵²

Против одлуке о престанку функције јавни тужилац може да уложи жалбу Уставном суду, која искључује право на подношење уставне жалбе. У питању је нова надлежност Уставног суда, која није карактеристична за стране уставноправне системе, која се састоји у инстанцијом одлучивању Уставног суда и испитивању законитости одлуке *in totum*, односно оцењивању законитости поступка, основа и разлога за престанак функције. За разлику од уставне жалбе која може бити поднета по исцрпљивању редовног правног пута заштите, ова жалба се подноси непосредно на основу овлашћења из устава.⁹⁵³

У пракси Високог савета тужилаштва,⁹⁵⁴ један носилац јавнотужилачке функције разрешен је функције, након покретања поступка на предлог дисциплинске комисије, која га је претходно огласила одговорним због извршења два тешка дисциплинска прекршаја: кршење начела непристрасности и угрожавање поверења грађана у јавно тужилаштво дугогодишњим неажурним поступањем у предметима којима је био задужен, те је у једном предмету услед вишегодишњег изостанка предузимања доказних радњи за кривично дело насиље у породици наступила апсолутна застарелост кривичног гоњења, као и због недостојног понашања приликом догађаја ван дужности, у ком је физички напао комшију, вређао полицијске службенике који су интервенисали, одбио да се подвргне алкотестирању и тесту на опојне дроге, чиме је дошло до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у јавно тужилаштво, што представља поновљен тежак дисциплински прекршај по другом основу.

4.13. Закључак главе II Уређење јавног тужилаштва

Уређење јавног тужилаштва обухвата организацију јавног тужилаштва, избор носилаца јавнотужилачке функције, вредновање рада и престанак јавнотужилачке функције. Јавно тужилаштво има пирамидалну јавнотужилачку организацију, коју чине Врховно јавно тужилаштво, јавна тужилаштва опште надлежности, у чијем склопу су апелациона јавна тужилаштва, виша јавна тужилаштва, од чега су у четири формирана посебна одељења за сузбијање корупције са широм, подручном територијалном надлежношћу и у једном посебно одељење за борбу против високотехнолошког криминала са надлежношћу за целокупну територију, и основна јавна тужилаштва, и два јавна тужилаштва посебне надлежности за организовани криминал, тероризам и корупцију, и ратне злочине.

⁹⁵² Чл. 105, ст. 4 у вези са ст. 1 ЗЈТ из 2023. године.

⁹⁵³ Д. М. Стојановић (2009), 486-487.

⁹⁵⁴ Одлука А.бр.411/2023 од 26. јула 2023. године.

Организација јавног тужилаштва заснива се на начелима јединствености и недељивости, самосталности, хијерархије и законитости. Самосталност је исконски елемент уставне дефиниције јавног тужилаштва, приоритетан принцип који гарантује владавину закона у целини у демократском друштву и протеже се на институционалној и личној основи. Институционална самосталност огледа се у потпуној аутономији јавног тужилаштва и слободи одлучивања без било каквог спољног утицаја у вршењу својих прерогатива, искључење разлога политичког опортунитета и арбитрарности приликом доношења јавнотужилачких одлука, гаранцијама непристрасности и материјалном капацитету. Механизми којима се обезбеђује су: самостална организација јавног тужилаштва, објективан и транспарентан поступак избора јавних тужилаца, правичан поступак вредновања рада и напредовања, непристрасан и транспарентан поступак за утврђивање дисциплинске одговорности, неутрално и систематично спровођење поступка разрешења, као и одређивање буџета јавног тужилаштва. Лична самосталност је квалитет појединачног носиоца јавнотужилачке функције да јавнотужилачке послове врши без надзора, контроле, консултација и уплива претпостављених и сноси одговорност за своје одлуке и поступање, који се обезбеђује јемствима сталности, непреместивости и забране сваког непримереног утицаја, као и гаранцијама институционалне заштите у случају повреде и имунитета и неспојивости. Уједно, лична самосталност није само привилегија јавног тужиоца, већ и право грађана на правичан и делотворан поступак и зато јавни тужилац мора бити одговоран. Хијерархија је допунско начело јавнотужилачке организације присутно у односима између јавних тужилаштава различитог ранга и између носилаца јавнотужилачке функције, ради успостављања одговорности и остваривања интерне контроле. Хијерархијски механизми интерне контроле су опште обавезно упутство, обавезно упутство за поступање у поједином предмету, захтев за увид у предмет и деволуција и супституција. Због латентног ризика од запоседања самосталног одлучивања јавног тужиоца у поједином предмету, између начела самосталности и хијерархије би требало да важи принцип примата самосталности, уз примену хијерархије само изузетно, тј. када није могуће по редовном току ствари обезбедити ефикасност и законитост у поступању. Треба имати у виду и да начин примене ових начела у пракси зависи од професионалних квалитета носилаца јавнотужилачке функције.

Избор главних јавних тужилаца и јавних тужилаца је у искључивој надлежности Високог савета тужилаштва, што је измењено АУРС. Иако формално гледано избор више није у надлежности политичких органа, овај орган има модификовани мешовити састав, у ком поред представника јавног тужилаштва, учествују и директно представник извршне власти – министар правде, а посредно и представници из реда истакнутих правника, које бира Народна скупштина. У изборном поступку вреднују се критеријуми стручности, оспособљености и достојности, прибавља се мишљење колегијума јавног тужилаштва, односно другог органа где је кандидат радио и формира се ранг листа, а о кандидатима се гласа на седници Високог савета тужилаштва. Док се јавни тужиоци бирају на сталну функцију, мандат главних јавних тужилаца је ограничен на период од шест година. Против образложене одлуке Високог савета тужилаштва о избору кандидата дозвољена је жалба Уставном суду, а она има објективан карактер јер служи успостављању и одржавању уставног поретка пошто подносилац делује и у име обезбеђења законитости и у своје лично име. Избор Врховног јавног тужиоца је подељен између Високог савета тужилаштва и Народне скупштине, пошто тужилачки савет предлаже кандидата, а парламент доноси одлуку о избору на период од шест година. Избор носилаца јавнотужилачке функције и уставно ограничење мандата Врховног јавног тужиоца, као и законско ограничење мандата главног јавног тужиоца у истом јавном тужилаштву јесу од одлучујуће важности за успостављање и гаранцију институционалне аутономије јавног тужилаштва и персоналне самосталности тужилачког корпуса.

Избор носилаца јавнотужилачке функције представља једну од највећих опасности од деловања извршне власти, али не би требало изгубити из вида да након избора кандидат за јавног тужиоца постаје јавни функционер са новим правима, обавезама и дужностима. Начин

обављања јавнотужилачких послова зависи од професионалне храбрости и личног интегритета, али и од објективних могућности да радне задатке испуни благовремено, законито и ефикасно. То је сегмент ком би требало посветити дужну пажњу и обезбедити да јавни тужилац може делотворно да спроводи предистражни и истражни поступак. Међутим, ради се о осетљивом пољу и другој фактичкој тачки везивања јавног тужилаштва и извршне власти, односно полиције.

Вредновање рада је поступак оцењивања успешности рада главног јавног тужиоца и јавног тужиоца, који се покреће у случају напредовања, обавезне обуке, или пак разрешења на појединачном плану, али и ради процене успешности једног јавног тужилаштва, односно целокупне тужилачке организације на макро плану. Из поступка вредновања рада изузети су Врховни јавни тужилац и јавни тужиоци у Врховном јавном тужилаштву, чиме су они стављени у неједнак положај у односу на остале носиоце јавнотужилачке функције и тај део би требало изменити и увести правила за оцену њиховог рада без обзира на садржајну и специфичне послове којима могу бити задужени. Вредновање рада врши трочлана комисија коју именује Високи савет тужилаштва из реда јавних тужилаца вишег степена у односу на носиоце јавнотужилачке функције чији се рад вреднује. Посао ове комисије би требало да буде растерећен обезбеђивањем података из информационих система управљања предметима у оквиру јавних тужилаштава, који би када је реч о квантитативним мерилима обезбедили њихово тачно и поуздано утврђивање. Против одлуке о вредновању дозвољен је приговор Високом савету тужилаштва.

Одговорност носилаца јавнотужилачке функције може бити правно-политичка када је реч о Врховном јавном тужиоцу као јавном функционеру, који одговара за рад јавног тужилаштва и свој рад Народној скупштини, али не за поступање у поједином предмету, политичка у случају изгласавања поверења Врховном јавном тужиоцу од стране Народне скупштине и смењивања са функције због нецелисходног рада, кривична и дисциплинска одговорност, и грађанска, којима подлежу сви носиоци јавнотужилачке функције.

Јавнотужилачка функција престаје наступањем уставом и законом прописаних разлога за престанак, који су лимитативни, а то су лични захтев, престанак држављанства, навршење радног века, трајни губитак радне способности и разрешење. Врховном јавном тужиоцу и главним јавним тужиоцима престаје функција пре истека мандата и ако буде укинута јавно тужилаштво, што је инхерентно функцији руковођења. Разрешење је најтежи основ за превремени престанак функције и може бити обавезно или факултативно, а од других основа за престанак функције се разликује јер се о њему мериторно одлучује, док се други основи констатују актом декларативне природе. Разрешење је обавезно ако је јавни тужилац осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци и факултативно ако је у дисциплинском поступку утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета тужилаштва, озбиљно штети угледу јавног тужилаштва или поверењу јавности у јавно тужилаштво. Услови за разрешење главног јавног тужиоца и Врховног јавног тужиоца су општији и састоје се у осуди за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци, и наступању законом предвиђених разлога за разрешење, чиме се поново у односу на период пре АУРС, али у мањој мери, прописивање разлога за разрешење препушта закону. Поступак за утврђивање разлога за разрешење по службеној дужности Високи савет тужилаштва, или на предлог Дисциплинске комисије. Против одлуке о престанку функције јавни тужилац може да уложи жалбу Уставном суду, која искључује право на подношење уставне жалбе.

4.14. Надлежност јавног тужилаштва уопште

Надлежност је право и дужност једног органа да одлучује у некој ствари и овај појам се у ствари односи на делокруг.⁹⁵⁵ У теорији државе и права, према нпр. професору Р. Лукићу, надлежност је правно овлашћење субјекта права којим он треба да штити нечији туђ (а не свој) интерес, интерес неког другог субјекта у чије име дела. Тај интерес представља у ствари субјективно право тог другог субјекта, који може бити или неко физичко лице, човек, који не може сам штитити свој интерес вршењем свог субјективног права, услед чега је та заштита предата субјекту надлежности, или је то нека установа или правно лице, у име којих субјект овлашћења дела као њихово службено лице, односно орган.⁹⁵⁶

Јавно тужилаштво је државни орган, чија надлежност се састоји у прогону учинилаца кривичних и других кажњивих дела и заштити јавног интереса утврђеног законом. Кривично гоњење је примарна компетенција јавног тужилаштва, а заштита јавног интереса је општа и супсидијарна, али комплементарна функцији кривичног гоњења и састоји се у заштити уставности, законитости и људских и мањинских права. Ове надлежности јавног тужилаштва представљају ауторитативне послове јавне власти и заснивају се на оригиналним јавним овлашћењима повереним уставом и законом јавном тужилаштву. Пошто имају карактер империјума, јавно тужилаштво је самостално од свих других државних органа, организација и субјеката приликом вршења ових надлежности и доношења јавнотужилачких аката. Може се поставити питање да ли јавно тужилаштво врши и неауторитативне послове, као што су праћење стања у одређеним областима, нормативне послове, стручно-аналитичке послове и друге послове који немају карактер империјума. Одговор на ово питање је позитиван, из разлога што су ти послови уско везани са главним пословима и од изузетног су значаја за њихово ефикасније и правилније вршење. Неауторитативни послови не приближавају јавно тужилаштво извршној власти и органима управе, који доносе управне акте, јер немају такав карактер и искључиво се везују за поље надлежности главних послова.

4.15. Кривично гоњење

Кривично гоњење представља оригиналну, ексклузивну и капиталну функцију јавног тужилаштва усмерену на кривични прогон учинилаца кривичних дела за која се оно предузима по службеној дужности и других кажњивих дела, с циљем очувања јавног интереса кроз кривично-правосудни систем. Ово је изворна надлежност јавног тужилаштва, поверена Уставом, ексклузивна је, јер овлашћење кривичног гоњења за кривична дела за која се гони по службеној дужности припада искључиво јавном тужиоцу, а уједно је и примарно и претежно поље деловања овог државног органа. Јавни тужилац врши кривично гоњење у име државе у јавном интересу независно од воље оштећеног и начина добијања обавештења о учињеном кривичном делу у складу са начелом официјелности. Државни органи, организације, правна лица и други субјекти имају законску обавезу подношења кривичне

⁹⁵⁵ Радован К. Драшковић, „Овлашћења, надлежност и делокруг органа управе и њихово разграничење“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3/1982, год. LXVIII, књ. XXXVIII, 357.

⁹⁵⁶ *Ibid.*, 359.

пријаве јавном тужилаштву и обавештавања о спорном догађају,⁹⁵⁷ али не могу одлучивати да ли ће бити предузето кривично гоњење, нити смеју да се мешају у такву одлуку јавног тужиоца.

У теорији се постављају стварни и правни услови за предузимање кривичног гоњења од стране јавног тужиоца. Стварни услов се састоји у постојању основа сумње да је учињено кривично дело или да је одређено лице учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности с обзиром на чињеницу да кривичнопроцесни однос претпоставља постојање кривичноматеријалног правног основа, који се успоставља између државе и учиниоца кривичног дела у моменту извршења кривичног дела.⁹⁵⁸ Правни услови захтевају да је реч о кривичном делу за које се гони по службеној дужности и да су испуњене позитивне претпоставке, међународни правни имунитет и негативне претпоставке гоњења. Позитивне претпоставке додатно траже да постоји предлог оштећеног за кривично гоњење или одобрење надлежног државног органа, као акта којим надлежни државни орган саопштава своју сагласност са покретањем кривичног поступка против одређеног лица од стране надлежног јавног тужиоца у конкретном случају. Ово одобрење се даје у три ситуације: 1) у вези са основним принципима важења кривичног законодавства;⁹⁵⁹ 2) у погледу кривичног гоњења за одређена кривична дела;⁹⁶⁰ 3) у погледу кривичног гоњења одређене категорије лица, када одобрење дају одређени највиши државни органи, а одобрење се јавља као средство за одузимање кривичнопроцесног имунитета које уживају одређене категорије лица.⁹⁶¹ Међународни имунитет огледа се у томе да се према страним држављанима који уживају имунитет не може покренути кривични поступак у држави у којој су акредитовани.⁹⁶² Негативне претпоставке су трајне процесне сметње, као нпр. амнестија, помиловање и друге околности које трајно спречавају кривично гоњење.⁹⁶³

Функција кривичног гоњења је сложена и састоји се у овлашћењу и дужности јавног тужиоца да руководи предистражним и истражним поступком и да заступа оптужни акт пред судом и улаже правне лекове против судских одлука. Пре свега, јавни тужилац је овлашћен да предузме процесне радње и мере у предистражном поступку с циљем откривања учиниоца кривичног дела за које се гони по службеној дужности и прикупљања доказа. После подношења кривичне пријаве јавни тужилац покреће истрагу за тежа кривична дела, а за лакша кривична дела овлашћен је да одлучи о целисходности кривичног гоњења, постојању основа сумње да је учињено кривично дело и предузме одређене доказне радње у скраћеном поступку. Има активну легитимацију за подношење предлога за притвор или одређивање друге мере за обезбеђење присуства окривљеног у кривичном поступку. Такође, након анализе чињеничног стања и прикупљене доказне грађе у предистражном и истражном поступку одлучује о подизању оптужног акта и од тог момента његова улога у кривичном поступку се од органа поступка преображава у странку која заступа оптужни акт пред судом. У складу са принципом акузаторности нужно је постојање одговарајућег оптужног акта за

⁹⁵⁷ У пресуда ЕСЉП *Gjini v. Serbia*, 1128/16, 15. јануар 2019. године закључено је да српски правни оквир, а посебно одредбе ЗКП, експлицитно намећу обавезу свим јавним органима да пријаве кривична дела о којима су обавештени за која се захтева јавно кривично гоњење, тако да одсуство кривичне пријаве од стране подносиоца представке за кривично дело злостављање и мучење из чл. 137 КЗ, није спречило јавног тужиоца да покрене кривични поступак нити онемогућило друге домаће органе да обавести јавног тужиоца о наводима о злостављању.

⁹⁵⁸ Снежана Бркић, Татјана Бугарски, *Кривично процесно право II*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2024, 57.

⁹⁵⁹ Нпр. основни принцип важења кривичног законодавства је територијални принцип. Међутим, ако је у иностраној држави већ покренут или довршен кривични поступак, кривично гоњење у Србији предузеће се само по одобрењу Врховног јавног тужиоца, чл. 6, ст. 4 у вези са ст. 1-3 КЗ.

⁹⁶⁰ Пример за то је кривично дело повреда угледа стране државе или међународне организације из чл. 175 КЗ, за које се гоњење предузима по одобрењу Врховног јавног тужиоца; чл. 177, ст. 3 у вези са чл. 175 КЗ.

⁹⁶¹ С. Бркић, Т. Бугарски (2024), 63.

⁹⁶² Чл. 29 Бечке конвенције о дипломатским односима, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 2/64; чл. 41 Бечке конвенције о конзуларним односима, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 5/66.

⁹⁶³ С. Бркић, Т. Бугарски (2024), 67.

покретање кривичног поступка. Суд не може по службеној дужности покренути кривични поступак, већ одлучује о основаности иницијативе за покретање кривичног поступка против лица за које постоји оправдана сумња да је учинило кривично дело и егзистирање тог акта је услов за одржавање покренутог кривичног поступка у току.⁹⁶⁴ Овај акт јавног тужиоца је наредба о спровођењу истраге, оптужница, оптужни предлог, предлог за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења у зависности од врсте и тежине кривичног поступка, али може бити и предлог за одређивање притвора пошто се и доношењем решења о одређивању притвора кривични поступак сматра покренутим.⁹⁶⁵ Према томе, од рада јавног тужилаштва зависи и који случајеви ће бити предмет расправљања и мериторног одлучивања од стране суда. Јавни тужилац је једини у складу са начелом мутабилитета овлашћен да располаже процесним захтевом и ако одустане од кривичног гоњења, суд доноси одлуку да оконча кривични поступак. Такође, јавни тужилац улаже редовне правне лекове против неправноснажних судских одлука.

Сагласно наведеном, док спроводи кривично гоњење, јавни тужилац може имати двојаку улогу, односно може бити орган кривичног поступка или странка у зависности од фазе кривичног поступка и врсте јавног тужилаштва. У тзв. оперативним јавним тужилаштвима, где спадају основна, виша јавна тужилаштва и јавна тужилаштва посебне надлежности, јавни тужилац је руководиолац предистражног поступка и орган који спроводи истрагу, а након подношења оптужног акта његова улога се трансформише у страначку и пред судом има једнак процесни статус као и окривљени. У другостепеним јавним тужилаштвима, која заступају жалбе нижих јавних тужилаштава,⁹⁶⁶ јавни тужилац је такође странка, која има обавезу да у том својству учествује у поступку пред судом. Непосредно виша јавна тужилаштва могу бити и инстанциона када одлучују по приговору изјављеном од стране оштећеног против одлука донетих у првом степену – решења о одбацивању, наредбе о обустави истраге или службене белешке о одустанку до потврђивања оптужнице.⁹⁶⁷ Ради се о контроли законитости и правилности мериторних одлука нижестепених јавних тужилаштава, уз правну анализу предузетих процесних радњи и темељном разматрању разлога, с обзиром на то да приговор оштећеног може бити одбијен, или усвојен уз налагање нижем јавном тужиоцу да предузме одређене доказне радње или донесе наредбу о допуни истраге. Врховно јавно тужилаштво одлучује у поступку по приговору изјављеном на одлуке јавних тужилаштава посебне надлежности, а изузетно Врховни јавни тужилац, као и јавни тужилац посебне надлежности имају на закону засновано овлашћење да самостално одреде и утврде начин спровођења посебне *контролисане испоруке*. То је посебна доказна радња, која се примењује за кривична дела организованог криминала, тероризма, корупције и друга тешка кривична дела и једина коју не одређује суд на образложени предлог јавног тужиоца. Састоји се у дозволи да уз знање и под надзором надлежних органа, незаконите или сумњиве пошиљке или буду испоручене у оквиру територије Републике Србије, или уђу, пређу или изађу са државне територије.⁹⁶⁸ Није прописано њено трајање, а по природи ствари оно је протмто и везано је за једну или више сукцесивних и повезаних испорука, које су предмет предистражног поступка. Након завршетка контролисане испоруке органи који су учествовали у њеном спровођењу дужни су да доставе јавном тужиоцу извештај о резултатима примене. Ово је уједно и изузетни пример по ком Врховни јавни тужилац може непосредно поступати у предистражном поступку, јер се његова примарна улога односи на поступање у поступку по ванредном правном леку - захтеву за заштиту законитости који подноси Врховном суду.

⁹⁶⁴ С. С. Кнежевић (2012), 73.

⁹⁶⁵ Чл. 7, ст. 1, тач. 3 ЗКП.

⁹⁶⁶ Ту спадају виша и апелациона јавна тужилаштва, док су јавна тужилаштва посебне надлежности овлашћена да самостално поступају и у жалбеном поступку.

⁹⁶⁷ Чл. 51 ЗКП.

⁹⁶⁸ Чл. 181 ЗКП.

Поред кривичног поступка, кривични прогон обухвата деловање јавног тужиоца у *sui generis* поступцима, који су тесно повезани за кривичним поступком у којима јавни тужилац има битну улогу. Ту спадају поступак одузимања имовине проистекле из кривичног дела и поступак пружања међународне правне помоћи.

У првом случају јавни тужилац врши компетенције руковођења финансијском истрагом против власника имовине када постоје основи сумње да поседује знатну имовину која је у очигледној несразмери са његовим законитим примањима. Уједно, активно је легитимисан за подношење захтева за привремено, односно трајно одузимање имовине проистекле из кривичних дела организованог криминала и других тешких кривичних дела,⁹⁶⁹ и заступање захтева пред судом. У питању је поступак, који се води паралелно са кривичним поступком, али услов за трајно одузимање имовине јесте правноснажна осуђујућа пресуда у основном кривичном предмету.

У другом случају, јавни тужилац пружа или тражи међународну правну помоћ у кривичним стварима поступајући по замолници државе молиље или подносећи замолницу надлежном правосудном органу у складу са потврђеним међународним уговорима и домаћим правом или начелом реципроцитета.⁹⁷⁰ Разлог тражења међународне правне помоћи огледа су у неопходности прикупљања доказа који се налазе у иностраној држави, који су нужни ради спровођења кривичног гоњења у домаћој држави или у преузимању или уступању кривичног гоњења. С тим у вези, Врховни јавни тужилац је репрезентативни орган, који остварује међународну сарадњу са другим државама и међународним и регионалним организацијама, што је од великог значаја за модернизацију у раду јавног тужилаштва и примену појединих института у пуном капацитету. Врховни јавни тужилац на том пољу мора имати отворену мрежу контаката са свим релевантним чиниоцима и по потреби омогућити нижим јавним тужиоцима успостављање непосредне везе и брже сарадње с циљем откривања кривичних дела, прикупљања доказа и процесуирања делинквената. За разлику од суверенитета који престаје на границама једне државе, криминалитет се не зауставља у оквиру њих,⁹⁷¹ он добија међународни карактер и традиционално поступање које је усмерено ка решавању унутрашњих кривичноправних догађаја има ограничени домашај.

Без обзира на врсту поступка, кривично гоњење мора бити проактивно, методично и ефикасно и једино такво представља фундамент за успостављање правне државе, афирмисање самосталности јавног тужилаштва и јачање поверења јавности. Под проактивним кривичним гоњењем подразумева се конструктивно и свеобухватно деловање јавног тужиоца ради утврђивања постојања основа сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности, применом и прогресивног приступа, који захтева стално унапређивање рада због различитих и сложених облика криминалитета и његових међународних димензија. Методично својство има кривично гоњење које је темељно и усмерено на разјашњење чињеничног супстрата и спровођење адекватних доказних радњи, те је јавни тужилац дужан да обави детаљне провере, размотри и анализира конкретно чињенично стање и поступке учесника и донесе мериторну одлуку. Ефикасно кривично гоњење условљено је поштовањем Устава и закона и гарантовањем људских права и слобода учесника у поступку уз искључење арбитрарности у поступању. Догађаји су често сложени и захтевају обазривост и професионалну посвећеност у поступању, као и ажурно деловање и смелост за примену често нових законских одредаба, а неретко и нејасних, које пружају простор за различита тумачења. Кривични прогон осумњичених не врши се по аутоматизму, већ се јавни тужиоци прве инстанце суочавају са различитим изазовима, нормативне или практичне природе, које често због природе посла морају хитно и промтно да решавају. Због

⁹⁶⁹ Чл. 2 Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, *Службени гласник РС*, бр. 32/13, 94/16, 35/19.

⁹⁷⁰ Чл. 4 ЗМППКС.

⁹⁷¹ Горан П. Илић, „Држава versus криминалитет и стандарди људских права“, *Криминал и државна реакција: феноменологија, могућности, перспективе* (ур. Л. Кон, Б. Кнежић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2011, 26.

тога је спровођење кривичног гоњења снажно условљено степеном самосталности, непристрасности и одговорности јавног тужилаштва.

Према фазама кривичног поступка овлашћења јавног тужиоца везана за кривични прогон се могу поделити на она у предистражном поступку, у истрази, у фази главног претреса и овлашћења у поступку по жалби, као редовном правном леку.

4.15.1. Овлашћења јавног тужиоца у предистражном поступку

Јавни тужилац је руководиоца предистражног и истражног поступка у Републици Србији од октобра 2013. године.⁹⁷² Откако је уведен тужилачки концепт истраге, компетенције овог државног органа су коренито измењене. Уместо поступања по кривичној пријави у виду предлагања истражном судији предузимања одређених доказних радњи или захтевања спровођења истраге, и ослањања на доказну грађу прикупљену од стране полиције и истражног судије, јавни тужилац има прерогативе да самостално усмерава ток предистражног поступка, али и покреће истрагу и непосредно спроводи доказне радње. Већи степен ангажовања јавног тужиоца у складу је са основном функцијом кривичног гоњења и доприноси повећању ефикасности кривичног поступка.

У предистражном поступку јавни тужилац предузима радње с циљем проактивног поступања у откривању кривичних дела, прикупља доказе и процесуира делинквенте. Реч је о изузетно одговорном и захтевном овлашћењу јавног тужиоца, које се испољава на различите начине пре или након формалног подношења кривичне пријаве од стране полиције. Ако је поднета кривична пријава, јавни тужилац је дужан да размотри своју стварну и месну надлежност и уколико оцени да није надлежан, дужан је да кривичну пријаву достави надлежном јавном тужиоцу, а ако јесте, да настави даљи рад. Уколико је реч о кривичном делу за које се гони по службеној дужности, али су наводи кривичне пријаве нејасни, или недовољно поткрепљени доказном грађом, јавни тужилац иницира одређене провере. Он може сам да изврши провере, поднесе захтев за прикупљање потребних обавештења полицији, или захтев за пружање потребних обавештења другим државним органима, правним лицима и другим субјектима, ради оцене вероватности одређених навода или кривичне пријаве поднете од стране оштећеног или трећег лица.

Без обзира на начин, јавни тужилац мора бити у прилици да несметано и брзо дође до релевантне чињеничне и доказне грађе како би извршио провере, конструктивно и детаљно размотрио списе и одлучио о даљем кривичном гоњењу или заштити јавног интереса. То подразумева спровођење планирања, координирање рада других субјеката и тактичко деловање. Када поднесе захтев за прикупљање потребних обавештења полицији, јавни тужилац усмерава и прати рад полиције, тражи од полиције да га обавештава о предузетим мерама и радњама и након достављања комплетног извештаја оцењује да ли има довољно основа за кривично гоњење. Предмет захтева за прикупљање потребних обавештења полицији је проналажење и прикупљање материјалних доказа, обављање разговора са учесницима кривичноправног догађаја. Службене белешке дате од стране грађана у полицији, иако немају доказну снагу, могу бити значајан параметар за одлуку јавног тужиоца о испитивању одређених лица у својству сведока у фази истраге. У случају да је полиција оперативним радом прибавила одређене податке, она даље у консултацији са јавним тужиоцем открива учиниоца и кривично дело и обезбеђује трагове кривичног дела и предмете који могу бити коришћени као доказ.⁹⁷³ Важан и сложен задатак јавног тужиоца је и усклађивање криминалистичких и кривичнопроцесно правних правила у свакодневној

⁹⁷²Чл. 608 ЗКП, с тим што је у поступцима за кривична дела за која поступа јавно тужилаштво посебне надлежности, то тужилаштво руководиоца истраге од 15. јануара 2012. године.

⁹⁷³Чл. 286 ЗКП.

пракси. Криминалистички рад и процесна активност се заснивају на два различита мисаона процеса, криминалистика на чињенично-научном, а процесна на нормативно–правном. Ова два метода треба ускладити и наћи им заједнички именитељ. То није нимало лако, јер се криминалистика користи различитим методима и средствима које треба прилагођавати већ постојећим, фиксним процесним нормама.⁹⁷⁴

Јавни тужилац у овој фази има право императивног усмеравања других државних органа, првенствено полиције, који су дужни да поступају по његовом захтеву.⁹⁷⁵ Такође, има и обавезу старања о законитом прикупљању релевантне доказне грађе и одговоран је за обезбеђење поштовања процесних форми радњи предузетих од стране полиције. С тим у вези, поступање по закону када је у питању прикупљање доказа није апстрактан и формалистички захтев, него је од основне важности за правичност кривичног суђења.⁹⁷⁶ Ниједан суд се не може, без штете по правилно функционисање правосуђа, ослонити на доказе који су стечени не само неправичним средствима, већ пре свега незаконито. Полиција је обавезна да поступа по захтевима и налозима јавног тужиоца, да сачињава извештаје о предузетим оперативно-тактичким мерама и радњама, које у најкраћем року доставља јавном тужиоцу, ради одређивања даљег правца рада. Руковођење и надзор над радњама полиције у предистражном поступку не треба схватити као спутавање иницијативе овлашћених службених лица, него управо супротно и они морају исказати максималан степен креативности приликом спровођења задатака датих од јавног тужиоца⁹⁷⁷ уз уредно предузимање криминалистичко-форензичких радњи и мера.

Иако постоји обавеза и других државних органа да пружи потребна обавештења јавном тужиоцу, те чак и у случају да у предистражном поступку јавни тужилац прикупи доказе без ангажовања полиције, за хапшење осумњиченог нужно је деловање полиције и поступање по налогу јавног тужиоца. То указује да је синхронизовано и функционално поступање јавног тужиоца и полиције фундаментално за успешне резултате предистражног поступка, примену виших стандарда у раду и њихово константно развијање. Ово је посебно изражено у предметима организованог криминала, корупције и тероризма јер се захтева проактивно деловање, разрађивање стратегије за прикупљање доказа и предлагање судији за претходни поступак посебних доказних радњи. Експлоатацију тих радњи прати полиција, која је дужна да доставља периодичне извештаје јавном тужиоцу, као и да реферише све битне кривичноправне догађаје како би јавни тужилац могао да оцени ефикасност спровођења посебних доказних радњи и њихову снагу ради идентификације осумњичених, радњи кривичног дела и повезивања у једну целину.

Поступање јавног тужиоца у предистражном поступку протеже се и на случајеве са дежурства, приликом којих полиција реферише све актуелне догађаје, из којих могу произаћи основи сумње да је учињено кажњиво дело. Јавни тужилац основне и више инстанце је током редовних дежурстава у обавези да изврши анализу конкретног чињеничног стања, саопшти полицијском службенику правну квалификацију кривичног дела и наложи радње које је потребно даље предузети уколико се ради о непознатом учиниоцу кривичног дела. Када је осумњичени познат, јавни тужилац у зависности од врсте и квалитета доказа, као и тежине учињеног кривичног дела, овлашћен је да повери полицији саслушање осумњиченог у присуству браниоца,⁹⁷⁸ да нареди његово спровођење на

⁹⁷⁴ Иштван И. Фејеш, „Начело правичног суђења и криминалистичка знања јавног тужиоца“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2017, 58.

⁹⁷⁵ Милан Шкулић, *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, 104.

⁹⁷⁶ Законитим прикупљањем доказа уз право одбране да оспори доказе и презумцијом невиности бавио се и ЕСЈП у пресуди ЕСЈП *Schenk v. Switzerland*, 10862/84, 12. јул 1988. године.

⁹⁷⁷ А. Фалацић, М. Јањић, „Сарадња тужиоца и осл. полицијских агенција са аспекта ефикасности откривања и доказивања кривичних дјела према Закону о кривичном поступку БиХ“, *Размена теоријских и практичних искустава везаних за рад по моделу тужилачке истраге и концепту адверзијалног кривичног поступка* (ур. Александар Р. Ивановић), Универзитет у Новом Пазару, Сјеница, 4-5. април 2014. године, 67.

⁹⁷⁸ Чл. 289 ЗКП.

саслушање приликом полицијског хапшења,⁹⁷⁹ да осумњиченом одреди задржавање ради саслушања,⁹⁸⁰ да тражи од полиције да кривичну пријаву поднесе редовним путем или када нема довољно доказа, да тражи да наставе са даљим оперативним радом. Аналогно наведеном, дежурство јавног тужиоца има две форме, активно, када и сам предузима доказне радње нпр. саслушање осумњиченог, препознавање, увиђај или пасивно, које се одвија телефонским путем у сарадњи са полицијом, којој даје смернице за даљи рад.

У искључиву надлежност јавног тужиоца потпада одређивање *задржавања осумњиченом*, као облика лишења слободе. Ово овлашћење знатно је појачало руководећу улогу јавног тужиоца у предистражном поступку. Пошто представља лишење слободе осумњиченог, може трајати најдуже 48 сати, у ком року је јавни тужилац дужан да саслуша осумњиченог на наводе кривичне пријаве. То није произвољно овлашћење јавног тужиоца, већ је нужно да постоје разлози за притвор и представља изузетну радњу, коју би требало рестриктивно примењивати. Од професионалне процене сваког појединог јавног тужиоца зависи одређивање задржавања. Сврсисходно је одредити задржавање учиниоцима тешких кривичних дела, као што су убиство, силовање, отмица, разбојничка крађа, разбојништво, неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога, повратницима нпр. код имовинских кривичних дела, осумњиченима који су приликом извршења кривичног дела испољили нарочиту дрскост нпр. код тешких дела против безбедности јавног саобраћаја у стицају са кривичним делом непружање помоћи учиниоцу повређеном у саобраћајној незгоди кад је наступио смртни исход, као и ако је осумњичени опасан по жртву, код кривичног дела насиље у породици, ако су последице тешке, или постоји високи ризик од понављања истог кривичног дела, или је коришћено опасно оруђе или оружје и сл. Имајући у виду правне последице неоснованог лишења слободе и осуде, јавни тужилац није дужан да због пуког јавног интереса задржава и гони свако сумњиво лице, већ само ако су прикупљени конзистентни докази, на којима би могла да се заснива осуђујућа пресуда на безусловну казну затвора. Ипак, није нужно одређивати задржавање осумњиченом за лакша кривична дела, она учињена у покушају или помагањем или када нема сразмере између лишења слободе и потенцијалне кривичне санкције.

Дешавају се и ситуације да постоје основи сумње да је осумњичени одређено кривично дело учинио у стању неурачунљивости, нпр. ако је раније лечен у психијатријској болници, ако је пре извршења кривичног дела попио већу количину таблета и лечен је од болести зависности. Овом осумњиченом се не одређује задржавање, већ јавни тужилац подноси *предлог судији за претходни поступак за смеиштање осумњиченог у психијатријску установу*⁹⁸¹ и одређује комисијско психијатријско вештачење, а по добијању налаза и мишљења одлучује да ли ће поднети предлог за одређивање притвора и о даљем току истражног поступка.

Након подношења кривичне пријаве јавни тужилац има компетенције да за лакша кривична дела одлучи о примени одлагања кривичног гоњења, постојању основа сумње да је учињено кривично дело или предузимању одређених доказних радњи у скраћеном поступку.

Алтернативни начин решавања предмета применом начела опортунитета подразумева да јавни тужилац може да одлучи да против осумњиченог, против кога је поднета кривична пријава за кривично дело за које је запређена новчана казна или казна затвора до пет година, одложи кривично гоњење и наложи му да испуни једну или више законом прописаних обавеза. Ако осумњичени испуни обавезу, јавни тужилац ће одбацити кривичну пријаву, а у супротном по истеку рока за испуњење обавезе наставља кривични поступак.⁹⁸² За примену опортунитета кривичног гоњења јавном тужиоцу није потребно никакво садејство суда, и из овакве нормативне основе опортунитета, као диверзионе форме, може се закључити да је јавни тужилац постављен као стожер политике кривичног гоњења, тј. као субјект казнене

⁹⁷⁹ Чл. 291 ЗКП.

⁹⁸⁰ Чл. 294 ЗКП.

⁹⁸¹ Чл. 122 ЗКП.

⁹⁸² Чл. 283 ЗКП.

политике схваћене у ширем смислу. Тиме он одлучује да се кривичне санкције уопште не примене или да се супституишу неким парапепалним мерама друштвене реакције према учиниоцима одређених кривичних дела.⁹⁸³ Ово овлашћење јавног тужиоца не даје места самовољи овом државном органу, већ простор за оцену целисходности одлагања кривичног гоњења, који иако је у домену процене целисходности кривичног гоњења, подлеже контроли законитости и надзору од стране надређеног главног јавног тужиоца. Јавни тужилац се не може приликом доношења одлуке о примени начела опортунитета, која је једна од законом предвиђених могућности поступања, руководити личним интересом, већ јавним интересом, интересом друштва и треба да настоји и да у потоњим идентичним случајевима поступа на исти начин.

Начело опортунитета карактеристично је за ситуациона кривична дела нпр. угрожавање јавног саобраћаја, неовлашћено држање опојних дрога ако је у питању мања количина марихуане, прикривање под условом да је осумњичени неосуђиван, да није прекршајно кажњаван, те да према њему није раније одложено кривично гоњење, односно да је степен кривице низак. *Stricto sensu*, није дозвољен ни код кривичних дела код којих је предвиђена кумулативно новчана казна и казна затвора или друга кривична санкција. Ако јавни тужилац нађе да нема места примени одлагања кривичног гоњења нпр. код кривичног дела тешка телесна повреда, угрожавање сигурности, полно узнемиравање, крађа и сл. спровешће доказне радње и након тога одлучити о подношењу оптужног предлога суду или одбацивању кривичне пријаве. Ова додатна процесна, али и фактичка власт јавног тужиоца представља окосницу начела опортунитета, материјализовања тенденције снажења идеја ресоцијализације и диверзионог реаговања на криминалитет⁹⁸⁴ и у јавнотужилачкој пракси су успостављени инструменти правне хармонизације и стандардизације у примени условног одлагања кривичног гоњења, што је одговоран и слојевит задатак.

Решење о одбацивању кривичне пријаве јавни тужилац доноси и ако је осумњичени, услед стварног кајања, спречио наступање штете или је штету у потпуности већ надокнадио, а према околностима случаја изрицање кривичне санкције не би било правично када је реч о кривичним делима за која је прописана казна затвора до три године,⁹⁸⁵ као и у случају да нађе да се ради о делу малог значаја,⁹⁸⁶ односно ако степен кривице учиниоца није висок, а штетне последице су одсутне или незнатне и ако општа сврха кривичних санкција не захтева изрицање кривичне санкције. Против овог решења о одбацивању, као и решења које се доноси након испуњене обавезе у складу са начелом опортунитета није дозвољен приговор.

Нема сметњи ни да јавни тужилац *одбаци кривичну пријаву* после подношења, ако пријављено дело није кривично дело које се гони по службеној дужности, или ако постоји околност која трајно искључује кривично гоњење, нпр. застарелост, смрт осумњиченог и сл. Трећи основ за одбацивање кривичне пријаве тиче се непостојања основа сумње да је учињено пријављено, као ни друго кривично дело за које се гоњење предузима по службеној дужности, те се користи након предузимања одређених доказних радњи од стране јавног тужиоца, или пак подношења захтева за прикупљање потребних обавештења полицији, ради вршења допунских провера и прибављања нових доказа, или ако је поднета кривична пријава од стране оштећеног, а после извршене анализе достављених писмених доказа. Приликом доношења решења о одбацивању по овом основу⁹⁸⁷ треба да дође до изражаја стручност јавног тужиоца, његова способност за свестрану оцену доказа, познавање судске и

⁹⁸³ Војислав Ђурђић, „Утицај јавног тужиоца на казнену политику у новом кривичном поступку Србије“, *Казнена политика као инструмент државне политике на криминалитет* (ур. С. Бејатовић, М. Симовић, Љ. Митровић), Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Бања Лука 2014, 92.

⁹⁸⁴ С. Кнежевић (2012), 56-58.

⁹⁸⁵ Чл. 284, ст. 3 ЗКП.

⁹⁸⁶ Чл. 18 КЗ.

⁹⁸⁷ Чл. 284, ст. 1, тач. 3 ЗКП.

јавнотужилачке праксе, познавање реалних животних прилика и на крају одређена храброст да се донесе таква одлука.⁹⁸⁸

Сама по себи одлука о одбацивању кривичне пријаве је веома деликатна. С једне стране, не сме се дозволити да евентуални учинилац кривичног дела не буде гоњен, а са друге стране, није допуштено да се грађани неосновано излажу кривичном прогону и изводе на суд. С тим у вези, недоношење решења о одбацивању може бити резултат што дужег одлагања покретања кривичног поступка, чиме се чини злоупотреба власти, мада се формално не прекорачују овлашћења јавне тужбе, пошто није везана роком. Мотиви и разлози дуже временске неактивности могу бити различити: немар, алкав рад, ишчекивање повољнијег или строжег закона, однос зависности према осумњиченом, бојазан да виши орган има друкчији став, очекивање да више власти на неки начин обелодане своје мишљење о кривичној ствари и сл. Само онда када су разлози одлагања одлуке о кривичном прогону објективни, кад су, дакле, разлози и мотиви сагласни духу институције јавне тужбе нема злоупотребе власти, али се ни оно не може отегнути у недоглед. Одлука о одбацивању кривичне пријаве или о иницирању кривичног поступка треба да уследи у разумном року.⁹⁸⁹ Поред тога, неосновано покретање и вођење кривичног поступка оптерећује суд и онемогућава га да обавља своју функцију, а долази и до непотребних материјалних трошкова како за окривљеног тако и за државу. Кривични поступак који је неосновано покренут дуго траје, те су и штете од вођења таквог поступка утолико веће. Због тога приликом доношења одлуке о томе да ли кривичну пријаву треба одбацити ии не, треба да дође до изражаја стручност јавног тужиоца, његова способност за свестрану оцену података из кривичне пријаве, познавање судске и јавнотужилачке праксе, познавање реалних животних прилика и на крају одређена храброст да се таква одлука донесе.⁹⁹⁰

У пракси ређе јавни тужилац одбацује кривичну пријаву по пријему или након достављања допунског полицијског извештаја осим ако постоји евидентан основ, као што је застарелост или смрт осумњиченог, што може бити скопчано са више аргумената, међу којима су и следећи: кривична пријава је непотпуна или нејасна, јавни тужилац има одређену бојазан од усвајања приговора оштећеног од стране непосредно вишег јавног тужиоца, те врши провере, које уместо решавању могу водити одуговлачењу кривичног поступка и гомилању непотребне документације. Ово се првенствено односи на кривичне пријаве које се тичу грађанскоправног односа, где се често због сложености чињеничног корпуса и релација између учесника захтева прикупљање потребних обавештења од полиције или других државних органа или субјеката уместо систематичног разматрања навода кривичне пријаве и доношења мериторне одлуке. Треба водити рачуна о томе да је кривично право *ultima ratio* за заштиту права грађана, те да не би требало дозволити да се право на подношење кривичне пријаве злоупотребљава. Већ у иницијалној фази треба подробно и детаљно анализирати све чињенице релевантне за постојање кривичног дела за које се гони по службеној дужности. Ангажовање других учесника и укључивање полиције у предистражни поступак треба да буде сврсисходно и предузето с циљем остварења процесне економије и на то треба да пази јавни тужилац.

Непосредно више јавно тужилаштво одлучује као другостепени орган *по приговору* изјављеном против одлука донетих у првом степену.⁹⁹¹ Ради се о инстанционој контроли законитости и правилности решења о одбацивању кривичне пријаве или наредбе о обустави истраге и претпоставља темељну анализу процесних радњи које су предузете од стране непосредно нижег јавног тужиоца и детаљно разматрање разлога за негативну одлуку, с обзиром на то да приговор оштећеног може бити одбијен као неоснован, усвојен када може бити наложено нижем јавном тужиоцу да предузме одређене доказне радње или допуну истраге, или пак приговор може бити одбачен ако је неблагоприятан или недозвољен.

⁹⁸⁸ Д. Јовановић (1997), 174.

⁹⁸⁹ В. Ђурђић (1996), 347-348.

⁹⁹⁰ Д. Јовановић (1997), 174.

⁹⁹¹ Чл. 51 ЗКП.

4.15.2. Овлашћења јавног тужиоца у истрази

Из органа са пасивном функцијом, која се манифестовала превасходно кроз канцеларијски рад, јавни тужилац је преображен у конструктивног чиниоца истраге, који делује у јавном интересу, који треба да пружи странкама и другим учесницима у кривичном поступку јаке гаранције непристрасности, независности и ефикасности. Тужилачка истрага, као облик организовања кривичног поступка, је у литератури, као и у пракси оспоравана уз критике да јавно тужилаштво нема кадровски капацитет, да истрагу може законито да спроводи искључиво истражни судија, да је нови концепт јавнотужилачке истраге спој неефикасности и неправичности,⁹⁹² да су права окривљених у знатној мери угрожена, да постоје веће могућности да се случај реши мимо суда путем механизма тзв. преговарачке правде⁹⁹³ и сл. Ипак, ови аргументи се не могу прихватити јер се заснивају на раније важећој организацији јавног тужилаштва и премиси да је сврха поступања јавног тужиоца противна интересима одбране и искључиво усмерена на прикупљање доказа који иду на штету окривљеном.

После подношења кривичне пријаве за кривична дела за која је запређена казна затвора од осам година или тежа казна, јавни тужилац доноси наредбу о спровођењу истраге.⁹⁹⁴ У питању је формални акт којим се покреће истрага против осумњиченог за ког постоје *основи сумње* да је учинио кривично дело. Иако према законској формулацији одговара најнижем степену сумње у контексту скупа чињеница које посредно указују да је одређено лице учинилац, у пракси у претежном броју случаја постоји тзв. основана сумња, односно постоје докази који непосредно терете осумњиченог за конкретно кривично дело. Нелогично је да се исти степен сумње тражи и за вођење предистражног поступка, те се не види практична потреба за раздвојеношћу од истраге поготово ако се узме у обзир да скоро све радње које се предузимају у истрази могу се предузети и у предистражном поступку.⁹⁹⁵ Осим тога, истрага се покреће за тежа кривична дела и често се предлаже судији за претходни поступак одређивање притвора осумњиченом, за шта се тражи основана сумња да је осумњичени учинио кривично дело. Пошто је основана сумња облигаторан степен сумње за одређивање притвора, у том смислу би требало и законском формулацијом повећати степен сумње и за покретање истраге. Овакав став заснива се на чињеници да се истрага покреће на основу кривичне пријаве поднете од стране полиције, чијем састављању је претходило предузимање мера и радњи у предистражном поступку и од стране јавног тужиоца.

У пракси готово да нема случаја да се на основу кривичне пријаве оштећеног аутоматски доноси наредба о спровођењу истраге, већ претходно јавни тужилац захтева прикупљање потребних обавештења. То има позитивне последице, које се огледају у поступању по кривичним пријавама са одговарајућом доказном грађом, јер јавни тужилац не прихвата необразложене и непоткрепљене кривичне пријаве, али и негативне консеквенце, премда јавни тужилац мора у истрази да предузима доказне радње, јер службене белешке о обавештењима примљеним од грађана у полицији немају доказну снагу, што води дуплирању изјава учесника догађаја, а самим тим и дужем трајању истраге. Такође, постоји законска могућност да истрага буде покренута против непознатог учиниоца када постоје основи

⁹⁹² Милан Шкулић, „Нови српски Законик о кривичном поступку као пример штетног раскида са основним принципима континентално-европског кривичнопроцесног модела“, *Конпра*, 1/17, 52.

⁹⁹³ В. Бајовић (2019), 550.

⁹⁹⁴ Чл. 296 ЗКП.

⁹⁹⁵ Војислав Ђурђић, „Уређење претходног кривичног поступка Србије – *de lege lata*, *de lege ferenda*“, *Кривично законодавство – de lege lata et de lege ferenda* (ур. М. Павић), Министарство правде Републике Српске, Приједор 2015, 79.

сумње да је учињено кривично дело,⁹⁹⁶ али је у противречности са руководећом улогом јавног тужиоца у предистражном поступку, када прикупља доказе и настоји да у сарадњи са полицијом открије идентитет учиниоца кривичног дела. У пракси јавни тужилац доноси наредбу о спровођењу истраге претежно против познатог учиниоца, те у предметима у којима је познат идентитет једног саокривљеног, против њега спроводи истрагу, а против другог евентуално доноси наредбу о проширењу истраге ако у међувремену буде откривен.

Наредба о спровођењу истраге доноси се пре или непосредно после прве доказне радње коју су предузели јавни тужилац или полиција у предистражном поступку, а најкасније у року од тридесет дана од дана када је јавни тужилац обавештен о првој доказној радњи коју је полиција предузела. Рок за доношење наредбе о спровођењу истраге није прецизан, јер се везује за обавештење јавног тужиоца о првој доказној радњи коју је предузела полиција у предистражном поступку. То није адекватно с обзиром на то да у великом броју случајева ова процесна фаза изискује дуготрајан и исцрпан рад, прикупљање писмене документације, достављање анализе трагова кривичног дела од стране референтних установа, а и у домену је овлашћења полиције, која нпр. може да предузме радњу претресања и на тај начин „присили“ јавног тужиоца да отвори истрагу без обзира на његов став.⁹⁹⁷ Следствено томе, целисходније је, а и чешће у пракси, наредбу о спровођењу истраге доносити након саслушања окривљеног. Ако јавни тужилац након саслушања окривљеног подноси судији за претходни поступак предлог за притвор, дужан је да без одлагања донесе наредбу, а у супротном то чини у року од 30 дана.

Поставља се питање и шта ако наредба о спровођењу истраге не буде донета правовремено и шта уколико буду предузете доказне радње без формалног доношења наредбе? Прекорачење инструктивног рока од стране јавног тужиоца фактички иде у корист окривљеном, јер у службеним евиденцијама није заведен податак да је против њега покренута истрага, али може отворити поље за оспоравање законитости доказа током истраге од стране одбране, те би требало такву праксу избегавати. Против наредбе о спровођењу истраге није предвиђен правни лек, што је манифестациони облик руководеће истражне улоге јавног тужиоца. Такво решење је у научним круговима критиковано⁹⁹⁸ и ова одредба је очигледно неуставна.⁹⁹⁹ Њена уставност се практично не може „исправити“ одлучивањем Уставног суда, који није законодавац, тј. наравно, не може да решава проблем тзв. недостајућих норми, што у конкретном случају значи да Уставни суд не може да пропише могућност улагања жалбе суду против одлуке о спровођењу истраге.¹⁰⁰⁰

Јавном тужиоцу на располагању стоји и могућност закључења *споразума о признању кривичног дела*, који са окривљеним може закључити од доношења наредбе о спровођењу истраге до завршетка главног претреса.¹⁰⁰¹ Детерминисање у закону тренутка од када је могуће закључити споразум је излишно, посебно што нема сметњи да се закључи за кривична дела за која је предвиђено вођење скраћеног кривичног поступка одмах након подношења кривичне пријаве. Ово је битан процесни институт, којим је омогућено преговарање и усаглашавање воље јавног тужиоца и окривљеног у погледу кривичне санкције и кривичних дела за која ће окривљени бити осуђен.¹⁰⁰² Премда се приговара овом

⁹⁹⁶ Чл. 295, ст. 1, тач. 2 ЗКП.

⁹⁹⁷ Горан Илић, „Положај јавног тужиоца према новом ЗКП Србије“, *Савремене тенденције кривичнопроцесног права у Србији и регионална кривичнопроцесна законодавства (нормативни и практични аспекти)* (ур. А. Петровић и И. Јовановић), Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2012, 67.

⁹⁹⁸ М. Шкулић (2017), 54.

⁹⁹⁹ Чл. 32, ст.1 УРС гарантује, између осталог, да свако има право да о основаности сумње која је била разлог за покретање поступка против њега јавно расправи и одлучи суд.

¹⁰⁰⁰ Милан Шкулић, „Један поглед на Законик о кривичном поступку у контексту улоге Уставног суда и односа између кривичног процесног права/кривичног права и уставног права“, зборник радова 43. сусрета Копаоничке школе природног права Слободан Перовић *Примена права и правна сигурност* (ур. Ј.С. Перовић Вујачић), Београд, 2021, том I, 422.

¹⁰⁰¹ Чл. 313, ст. 1 ЗКП.

¹⁰⁰² Чл. 314 ЗКП.

институту англоамеричког права да има за последицу да јавни тужилац постаје и главни „пресудитељ“ и стварни носилац власти кажњавања,¹⁰⁰³ његова суштина је, с једне стране, брже окончање поступка, а, с друге стране, давање уступака окривљеном у виду блаже санкције, како би се стимулисао да прихвати сарадњу са јавним тужилаштвом.¹⁰⁰⁴ Преговарачку улогу има и окривљени, кога обавезно заступа бранилац, који и улазе у преговоре са јавним тужиоцем око кривичних дела и врсте кривичне санкције због постојања доказа да је окривљени учинио кривична дела за које се терети, с циљем да избегне исцрпно и дуготрајно суђење. Суд располаже прерогативама да провери и оцени да ли је признање окривљеног поткрепљено и другим доказима пре него што донесе пресуду којом прихвата споразум, уз могућност да одбаци споразум ако јавни тужилац или окривљени не приступе на рочиште за одлучивање.¹⁰⁰⁵ Често предлог кривичне санкције ставља јавни тужилац, који мора да поштује законска ограничења приликом преговарања са окривљеним око кривичне санкције, како би била законита и правична, сразмерна околностима конкретног случаја. Када је у питању казна, примарно је могућа она мера која је у оквиру конкретног законског распона кажњавања тј. посебног законског минимума и максимума, а супсидијарно изузетно, долази у обзир и мера казне која је испод посебног законског минимума.¹⁰⁰⁶ Од велике важности је усагласити тужилачку праксу у овом домену, ради избегавања да поједина јавна тужилаштва утврђују преблагу, а поједина строжу казну, или пак да подлежу казненом популизму, који излази у сусрет репресивним тежњама јавности.¹⁰⁰⁷

У истрази јавни тужилац спроводи *доказне радње*, а уобичајни ток је да прво саслуша осумњиченог, испита сведоке, а затим одреди вештачење, мада нема законских сметњи да на други начин планира њихово извођење. Јавни тужилац поставља осумњиченом браниоца по службеној дужности, јер је прописана обавезна одбрана када се кривични поступак води за кривична дела за која је запређена казна затвора од осам година или тежа казна, што произлази из функције органа поступка јавног тужилаштва. Има дужност да браниоцу осумњиченог упуту позив да присуствује испитивању сведока или вештака,¹⁰⁰⁸ чиме се обезбеђује одбрани да узме активно учешће и непосредно прати вођење истраге. Бранилац и осумњичени могу и самостално прикупљати доказе и материјал у корист одбране¹⁰⁰⁹ и приложити их у предмет, а могу и предложити јавном тужиоцу да предузме одређене доказне радње. У случају да јавни тужилац одбије такав предлог, одбрана може тражити од судије за претходни поступак да наложи јавном тужиоцу да предузме доказну радњу.¹⁰¹⁰ Јавни тужилац изводи у току истраге и неутралне доказе, чији исход није могуће унапред предвидети, те тако одређује медицинско вештачење, саобраћајно-техничко вештачење, које поверава сталним судским вештацима, који свој налаз и мишљење дају на основу објективних и егзактних параметара, који могу ићи како у корист, тако и на штету окривљеног. Сведоци могу дати различите исказе, који не морају нужно ићи у прилог чињеничном стању и правној квалификацији описаној у наредби о спровођењу истраге у смислу да се дешава да се сведоци не сећају спорног догађаја, да немају субјективан став према учињеном кривичном делу итд. Када испитује сведоке, јавни тужилац је дужан да води рачуна о посебно осетљивим сведоцима и да жртви приступи на обазрив начин, односно не сме занемарити постојање трауме код жртве, мора поштовати специфичност психичког стања жртве и предузети све мере како би што више ублажио негативне последице трауме, и

¹⁰⁰³ В. Бајовић (2019), 550.

¹⁰⁰⁴ И. Дузлевски, Н. Пантелић, *Приручник за кривични поступак*, Службени гласник, Београд 2020, 250.

¹⁰⁰⁵ Чл. 316, ст.1, тач. 2 ЗКП.

¹⁰⁰⁶ Милан Шкулић, „Споразум о признању кривице“, *Правни живот*, 10/2009, том II, 293-294.

¹⁰⁰⁷ Зоран Стојановић, „Казнени распони и репресивност кривичног законодавства – упоредноправна анализа“, *Crimen*, 1/2020, 9.

¹⁰⁰⁸ Чл. 300 ЗКП.

¹⁰⁰⁹ Чл. 301 ЗКП.

¹⁰¹⁰ Чл. 302 ЗКП.

истовремено не би смео да занемари професионалне стандарде,¹⁰¹¹ што указује на комплексност јавнотужилачких задатака у истрази.

Рок за завршетак истраге је шест месеци и у супротном јавни тужилац је дужан да обавести непосредно вишег јавног тужиоца о разлозима због којих истрага није завршена. У притворским предметима истрага се завршава у законом предвиђеном року, а у осталим предметима због велике оптерећености јавног тужилаштва, недостатка кадровских и техничко-просторних услова, као и разлога на страни других учесника (нпр. недолазак сведока, већи број доказних радњи и сл.) истрага траје дуже. Томе доприносе и поједина законска решења, те тако, иако је јавни тужилац орган истражног поступка, не може да новчано казни сведоке који нису приступили на испитивање, а уредно су позвани и свој изостанак нису оправдали, већ то мора да тражи од судије за претходни поступак,¹⁰¹² који врши дисциплинску власт према учесницима поступка. Није спорно да судија за претходни поступак треба да одлучује о тежим мерама за обезбеђење присуства окривљеног и несметано вођење кривичног поступка, али новчано кажњавање сведока, као и давање сагласности за испитивање сведока у случајевима када је окривљени недоступан дестабилишу улогу јавног тужиоца и воде одуговлачењу истраге. Судија за претходни поступак издваја из списка незаконите доказе и полицијска обавештења и чува их одвојено од осталих списка и доноси наредбу о издавању потернице на предлог јавног тужиоца.

У току истраге јавни тужилац може донети *наредбу о проширењу истраге* против другог лица или за ново кривично дело,¹⁰¹³ и може *наредбом прекинути истрагу* ако наступе сметње у виду душевне болести осумњиченог након учињеног кривичног дела, околности које привремено спречавају гоњење или бекства и недоступности осумњиченог.¹⁰¹⁴ Међу основима за прекид истраге постоји једна контрадикторност, која се огледа у прописивању да јавни тужилац може наредбом да прекине истрагу када је осумњичени у бекству или иначе није достижан државним органима, а потом да предложи да се према осумњиченом одреди притвор.¹⁰¹⁵ Суштина прекида истраге јесте да су претходно предузете све процесне радње, а супротно поступање могло би довести до губитка одређених доказа који након наставка истраге више не би било могуће прикупити.¹⁰¹⁶ Јавни тужилац зауставља сваки даљи рад на предмету до престанка сметњи које су проузроковале прекид, те би било логично прво предложити одређивање притвора осумњиченом, сачекати да судија за претходни поступак о томе одлучи, а затим прекинути истрагу, због чега је законска поставка нетачна и непрецизна.

Наредбу о обустави истраге и одустанку од кривичног гоњења јавни тужилац доноси ако дело за које се води истрага није кривично дело, а нема услова за примену мере безбедности, ако је наступила застарелост кривичног гоњења, или је дело обухваћено амнестијом или помиловањем или постоје друге околности које трајно искључују кривично гоњење или ако нема довољно доказа за оптужење, што је и најчешћи разлог за обуставу истраге.

Међутим, ако нађе да је чињенично стање разјашњено и да има довољно доказа за оптужење, јавни тужилац ће донети *наредбу о завршетку истраге* и у року од петнаест дана подићи оптужницу.¹⁰¹⁷ За прекорачење или пропуштање овог рока закон не везује никакве правне последице, те је за јавну тужбу овај рок инструкционог карактера и одсликава положај заступника јавне тужбе као државног органа.¹⁰¹⁸ Ипак, он намеће дужност јавном

¹⁰¹¹ Е. Шаљић, Г. Јекић Брадајић, „Заштита људских права и улога тужилаштва (Нови ЗКП)“, Размена теоријских и практичних искустава везаних за рад по моделу тужилачке истраге и концепту адверзијалног кривичног поступка (ур. А. Р. Ивановић), Универзитет у Новом Пазару, Сјеница, 4-5. април 2014. године, 129.

¹⁰¹² Чл. 101, ст.1 ЗКП.

¹⁰¹³ Чл. 306 ЗКП.

¹⁰¹⁴ Чл. 307 ЗКП.

¹⁰¹⁵ Чл. 307, ст.3 ЗКП.

¹⁰¹⁶ Горан П. Илић et al., *Коментар Закона о кривичном поступку*, ЈП Службени гласник, Београд 2012, 659.

¹⁰¹⁷ Чл. 331, ст. 2 ЗКП.

¹⁰¹⁸ В. Ђурђић (1996), 349.

тужиоцу да савесно и ажурно поступа и спречи повреду права или интереса других процесних субјеката, окривљеног или оштећеног која би настала грубим пролонгирањем доношења мериторне одлуке.

Уколико утврди да је потребно предузети нове доказне радње или у случају да буде усвојен приговор оштећеног изјављен против наредбе о обустави истраге, или ако оптужница буде враћена од стране ванпретресног већа у поступку испитивања на допуну истраге,¹⁰¹⁹ јавни тужилац је дужан да донесе *наредбу о допуни истраге*¹⁰²⁰ и предузме додатне радње с циљем правилног и потпуног утврђивања чињеничног стања. Дакле, у истрази јавни тужилац иступа као орган поступка и дужан је да изводи доказе који могу ићи у корист и на штету окривљеног и да прикупи довољно доказа у складу са начелом легалитета кривичног гоњења за постојања оправдане сумње да је окривљени учинио кривично дело које му се ставља на терет.

У литератури постоје ставови да је јавном тужоцу немогуће да задржи непристрасност у поступку који је страначки конципиран са образложењем да су функције оптужбе и непристрасног утврђивања чињеничног стања психолошки неспојиве.¹⁰²¹ Ипак, као орган поступка јавни тужилац треба да буде објективни истражитељ, који је дужан да непристрасно и независно спроводи доказне радње у корист и на штету осумњиченог,¹⁰²² да прикупи више различитих доказа хитно и без одуговлачења. Циљ истраге мора се састојати у прикупљању кредибилне доказне грађе, из које се потпуно и аргументовано може утврдити тачан след догађаја који су претходили спорном кривичноправном догађају, као и поступци учиниоца. Она мора бити подобна да се на њој заснује мериторна јавнотужилачка одлука, било да је реч о решењу о одбацивању кривичне пријаве, наредби о обустави истраге или пак оптужном акту. Искључиво кроз објективно и делотворно поступање и утврђивање меродавног смисла закона јавни тужилац може дати допринос прогресивном развоју кривичног процесног права и јачању свог положаја.

4.15.3. Овлашћења јавног тужоца на главном претресу

Главном претресу претходи израда оптужног акта од стране јавног тужоца. Јавни тужилац у редовном кривичном поступку након завршетка истраге подноси оптужницу суду. Јавни тужилац је овлашћен да поднесе непосредну оптужницу без покретања истраге ако прикупљени подаци о кривичном делу и учиниоцу пружају довољно основа за оптужење,¹⁰²³ али су у пракси ове ситуације ретке, првенствено из разлога што суд у поступку испитивања оптужнице враћа списе, ради извођења доказа водећи се тиме да је потребно извести све доказе пре отпочињања главног претреса. То је, с једне стране, нецелисходно и неефикасно, а са друге стране „присиљавајући“ јавног тужоца да изведе одређене доказе, које он није желео да изведе, на главном претресу лишава га тактике, коју супротна страна свакако има, јер своје доказе још није ни презентовала јавном тужоцу, а ради се о фази када је кривични поступак страначки и сувишно је за једну чињеницу предлагати велики број доказа, када се она може са сигурношћу доказати одређеним бројем доказа, за које јавни тужилац сматра да су довољни за доказивање.¹⁰²⁴ У скраћеном поступку јавни тужилац може на основу саме

¹⁰¹⁹ Чл. 337, ст. 3 и ст. 4 ЗКП.

¹⁰²⁰ Чл. 311 ЗКП.

¹⁰²¹ Jeffrey D. Jackson, „Two Methods of Proof in Criminal Procedure“, *The Modern Law Review*, vol.51, no.5, London, 1988, 559.

¹⁰²² Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, adopted up to and including the Venice Commission's 112th Plenary Session (6-7 October 2017), CDL-PI (2018)001, 11 November 2018, 8.

¹⁰²³ Чл. 331, ст. 5 ЗКП.

¹⁰²⁴ Милица Вујанић-Ђорђевић, „Испитивање оптужнице – проблеми у пракси“, *Crimen*, 2/2015, год.VI, 191-192.

кривичне пријаве, или након предузимања појединих доказних радњи да поднесе оптужни предлог.

Оптужница, односно оптужни предлог представљају формалне акте, којима се одређује окривљени и кривично дело, које је предмет будуће пресуде. Јасан и прецизан опис кривичног дела које се окривљеном ставља на терет, правилна правна квалификација, уз прецизно навођење доказа који треба да буду изведени на главном претресу, а који треба да потврде основаност навода из оптужног акта, са убедљивим образложењем пружају гаранцију да ће оптужница издржати испитивање по поднетом одговору окривљеног на оптужницу,¹⁰²⁵ стати на правну снагу и на главном претресу након извођења доказа довести до пресуђења. Поднета оптужница, односно оптужни предлог није непроменљив акт, већ је јавни тужилац на главном претресу под одређеним условима може проширити или изменити, а могу се предлагати и нови докази уколико су они од значаја.¹⁰²⁶ Након подношења оптужнице суду процесни статус јавног тужиоца се мења у странку и идентичан је оном који има одбрана, јер има доказну иницијативу и мора активно деловати, ради убеђивања суда у тачност чињеничног стања и правне квалификације кривичног дела и исходавања осуђујуће пресуде, односно друге законите одлуке.

По потврђивању оптужнице јавни тужилац учествује на припремном рочишту, где се, као и одбрана, изјашњава о предмету оптужбе, образлаже доказе који би требало да буду изведени на главном претресу и предлаже нове доказе.¹⁰²⁷ Докази који су изведени у истрази не користе се аутоматски и рутински на главном претресу, већ сваки судија на предлог странака одлучује о њиховом извођењу, законитости и у пресуди сваки доказ понаособ цени. Као израз адверзијално постављеног главног претреса јавни тужилац сноси терет доказивања оптужбе и треба да докаже да је окривљени учинио кривично дело ближе описано у диспозитиву оптужног акта, а окривљени има право оспоравања навода јавног тужиоца тј. има на располагању процесне могућности за одбрану.¹⁰²⁸

Присуство јавног тужиоца је нужна претпоставка за одржавање главног претреса и ако не приступи, судија о томе обавештава главног јавног тужиоца, који одређује замену, а ако то није могуће, обавештава и Високи савет тужилаштва, ради предузимања даљих мера.¹⁰²⁹ На главном претресу јавни тужилац усмено излаже садржај оптужног акта, или га пак у целости усмено чита, након чега износи *уводно излагање*, на сажет и концизан начин наводи чињенице које су предмет доказивања, елаборира доказе и правна питања о којима ће се расправљати.¹⁰³⁰ Одбрана има идентичне компетенције, а суд позицију модератора са задатком да оцени која странка је имала јаче аргументе у прилог својим наводима. Увођење унакрсног испитивања сведока је имало за циљ да појача страначко надметање у судници у случају када једна од странака настоји да дискредитује и личност и исказ сведока.

У току доказног поступка јавни тужилац има овлашћење да *измени оптужницу* или предложи да се главни претрес прекине ради припремања нове оптужнице ако оцени да изведени докази указују да је чињенични корпус другачији од оног описаног у оптужници¹⁰³¹ и може проширити оптужницу ако се открије раније учињено кривично дело од стране оптуженог.¹⁰³²

По завршетку доказног поступка јавни тужилац даје *завршну реч*, у којој износи оцену доказа изведених на главном претресу, изводи закључке о чињеницама важним за одлуку, указује на одредбе кривичног и другог закона које би се имале применити, наводи

¹⁰²⁵ Чл. 336 ЗКП.

¹⁰²⁶ Д. Јовановић (1997), 178 fn.27.

¹⁰²⁷ Чл. 345, ст. 1, чл. 349 и чл. 350 ЗКП.

¹⁰²⁸ М. Шкулић (2013), 180.

¹⁰²⁹ Чл. 379, ст. 1 ЗКП.

¹⁰³⁰ Чл. 293, ст. 1 и ст. 2 и чл. 395 ЗКП.

¹⁰³¹ Чл. 409, ст.1 ЗКП.

¹⁰³² Чл. 410, ст.1 ЗКП.

олакшавајуће и отежавајуће околности које би требало узети у обзир приликом одлуке о кривичној санкцији и предлаже врсту и меру кривичне санкције.¹⁰³³

За разлику од редовног поступка, у ком јавни тужилац у завршној речи даје предлог кривичне санкције, то је дужан да учини у скраћеном поступку већ у оптужном предлогу.¹⁰³⁴ Исти случај је и приликом подношења предлога за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења у здравственој установи или на слободи према неурачунљивом учиниоцу за противправно дело које је у закону одређено као кривично дело, када се предлог јавног тужиоца креће у оквирима налаза и мишљења комисије вештака психијатријске струке. На главни претрес се поред јавног тужиоца и браниоца позива вештак из здравствене установе којој је било поверено вештачење о урачунљивости оптуженог, а оптужени само ако је његово стање такво да може присуствовати главном претресу, о чијем одржавању се обавештава и законски заступник оптуженог, односно њему блиско лице.

Рочиште за изрицање кривичне санкције је законски назив за један посебан кривични поступак чија је суштина да се, на иницијативу јавног тужиоца, а по одлуци суда, лакша кривична дела пресуђују без одржавања главног претреса. Поступак није обавезан, већ је само могућ кад се ради о кривичним делима за која се може изрећи новчана казна као главна казна или казна затвора до пет година. Суд нема овлашћење да по службеној дужности покрене овај посебан поступак, већ му је потребан захтев јавног тужиоца, а кад буде поднет, суд може изрећи само кривичну санкцију коју предложи јавни тужилац, уз сагласност окривљеног. Избор ове упрошћене форме и кривичне санкције коју треба у њој изрећи директно зависи од иницијативе и предлога јавног тужиоца, те се он јавља као субјект који непосредно утиче на судску казнену политику. Иако постоје ставови да усмеравањем кривичне ствари ка овој упрошћеној форми јавни тужилац непосредно утиче да кажњавање учинилаца буде блаже, те самим тим и судска казнена политика у целини, кад се узму у обзир сви случајеви у којима се примењује ова упрошћена процесна форма,¹⁰³⁵ то не мора бити случај, већ јавни тужилац може предложити ону кривичну санкцију за коју сматра да је правична и сразмерна тежини учињеног кривичног дела с обзиром на то да је претходно спровео доказне радње.

Несумњиво је да је осуђујућа пресуда верификација да је јавни тужилац правилно квалификовао кривичноправну радњу, да је прикупио чврсте доказе, подобне да буду основ за мериторно одлучивање од стране суда и да је својом активношћу и умешношћу на главном претресу обезбедио такав завршетак кривичног поступка. Учешће правноснажних осуђујућих пресуда у укупном збиру правноснажних и осуђујућих пресуда по оптужним актима конкретног јавног тужиоца у периоду вредновања је кључно мерило за евалуацију стручног знања и способности његове примене као критеријума вредновања рада носиоца јавнотужилачке функције,¹⁰³⁶ а такође и број потврђених оптужница, односно заказаних главних претреса по оптужним предлозима је показатељ остварености критеријума способности аналитичког мишљења и решавања правних питања.¹⁰³⁷ То не значи да је искључиви циљ јавног тужиоца у сваком задуженом предмету да исходује осуђујућу пресуду, већ у предметима у којима је он поднео оптужни акт, јер се захтева да ови иницијални акти за вођење главног претреса пред судом буду аргументовани, јасни и прецизни. Суштина је да се не подносе оптужни акти по сваку цену, посебно јер је и решење о одбацивању кривичне пријаве или наредба о обустави истраге одлука јавног тужиоца, која улази у први критеријум вредновања рада, а то је способност за доношење одлука у примереним роковима.

¹⁰³³ Чл. 413, ст. 1 ЗКП.

¹⁰³⁴ Чл. 500, ст. 1, тач. 6 ЗКП.

¹⁰³⁵ В. Ђурђић (2014), 87-88.

¹⁰³⁶ Чл. 12, ст. 1 и чл. 36, ст. 1 ПКМВР.

¹⁰³⁷ Чл. 14, ст. 1 ПКМВР.

4.15.4. Овлашћења јавног тужиоца у жалбеном поступку

Јавни тужилац као странка овлашћен је да поднесе жалбу против пресуде донете у првом степену, како на штету, тако и у корист оптуженог. Он због тога има најпотпуније право на жалбу и оптужени га не може спречити да изјави жалбу у његову корист. Јавном тужиоцу је дато право да изјави жалбу и у корист оптуженог зато што он није само странка у поступку већ и државни орган који штити законитост. Не постоје законска ограничења у погледу права јавног тужиоца да изјави жалбу у корист оптуженог, али оправданост за такву жалбу постоји углавном када је повређен закон на штету оптуженог. Јавни тужилац самостално одлучује да ли ће изјавити жалбу и у ком обиму и нема обавезу да жалбу изјави, као ни да при изјављеној жалби остане. У случајевима да се јавни тужилац одрекне од права на жалбу, не изјави жалбу или одустане од жалбе, оштећени не може да ступи на његово место као тужилац. Ако је досуђен имовинскоправни захтев на штету одузимања имовинске користи, јавни тужилац тада не побија пресуду због одлуке о имовинскоправном захтеву, већ због повреде кривичног закона пошто мера одузимања имовинске користи није изречена.¹⁰³⁸

Овај редовни правни лек са суспензивним дејством подноси јавни тужилац који је поступао пред првостепеним судом који је донео побијану пресуду уз образложење жалбених основа.¹⁰³⁹ У зависности да ли је пресуда ослобађајућа или осуђујућа, жалба се најчешће изјављује због битне повреде одредаба кривичног поступка у смислу да је изрека пресуде неразумљива, због погрешно или потпуно утврђеног чињеничног стања или због одлуке о кривичним санкцијама, нпр. ако првостепени суд није изрекао меру безбедности, а њено изрицање је по закону обавезно. Овде треба бити прецизан и јасан, јер се пресуда од стране другостепеног суда испитује у оквиру основа, дела и правца побијања који су истакнути у жалби. Вршењем надзора од стране надређених јавних тужилаштва, установљено је и да су нижестепена јавна тужилаштва показала недовољну ажурност у раду, пре свега изјављивањем стереотипних жалби због одлуке о кривичној санкцији без навођења конкретних разлога, одсуства креативности, затим недоследношћу у свом ставу, односно неизјављивањем жалби у случају преквалификације од стране суда при истом чињеничном стању, неизјављивањем жалби због битних повреда одредаба кривичног поступка и због повреде кривичног закона, које су честе код првостепених пресуда, нарочито на нивоу основног суда, неусаглашавањем законских основа због којих се првостепена пресуда побија и предлога у жалби и слично.¹⁰⁴⁰

Сужен је и ограничен простор жалбеног побијања пресуде у погледу ограничавања непотпуно утврђеног чињеничног стања само на одлучне чињенице, што имплицира рестриктивно и редуковано предлагање нових доказа и чињеница у жалби на пресуду и истовремено форсирање странака да своју доказну иницијативу максимално искористе у првостепеном поступку.¹⁰⁴¹

Када се ради о кривичним делима за које се гони по службеној дужности, судија известилац другостепеног суда доставља списе надлежном јавном тужиоцу, ради разматрања и стављања предлога. За кривична дела за која је запређена казна затвора до пет година, жалба се доставља вишем јавном тужилаштву, а за тежа дела апелационом јавном тужилаштву, која након увида враћају списе са предлогом да се подржи жалба првостепеног јавног тужиоца и донесе одговарајућа одлука. У овој фази жалбеног поступка другостепени јавни тужилац не може да измени садржину жалбе, нити жалбене предлоге на штету

¹⁰³⁸ Ј. Киурски (2014), 142.

¹⁰³⁹ Чл. 437 - 441 ЗКП.

¹⁰⁴⁰ Ј. Киурски (2014), 136.

¹⁰⁴¹ Синиша Важић, „Улога суда у утврђивању чињеничног стања и нови Законик о кривичном поступку Републике Србије“, *Савремене тенденције кривичнопроцесног права у Србији и регионална кривичнопроцесна законодавства (нормативни и практични аспекти)* (ур. А. Петровић и И. Јовановић), Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2012, 211.

окривљеног и мора да се креће у оквиру жалбених навода првостепеног јавног тужиоца, с тим што има овлашћење да укаже на апсолутно битне повреде одредаба кривичног поступка. Фактички долази до трансмисије надлежности између првостепеног и другостепеног јавног тужиоца, који заступа жалбу пред другостепеним судом на седници већа или на главном претресу.¹⁰⁴² На седници већа након што судија известилац изложи стање ствари и садржај пресуде, јавни тужилац усмено образлаже наводе жалбе и одговора на жалбу. За разлику од седнице већа која може бити одржана и у одсуству уредно позваног надлежног јавног тужиоца,¹⁰⁴³ то није случај са главним претресом, где обавезно присуствује и окривљени и његов бранилац и где се поново изводе докази. У зависности од резултата поновљеног доказног поступка, јавни тужилац може изменити оптужницу у корист оптуженог или, ако се оптужени сагласи, у целини или делимично одустати од оптужбе.

4.16. Овлашћења јавног тужиоца у поступцима по ванредним правним лековима

Разликовање између нормативног и стварног јесте простор у коме се води борба за претварање уставних норми у реалне друштвене односе, а од исхода те борбе зависи и број и врста, као и друштвени ефекат повреда уставности и законитости.¹⁰⁴⁴ Како је јавно тужилаштво заштитник законитости, али и орган под законом,¹⁰⁴⁵ Врховни јавни тужилац има право да уложи ванредни правни лек – *захтев за заштиту законитости, као изванредно правно средство, које се може поднети* по исцрпљивању права на подношење жалбе. Подноси се против правоснажне одлуке јавног тужиоца или суда или због повреде одредаба поступка који је претходио њеном доношењу, како у корист, тако и на штету окривљеног, а и након што је окривљени обухваћен актом амнестије или помиловања, или је наступила застарелост, смрт окривљеног или је казна у потпуности извршена.¹⁰⁴⁶ Овлашћење Врховног јавног тужиоца се односи на све одлуке и поступке у којима је поступао надлежни јавни тужилац, али и на одлуке и поступке у којима је оптужбу заступао супсидијарни или приватни тужилац и постоји независно од претходне употребе редовног правног лека, односно одрицања од права на изјављивање жалбе или одустанак од жалбе. Ово из разлога што ове компетенције Врховног јавног тужиоца служе како остваривању сврхе кривичног поступка тако и јавног интереса пошто захтев може бити поднет како на штету, тако и у корист окривљеног, као и након што је окривљени амнестиран, помилован или је умро, или је у потпуности издржао казну. Захтев се може поднети и ако је наступила застарелост, под којом треба разумети како застарелост кривичног гоњења, тако и застарелост извршења изречене кривичне санкције.¹⁰⁴⁷ Такође, он може произвести важан ефекат у кривичном поступку, ако је поднет у току његовог трајања против нпр. решења којим су издвојени одређени докази као незаконити, а за које је накнадно пресудом Врховног суда установљено да је побијаним решењем повређен закон у корист окривљеног.

Нижа јавна тужилаштва достављају Врховном јавном тужилаштву преко апелационог јавног тужилаштва иницијативу за подношење захтева за заштиту законитости, али то може

¹⁰⁴² Чл. 446 ЗКП.

¹⁰⁴³ Чл. 447, ст. 5 ЗКП.

¹⁰⁴⁴ А. Фира (1987), 316.

¹⁰⁴⁵ Јован Ђорђевић, „Јавно тужилаштво у новом уставном систему“, *Тридесет година јавнотужилачке организације* (ур. С. Ђаковић), Београд 1976, 80.

¹⁰⁴⁶ Чл. 483, ст. 2 ЗКП.

¹⁰⁴⁷ Горан П. Илић, „О захтеву за заштиту законитости у кривичном поступку“, *Казнена реакција у Србији*, II део (ур. Ђ. Игњатовић), Београд, 2012, 159.

да учини и друго заинтересовано лице.¹⁰⁴⁸ ЗКП-ом су прописани разлози за подношење захтева¹⁰⁴⁹ и основи побијања судске одлуке су шире постављени од жалбених основа. Повреда закона мора бити јасно и потпуно одређена и постоји ако је правноснажном одлуком или у поступку који је претходио њеном доношењу повређена одредба кривичног поступка или ако је на чињенично стање утврђено у правноснажној одлуци погрешно примењен закон.¹⁰⁵⁰ То значи да повреда закона постоји и ако је чињенично стање погрешно утврђено, јер оно представља основ за примену закона и суд може да примени закон само на оно чињенично стање које је истинито и потпуно утврђено.¹⁰⁵¹ Ипак, предмет захтева може бити само повреда материјалног или процесног закона, али не и погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање, које се утврђује на основу непосредног опажања и оцене изведених доказа од стране суда и јавни тужилац у поступку по овом ванредном правном леку више није овлашћен да овај разлог истиче као самосталан. Друга два разлога се састоје у примени закона за који је одлуком Уставног суда установљено да није у сагласности са уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима или је повређено или ускраћено људско право и слобода учесника у кривичном поступку што је утврђено одлуком Уставног суда.

Сама чињеница да о њему одлучује пресудом Врховни суд, који је строго везан предметом захтева и приликом испитивања и одлучивања мора да се креће у границама постављеним у захтеву, да окривљени једино преко браниоца може да поднесе овај захтев, јасно указује на услове стриктне професионализације, аргументованост захтева, правну анализу и уобличавање правца побијања. ЗКП не искључује ниједну повреду и не тражи да се испитује узрочна веза између повреде и донете одлуке, односно спроведеног поступка, али и не налаже обавезну употребу захтева код сваке повреде закона.¹⁰⁵² Приликом одлучивања о иницијативи за подношење овог ванредног правног средства Врховни јавни тужилац се руководи значајем повреде закона за правилну и једнообразну примену права, као и инструктивним карактером захтева за заштиту законитости који посебно долази до изражаја у случајевима доношења деклараторних одлука о захтеву. Ипак, одредба чл. 486 ст. 2 ЗКП препушта највишем суду да оцени да ли повреда закона због које је поднет захтев за заштиту законитости представља питање од значаја за правилну или уједначену примену права. Упркос доминантној улози Врховног јавног тужиоца приликом подношења захтева за заштиту законитости, окривљени располаже преференцијалним третманом, из разлога што се поступак по овом правном леку може окончати само декларативном пресудом када је покренут на штету окривљеног,¹⁰⁵³ због дејства забране *reformatio in peius*. Утврђена повреда закона пак би требало да буде искључена у свим другим предметима, те и овај ванредни правни лек има преимућство да спречи исте врсте повреда у будућим одлукама.

Јавни тужилац је овлашћен и да поднесе захтев за понављање поступка, као и бранилац, с тим што после смрти окривљеног јавни тужилац у његово име подноси овај захтев или блиска лица.¹⁰⁵⁴ ЗКП прописује разлоге за понављање поступка,¹⁰⁵⁵ а од поднетог захтева јавни тужилац може одустати.

¹⁰⁴⁸ Према подацима из годишњег извештаја о раду тада Републичког јавног тужилаштва за 2017. годину, то тужилаштво је у кривичној материји примило 1489 иницијатива за подношење захтева за заштиту законитости, од чега је 364 иницијатива одбијено, а 59 је поднето, и од тога је од стране суда усвојено 40, http://www.rjt.gov.rs/docs/SKMBT_C65218033011140_2.pdf, 17. јануар 2019. године.

¹⁰⁴⁹ Чл. 485 ЗКП.

¹⁰⁵⁰ Чл. 485, ст. 2 ЗКП.

¹⁰⁵¹ Милица Здравих, „Садржај захтева за заштиту законитости“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1968, год. LXVII, књ. XXXVII, 468.

¹⁰⁵² *Ibid.*, 471.

¹⁰⁵³ Саша Кнежевић, „Преимућства одбране“ у поступцима преиспитивања правноснажне пресуде“, *Правни живот*, 10/2009, том II, 655.

¹⁰⁵⁴ Чл. 471, ст. 1 ЗКП.

¹⁰⁵⁵ Чл. 473 ЗКП.

4.17. Кривично гоњење у ширем смислу у другим казним поступцима

Кривични гоњење обухвата како процесуирање окривљених за кривично дело у кривичном поступку, али и окривљених за прекршаје и привредне преступе, који представљају казнена дела у ширем смислу.

4.17.1. Овлашћења јавног тужиоца у прекршајном поступку

Јавни тужилац има процесни статус странке у прекршајном поступку и из њега произлазе следећа овлашћења:

1. да предузме мере ради откривања, проналажења и прибављања потребних доказа за гоњење учинилаца прекршаја и успешно вођење прекршајног поступка пред судом;
2. поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, жалбу или ванредна правна средства против одлука суда, као и да
3. предузме друге радње на које је овлашћен.¹⁰⁵⁶

Пре подношења захтева за покретање прекршајног поступка јавни тужилац предузима мере у смислу проактивног поступања у откривању, проналажењу и прибављању потребних доказа за гоњење учинилаца прекршаја и успешно вођење прекршајног поступка пред судом. Овај сегмент овлашћења јавног тужиоца деривира из руководеће позиције у предистражном поступку, када по службеној дужности иницира одређене провере када постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности и у координацији са полицијом усмерава рад органа унутрашњих послова ради откривања учинилаца и прикупљања доказне грађе, што је од основне важности за правичност кривичног суђења.¹⁰⁵⁷ Током редовних дежурстава полиција реферише јавном тужиоцу све актуелне догађаје, из којих могу произаћи основи сумње да је учињен прекршај, и тада упућује полицијског службеника да даље консултује дежурног судију прекршајног суда, ради детерминисања догађаја и процесуирања криваца на адекватан и кохерентан начин. Овакво деловање се најчешће односи на случајеве нарушавања јавног реда и мира и кршења прописа из области безбедности јавног саобраћаја. Наиме, када радње осумњиченог није могуће подвести под законски опис кривичног дела нпр. насилничко понашање из чл. 344 КЗ, јер није значајније угрожено спокојство грађана или није дошло до тежег ремећења јавног реда и мира, онда је упутно да учинилац одговара за прекршај из чл. 8 или чл. 9 Закона о јавном реду и миру¹⁰⁵⁸ у зависности од околности конкретног случаја.

У пракси се јављају и *гранични случајеви* када на самом дежурству није могуће дати коначну консултацију, јер је нпр. пријављена повреда лица у саобраћајној незгоди, али је потребно извршити лекарске прегледе да би се установили врста и степен повреда, што је објективни услов инкриминације код кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја из чл. 289 КЗ. Уколико тај услов не буде остварен, онда би полиција требало да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. Ипак, док не буду достављени лекарски извештаји о врсти и степену повреда, целисходније би било доставити извештај јавном тужилаштву, а потом у

¹⁰⁵⁶ Чл. 127, ст. 2 Закона о прекршајима - ЗоП, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16, 98/16, 91/19, 91/19, 112/22.

¹⁰⁵⁷ Законитим прикупљањем доказа уз право одбране да оспори доказе и презумцијом невиности бавио се и ЕСЈП у пресуди *Schenk v. Switzerland*, 10862/84, 12. јул 1988. године.

¹⁰⁵⁸ ЗЈРМ, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18.

зависности од повреда даље наставити кривично гоњење или ће тада јавни тужилац поднети захтев за покретање прекршајног поступка. Дешава се у пракси да повређена лица у саобраћајној незгоди не пријаве повреду у тренутку вршења увиђаја, због чега тада полицијски инспектори ни не обавештавају јавног тужиоца о саобраћајној незгоди, већ директно догађај реферишу судији прекршајног суда. Оштећени често накнадно достављају полицији лекарске извештаје о задобијеним повредама у виду истегнућа врата, те у зависности од врсте и степена повреда, као и протекла времена од настанка саобраћајне незгоде до достављања лекарске документације полицији, полиција обавештава о овим новим околностима јавног тужиоца, који може одлучити да се поднесе кривична пријава против лица које је скривило саобраћајну незгodu, или пак да се предмет решава у прекршајном поступку који је започет. Нису ретке ни ситуације физичког обрачуна између два лица, у ком је једно лице рукама задало руком ударац нпр. у главу другом лицу, када се у радњама осумњиченог не стичу елементи кривичног дела лака телесна повреда из чл. 122 ст. 2 у вези са ст. 1 КЗ, јер повреда није нанета средством подобним да тело тешко повреди, већ је реч о прекршају вређање, вршење насиља, претња или туча из чл. 9 ЗЈРМ, односно о кривичном делу лака телесна повреда из чл. 122 ст. 1 КЗ, за које се гоњење предузима по приватној тужби. Јавни тужилац тада нема законског основа за предузимање кривичног гоњења и против осумњиченог полиција подноси захтев за покретање прекршајног поступка. Уколико јавном тужилаштву буде прослеђен извештај полиције о интервенцији, јавни тужилац приликом обраде тог предмета мора извршити допунске провере ради установљивања врсте и тежине повреде. Уколико се испостави да је оштећени задобио тешку телесну повреду, јавни тужилац ће хитно проверити у којој се фази налази прекршајни поступак и када није завршен, обавестиће судију прекршајног суда да ће против осумњиченог предузети одређене доказне радње у кривичном поступку за кривично дело тешка телесна повреда из чл. 121 КЗ. С тим у вези, пресудом Врховног касационог суда¹⁰⁵⁹ одбијени су захтеви за заштиту законитости бранилаца окривљених поднети против правноснажних пресуда надлежних судова, у којима је указано да је реч о правноснажно пресуђеној ствари будући да је против окривљених пред прекршајним судом вођен прекршајни поступак због прекршаја из чл. 6 ст. 4 ЗЈРМ, који је обустављен решењем тог суда због наступања апсолутне застарелости за вођење прекршајног поступка, а тај прекршај као и кривично дело насилничко понашање из чл. 344 ст. 2 у вези са ст. 1 КЗ, за које су окривљени побијаним пресудама правноснажно осуђени, учињени су у исто време и на истом месту, од стране истих окривљених при чему постоји подударност радњи извршења и наступелих последица. Полазећи од гаранција правне сигурности у казненом праву прописане чл. 34 ст. 4 УРС, Врховни касациони суд је нашао да је прекршајни суд решењем прекинуо вођење прекршајног поступка против окривљених, због тога што је против њих покренут кривични поступак. Код таквог стања ствари прекршајни поступак се наставља када престану сметње које су изазвале прекид, односно по правноснажном окончању кривичног поступка. Међутим, прекршајни поступак у конкретном случају није настављен, већ је по сили закона, услед наступања апсолутне застарелости обустављен решењем и у конкретном случају побијаним пресудама није повређено начело *ne bis in idem*.

Ако по пријему кривичне пријаве или након достављања допунског полицијског извештаја јавни тужилац оцени да пријављено дело није кривично дело које се гони по службеној дужности, одбаћиће кривичну пријаву. Међутим, ако сматра да се у радњама осумњиченог стичу елементи прекршаја, против њега ће *поднети захтев за покретање прекршајног поступка*. Овај начин поступања карактеристичан је за саобраћајне незгоде, нарушавање јавног реда и мира, као и за евазију пореза. Док остали органи могу поднети захтев за покретање прекршајног поступка само ако су на то овлашћени посебним прописима, битна карактеристика положаја јавног тужиоца у прекршајном поступку јесте *универзализација функције прекршајног гоњења*, те јавни тужилац може да гони за сваки

¹⁰⁵⁹Кзз бр.514/2021 од 18. новембра 2021. године.

прекршај учиниоца прекршаја. Такође, значајно обележје положаја јавног тужиоца је *доминантност начела опортунитета прекршајног гоњења*. ЗоП ниједном одредбом не обавезује јавног тужиоца да покрене или преузме прекршајно гоњење. Зато се у односу на јавног тужиоца у прекршајном поступку не примењује начело легалитета. Од воље јавног тужиоца зависи да ли ће узети учешће у прекршајном поступку, што указује на закључак да је начело опортунитета прекршајног гоњења доминантно начело у односу на јавног тужиоца као процесног субјекта.¹⁰⁶⁰ Сваки јавни тужилац овлашћен је за покретање и вођење прекршајног поступка без обзира на територију за коју су месно надлежни у кривичном поступку.¹⁰⁶¹

Приликом подношења захтева за покретање прекршајног поступка јавни тужилац везан је роковима застарелости покретања прекршајног поступка, јер су они краћи него што је то случај са роковима за застарелости кривичног гоњења. Аналогно томе, прекршајни поступак се не може покренути ако је протекла једна година од дана када је прекршај учињен, а од овог правила постоје изузеци за прекршаје из области јавних прихода, царинског, спољнотрговинског и девизног пословања, за које су предвиђени рокови од пет година.¹⁰⁶² Овај посебан рок застарелости не важи за прекршаје из области јавних набавки, јер није посебно прописан Законом о јавним набавкама,¹⁰⁶³ што представља једну неусаглашеност између системских закона, коју би због важности требало изменити.

Осим о роковима застарелости, приликом подношења захтева за покретање прекршајног поступка јавни тужилац треба да има у виду да у складу са чл. 168 ст. 2 у вези са ст. 1 ЗоП за прекршаје за које се издаје прекршајни налог, а за које је законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу, није дозвољено подношење захтева за покретање прекршајног поступка. При таквом стању ствари, јавни тужилац би требало да обавести полицију која је поднела извештај да има основа да иницира вођење прекршајног поступка и издавање прекршајног налога осим ако је реч о малолетнику, коме се не може издати прекршајни налог.

У погледу процесних дејстава поднетог захтева за покретање прекршајног поступка од стране јавног тужиоца, важно је напоменути да су она изједначена као и кад је овај иницијални акт поднет од стране других овлашћених субјеката. Аналогно томе, захтев за покретање прекршајног поступка јавног тужиоца не имплицира да је прекршајни суд у обавези да мериторно одлучи онако како је јавни тужилац чињенично и правно описао прекршај, већ да је дужан да цени све битне околности, пружи ваљану аргументацију за свој став у складу са начелом слободног судијског уверења и у случају осуђујуће пресуде одмери правично прекршајну санкцију. На јавном тужиоцу, као странци, је терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности, као и прибављање и предлагање доказа, а прекршајни суд доноси решење о покретању прекршајног поступка, који потом даље спроводи.

У случају да други надлежни орган поднесе захтев за покретање прекршајног поступка за прекршај за који је предвиђена казна затвора, дужан је да о томе обавести јавног тужиоца, који ће одлучити о преузимању кривичног гоњења.¹⁰⁶⁴ Поставља се питање којим се критеријумима руководио законодавац када је одлучио да дужност обавештавања постоји само у случају тих прекршаја. С једне стране, могло би се рећи да су прекршаји за које је прописана казна затвора начелно тежи, а с друге стране, како казна затвора може бити

¹⁰⁶⁰ Младен Јеличић, „Преузимање прекршајног гоњења у прекршајном поступку“, *Годишњак Факултета безбедности*, 2019, 130.

¹⁰⁶¹ Н. Делић, В. Бајовић, *Прекршајно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018, 181.

¹⁰⁶² Чл. 84, ст. 1 и ст. 5 ЗоП.

¹⁰⁶³ *Службени гласник РС*, бр. 91/19, а он у чл. 179, ст. 1, тач. 3 прописује да Канцеларија за јавне набавке, као посебна организација, има овлашћење да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка за прекршаје предвиђене Законом о јавним набавкама, као и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, као самосталан и независан орган, који обезбеђује заштиту права у складу са чл. 197, ст. 1, тач. 9 Закона о јавним набавкама.

¹⁰⁶⁴ Чл. 128, ст. 3 у вези са ст. 1 ЗоП.

прописана само законом, ради се о прекршајима републичког ранга, односно о прописима чије се просторно важење простире на целокупној територији Републике Србије.¹⁰⁶⁵

Јавни тужилац има ингеренције да изјави жалбу против првостепене одлуке уколико је незадовољан, као и да поднесе ванредна правна средства против одлука суда увек када постоји сумња у повреду или угроженост јавног интереса, као и да предузима друге радње на које је овлашћен у складу са ЗоП и посебним прописима.

У прекршајном поступку Врховни јавни тужилац подноси *захтев за заштиту законитости* против правноснажне пресуде у року од три месеца од достављања пресуде.¹⁰⁶⁶ Он једини има активну легитимацију за подношење овог ванредног правног лека, јер она не припада другим процесним субјектима, односно ни окривљеном, ни његовом браниоцу пошто нема сходне примене ЗКП.¹⁰⁶⁷ Ограничавање круга овлашћених подносилаца захтева за заштиту законитости на само један орган може се правдати становиштем да је његова сврха заштита општег интереса и да би отварањем врата одбрани да користи овај правни лек, он могао да се преобрати у редовни.¹⁰⁶⁸

Свакако је реч о пословима Врховног јавног тужиоца који захтевају посвећеност и одлично познавање хетерогене материје и различитих судских поступака, ради, с једне стране, уочавања повреде закона, а с друге стране израде образложеног ванредног правног средства, или пак одлуке да нема места његовом подношењу. У предмету тада Републичког јавног тужиоца Птзв.бр.805/20 Врховни касациони суд је уважио захтев за заштиту законитости и донео пресуду,¹⁰⁶⁹ којом је укинуо одлуке прекршајних судова из разлога што у прекршајном поступку који је вођен према лицу које је у време када је прекршај, који је предмет поступка, учињен било старије малолетно лице, за које постоји претпоставка да не може у потпуности да се стара о својим правима и интересима због недовољне душевне развијености и узраста, у ком поступку с циљем претежнијег интереса малолетника није била искључена јавност, нити је малолетник имао браниоца. У конкретном случају прекршајни судови су занемарили чињеницу да је ЗоП у делу који се односи на прекршајни поступак према малолетнику дефинисан као *lex specialis* у односу на Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица,¹⁰⁷⁰ који је *lex generalis* и који се сходно примењује онда када у ЗоП нема посебне регулативе у односу на одређено питање.¹⁰⁷¹

Против пресуде Прекршајног суда, којом је окривљени ослобођен од одговорности за прекршај да је управљао возилом под дејством психоактивних супстанци, тада Републички јавни тужилац поднео је захтев за заштиту законитости, који је Врховни касациони суд пресудом¹⁰⁷² усвојио налазећи да је пресудама прекршајних судова учињена повреда материјалног права јер присуство психоактивних супстанци код контролисаног возача у саобраћају није условљено граничним вредностима.¹⁰⁷³

Врховни јавни тужилац има дискреционо право да процени да ли ће поднети ванредни правни лек Врховном суду након разматрања представки странака и уједно је последња инстанца која пружа грађанима продор ка путу преиспитивања одлука пред редовним

¹⁰⁶⁵ Ивана Радисављевић, „Улога јавног тужиоца у прекршајном поступку“, *Идентитетски преображај Србије – прилози пројекту 2020 - колективна монографија* (ур. И. Крстић, С. Костић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2021, 203.

¹⁰⁶⁶ Чл. 285, ст. 2 ЗоП.

¹⁰⁶⁷ Одлука Врховног касационог суда Кзз Пр.4/2015 од 11. фебруара 2015. године.

¹⁰⁶⁸ Г. П. Илић (2012), 158.

¹⁰⁶⁹ Кзз. Пр. бр.34/2020 од 21. јануара 2021. године.

¹⁰⁷⁰ *Службени гласник РС*, бр. 85/05.

¹⁰⁷¹ Сентенца Примена одредаба главе XXXIII Закона о прекршајима према малолетницима уз сходну примену Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица у прекршајној материји, Билтен Републичког јавног тужилаштва, 1/22, Београд, 127-129.

¹⁰⁷² Кзз.Пр.бр.10/2021 од 25. марта 2021. године.

¹⁰⁷³ Зоран Петрић, Сентенца Повреда материјалног права – чл. 265, ст. 1, тач. 4 Закона о прекршајима, Билтен Републичког јавног тужилаштва, 1/21, 179-180.

судовима, и евидентно је да и овлашћења Врховног јавног тужиоца у прекршајним поступцима нису занемарљива и маргинална и утемељена су на заштити јавног интереса.¹⁰⁷⁴

4.17.2. Овлашћења јавног тужиоца у поступку за привредне преступе

Јавни тужилац покреће поступак за привредне преступе¹⁰⁷⁵ против одговорног правног лица и одговорног лица у правном лицу. Привредни преступ је деликтна радња привредног субјекта, односно друштвено штетна повреда прописа о привредном или финансијском пословању која је проузроковала или је могла проузроковати теже последице и која је прописом надлежног органа одређена као привредни преступ.

Поступак за привредни преступ обухвата претходни поступак и фазу главног претреса. У оквиру претходног поступка подноси се пријава јавном тужиоцу за привредни преступ од стране различитих државних органа или физичких лица, а најчешће од стране органа инспекције, који су дужни да предузму мере потребне да се открије учинилац привредног преступа, да се обезбеде трагови привредног преступа и предмети који могу послужити као доказ, као и да прикупе сва обавештења која би могла бити од користи за успешно вођење поступка за привредни преступ.¹⁰⁷⁶ Такође, уколико је потребно да се предузме истражна радња која се доцније не би могла са успехом извршити, органи инспекције могу и сами да изврше привремено одузимање предмета, претресање пословних просторија и увиђај, а записници о извршеним истражним радњама достављају се јавном тужиоцу, са образложењем о потреби њиховог предузимања.¹⁰⁷⁷ Након подношења пријаве, јавни тужилац цени основаност навода и може да одбаци пријаву ако из саме пријаве проистиче да пријављено дело није привредни преступ, да је наступила застарелост гоњења или да постоје други законски разлози који искључују гоњење. Подносилац пријаве је овлашћен да изјави приговор вишем јавном тужиоцу, који ако сматра да није било основа за одбацивање пријаве, може сам покренути поступак за привредни преступ, у року од три месеца од дана одбацивања пријаве.¹⁰⁷⁸ Јавни тужилац може од надлежног органа инспекције захтевати да прикупи потребна обавештења и да предузме друге мере ради откривања учиниоца привредног преступа и обезбеђења доказа ако сматра да је потребно додатно разјашњење навода пријаве, а може да предложи и предузимање истражних радњи надлежном суду. Очигледно је да формално јавни тужилац није руководиоца истражног поступка за привредне преступе, али у пракси јавни тужилац на основу пријаве подноси оптужни предлог,¹⁰⁷⁹ што је овде преовлађујући начин поступања за разлику од кривичног поступка. Главни претрес пред судијом појединцем може бити одржан и у одсуству јавног тужиоца,¹⁰⁸⁰ који иначе заступа оптужбу пред судом.

Јавни тужилац је овлашћен да изјави жалбу против пресуде не само на штету него и у корист окривљеног правног лица, односно окривљеног одговорног лица.¹⁰⁸¹ Такође, једино је Врховни јавни тужилац активно легитимисан да против правноснажне судске одлуке којом је повређен закон или пропис о привредном преступу, као и против судског поступка који је

¹⁰⁷⁴ Верољуб М. Рајовић, „Улога јавног тужиоца у грађанском судском поступку СФР Југославије“, *Сервис Савеза удружења правника Југославије*, Београд 1965, 33.

¹⁰⁷⁵ Чл. 50, ст. 1 Закона о привредним преступима - Зпп, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, 36/77, 14/85, 10/86, 74/87, 57/89, 3/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96, 64/01, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

¹⁰⁷⁶ Чл. 87, ст. 1 Зпп.

¹⁰⁷⁷ Чл. 88 Зпп.

¹⁰⁷⁸ Чл. 89, ст. 4 Зпп.

¹⁰⁷⁹ Чл. 100, ст. 2 Зпп.

¹⁰⁸⁰ Чл. 110, ст. 1 Зпп.

¹⁰⁸¹ Чл. 120 Зпп.

претходио правноснажној судској одлуци, подигне захтев за заштиту законитости.¹⁰⁸² Овај поступак се покреће и води пред Привредним судом, као судом посебне надлежности.¹⁰⁸³

4.18. Заштита јавног интереса

Предузимање мера за заштиту јавног интереса протеже се на сва јавна тужилаштва и адекватније је постављен у односу на уставно решење пре АУРС да јавно тужилаштво предузима мере за заштиту уставности и законитости. Постоји један начелан императив који мора бити постигнут код вршења овог посла јавног тужилаштва, а он се огледа у заштити јавног интереса одређеног законом. Јавни интерес у великом делу не мора да се поклапа са оним државним, као ни са националним. Изворно, јавно је лишено те приоритетне политичке црте. Значи, код јавног није у првом реду посредни „државни разлог“: није му смисао одржавање одређене политичке гарнитуре на власти нити одређеног политичког поретка и остваривање циљева (политичких, војних, економских, културних...) актуелних властодржаца. У средишту пажње јавног интереса није држава већ друштво, заједница, али и појединци – грађани, узети и сваки понаособ и као припадници одређене целине. У том погледу јавно се примиче „општем“.¹⁰⁸⁴ То је још један аргумент у прилог тези о важности јачања самосталности јавног тужилаштва и одсуства сваког страног, диктираног призива на конкретне јавне тужиоце приликом доношења одлуке о улагању правних средстава. Морају се поставити границе унутар којих ће јавни тужиоци имати аутономну, универзалну и функционалну надлежност која ће бити изван опструктивног оквира, јер они имају конкретне надлежности, чији је циљ обезбеђење равнотеже подједнаке заштите слобода и права свих грађана и законом утврђених интереса правних субјеката.¹⁰⁸⁵

За разлику од кривичног гоњења за кривична дела за која се гони по службеној дужности, јавно тужилаштво није једино овлашћено да иницира поступке за заштиту јавног интереса, нити је искључена могућност да други субјекти употребе поједина правна средства, односно да имају активну процесну легитимацију посебно кад је реч о тзв. популарној тужби. Такође, јавног тужиоца обавезује за кривични прогон принцип официјелности, као примаран, док нпр. код одлуке о подизању ванредног правног лека постоји законска могућност извесне произвољности, јер јавни тужилац није дужан да подигне ово изванредно правно средство иако постоји повреда закона, већ је то само његово право. Ипак, овлашћења јавног тужиоца у позитивном праву нису рангирана, већ су његова обавеза са подједнаком одговорношћу за остваривање свих функција,¹⁰⁸⁶ те и она овлашћења која се односе на заштиту јавног интереса не треба да имају третман „успутне контроле“, нити да буду поље процесне пасивности јавног тужиоца. Под ове послове јавног тужилаштва потпадају:

1. подношење правних средстава у грађанским стварима;
2. подношење предлога за продужење хитних мера по Закону о спречавању насиља у породици,¹⁰⁸⁷
3. подношење правних лекова против правноснажних судских одлука у грађанским и управним стварима,

¹⁰⁸² Чл. 130 Зпп.

¹⁰⁸³ Чл. 27, ст. 3 Закона о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 10/23.

¹⁰⁸⁴ Зоран Р. Томић, „Јавни поредак: појам и структура“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2019, година LXVII, 36.

¹⁰⁸⁵ Д. Недић (1991), 38-39.

¹⁰⁸⁶ Бранислав Марковић, *Улога јавног тужиоца у заштити законитости управних аката*, Јединство Приштина 1979, 6.

¹⁰⁸⁷ Чл. 7 Закона о спречавању насиља у породици - ЗСН, *Службени гласник РС*, бр. 94/16, 10/23, који је почео да се примењује од 1. јуна 2017. године.

4. подношење правних средстава у поступку пред Уставним судом и то предлога за забрану рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице,¹⁰⁸⁸
5. отклањање нормативних несагласности ради заштите права грађана.

Иако ова листа није исцрпљена, реч је различитом спектру послова, који су повезани или деривирају из кривичног ангажмана јавног тужиоца током ког се могу појавити фактичке ситуације које могу бити основ за даље провере основа сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности, као нпр. када је у питању апсолутна ништавост уговора, који је противан јавном поретку, добрим обичајима или принудним прописима, али и за паралелно предузимање радњи од стране јавног тужиоца у другом поступку због грађанскоправне природе конкретне ствари.

Прва и друга група послова је у надлежности јавних тужилаштава основног и вишег степена, док је вршење треће групе послова подељено између нижих јавних тужилаштава и Врховног јавног тужилаштва, јер иницијатива за подношење ванредних правних лекова може потећи од сваког јавног тужиоца без обзира на врсту и степен јавног тужилаштва у ком обавља функцију. У складу са принципом хијерархије доставља се апелационом јавном тужилаштву које даје своје мишљење и све акте упућује Врховном јавном тужилаштву на даље поступање. Искључиво је Врховни јавни тужилац овлашћен да одлучи о подизању ванредног правног лека Врховном суду. Четврта група послова је такође резервисана за највишу јавнотужилачку инстанцу, јер је, као и у претходном случају, реч о изузетним и сложеним правним ситуацијама и поступцима. Иницирање пете групе послова је у домену надлежности јавних тужилаштава прве инстанце, али је њихова реализација у ингеренцији Врховног јавног тужилаштва.

4.18.1. Подношење правних средстава у грађанским стварима

Како се јавно тужилаштво конфигурисало као државни орган од уставног значаја, који има главни задатак да јавно делује, има компетенције да учествује у контроли законитости судских аката, што је израз нужности гаранција владавине права. Штитећи јавни интерес, јавни тужилац се претежно јавља као латентан заштитник законитости, али при том никад не спутавајући остале облике контроле, већ их напротив својом делатношћу чини потпунијим, ефикаснијим и заједно са њима представља монолитну целину правне заштите која је у стању да се супротстави било каквој стихији односно незаконитости.¹⁰⁸⁹

С тим у вези, јавни тужилац предузима мере с циљем заштите јавног интереса, има ингеренције да поступа не само пред кривичним судовима, већ и у грађанском поступку на основу изричитог законског овлашћења,¹⁰⁹⁰ само ако су предузете радње или акти у супротности са јавним поретком, добрим обичајима или принудним прописима. Иако су то општи, поливалентни и флексибилни појмови, сачињени су од мноштва основних принципа који важе у једном друштву, изражавају опште интересе и као такви су императивни и морају се поштовати. Утврђују се у конкретном случају и неопходно их је ускладити са правном сигурношћу.

ЗПП обезбеђује законски основ учешћа јавног тужиоца у парничним поступцима уопште. Он даље омогућава и да се посебним законом одреди ко, поред физичких и правних лица, може бити странка у поступку. На овај начин, створене су законске могућности и за

¹⁰⁸⁸Чл. 29, ст. 1, тач. 8 и чл. 80, ст. 1 Закона о Уставном суду - ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 109/07, 99/11, 18/13, 40/15, 103/15, 10/23, 92/23.

¹⁰⁸⁹Б. Марковић, 20.

¹⁰⁹⁰Чл. 214 Закона о парничном поступку - ЗПП, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13, 74/13, 55/14, 87/18, 18/20, 10/23.

учешће јавног тужиоца у парничном поступку у улози странке.¹⁰⁹¹ Позиција јавног тужиоца као државног органа чији је примарни циљ заштита јавних интереса, генерално одређује и начин његовог учешћа у грађанским судским поступцима. Јавни тужилац има процесну дужност да износи све познате чињенице и да достави све доступне доказе, као и да предузима све друге парничне радње, а не само оне које имају за циљ усвајање тужбеног захтева који је истакао. Јавни тужилац је увек, а чак и као странка у парничном поступку, заштитник јавних, а не личних, појединачних интереса ма које странке.¹⁰⁹²

У грађанској материји јавни тужилац је овлашћен да поднесе тужбу за утврђење апсолутне ништавости уговора,¹⁰⁹³ и санкција ништавости је најстрожа санкција у облигационом праву, пошто ништави уговори не производе правна дејства, на ништавост се може позвати свако заинтересовано лице и право на истицање ништавости се не гаси. Ништав уговор не постаје пуноважан када забрана или који други узрок ништавости накнадно нестане, изузев ако је забрана била мањег значаја, а уговор је извршен. Ово из разлога што се ништавим уговором вређају оквири јавног поретка, те се њихово поништење предузима ради заштите општих интереса и због тога их прати тако енергична санкција.¹⁰⁹⁴ Јавни тужилац може учествовати и као умешач, тј. интервенијент у јавном интересу у свим споровима у којима има право да поднесе тужбу, а у пракси су то углавном имовинскоправни спорови, нпр. ради спречавања недопуштених располагања странака. До мешања јавног тужиоца долази на сопствену иницијативу, или на предлог суда. Јавни тужилац пријављује учешће поднеском и то може остварити до правноснажног окончања спора. Он није умешач на страни било које од двеју странака у поступку, већ интервенише с циљем заштите јавног интереса у најширем виду, а његове радње су самосталне и независне од радњи ма које од странака.

У породичним споровима јавни тужилац може да поднесе тужбу за утврђење постојања или непостојања брака,¹⁰⁹⁵ тужбу за поништење ништавог брака,¹⁰⁹⁶ тужбу ради поништења признања очинства,¹⁰⁹⁷ тужбу за лишење родитељског права¹⁰⁹⁸ против лица које врши злоупотребу родитељског права или грубо занемарује вршење родитељских дужности тужбу за поништење усвојења,¹⁰⁹⁹ тужбу за одређивање мера заштите од насиља у породици,¹¹⁰⁰ у ванпарничном поступку подноси предлог за проглашење несталог лица за умрло.¹¹⁰¹ У овим споровима јавни тужилац је странка у тзв. формалном смислу, односно он свакако није учесник материјално-правног односа поводом кога се поступак покреће и води. Јавни тужилац у поступку за поништење брака подноси тужбу против оба супружника тзв. случај нужног супарничарства. Разлози који узрокују ништавост брака су заједнички, без обзира што их не морају оба супружника изазвати.¹¹⁰²

Јавни тужилац има активну легитимацију да поднесе тужбу надлежном суду због повреде регистрованог имена порекла, односно географске ознаке поред овлашћених корисника имена порекла, односно географске ознаке.¹¹⁰³ Могућност учествовања у поступку судске заштите у случају повреде регистроване ознаке географског порекла, као једине врсте

¹⁰⁹¹ Душица Палачковић, „Јавни тужилац у парничном поступку – за или против“, *Правни живот*, тематски број постојеће и будуће право, 12/1996, том IV, 527.

¹⁰⁹² *Ibid.*, 531.

¹⁰⁹³ Чл. 109, ст. 2 ЗОО.

¹⁰⁹⁴ Слободан Перовић, „Утицај јавног поретка на пуноважности облигационих уговора“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3/1982, год LXVIII, књ. XXXVIII новог кола књи. XCVI целокупног издања, 319.

¹⁰⁹⁵ Чл. 211, ст. 1 Породичног закона - ПЗ, *Службени гласник РС*, бр. 18/05, 72/11, 6/15.

¹⁰⁹⁶ Чл. 212, ст. 1 ПЗ.

¹⁰⁹⁷ Чл. 253, ст. 1 ПЗ.

¹⁰⁹⁸ Чл. 264, ст. 2 ПЗ.

¹⁰⁹⁹ Чл. 275, ст. 1 ПЗ.

¹¹⁰⁰ Чл. 284, ст. 2 ПЗ.

¹¹⁰¹ Чл. 58 Закона о ванпарничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 25/82, 48/88, *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15, 106/15, 14/22.

¹¹⁰² Д. Палачковић (1996), 530.

¹¹⁰³ Чл. 73, ст. 1 Закона о ознакама географског порекла, *Службени гласник РС*, бр. 18/10, 44/18.

права индустријске својине код које је заступљено овакво решење, заснива се на јавном интересу, јер се ознаке географског порекла употребљавају за обележавање природних, пољопривредних, прехранбених и индустријских производа, производа домаће радиности и услуга. Део су националног идентитета једне државе, јер ознака идентификује одређени производ као производ пореклом са територије одређене земље, региона или локалитета. Тужба може бити поднета против сваког лица које нема статус овлашћеног корисника ознаке географског порекла, а користи те ознаке за обележавање производа на које се ознака не односи, копира ознаку, користи је на паковању, рекламном материјалу или документима директно или индиректно у комерцијалне сврхе или врши други облик злоупотребе ознаке. Тужба се подноси у року од три године од дана када је тужилац сазнао за повреду и учиниоца, а најкасније у року од пет година од дана када је повреда први пут учињена. Поступак је хитан и тужба треба да садржи и тужбене захтеве, који се огледају у утврђењу повреде имена порекла, односно географске ознаке, престанак повреде имена порекла, односно географске ознаке, уништење или преиначење предмета којима је извршена повреда имена порекла, односно географске ознаке, накнаду имовинске штете и оправданих трошкова поступка, објављивање пресуде о трошку туженог, давање података о трећим лицима која су учествовала у повреди и одузимање, уништење или преиначење алата и опреме уз помоћ којих су произведени предмети којима је извршена повреда имена порекла, односно географске ознаке ако је то неопходно за спречавање повреде.¹¹⁰⁴

Јавни тужилац је овлашћен да суду поднесе предлог за забрану дистрибуције информације или другог медијског садржаја ако је то неопходно у демократском друштву и ако се у информацији позива на акт непосредног насилног рушења уставног поретка или акт непосредног насиља према лицу или групи на основу расе, националне припадности, политичке припадности, вероисповести, пола, сексуалне опредељености, родног идентитета, инвалидитета или другог личног својства, а од објављивања информације непосредно прети озбиљна и непоправљива последица чије се наступање не може спречити на други начин.¹¹⁰⁵ Може да тражи и одузимање примерака новина који садрже спорну информацију ако се сврха забране може постићи само на тај начин, односно да се забрани ширење такве информације путем другог медија.¹¹⁰⁶ Јавни тужилац овлашћен је да поднесе и предлог за доношење решења о привременој забрани дистрибуције информације до правноснажне одлуке о забрани, који поступак је хитан и суд одлучује у року од шест сати од подношења предлога.¹¹⁰⁷

Такође, у управним стварима, јавни тужилац прати правилну примену права, из разлога што органи јавне управе обављају хетерогене и многобројне послове, те је нужно обезбедити и више облика контроле њиховог рада. Оцењено је тако нпр. да је погрешан став надлежног органа старатељства изражен у решењу о постављању колизијског старатеља малолетном оштећеном да је интерес малолетног оштећеног да зна ко му је природни отац и да је повређен чл. 132 ст. 2 тач. 3 ПЗ у вези са чл. 65, чл. 265 и чл. 268 ПЗ, јер је мал. дете рођено у законитом браку својих родитеља као брачно дете, те да до сада од стране законитог оца није оспоравано очинство, при чему мал. дете има четрнаест година, да је због протека рока за подношење тужбе законити отац изгубио право на подношење тужбе, те је у интересу малолетног детета да буде рођено као брачно дете, а када дете напуни осамнаест година у смислу чл. 252 тач. 1 ПЗ уколико сматра да му законити отац није природни отац, може поднети тужбу за оспоравање очинства без обзира на рок.¹¹⁰⁸

¹¹⁰⁴ Марио Лукиновић, *Интелектуална својина*, Правни факултет Универзитет Унион, Службени гласник Београд 2022, 216.

¹¹⁰⁵ Чл. 70 Закона о јавном информисању и медијима - ЗИМ, *Службени гласник РС*, бр. 92/23.

¹¹⁰⁶ Чл. 71, ст. 2 ЗИМ.

¹¹⁰⁷ Чл. 72, ст. 1 и ст. 2 ЗИМ.

¹¹⁰⁸ Предмет УТ бр.176/2007 од 27. фебруара 2008. године, одлука Пок.сек. за здравство и соц.политику у Новом Саду бр.107-571-00002/08-02 од 10. марта 2008. године, Билтен правне праксе Републичког јавног тужилаштва, 1/2008, 56.

4.18.2. Подношење предлога за продужење хитних мера по Закону о спречавању насиља у породици

У правни систем Републике Србије хитне мере су уведене након ратификације Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици¹¹⁰⁹ доношењем Закона о спречавању насиља у породици, којим је успостављен *ex officio* систем поступања и нулта социјална толеранција на насиље у породици.¹¹¹⁰ Реч је о специјалном закону, којим је формиран тзв. *pre-crime концепт сузбијања криминалитета* у смислу интервенције јавног тужилаштва, као и полиције и суда, усмерене на спречавање, ограничавање и опомињање оних лица, чије понашање је ризично и може прерасти у вршење кривичног дела.

Иако је сагласно слову УРС, јавно тужилаштво репресиван орган, чија надлежност треба да се активира након учињеног кривичног дела (*ex post*), у поступку у ком се изричу хитне мере јавни тужилац има превентивна овлашћење премда делује с циљем откривања и елиминисања ризика од будућег, неизвесног и могућег вршења насиља у породици, као најдрастичнијег облика нарушавања права на породичан живот и физички и психички интегритет жртве. За разлику од кривичног права којим су обухваћени само најтежи облици угрожавања, односно повреде заштитног објекта, хитне мере које се изричу у паракривичном поступку обухватају и шири круг лица и екстензивнији приступ у разматрању непосредног ризика од насиља у породици.

Хитне мере за спречавање насиља у породици представљају значајан механизам превентивног карактера којим се моментално могу постићи ефикасни резултати на плану заштите жртве насиља, али и опомињања оних лица, чије понашање је ризично и може прерасти у вршење кривичног дела. Њихово изрицање претпоставља доношење одлука на основу неизвесних околности и предвиђања да је могуће вршење насиља у породици, али то не значи и њихову апсолутну примену приликом сваког пријављивања догађаја са елементима насиља у породици, већ напротив професионално и систематично разматрање свих релевантних чињеница и пружање заштите жртви тако да буде легитимна циљу због ког је она законом уведена. На тим основама је успостављен систем поступања, у ком полицијски службеник доноси наређење о изрицању хитних мера, чију законитост и основаност прво цени јавни тужилац приликом одлучивања о подношењу судији за претходни поступак предлога за продужење хитних мера привременог удаљења учиниоца из стана и мера привремене забране учиниоцу да контактира жртву насиља и прилази јој. Потом суд доноси одлуку о продужењу хитних мера. Трајање хитних мера јесте временски ограничено и таква темпорална дистанца треба да омогући да учинилац и жртва сагледају узроке конфликтног односа како би га убудуће решавали уз узајамно поштовање личности и без примене било каквог облика психичког било физичког насиља. Ако могући учинилац прекрши хитну меру која је изречена наређењем од стране полиције, или продужена решењем судије за претходни поступак, чини прекршај и може бити кажњен казном затвора до шездесет дана.¹¹¹¹ Одлука прекршајног судије има моментални репресивни карактер, али је значајна и за даље праћење конкретног случаја, анализу на групи за координацију и сарадњу, којом предводи јавни тужилац задужен за насиље у породици, и сагледавање даљих ризика од чињења насиља у породици.

¹¹⁰⁹ Закон о потврђивању наведене Конвенције, *Службени гласник РС-Међународни уговори*, бр. 12/13.

¹¹¹⁰ Зоран С. Павловић, „The drug related domestic violence, зборник“, *Дрога и наркоманија, правни, криминолошки, социолошки и медицински проблеми* (ур. М. Милићевић, И. Стевановић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2020, 329.

¹¹¹¹ Чл. 36 ЗСН.

Може се поставити питање и односа између одлуке прекршајног судије, којом је окривљени оглашен одговорним због непридржавања хитне мере да не контактира и не прилази жртви насиља, односно због прекршаја из чл. 36 ст. 1 ЗСН и пресуде кривичног суда. Одлуком Врховног касационог суда¹¹¹² одбијен је као неоснован захтев за заштиту законитости браниоца окривљеног изјављен против правноснажних пресуда судова прве и друге инстанце налазећи да основни облик кривичног дела прогањање из чл. 138а КЗ обухвата пет различитих радњи извршења и ниједна се не може поистоветити са радњом за коју је окривљени оглашен одговорним у прекршајном поступку због кршења хитних мера, нити је обухваћена изреком кривичне пресуде, због чега су оцењени као неосновани наводи браниоца да се у конкретном случају ради о пресуђеној ствари и да је побијаним правноснажним пресудама учињена битна повреда одредаба кривичног поступка из чл. 438 ст. 1 тач. 1 ЗКП.

4.18.3. Подношење правних лекова против правноснажних судских одлука у грађанским и управним стварима

Иако има улогу заштитника законитости аката донетих од стране других државних органа, јавни тужилац нема овлашћење да се меша у њихов рад, да издаје упутства или налоге за поступање, нити да поништава или укида донете одлуке, већ само има могућност покретања механизма формалне интервенције пред највишом судском инстанцом и претходно право увида у предмет у случају постојања сумње да је учињена повреда закона. Врховни јавни тужилац располаже активном легитимацијом за подношење ванредног правног лека – *захтева за преиспитивање правноснажне пресуде*¹¹¹³ ако је њоме повређен закон на штету јавног интереса без обзира на вредност спора.¹¹¹⁴ Она претпоставља посебно знање из области грађанског права првенствено у парничним и привредним споровима, ради установљивања неправилне, односно погрешне примене материјалних или процесних норми, водећи рачуна о чл. 3 ст. 3 ЗПП, у складу са којом суд неће да дозволи располагања странака која су супротна са принудним прописима, јавним поретком, правилима морала и добрим обичајима. У предмету тадашњег Републичког јавног тужиоца ГТ I бр.3667/2005 уложен је ванредни правни лек против пресуде на основу признања, којим је усвојен тужбени захтев тужилаца и поништена су решења о отказу уговора о раду закључена између тужилаца и туженог као незаконита и обавезан је тужени да по правноснажности пресуде врати све тужиоце на рад на послове које су обављали у време отказа. Према стању у списима, исто лице се појавило као тужилац, али и као лице које је у својству директора туженог привредног друштва било његов законски заступник. Наведено лице је као директор тужене стране писменим поднеском у целости признао тужбени захтев, након чега је суд ван рочишта донео пресуду на основу признања усвајајући у целости тужбени захтев. Међутим, тиме је суд дозволио располагања странака супротно чл. 3 ст. 3 ЗПП јер један од тужилаца није могао истовремено у својству заступника тужбе признати тужбени захтев.¹¹¹⁵

Врховни јавни тужилац је овлашћен да у случају подношења захтева за преиспитивање правноснажне пресуде, а чак и тридесет дана пре подношења наведеног захтева због повреде јавног интереса и спречавања тежих последица док не буде Врховни

¹¹¹²Кзз бр.7/2022 од 01. фебруара 2022. године.

¹¹¹³Чл. 421 ЗПП.

¹¹¹⁴Према подацима из годишњег извештаја о раду Републичког јавног тужилаштва за 2017. годину, то тужилаштво је у грађанско-управној материји примило 517 иницијатива за подношење захтева за преиспитивање правноснажне пресуде, 510 иницијатива је одбијено, а у два предмета је поднет захтев, http://www.rjt.gov.rs/docs/SKMBT_C65218033011140_2.pdf, 17. јануар 2019. године.

¹¹¹⁵ Одлука Врховног суда Србије Гзз.бр.80/2005 од 06. јула 2005. године, Билтен правне праксе Републичког јавног тужилаштва, 1/2008, 52.

суд одлучио о овом захтеву, захтева одлагање или прекид извршења побијане одлуке. Тај захтев се подноси органу који дозвољава извршење одлуке, а ако је извршење почело органу који спроводи извршење одлуке заједно са доказом да је поднето ванредно правно средство.¹¹¹⁶ Уколико захтев буде усвојен, одлагање или прекид извршења траје до доношења одлуке о ванредном правном средству. Одлука о одлагању извршења престаје да важи ако не буде у року од тридесет дана од пријема одлуке поднето ванредно правно средство од стране Врховног јавног тужиоца.¹¹¹⁷ Ово ће бити случај нпр. уколико се водио имовинскоправни спор, који је решен негативно по државне интересе, услед чега треба да се исплати велика сума новца, те на предлог Државног правобранилаштва, Врховни јавни тужилац може да размотри списе и оцени основаност подношења ванредног правног лека, а ради спречавања штете за буџет Републике. Важно је и хитно тражење одлагања спорне одлуке од јавног извршитеља, јер ако се повуку средства из буџета, дискутабилно је да ли накнадно по доношењу одлуке о ванредном правном средству могу бити ефикасно враћена.

У управном спору Врховни јавни тужилац снабдевен је овлашћењем да поднесе *захтев за преиспитивање судске одлуке* против правноснажне одлуке Управног суда¹¹¹⁸ због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари. Овлашћен је и да покрене управни спор ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса.¹¹¹⁹ Врховно јавно тужилаштво је подносило тужбе Управном суду по предлозима за подношење тужбе у управном спору од стране Министарства одбране против решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (Повереника), у којем је тражилац информације – Фонд за хуманитарно право. Пресудом Управног суда¹¹²⁰ уважена је тужба тада Републичког јавног тужилаштва, поништено је решење Повереника и решено тако што је одбијена као неоснована жалба тражиоца информације изјављена против решења Министарства одбране, којим је одбијен захтев за достављање докумената о ратном распореду професионалних војника. Републички јавни тужилац је у тужби истакао да је Правилником о персоналној евиденцији у Војсци Југославије прописано да подаци о професионалним војним лицима који су садржани у документима персоналне евиденције представљају поверљиве податке, доступне искључиво надлежним органима Министарства одбране, Војске, судским органима и лицима на које се подаци односе. Одавање тих података утицало би на смањење борбене готовости ратних јединица и угрозило би државну безбедност. За њихово давање потребно је извршити опозив тајности података и у конкретном случају интерес одбране земље претеже над интересом јавности да зна предметне податке, а и тражилац не спада у круг лица којима могу бити доступни тражени подаци. Против пресуде Управног суда поднети су захтеви за преиспитивање од стране Фонда за хуманитарно право и Повереника, али је Врховни касациони суд пресудом¹¹²¹ одбио захтеве као неосноване руководећи се критеријумима успостављеним у пресуди ЕСЉП *Мађарски хелсинки одбор против Мађарске*,¹¹²² а то су: циљ захтева за приступ информацијама, природа тражених информација, улога тражиоца информације и да ли су тражене информације спремне и доступне. Одсуство праве сврхе за подношење захтева за приступ информацијама од јавног значаја, као и одсуство улоге коју подносилац захтева треба да има у омогућавању приступа јавности таквим информацијама оправдава ускраћивање приступа траженим информацијама.¹¹²³

¹¹¹⁶ Чл. 29 ЗЈТ из 2023. године.

¹¹¹⁷ Чл. 30 ЗЈТ из 2023. године.

¹¹¹⁸ Чл. 49 Закона о управним споровима-ЗС, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.

¹¹¹⁹ Чл. 11, ст. 3 ЗС.

¹¹²⁰ У.бр.17733/2018 од 24. октобра 2019. године.

¹¹²¹ Узп.бр.373/2019 од 21. фебруара 2020. године.

¹¹²² Пресуда ЕСЉП *Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary*, 18030/11, 08. новембар 2016. године.

¹¹²³ Данијела Слијепчевић, *сентенца Критеријуми оправданости достављања информација од јавног значаја*, Билтен Републичког јавног тужилаштва, 1/21, 181-183.

4.18.4. Подношење правних средстава у поступку пред Уставним судом

Врховни јавни тужилац је овлашћен да поступа пред Уставним судом и поднесе *предлог за забрану рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице*.¹¹²⁴ Овај предлог за забрану рада или политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана може бити поднет под условом да је њихово деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.¹¹²⁵ У центру оваквих активности Врховног јавног тужиоца јесте слобода удруживања, као уставом гарантованог политичког права, и код ограничења слободе удруживања може доћи до угрожавања демократије и дестабилизације владавине права. Наиме, ако друштвени поредак толерише организације које делују против демократије и људских права, то може да има за последицу укидање демократије и негирање основних постулата владавине права. У супротном, забрана организација и њихово стављање ван закона је лимитирање уставних права и слобода, и то води у ауторитаризам.¹¹²⁶ Овде треба бити изузетно обазрив и детаљан, јер се њиме улази у питање уживања важног, основног права – тј. права на исповест и слободу мишљења.

Врховни јавни тужилац је у овом контексту иницијатор заштите државног поретка од екстремних групација и пре подношења предлога мора извршити провере и прикупити доказе због којих се тражи забрана уз вођење рачуна да не буде на мети политичке поларизације. Нужна је и свеобухватна анализа оснивачких аката спорне организације, активности њених чланова и размера деловања у односу на грађане и државни систем, јер је забрана последњи инструмент разрачунавања,¹¹²⁷ те је важно направити јасну разлику између остваривања права и злоупотребе права.

Поред Врховног јавног тужиоца, једино још Влада и орган надлежан за упис у регистар организације могу поднети предлог за забрану рада. Јавно тужилаштво, међутим, није у толикој мери везано начелом политичког опортунитета, тако да на први поглед, строго следећи принцип формалне законитости, далеко лакше може да се одлучи на самостално покретање поступка. Када јавно тужилаштво покреће поступак, може се сумњати да оно пре делује по налогу Владе, него на основу сопствене процене степена угрожености демократског поретка. За самосталност тужилачке функције боље је да оно нема ову „политичку“ надлежност, барем не у систему у коме нису прецизно дефинисана демократска правила „политичке игре“ и у коме се још увек не верује у политичку неутралност јавног тужилаштва.

Чињеница је да је до сада само Републички јавни тужилац покретао поступак за забрану, да је обележје поступања јавног тужиоца било олако покретање поступка, што се испољавало у подношењу предлога за забрану удружења која нису регистрована, тако да их Уставни суд забрани без уставног основа. Затим, доказни материјал који је јавни тужилац подносио је често био неутемељен, непотпун, недовољно припремљен да би се изрекла најстрожа казна, забрана удружења. Такво поступање јавног тужиоца даје за право становишту у теорији према којем овај орган не би требало да буде овлашћени предлагач у поступку забране.¹¹²⁸ Да се у јавном тужилаштву разуме сва сложеност и деликатност ове

¹¹²⁴Чл. 29, ст. 1, тач. 8 и чл. 80, ст. 1 ЗУС.

¹¹²⁵ Чл. 55, ст. 4 УРС.

¹¹²⁶ Јовица Тркуља, *Немоћ права – правно-политиколошке расправе*, Досије студио, Београд 2016, 237.

¹¹²⁷Уставни суд је у одлуци VIIУ-482/2011 од 14. новембра 2012. године одбио предлог РЈТ-а за забрану рада удружења грађана „Српски народни покрет 1389“ и удружења грађана СНП „Наши“, и заузео став да се мера забране удружења мора темељити на анализи програмских опредељења садржаних у општим актима ових удружења, анализи активности и деловања удружења и његових чланова, као и сразмерности предузетих мера од стране надлежних државних органа у односу на кажњива деловања самог удружења и његових чланова.

¹¹²⁸ Владан Петров, „Забрана политичких странака и удружења“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963-2013* (ур. Б. Ненадић), Правни факултет Универзитета у Београду, Уставни суд, Српско удружење за уставно право, Београд, 2013, 220.

проблематике потврђује његова крајња уздржаност у покретању поступка забране политичких партија, без обзира што су се у јавности, иступима функционера политичких партија које учествују у Влади, и од стране представника других државних органа, поједине политичке партије оптужиле и прогласиле „издајничким“, „сепаратистичким“, „терористичким“, „нацистичким“ итд.¹¹²⁹

Уставни суд је поступао у више предмета и за време важења Устава од 1990. године, који је увео ову надлежност, донео је две одлуке, у првој је осамнаест година касније обуставио поступак за забрану Странке Демократске акције (СДА) из Новог Пазара, који је покренут на захтев Републичког јавног тужиоца 1991. године због непостојања процесних претпоставки, а у другој је поступак за забрану Српског покрета обнове (СПО) обустављен због одустанка Републичког јавног тужиоца од предлога.¹¹³⁰

За време важења УРС Уставни суд је донео три мериторне одлуке у случајевима „Национални строј“¹¹³¹, „Образ“¹¹³² и „Српски народни покрет 1389 и остали“¹¹³³ у једном предмету је одбацио предлог Републичког јавног тужилаштва за забрану „екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења тзв. навијачких група због непостојања уставних и законских претпоставки за вођење поступка“¹¹³⁴ и у једном предмету је обуставио поступак, јер је Републичко јавно тужилаштво одустало од предлога.¹¹³⁵ Прва три случаја суштински се разликују, али имају и нешто заједничко. Правна анализа одлука указује на то да Уставном суду ова надлежност не пристаје и да нагиње ка несигурном чувару уставне демократије. У случају „Национални строј“, Уставни суд је донео одлуку без уставног и законског основа присвајајући за себе надлежност коју му устав није ни дао. У случају „Образ“ Уставни суд је био надлежан да одлучује, али образложење одлуке је такво да доводи у сумњу исправност коначне одлуке.¹¹³⁶ У предмету „Српски народни покрет 1389 и остали“ је донео хибридни одлуку јер је у првом ставу одбацио предлог Републичког јавног тужиоца за забрану нерегистрованог удружења „СНП Наши 1389“ због недостатка процесних претпоставки и у другом ставу је одбио предлог за забрану рада нерегистрованих удружења „Српског народног покрета 1389“ и СНП „Наши“ из Аранђеловца, јер нису били испуњени уставом утврђени услови за забрану њиховог рада.

Кад је реч о подношењу предлога за забрану верске заједнице, он се мора односити на ситуације које указују да деловање такве заједнице угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост.¹¹³⁷

Иако је према некадашњем законском решењу¹¹³⁸ Врховни јавни тужилац имао облигаторно право да покрене пред Уставним судом поступак за оцену уставности закона и

¹¹²⁹ Драган М. Стојановић, „Уставно-судска забрана политичких партија“, *Правни живот*, тематски број Постојеће и будуће право, Удружење правника Србије, 12/1996, том IV, 315-316.

¹¹³⁰ В. Петров (2013), 213.

¹¹³¹ Закључак VIIY-171/2008, *Службени гласник РС*, бр. 50/11, којим је утврђено да је спорна организација тајно удружење, чије је деловање забрањено сагласно Уставу. У овом поступку су биле изражене две полазне мањкавости, а прва је потекла од Републичког јавног тужилаштва, које је тражило забрану тајног удружења, а друга од Уставног суда, који је присвојио надлежност коју нема по Уставу, вид. Издвојено мишљење судије Оливере Вучић у наведеном предмету.

¹¹³² Одлука Уставног суда VIIY-249/2009 од 12. јуна 2012. године о забрани рада Удружења рада удружења „Оташаствени покрет Образ“, *Службени гласник РС*, бр. 69/12.

¹¹³³ Одлука Уставног суда о предлогу за забрану рада удружења грађана „Српски народни покрет 1389“ и СНП „Наши“ VIIY-482/2011, *Службени гласник РС*, бр. 6/13.

¹¹³⁴ Закључак VIIY-279/2009 од 17. марта 2011. године.

¹¹³⁵ Решење VIIY-250/2009 од 19. септембра 2011. године.

¹¹³⁶ Владан Петров, „Уставни суд и забрана удружења: надлежност која му не пристаје (прилог: шта је уставни морал?)“, *Правни живот*, часопис за правну теорију и праксу, тематски број Право и морал, 12/2012, том IV, 800.

¹¹³⁷ Чл. 44, ст. 3 УРС.

¹¹³⁸ Чл. 13 ЗЈТ из 1991. године.

уставности и законитости других прописа, ако се питање уставности и законитости појави у раду јавног тужиоца уместо пуких упозоравајућих интервенција упућених другима, и данас нема сметњи да Врховни јавни тужилац поднесе предлог за покретање поступка апстрактне нормативне контроле, као језгра уставносудске заштите.¹¹³⁹ Ово овлашћење није изричито прописано ЗЈТ из 2023. године, већ генерално припада државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и народним посланицима. Уставни суд није везан садржином предлога, који мора бити уредан да би по њему поступао, већ може да прошири испитивање и на одредбе нормативног акта које захтевом предлагача нису оспорене, а које су у блиској систематској вези са оспореним нормама, чинећи са њима нераскидиву правну целину.¹¹⁴⁰ Иницијатива за покретање овог поступка може да потекне и од нижих јавних тужилаца, а онда би она у складу са принципом хијерархије и сложености правних питања и аргументације требало да се достави апелационом јавном тужилаштву, које би уз своје мишљење даље проследило иницијативу на разматрање Врховном јавном тужиоцу.

Врховни јавни тужилац би могао да покрене поступак заштите уставности и међународних инвестиционих уговора који омогућавају располагање јавним ресурсима на нетржишним основама, попут споразума о сарадњи, јер могу садржати одредбе које су неуставне и непосредно стварати подстицајан амбијент за арбитрарност, злоупотребу јавних овлашћења и корупцију. Иако ван комфорне зоне Врховног јавног тужиоца, покретање поступка оцене уставности међународних уговора када су у питању фрагрантна кршења економског уређења државе, може бити поље правовременог и превентивног деловања против одредби које креирају широко поље дискреције државних органа у располагању јавном својином. С обзиром на право улагача на одштетни захтев према држави, с једне стране, и овлашћење Врховног јавног тужиоца да предложи покретање поступка оцене уставности након ратификације уговора и проглашења закона о потврђивању, са друге стране, политика јавног тужилаштва у погледу инвестиционих уговора би морала бити унапред најављена и позната актерима који учествују у преговорима за закључење уговора. То значи да евентуална интервенција Врховног јавног тужиоца мора доћи знатно пре него што државни органи уђу у појединачне трансакције са улагачима тј. пре него што предузму мере располагања јавним добрима и јавним интересима (уступање имовине у јавној својини, давање концесије или издавање лиценци без надметања итд.).¹¹⁴¹

4.18.5. Отклањање нормативних несагласности ради заштите права грађана

Прописи не могу обухватити све, а нарочито не када је динамика друштвено-политичког живота велика. Норма је израз просека, а решење мора бити правилно и праведно, не у односу на законски просек него у сваком конкретном случају. Усмеравање правосудног апарата на искључиву примену прописа, а недовољно наглашавање решавања поремећених односа превише усмерава правосудни кадар на правна резоновања и то га понекад удаљује од материјалног решавања поремећених односа.¹¹⁴²

¹¹³⁹ Д. Стојановић (2009), 452.

¹¹⁴⁰ *Ibid.*, 491.

¹¹⁴¹ Зоран Сретић, „Међународни билатерални инвестициони уговори“, *Јавно тужилаштво и јавни интерес - могућност јавног тужиоца да заштити јавни интерес*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2018, 129-130.

¹¹⁴² Јосип Брчић, „Нека основна питања правосудног система“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2, 1965, год. LII, књ. XXV, 57.

Чињеница да је јавни тужилац субјект који покреће кривични поступак наметнула је и обавезу правилне примене законских одредаба у случајевима када постоји одступање од начела законитости у кривичном праву, односно од сегмента *lex certa*¹¹⁴³ и установљавања смерница за рад које су у складу са интенцијом законодавца. Кроз своју праксу јавни тужилац тумачи норме и уопштава садржину конкретне стварности настојећи да премости чињеничну проблематику за разлику од устаљеног поступања, које је у правосуђу превасходно догматско и обилује правним формализмом уз примену јуридикског оперирања правним појмовима. На овом путу јавно тужилаштво обавезује владавина права, која ужива епитет универзалне вредности и заповест категоричког императива.¹¹⁴⁴

Како фундаментално начело домаћег правног система претпоставља постојање правне сигурности, принцип легалитета, чија суштина лежи у владавини објективне воље, изражене у уставу и законима, који унапред прописујући правила понашања носилаца власти искључују самовољу појединца и волунтаризам,¹¹⁴⁵ као и уставна јемства људских и грађанских права, јавни тужилац има обавезу да штитећи јавни интерес не само уочава спорна нормативна питања или правне празнине, или пак повреде закона, већ и да уједно оснажује сопствено функционисање у правном поретку и доприноси унификацији кривичног материјалног и процесног права. Због тога је јавнотужилачки рад и стваралачки.

Та обавеза јавног тужиоца произлази из чињенице, да је поред судије, носилац примене кривичноправног система, који претежно делује репресивно, остварујући тако заштитну функцију кривичног материјалног права. Међутим, поред редовних радних задатака, он не сме своју активност да задржава у оквирима кривичног гоњења, нити треба да редукује ризичне друштвене процесе на парцијалне аспекте, већ треба да прати и проучава законске и подзаконске акте, анализира услове, узроке и околности које погодују извршењу појединих врста кривичних дела и да о тим исходима обавести све релевантне субјекте. Уз рад и кроз рад уместо да само буде носилац правосудне функције, односно носилац примене система кривичног права, без слуха за све што се изван конкретног предмета дешава, јавни тужилац постаје и активни субјект система остварујући на тај начин и ону делатност коју једноставно, али с пуним правом називамо превенција.¹¹⁴⁶

4.19. Закључак главе III Надлежност јавног тужилаштва

Јавно тужилаштво је државни орган, који има две основне изворне функције, а то су функција кривичног гоњења и заштитна функција у односу на јавни интерес. То су ауторитативни послови овог државног органа поверени уставом и који су комплементарни.

Кривично гоњење је примарна и репресивна функција усмерена на кривични прогон учинилаца кривичних дела за која се оно предузима по службеној дужности и других кажњивих дела, заснована на овлашћењу и дужности јавног тужиоца да руководи предистражним и истражним поступком и да заступа оптужни акт пред судом и улаже редовне и ванредне правне лекове против судских одлука у кривичном поступку, предузима правне радње и доноси акте у прекршајном и поступку за привредне преступе, као и посебним поступцима, нпр. поступак одузимања имовине проистекле из кривичног дела и поступак пружања међународне правне помоћи. Иако је довођен у питање капацитет јавног тужилаштва да ефикасно и независно спроведе тужилачку истрагу, ово решење јесте

¹¹⁴³ Зоран Стојановић, *Кривично право: општи део*, Правна књига, Београд 2005, 40.

¹¹⁴⁴ С. Перовић (2017), 1057.

¹¹⁴⁵ Ратко Марковић (2014), 510.

¹¹⁴⁶ Драгомир Недић, „Носиоци правосудних функција у улози субјеката јединственог самозаштитног система“, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право* (ур. Д. Цотич, Александар Михајловски), 1-2, vol. 21, јануар-јун 1983, 111.

адекватно и допринело је јачању самосталности овог органа, као и објективнијем сагледавању чињеничног стања пре подношења оптужног акта суду. Уједно, кривично гоњење представља аспект тужилачког рада који захтева да се обавља самостално, бескомпромисно, без уплива спољних и унутрашњих фактора и он је показатељ ефективне функционалне самосталности јавног тужилаштва.

За разлику од кривичног гоњења за кривична дела за која се гони по службеној дужности, јавно тужилаштво није једино овлашћено да иницира поступке за заштиту јавног интереса, нити је искључена могућност да други субјекти употребе поједина правна средства. Такође, јавни тужилац је дужан да предузме кривично гоњење по принципу официјелности док код одлучивања о подизању ванредног правног лека има шири простор, јер није дужан увек када постоји повреда закона да захтева ванредну контролу законитости судских аката, нпр. ако оцени да то питање није од значаја за јединствено поступање.

Ипак, овлашћења јавног тужиоца у позитивном праву нису рангирана, већ су његова обавеза са подједнаком одговорношћу за остваривање свих функција. Под послове јавног тужилаштва који се односе на заштиту јавног интереса утврђеног законом потпадају: подношење правних средстава у грађанским стварима, подношење предлога за продужење хитних мера по Закону о спречавању насиља у породици, подношење правних лекова против правноснажних судских одлука у грађанским и управним стварима, подношење предлога за забрану рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице пред Уставним судом и отклањање нормативних несагласности ради заштите права грађана. Реч је о разгранатом и хетерогеном пољу компетенција, које се подупиру пословима везаним за кривично гоњење и које захтевају широко познавање различитих правних области.

IV Јавно тужилаштво у пракси Уставног суда

4.20. О положају јавног тужилаштва у пракси Уставног суда уопште

Научна анализа положаја јавног тужилаштва као института уставног права мора обухватити и праксу Уставног суда, из разлога што су уставне норме опште и еластичне и могућа су одступања и разлике између нормативних решења и стварног понашања носилаца јавнотужилачке функције. С тим у вези, уставноправне норме, у ствари, најчешће одређују извесне оквири или правце кретања у којима су могућа разна, често и врло различита решења, што зависи од људи и њихове праксе. Стога је пре но што се ова пракса успостави тешко говорити какав је стварно уставни режим – може се говорити само какав он може бити ако се жели да остане у складу са уставноправним нормама.¹¹⁴⁷ Одлучивање Уставног суда обезбеђује примену и заштиту устава, али детерминише и положај јавног тужилаштва кроз неколико аспекта у зависности од његове улоге у уставноправном поступку.

Учесници уставног спора се могу разврстати у три категорије према професору Крбеку: а) активне, који стављају предлог за вођење поступка; б) пасивне, чији се акт побија, односно против којих се води поступак; в) одређена трећа лица чију би правну ситуацију могла тангирати одлука суда.¹¹⁴⁸ Пред Уставним судом јавно тужилаштво се може легитимисати на све наведене начине. Пре свега, Врховни јавни тужилац има својство учесника у поступку када поднесе предлог за забрану рада политичке странке, синдикалне

¹¹⁴⁷ Радомир Лукић, „Установа председника Републике са гледишта упоредног права“, *Страни правни живот*, серија Д, бр.37, 1962, 3.

¹¹⁴⁸ Иво Крбек, *Уставно суделовање*, Издавачки завод Југословенске знаности и умјетности, Загреб 1960, 82.

организације, удружења грађана или верске заједнице,¹¹⁴⁹ и носилац јавнотужилачке функције има исто својство у поступку по жалби Уставном суду, која искључује право на подношење уставне жалбе, против одлуке о престанку функције нпр. у случају разрешења одлуком Високог савета тужилаштва.¹¹⁵⁰ Као учесник у поступку носилац јавнотужилачке функције може да покрене поступак за оцену уставности и законитости¹¹⁵¹ и поступак за оцену сукоба надлежности између органа државне власти који имају уставом зајемчену надлежност.¹¹⁵² Сукоб надлежности може бити позитиван, када више органа тврди да су надлежни за поступање у одређеној ствари или негативан када сматрају да нису надлежни. Може се поставити и питање дејства таквих одлука Уставног суда, а које подразумева да су оне непосредне и да се одмах примењују. Јавно тужилаштво се може јавити посредно у поступку по уставној жалби приликом разматрања поступања овог државног органа са аспекта повреде права странака, односно учесника у кривичном поступку, као и у поступку нормативне контроле правних аката, који уређују положај и организацију јавног тужилаштва.

Без обзира на врсту поступка пред Уставним судом, сви они имају велики значај, јер доводе до анализе рада и начина вршења послова јавног тужилаштва, као и практичног разматрања статусних питања носилаца јавнотужилачке функције, чиме се усмерава даља јавнотужилачка пракса због обавезности одлука Уставног суда, али и профилише положај јавног тужилаштва у организационом и персоналном смислу. У овом делу рада биће разматрано резоновање Уставног суда поводом поступања јавног тужилаштва у светлу оцене повреде или угрожавања људских права у поступку по уставној жалби, као и делатност Уставног суда на плану нормативне контроле аката који су тангирали положај јавног тужилаштва.

4.21. Поступак по уставној жалби

Кроз надлежност Уставног суда да одлучује о уставним жалбама најбоље се види његов главни задатак, а то је обезбеђење везаности свих активности јавних власти за устав, укључујући и институције правосудног система. Сам Уставни суд, вршећи ову надлежност, мења своју физиономију и од ексклузивног органа надлежног за решавање само крупних, стратешких, спорних уставноправних питања постаје „суд обичних људи“, последња инстанца којој се појединац може, у својој држави, у оквиру домаћег правног система, обратити за заштиту уставом зајемчених права.¹¹⁵³ Уставни суд, иако није део судске власти, нити наравно, представља кривични суд, онда када одлучује о уставним жалбама против правноснажних одлука кривичних судова против којих су искоришћена сва расположива процесна средства, својим одлукама остварује и одговарајући кривичноправни ефекат.¹¹⁵⁴

Одлуке кривичних судова често зависе од начина вршења процесних овлашћења од стране јавног тужилаштва и одбране, а понекад исход кривичног поступка остаје у домену

¹¹⁴⁹Чл. 29, ст. 1, тач. 8 и чл. 80, ст. 1 ЗУС, вид. детаљније у одељку Надлежност јавног тужилаштва - Подношење правних средстава у поступку пред Уставним судом.

¹¹⁵⁰ Чл. 29, ст. 1, тач. 12 и чл. 99 ЗУС, вид. детаљније у одељку Уређење јавног тужилаштва – Избор носилаца јавнотужилачке функције - Правни лек против одлуке Високог савета тужилаштва о избору јавних тужилаца и главних јавних тужилаца.

¹¹⁵¹ Чл. 29, ст. 1, тач. 2 ЗУС.

¹¹⁵² Чл. 29, ст. 1, тач. 6 ЗУС.

¹¹⁵³Оливера Вучић, „Уставно правосуђе у Србији – јединствен пример „социјалистичког“ уставног судства, особена полувековна традиција и будућност сагласна европском уставносудском искуству“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Београд, vol.18, no.3, 2013, 11.

¹¹⁵⁴Милан Шкулић, „Улога Уставног суда у кривичноправном сегменту правног система Републике Србије“, *Билтен Врховног касационог суда*, 2/2018, 206.

надлежности јавног тужилаштва због нпр. овлашћења у виду примене принципа опортунитета. У свим тим случајевима права учесника у кривичном поступку могу бити угрожена или повређена, те могу довести до подношења уставних жалби, приликом чијег решавања Уставни суд оцењује и правилност радњи предузетих од стране јавног тужиоца кроз призму утврђивања повреде одређених права до којих је дошло у кривичном поступку. Уставна жалба у кривичноправној материји је делотворно правно средство са аспекта заштите основних права и слобода и у скоријој пракси Уставног суда¹¹⁵⁵ поништене су одлуке како суда, тако и јавног тужилаштва, за које је утврђена повреда права подносиоца уставне жалбе. На основу тога може се констатовати да су уставне жалбе значајни инструменти за отклањање штетних последица које су произашле из оспорених аката, односно радњи које су биле предмет поступка и за постизање правичног задовољења странке. Дејство одлука Уставног суда у случају заштите основних права и слобода је непосредно, јер је орган чијим је актом или радњом повређено уставом утврђено основно право или слободу дужан да поступи по одлуци Уставног суда. Јавно тужилаштво, као и други државни органи, дужни су да у оквиру свог делокруга извршавају одлуку Уставног суда. Она делује као свака друга одлука суда којом се акт поништава, односно укида или мења.¹¹⁵⁶ Када је реч о поступању јавног тужилаштва, релевантне одлуке Уставног суда се могу груписати према врсти овлашћења које је јавни тужилац у конкретном предмету примењивао, као што је примена одлагања кривичног гоњења и закључење споразума о признању кривичног дела, према начину спровођења истраге и постизању стандарда делотворне истраге, према врсти права које је предмет уставне жалбе, као што је право на правну сигурност, и према носиоцу права, јер су разматрана и права оштећених у кривичном поступку.

4.21.1. Примена одлагања кривичног гоњења

Одлуком Уставног суда¹¹⁵⁷ усвојена је уставна жалба оштећене и установљено да је одлукама надлежних органа и то јавног тужилаштва и суда повређено право подносиоце уставне жалбе на забрану трговине људима, зајемчено чл. 26 ст. 2 УРС, као и право на суђење у разумном року, што је у ширем контексту повезано са начелом правичног поступка. Утврђено је њено право на накнаду нематеријалне штете. У конкретном случају надлежни органи нису остварили процесни аспект позитивних обавеза из разлога што кривични поступак за кривично дело трговина људима из чл. 388 КЗ није био делотворан и правичан у смислу потпуног расветљења свих аспеката кривичног дела и доношења правилне одлуке суда у односу на санкционисање окривљених.

Кривични поступак је трајао пет година и шест месеци, при чему је пет пута одржан главни претрес, а двадесет четири пута је био заказан, оштећена, која је у време извршења кривичног дела била малолетна, сведочила је два пута у присуству окривљених, чиме је била изложена секундарној виктимизацији. Поступајући заменик јавног тужиоца је у току главног претреса преквалификовао кривично дело трговина људима, за које је иницијално била потврђена оптужница, на кривично дело посредовање у вршењу проституције из чл. 184 КЗ за двојицу окривљених и за једног окривљеног на кривично дело помоћ учиниоцу после учињеног кривичног дела из чл. 333 КЗ. Потом је погрешно применио одлагање кривичног гоњења према окривљеном за кривично дело помоћ учиниоцу после учињеног кривичног дела без темељног разматрања свих конститутивних елемената и расположивих доказа и супротно *ratio* тог процесног механизма, који има за циљ да се избегну дуготрајни и скупи

¹¹⁵⁵ Обухваћен период истраживања је од 01. јануара 2022. године до 12. октобра 2024. године.

¹¹⁵⁶ Вида Чок, *Врсте и дејство одлука уставних судова*, Институт за упоредно право, Београд 1972, 118.

¹¹⁵⁷ Уж-1526/17 од 26. марта 2021. године.

кривични поступци. Занемарена је и чињеница да малолетно лице за кривично дело трговина људима спада у посебно рањиву категорију оштећених, јер је трговина људима модеран вид ропства и као таква супротна је принципу хуманости, вређа људско достојанство и од фундаменталне је вредности на којима почива цивилизовано демократско друштво, те је како са аспекта јавног интереса тако и заштите права оштећене примена одлагања кривичног гоњења била нецелисходна. Након уплате новца у добротворне сврхе од стране окривљеног заменик јавног тужиоца је обавестио суд да у односу на тог окривљеног одустаје од кривичног гоњења, због чега је обустављен кривични поступак, а судска одлука о обустави поступка није достављена оштећеној, која је тако била лишена могућности да се изјасни да ли жели да ступи на место јавног тужиоца и преузме кривично гоњење. Судска одлука није поништена од стране Уставног суда јер је наступила апсолутна застарелост кривичног гоњења за кривично дело помоћ учиниоцу после учињеног кривичног дела.

Погрешна, али и незаконита примена института опортунитета од стране носиоца јавнотужилачке функције довела је до грубог кршења права оштећене у кривичном поступку за тешко кривично дело као што је трговина људима, што је утицало и на каснију одлуку суда о обустави кривичног поступка. Овом одлуком је Уставни суд управо указао колико је важно да јавни тужилац подједнако води рачуна и о правима окривљеног, и о правима оштећеног, те да без обзира на евентуално измењено чињенично стање на главном претресу и квалитет доказа, не треба озбиљне предмете решавати злоупотребом процесних овлашћења, већ искључиво у складу са законом и правично уз додатну обавезу заштите права малолетних оштећених.

У још једном важном предмету пред Уставни судом спорна је била садржина одлуке јавног тужилаштва о примени одлагања кривичног гоњења. Поступак је покренут подношењем уставне жалбе у којој је било наведено да је јавни тужилац својим поступањем према начелу опортунитета дискриминисао оштећеног ромске националности на тај начин што је наложио осумњиченом да уплати новчани износ у хуманитарне сврхе не узимајући у обзир да би било правичније да се тај износ исплати оштећеном, који је био дете у време извршења кривичног дела насилничко понашање из чл. 344 ст. 1 КЗ, на име накнаде штете. Уставни суд је усвојио уставну жалбу¹¹⁵⁸ заузимајући став да није дошло до дискриминације оштећеног у смислу чл. 21 УРС, али да постоји повреда права детета из чл. 64 ст. 3 УРС, што се у контексту случаја суштински може повезати са повредом начела правичног поступка.¹¹⁵⁹ Указано је и да примена начела опортунитета кривичног гоњења, иако је начелно уставноправно прихватљива, не мора бити увек оправдана у сваком конкретном случају, а нарочито када се ради о условљеном кривичном гоњењу, с обзиром на врсту и природу обавезе која је тада наложена осумњиченом и категорију оштећеног о којем се ради, а у конкретном случају је у питању дете, које по дефиницији у суштинском смислу спада у тзв. посебно рањиве жртве кривичног дела, а у правном смислу, као и у складу са чл. 64 УРС, начелно ужива појачану правну заштиту. Приликом избора обавезе која ће бити наложена осумњиченом да испуни код примене одлагања кривичног гоњења треба се фокусирати и на ресторативни карактер обавезе којом се одлаже кривично гоњење према осумњиченом због обавезе надлежног органа да пружи адекватну заштиту детету и да поступа у најбољем интересу детета, које произлазе и из Конвенције Уједињених нација о правима детета,¹¹⁶⁰ што је јавни тужилац у конкретном случају превидео.

¹¹⁵⁸ Одлука Уж-9956/16 од 29. децембра 2020. године.

¹¹⁵⁹ Милан Шкулић, Милица Колаковић-Бојовић, Марина Матић Бошковић, *Анализа праксе Уставног суда Србије по уставним жалбама из области казненог права*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2023, 70.

¹¹⁶⁰ Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/90, Закон о изменама Закона о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/96, Закон о потврђивању Факултативног протокола о учешћу деце у оружаним сукобима, уз Конвенцију о правима детета, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 2/97, Закон о потврђивању Факултативног протокола о продаји деце, децјој

Одлука Уставног суда¹¹⁶¹ тиче се такође примене одлагања кривичног гоњења, а њоме је усвојена уставна жалба и утврђено да је радњама јавног тужилаштва повређено право на неповредивост физичког и психичког интегритета из чл. 25 УРС у вези са начелом забране дискриминације из чл. 21 УРС. *Донета је већином гласова и двоје судија је написало издвојено мишљење.* Оштећени је физички и вербално нападнут од стране два лица без икаквог повода, који су му том приликом викали да је „педерчина“, а прво су га с леђа оборили на под, а затим више пута шутирали у десну страну тела, услед чега је задобио лаке телесне повреде. Јавни тужилац је нашао да се у радњама осумњичених стичу елементи кривичног дела насилничко понашање из чл. 344 КЗ, а кривични поступак је окончан одбацивањем кривичне пријаве након примене одлагања кривичног гоњења.

Уставни суд је заузео већинско становиште да је у конкретној ситуацији пре одлагања кривичног гоњења било потребно истражити постојање дискриминаторског мотива на страни осумњичених и овој околности дати адекватан значај због постојања јасних индиција које указују да је кривично дело учињено из мржње, односно да је напад на подносиоца учињен због његове претпостављене сексуалне оријентације. Ова обавеза произлази и из праксе ЕСЉП,¹¹⁶² као и из одредбе чл. 295 ЗКП, којом је прописано да се у истрази могу прикупљати сви докази који могу бити од користи за поступак, а чије се извођење, с обзиром на околности случаја, показује целисходним. Обавеза надлежних државних органа била је да, приликом истраге предметног напада који се може окарактерисати као злостављање у смислу чл. 25 УРС, предузму све разумне кораке како би био откривен и разјашњен могући хомофобични мотив и његов утицај на напад.

Супротно томе, у првом издвојеном мишљењу истакнуто је да злочин из мржње није законски термин, већ криминолошки, и да се чл. 54а КЗ своди на обавезне отежавајуће околности у домену одмеравања казне, а резонување јавног тужиоца о примени одлагања кривичног гоњења није произашло из дискриминације, већ се темељи на његовој легитимној оцени могућег доказивања кривичног дела у будућем кривичном поступку. Осим тога, утврђено је да је дошло до дискриминације подносиоца уставне жалбе, те би се могло поставити и питање одговорности конкретног заменика јавног тужиоца, који се карактерише као дискриминатор одлуком која је коначна, извршна и општеобавезујућа, а који би да се није радило о припаднику ЛБГТ даље гонио учиниоце кривичног дела, за шта нема валидних и кредибилних доказа. Закључак Уставног суда о постојању дискриминације заснован је на априорном прихватању става оштећеног, а обраћање са речју „педер“ третира се као изјава увредљиве садржине, а не као тзв. хомофобија, чиме се упустио у решавање чињеничних питања, што није функција Уставног суда. У српском кривичном поступку важи начело *in dubio pro reo*, из чега произлази да орган поступка, тј. јавни тужилац у предистрази и истрази и када сумња у нешто што би теретило окривљеног, али то не може утврдити са извесношћу, мора поступити у корист окривљеног. Према пракси ЕСЉП, поступање је понижавајуће и потпада под примену чл. 3 ЕК ако код жртве изазове осећање страха, туге и инфериорности, ако понижава жртву, без обзира на то да ли је то био циљ, ако разбије физички и морални отпор жртве, ако утиче на жртву да поступа против своје воље или уверења и ако показује недостатак поштовања или умањује људско достојанство. У пресуди *М.Ц. и А.Ц. против Румуније*,¹¹⁶³ закључено је да је неопходно постојање минималног нивоа озбиљности, који се огледа у постојању напада руље, јер се радило о седам организованих нападача и до напада је

проституцији и дечјој порнографији, уз Конвенцију о правима детета, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/02.

¹¹⁶¹ Уж-7951/15 од 27. јануара 2022. године.

¹¹⁶² Вид. пресуда ЕСЉП *Begheluri and others v. Georgia*, 28490/02, 07. октобар 2014. године, пресуда ЕСЉП *M.C. and A.C. v. Romania*, 12060/12, 12. април 2016. године, пресуда ЕСЉП *Nachova and others v. Bulgaria*, 43577/98 и 43579/98, 06. јул 2005. године, пресуда ЕСЉП *Mudric v. The Republic of Moldova*, 74839/10, 16. јул 2013. године, пресуда ЕСЉП *Identoba and others v. Georgia*, 73235/12, 12. мај 2015. године, пресуда ЕСЉП *Sabalic v. Croatia*, 50231/13, 14. јануар 2021. године.

¹¹⁶³ Пресуда ЕСЉП *M.C. and A.C. v. Romania*, 12060/12, 12. април 2016. године.

дошло у специфичним околностима – после „Геј параде“ у средству јавног превоза. У конкретном случају не егзистира неопходан ниво озбиљности, јер се радило о насилничком понашању чији су актери три особе – два учиниоца и један оштећени, а које се при том, одиграло у глуво доба ноћи, без присуства „трећих лица“. Кривично дело је пријављено након протеча више дана, из чега све произлази да нема реалних могућности да се утврди тзв. хомофобичан мотив, осим што то тврди сам оштећени. Обавеза државе да истражи могуће дискриминаторне мотиве за насилни догађај *није апсолутна*, већ подразумева обавезу да се предузму сви разумни и могући кораци у том циљу и да се прикупе и осигурају докази, односно да се предузму практичне мере за откривање истине и донесу образложене, непристрасне и објективне одлуке. Ни у најмањој мери није адекватна тврдња Уставног суда „да су надлежни органи пропустили да испитају евентуално постојање хомофобичног напада“. Овакав далекосежан и у ствари, екстремно слабо образложен закључак, Уставни суд изводи на основу дела садржине службене белешке о обавештењу примљеном од грађана, која није доказ у кривичном поступку. Уставни суд није досудио подносиоцу уставне жалбе накнаду нематеријалне штете што је парадоксално премда је утврдио да је жртва повреде тако озбиљног уставног права као што је право на неповредивост физичког и психичког интегритета, а што се своди на изложеност *мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању* и то у вези са уставном забраном дискриминације.

У другом издвојеном мишљењу на наведену одлуку Уставног суда наглашено је да је одлука Уставног суда, пошто је базирана на тврдњама онога ко од Уставног суда тражи заштиту, морала да буде праћена новчаном накнадом нематеријалне штете. Тиме би се и коначно потврдио пуни значај и ефекат повреда које је подносилац претрпео и обезбедила *divina vitae*. С обзиром на чињеницу да је забрана мучења когентна правна норма, а да је додатно праћена и кршењем забране дискриминације, начела које стоји у самом фундусу људских права, повреда људских права таквог значаја тешко би могла остати без последица по подносиоца уставне жалбе. Уместо да процени да ли је утврђеном повредом права дошло до нематеријалне штете за подносиоца уставне жалбе, те на основу тога процени вид правичне сатисфакције, Уставни суд је одлучио да одлуку објави у Службеном гласнику „имајући у виду широки значај који ова одлука има за заштиту уставом зајемчених права и слобода“. У великом броју предмета новчана накнада нематеријалне штете није досуђена, јер је исход усвајајућих одлука Уставног суда по уставним жалбама најчешће поништавање оспореног акта, чиме се компензује повреда права на правично суђење пошто се поступак наставља и има простора за доношење нове судске одлуке. Међутим, када је реч о забрани мучења у вези са начелом забране дискриминације нематеријална штета која је настала не би била адекватно надокнађена самим утврђивањем тих повреда.

Поменута одлука Уставног суда даје велики значај потенцијалним дискриминаторским побудама иако је одлука јавног тужиоца о примени одлагања кривичног гоњења била у складу са законом, а да ли је јавни тужилац приликом оцене целисходности кривичног гоњења разматрао и побуде усмерене против ЛБГТ популације није разјашњено. То је свакако могао да учини повећањем новчаног износа који су осумњичени по наредби о одлагању кривичног гоњења обавезани да плате. Начин обраћања осумњичених оштећеном је био фактички и улазак у криминалну зону у оквиру кривично дела насилничко понашање, које се састоји у грубом вређању другог, те елемент кривичног дела не треба двоструко негативно вредновати по осумњичене, што указује да је став Уставног суда екстензиван и животно широко постављен. Ипак, без обзира на различита правна становишта, он је смерница свим јавним тужиоцима да приликом дефинисања правне квалификације сличних кривичноправних догађаја, а посебно примене одлагања кривичног гоњења, цене и побуде и мотиве због којих је кривично дело учињено, као и намеру којом се осумњичени водио приликом извршења кривичног дела.

4.21.2. Закључење споразума о признању кривичног дела

Одлуком Уставног суда¹¹⁶⁴ усвојена је уставна жалба малолетног подносиоца и утврђено да су у поступку закључивања споразума о признању кривичног дела и поступку потврђивања споразума пред Вишим судом, који је окончан доношењем пресуде, повређена права детета из чл. 64 ст. 3 УРС, у вези са начелима најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртвама из чл. 30 ст. 1 и ст. 2 Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања.¹¹⁶⁵

Пред Уставним судом се у овом предмету отворило питање да ли поступање јавног тужиоца, а потом и надлежног суда, и примена њихових иначе законитих, легитимних и уставноправно прихватљивих овлашћења и надлежности да закључе, односно потврде споразум о признању кривичног дела, али без досуђења постављеног имовинскоправног захтева оштећене у одређеној укупној или делимичној висини, представља адекватан вид тзв. ресторативне правде. Отворило се и питање да ли се тим поступањем оштећеној омогућује да јој окривљени накнади штету у једном судском поступку или се, пак, оштећена, која с обзиром на свој узраст мора имати појачан степен заштите у правном систему уопште, а посебно у његовом кривичноправном сегменту, у складу са релевантним уставним правилима и међународним обавезама које је Република Србија преузела, потенцијално додатно виктимизује. Додатно, уставном жалбом поставило се и питање да ли је поступање органа поступка у конкретном случају било у најбољем интересу тог детета и да ли је обезбедило одговарајући заштитнички приступ жртви – детету.

У конкретном случају јавни тужилац је након потврђивања оптужнице закључио споразум о признању три кривична дела обљуба са дететом из чл. 180 КЗ са једним окривљеним, који је млађе пунолетно лице, и изречена му је васпитна мера појачани надзор од стране органа старатељства, која не може трајати краће од шест месеци, нити дуже од две године, док је у погледу остваривања имовинскоправног захтева оштећена упућена на парницу. Неспорно је да је за кривична дела за која се гони по службеној дужности, јавни тужилац овлашћен да закључи споразум о признању кривичног дела, а примена овог овлашћења јавног тужиоца, иако је уставноправно начелно прихватљива, а криминолошки неспорно оправдана, не мора бити адекватна посебно ако су жртве посебно рањиве. Пошто је закључење споразума о признању кривичног дела предложио јавни тужилац, био је дужан не само да саслуша окривљеног о чињеницама у вези са имовинскоправним захтевом, већ и да сам провери околности које су од важности за његово утврђивање. Пуномоћник оштећене је поднео имовинскоправни захтев у износу од три милиона динара и иако је окривљени истакао да не може да га надокнади, јавни тужилац је био дужан да се са окривљеним споразуме и о овом захтеву, ако не у траженом износу, онда у одговарајућем правичном износу. Поступајући тужилац у формалном смислу има најшире могуће дискреционо право и слободу на конципирање свих елемената споразума о признању кривичног дела, и није био везан чињеницама прибављеним искључиво саслушањем окривљеног у вези са имовинскоправним захтевом.

На процесни пропуст јавног тужилаштва надовезује се и поступање суда, који је прихватио споразум, а да није у довољној мери размотрио испуњеност једног од кључних услова за прихватање споразума о признању кривичног дела, односно да није испитао да ли је друга мера у погледу које су јавни тужилац и окривљени закључили споразум предложена у складу са кривичним или другим законом, при чему се под другом мером имају сматрати остали могући елементи споразума о признању кривичног дела, а првенствено споразум о имовинскоправном захтеву. Према оцени Уставног суда, с обзиром на специфичан статус и својства оштећене у предметном кривичном поступку и њену посебну и појачану

¹¹⁶⁴ Уж-17471/2021 од 22. децембра 2022. године.

¹¹⁶⁵ Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 1/10.

националну законску и интернационалну конвенцијску правну заштиту, било је неопходно да, пре потврђивања споразума о признању кривичног дела, судија изврши подробнију оцену да ли је одлука о имовинскоправном захтеву у складу са прописима и то не само са кривичним законодавством, већ и са Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета и Законом о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, које конвенције су тим законима постале део унутрашњег правног поретка. Штавише, поступајући судија је морао да изврши и супстанцијалну оцену споразума у делу имовинскоправног захтева у светлу најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртви, као водећих начела у оваквим поступцима. То све указује на значај суда у прихватању споразума о признању кривичног дела, које се никада не врши по аутоматизму. Улога суда јесте да споразум детаљно проучи и увери се да је, са становишта закона, споразум оправдано одобрити и преточити га у осуђујућу пресуду. У том смислу, споразум о признању кривичног дела је строго контролисана процесна форма у којој, поред јавног тужиоца и окривљеног, активно и с децизивном улогом партиципира и суд, контролишући не само регуларност поступка који претходи коначној одлуци, већ и правилност и правичност саме пресуде.

Циљ кривичног поступка јесте и да надлежни органи не отежају трауму коју је дете већ претрпело и да у оваквим кривичним предметима у којима је нестандартна категорија оштећеног – дете, неутемељено упућивање на нови судски, парнични поступак, неминовно може да доведе до потенцијалне накнадне тзв. „секундарне“ виктимизације, те би таква разлика у статусу оштећеног и последицама по њега, требало да се реперкусира и на другачије од стандардног и нарочито опрезно поступање органа поступка у оваквим кривичним стварима и последично и на досуђивање макар одређеног износа истакнутог имовинскоправног захтева, што су надлежни органи пропустили.

4.21.3. Делотворност истраге

У одлуци Уставног суда¹¹⁶⁶ усвојена је уставна жалба и утврђено да је решењем основног јавног тужилаштва и решењем вишег јавног тужилаштва повређено право подносиоца уставне жалбе на неповредивост физичког и психичког интегритета из чл. 25 ст. 1 УРС, и истовремено је *поништено решење вишег јавног тужилаштва* и одређено да надлежно тужилаштво донесе нову одлуку о приговору пуномоћника подносиоца жалбе изјављеном против решења основног јавног тужилаштва досуђујући и материјалну накнаду.

Оштећени је поднео кривичну пријаву против НН лица због кривичног дела изазивање опште опасности из чл. 278 ст. 4 у вези са ст. 1 КЗ и кривичног дела тешка телесна повреда из чл. 121 ст. 2 КЗ, наводећи да је повређен у врат од стране залуталог метка, да се догађај десио у месту у БиХ, али да је пуцањ реализован из правца Републике Србије. Проверавајући наводе кривичне пријаве, основно јавно тужилаштво је поднело захтев за прикупљање потребних обавештења полицији, која је обавестила да спорног дана није било пријављених догађаја са употребом ватреног оружја. Поступајући јавни тужилац је одбацио кривичну пријаву наставши да није стварно ни месно надлежно за поступање у конкретном случају, јер се цео догађај одиграо на територији Босне и Херцеговине – друге државе, пред чијим органом се води поступак. Против тог решења поднет је приговор, који је од стране вишег јавног тужилаштва одбијен као неоснован. Уставни суд је нашао да је у конкретном случају *изостала делотворна истрага критичног догађаја*, јер су се поступајућа јавна тужилаштва ослонила на извештај полиције, занемарујући друге чињенице, које су им неспорно биле познате, јер је релевантна чињенична грађа достављена уз кривичну пријаву

¹¹⁶⁶ Уж-12265/23 од 27. јуна 2024. године.

подносиоца. Како нису предузели мере ради проналажења учиниоца кривичних дела и обезбеђења доказа, нејасно је због чега је искључена могућност да је пуцањ из ватреног оружја дошао из правца територије Републике Србије. Надлежни органи нису адекватно истражили могућност да је испалење метка евентуално предузето са територије Прибоја, нити су исказима сведока, фотодокументацији и медицинској документацији придали неопходан значај приликом одбацивања кривичне пријаве. *Надлежни органи су дужни да истрагу спроведу темељно и да озбиљно покушају да открију шта се десило, а не би требало да се ослањају на исхитрене или неосноване закључке да би истрагу окончали*, нити би такве закључке требало да користе као основ за своје одлуке. Због тога је утврђена повреда права на неповредивост физичког и психичког интегритета и оцењено да се штетне последице утврђене повреде права могу отклонити поништајем оспореног решења вишег јавног тужилаштва и одређивањем да више јавно тужилаштво донесе нову одлуку о приговору пуномоћника оштећеног поднетом против решења основног јавног тужилаштва.

У одлуци Уставног суда¹¹⁶⁷ одбијена је као неоснована уставна жалба подносилаца изјављена против решења основног јавног тужилаштва, вишег јавног тужилаштва и поступања полицијских службеника Министарства унутрашњих послова дана 21. априла 2017. године, у односу на повреду права на неповредивост психичког и физичког интегритета, зајемченог чл. 25 УРС. Након полиграфског испитивања полицијски службеници су наводно раздвојили подносиоце уставне жалбе ради испитивања у вези са нестанком сопственог аутомобила, чији су нестанак подносиоци уставне жалбе претходно тог јутра пријавили полицији. Злостављали су их и физички и психички мучили с циљем изнуђивања признања да су путничко моторно возило сами украли и сакрили с циљем наплате осигурања. Подносиоци уставне жалбе су поднели кривичну пријаву тужилаштву против полицијских инспектора због кривичног дела злостављање и мучење у саизвршилаштву из чла. 137 ст. 3 у вези са ст. 2 у вези са чл. 33 КЗ, након чега је поднет захтев за прикупљање потребних обавештења Одељењу за контролу законитости, ради провере свих навода кривичне пријаве. У извештају ове полицијске јединице је констатовано да су обављени разговори у форми прикупљања обавештења од грађана са пријављеним полицајцима и учесницима догађаја, прибављена је медицинска документација и снимци сигурносних камера из полицијске станице, а након анализе извештаја донето је решење о одбацивању кривичне пријаве. Поступајући по приговору подносилаца, више јавно тужилаштво је одбило приговор као неоснован, с обзиром на то да је утврђен идентитет полицијских службеника који су предузимали радње у вези са откривањем кривичног дела неовлашћено коришћење туђег возила из чл. 213 КЗ и његовог учиниоца по кривичној пријави подносилаца и да нема доказа којима би били поткрепљени основи сумње да су полицијски службеници учинили кривично дело које им се ставља на терет, нити неко друго кривично дело за које се гоњење предузима по службеној дужности.

Уставни суд је разматрао испуњеност позитивних обавеза надлежних државних органа да поштују и заштите процесни аспект чл. 25 УРС и чл. 3 ЕКЉП, а који подразумева обавезу да се спроведе делотворна званична истрага у случају када појединац изнесе поткрепљену тврдњу да је од стране службених лица претрпео неки од облика злостављања. Неколико критеријума одређује *испуњеност делотворности истраге*. Пре свега, *адекватност*, што значи да истрага може да омогући идентификацију и кажњавање одговорних, *практична независност између надлежних органа за спровођење истраге и осумњичених*, и *темељност*, што значи да надлежни државни органи морају увек озбиљно настојати да утврде шта се десило и не треба да се ослоне на брзе или неосноване закључке ради завршетка истраге или као основу за њихове одлуке, као и нужност интервенције у поступању без обзира на подношење кривичне пријаве ако постоје довољно јасне индикације да се догодило злостављање, брз одговор надлежних органа и одговорност уз приступ оштећеног поступку истраге у свим фазама. Ове критеријуме је Уставни суд ценио кроз

¹¹⁶⁷ Уж-11271/18 од 28. октобра 2021. године.

призму навода уставне жалбе наставши да иако подносиоци располажу медицинском документацијом о наношењу повреда, није могуће утврди изван разумне сумње да су у вези са радњама пријављених полицијских службеника, јер су они након давања изјаве у полицији истакли да немају примедбе на поступање полицијских службеника, нити се тврдње у кривичној пријави о недопуштеним поступцима полицијских службеника (шамарање од стране осморице полицијских службеника, шутирање у стомак, бичевање по длановима, дављење пластичном кесом) у битном не могу довести у везу са повредама које су констатоване у лекарском извештају (црвенило у пределу леве слепоочнице, дискретни оток левог горњег капка, пар сићушних еритематозних тачкица у пределу леве бубрежне ложе, а на десном колену траг од притиска нечег тврдог, без црвенила), као и контрадикторним тврдњама једног од подносилаца о критичном догађају, јер то умањује веру у истинитост свих његових оптужби против полицијских службеника.

Из наведених разлога, Уставни суд је нашао да је основно јавно тужилаштво у кратком року од сазнања за критични догађај предузело хитне мере како би се детаљно и свеобухватно утврдило чињенично стање у вези са поступањем полицијских службеника према подносиоцима уставне жалбе. Предузете истражне радње су довеле до идентификације лица која су критичног дана учествовала у саслушавању, односно узимању обавештења од грађана поводом кривичне пријаве коју су подносиоци уставне жалбе поднели због нестанка њиховог возила. Уставни суд је заузео становиште да су надлежни органи кривичног гоњења предузели све расположиве мере из своје надлежности, како би се утврдило шта се критичног дана заиста десило, те да је истрага поводом критичног догађаја испунила захтеве адекватности, непристрасности, темељности и хитности и нема повреде права на неповредивост психичког и физичког интегритета.

4.21.4. Правна сигурност

Одлуком Уставног суда¹¹⁶⁸ усвојена је уставна жалба подносиоца и утврђено да је пресудом Апелационог суда повређено његово право на правну сигурност у казненем праву, зајемчено чл. 34 ст. 1 и ст. 2 УРС, те је поништена наведена одлука и одређено да исти суд донесе нову одлуку о жалби вишег јавног тужиоца изјављеној против првостепене пресуде вишег суда. Оптужницом вишег јавног тужилаштва подносиоцу уставне жалбе стављено је на терет извршење кривичног дела неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из чл. 246 ст. 1 КЗ. Виши суд је донео осуђујућу пресуду уз измену правне квалификације кривичног дела и огласио кривим подносиоца за извршење кривичног дела неовлашћено држање опојних дрога из чл. 246а ст. 1 КЗ изричући му казну затвора у трајању од шест месеци, меру безбедности одузимање предмета и то две дигиталне вагице, које су пронађене приликом претресања његовог стана, али не и више најлонских комадића, који су по сопственом признању окривљеног служили за прављење мањих паковања марихуане и лакше уживање као предмета извршења кривичног дела. Одлучујући по жалби вишег јавног тужилаштва, апелациони суд је усвојио жалбу и преиначио пресуду вишег суда, тако што је подносилац уставне жалбе оглашен кривим што је дана 13. априла 2017. године неовлашћено држао у већој количини супстанце које су проглашене за опојну дрогу и то марихуану у количини од 100,44 g и амфетамин у количини од 1,58 g, чиме је учинио кривично дело неовлашћено држање опојних дрога из чл. 246а ст. 2 КЗ, наводећи да јавни тужилац није доказао субјективни однос окривљеног, односно да је количина дроге коју је држао била намењена даљој продаји. Међутим, тиме је другостепени суд очигледно произвољно применио материјално право, јер кривично дело за које је окривљеног огласио кривим није у

¹¹⁶⁸ Уж-1365/20 од 22. децембра 2022. године.

време предузимања радњи извршења као такво није било прописано законом, јер је оно као квалификовани облик кривичног дела из чл. 246а ст. 1 КЗ уведен 2019. године. Стога, пресуда другостепеног суда није била заснована на уставноправно прихватљивој примени меродавног права. Образложење из оспорене другостепене пресуде да окривљени није држао опојну дрогу ради сопствене потребе пошто јавни тужилац није доказао да је количина дроге коју је држао била намењена даљој продаји, представља арбитрарну и произвољну примену материјалног права. Пошто се штетне последице утврђене повреде права могу отклонити поништајем оспорене другостепене пресуде и одређивањем да поновног одлучивања о жалби вишег јавног тужилаштва изјављеној против пресуде првостепеног суда, та одлука је поништена.

4.21.5. Права оштећених у кривичном поступку

Иако је из горе наведених одлука Уставног суда неспорно да је приликом примене процесних овлашћења јавно тужилаштво, а потом последично и суд, на неадекватан начин дало значаја и омогућило пуну правну заштиту оштећених у кривичном поступку, пре свега оних који потпадају под категорију нарочито рањивих сведока, као што су деца, Уставни суд је у својој пракси остао конзистентан у ставу да се оштећени начелно не могу ни позивати на повреду права на правично суђење у кривичном поступку из чл. 32 ст. 1 УРС, јер то уставно право не конституише права тих лица на позитиван исход поступка, односно на осуђујући исход са врстом и мером санкције против окривљеног које оштећени сматра адекватним.¹¹⁶⁹

У контексту *ius puniendi* Уставни суд је одбацивао уставне жалбе оштећених изјављене због повреде права на правично суђење у вези са одлукама надлежних јавних тужилаштава којим је одбијен приговор оштећених изјављен против решења о одбацивању нижестепених јавних тужилаштава налазећи да то уставно право у кривичном поступку припада окривљеном, за кога се одлучује о основаности сумње за покретање кривичног поступка, односно о оптужбама које су му стављене на терет. Приватни тужилац, као ни јавни тужилац када кривично гоњење предузима по службеној дужности, нема ни законом ни уставом гарантовано право да ће се против окривљеног против кога је поднет оптужни акт обавезно спровести кривични поступак, нити да ће то лице, ако поступак буде спроведен, бити осуђено, односно да ће му бити изречена одређена кривична санкција.¹¹⁷⁰ Овакво судско резонување је и једино исправно, јер кривичној осуди претходи вођење кривичног поступка пред судом, а једна од основних законских претпоставки је и претпоставка невиности, а заузет је и у пресуди ЕСЈП *Крзак против Пољске*,¹¹⁷¹ када је оцењено да ЕКЈП не гарантује право да ће се против трећег лица покренути кривични поступак, нити да ће то лице бити осуђено, те је одбацио жалбу због повреде права на правично суђење, јер је оценио да је инкомпатибилна *ratione personae* са одредбама ЕКЈП.¹¹⁷²

4.22. Нормативна контрола

Нормативна контрола, као контрола уставности закона и других општих правних аката и контрола законитости подзаконских правних аката, представља традиционалну и

¹¹⁶⁹ Нпр. решење о одбијању уставне жалбе Уж-5947/2018 од 27. јануара 2022. године.

¹¹⁷⁰ М. Шкулић, М. Колаковић-Бојовић, М. Матић Бошковић, 67-68.

¹¹⁷¹ Пресуда ЕСЈП *Krzak v. Poland*, 51515/99, 06. април 2004. године, 23, 24.

¹¹⁷² Одлука Уставног суда Уж-713/08 од 27. јануара 2010. године.

основну надлежност Уставног суда. Њоме се заводи супрематија устава, правна неприкосновеност устава.¹¹⁷³ За разлику од уставне жалбе, овај облик уставносудске заштите има карактер посредне заштите основних права, јер се индиректно одржава на субјективну позицију, без обзира да ли се ради о апстрактној или конкретној нормативној контроли¹¹⁷⁴ и њоме се штите и друге објективне вредности принципа уставности нпр. и сам законодавац од самовољне и нејединствене судске интерпретације устава, и нарочито закона.¹¹⁷⁵

Током 2000. година извршна власт је настојала да оствари перманентну контролу над радом јавног тужилаштва и функцијом кривичног гоњења. Европске тенденције су након 2010. године невезано од традиционалног начина регрутовања јавнотужилачког кадра пропагирале законодавна решења, по којима је апсолутни примат приликом избора носилаца јавнотужилачке функције био резервисан за свршене полазнике Правосудне академије. Уставни суд је разматрао законитост појединих одредби и органског закона о јавном тужилаштву, законика о кривичном поступку и повезаних закона и тумачио положај и овлашћења јавног тужилаштва, недвосмислено закључујући да јавно тужилаштво представља самосталан орган и да остаје ван домаћаја променљивих друштвено-политичких околности, као што су утицаји егзекутиве. Тиме је пружена заштита не само аутономном положају јавног тужилаштва у правосудном систему, већ је и наглашена важност темељног начела модерне демократске државе, односно владавине права, јер без јаке и стабилне позиције јавног тужилаштва у систему власти нема ни делотворног кривичног поступка и очувања права и слободе појединца, као и јавног интереса.

Одлуком Уставног суда¹¹⁷⁶ одбијен је предлог Републичког јавног тужилаштва, Окружног јавног тужилаштва у Београду, Првог, Другог и Петог општинског јавног тужилаштва у Београду за утврђивање неуставности чл. 42 ст. 3, чл. 49 ст. 2, чл. 71 ст. 3 и чл. 75 ст. 3 Закона о јавном тужилаштву из 2003. године, јер је оцењено да тим одредбама закона путем успостављања посебних овлашћења министра надлежног за правосуђе није нарушен уставом утврђени положај јавног тужилаштва, као самосталног органа, јер о питањима које се уређују тим одредбама коначну одлуку, по приговору на одлуку министра надлежног за правосуђе, доноси Високи савет правосуђа. Тим одредбама су успостављена посебна дисциплинска овлашћења министра да одлучује о удаљењу Републичког јавног тужиоца, о покретању и вођењу поступка о томе које су службе, послови и поступци неспојиви са дужношћу Републичког јавног тужиоца и да се Републичком јавном тужиоцу, због несавесног и нестручног вршења послова, изричу дисциплинске мере.

Прва Влада после Милошевићевог режима донела је измене и допуне Закона о јавном тужилаштву¹¹⁷⁷ које су садржале спорне одредбе о избору и разрешењу јавних тужилаца, које је Уставни суд својом одлуком¹¹⁷⁸ прогласио неуставним. Поступак за оцену уставности закона покренула је Адвокатска комора Војводине, као и Републичко јавно тужилаштво. Оспореним одредбама Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву било је прописано да јавног тужиоца бира Народна скупштина на предлог Владе, а заменика јавног тужиоца именује Влада на предлог министра за правосуђе, да избор јавних тужилаца и именовање заменика јавних тужилаца оглашава министар надлежан за правосуђе и да се пријаве на оглас о избору и именовању подносе министарству надлежном за правосуђе, да министар надлежан за правосуђе прибавља податке и мишљења о стручности и достојности кандидата, да заменик јавног тужиоца полаже заклетву пред председником Владе, да о одлуци да јавни тужилац није изабран нити заменик јавног тужиоца именован Републички јавни тужилац обавештава Народну скупштину и Владу, да заменику јавног тужиоца

¹¹⁷³ Р. Марковић (2005), 672.

¹¹⁷⁴ Драган М. Стојановић, *Основна права човека, људска права и слободе у уставима европских држава*, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, Ниш 1989, 203.

¹¹⁷⁵ Ibid., 209.

¹¹⁷⁶ ЈУ бр.179/2002 од 19. јуна 2003. године, *Службени гласник РС*, бр. 70/03.

¹¹⁷⁷ Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 63/01, 42/02, 39/03.

¹¹⁷⁸ ЈУ бр.167/2003 од 22. априла 2004. године, *Службени гласник РС*, бр. 44/04.

дужности престаје и кад истекне време на које је именован и ако буде укинута јавно тужилаштво, да је на одлуку о утврђивању разлога за престанак дужности допуштен приговор Влади у року од осам дана, да Републички јавни тужилац обавештава Народну скупштину или Владу када се утврди навршење радног века или разлог за разрешење, да јавни тужилац или заменик који желе да им дужност престане подносе писмени захтев Народној скупштини односно Влади, да о престанку дужности заменика јавног тужиоца одлучује Влада.

Уставни суд је нашао да наведене одредбе у односу на овлашћења која су тим одредбама дата Влади и министру надлежном за правосуђе нису у сагласности са одредбама чл. 103 Устава и да је њима доведен у питање уставом утврђени положај јавног тужилаштва као дела правосудног система и функционална самосталност у вршењу јавнотужилачких послова. Давањем посебних овлашћења Влади и министру у предлагању кандидата за избор јавних тужилаца и именовању његових заменика, на одређени начин, супротно уставу, успостављена је институционална зависност јавног тужилаштва од органа извршне власти. Тиме се ствара и могућност да се врши контрола рада тог органа и у крајњој линији, с обзиром на то да се тај орган образује и на хијерархијском принципу утиче на остваривање јавнотужилачке функције у целини, на начин да се она путем предлагања за избор јавног тужиоца и именовања заменика јавног тужиоца доводи у зависност од извршне власти. Уставни суд је нашао и да одредба Закона о јавном тужилаштву, која уређује да поступке за утврђивање навршења радног века и разлога за разрешење покрећу јавни тужилац, непосредно виши јавни тужилац, Републички јавни тужилац и министар надлежан за послове правосуђа и одредба да Републички јавни тужилац има исти положај као и министар надлежан за правосуђе нису у супротности са Уставом, јер се не повређује уставом утврђени положај јавног тужилаштва, као самосталног државног органа. Наведена одлука је од изузетне важности, јер је Уставни суд јасно указао да је *место јавног тужилаштва у оквиру правосудног система и да законска решења морају афирмисати начело самосталности јавног тужилаштва и искључити сваки облик спровођења политичке воље извршне власти и преношење ингеренција над јавним тужилаштвом на извршну власт.*

Одлуком Уставног суда¹¹⁷⁹ утврђено је да одредба одељка I тачка 1 у делу који гласи: „и изабрана лица у правосудним органима“ Закључка Владе Републике Србије 05 бр. 121-8431/2004 од 23. децембра 2004. године није у сагласности са Уставом и законом. Конкретно том одредбом је било прописано да ће се плате изабраних лица осим за председника Републике, народне посланике и изабрана лица у правосудним органима, обрачунавати и исплаћивати по одређеној основици. Законом о судијама је било прописано да основна плата судије Врховног суда Србије не може бити нижа од основне плате министра у Влади, да основна плата председника Врховног суда Србије не може бити нижа од основне плате председника Владе на основу чега се у зависности од ранга судије поступно одређивао проценат основне плате осталих судија. Закон о јавном тужилаштву је предвиђао да се основна плата јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца обрачунава као плата судије и да је основна плата јавног тужиоца истоветна основној плати председника суда пред којим поступка, а да је плата заменика јавног тужиоца нижа за 7% од основне плате јавног тужиоца. Пошто су се према овим органским законима основне плате изабраних лица у правосудним органима одређивале у односу на основне плате председника и чланова Владе, да се основица за обрачун и исплату плата која је утврђена оспореном одредбом Закључка Владе не односи на обрачун плата изабраних лица у правосудним органима, Уставни суд је оценио да су на тај начин повређене одредбе како наведених закона, тако и Закона о платама у државним органима и јавним службама, у складу са којим се плате изабраних лица утврђују на основу основице за обрачун плата коју утврђује Влада, осим основице за председника Републике, народне посланике, и именована, постављена и запослена лица у службама председника Републике и Народне скупштине, коју утврђује Административни

¹¹⁷⁹ IY бр.164/2005 од 16. јуна 2005. године, *Службени гласник РС*, бр. 52/05.

одбор Народне скупштине. Овом одлуком Уставног суда је потврђено да се утврђена основица не може применити селективно само за обрачун плата чланова Владе, већ и за обрачун плата изабраних лица у правосудју, да Влада нема овлашћење да прописује више основица за обрачун и исплату плата у оквиру вођења политике плата, те да је подзаконским актом фактички нарушила паритет плата између ових категорија на штету правосудног система.

Одредба чл. 48 ст. 1 ЗКП заузела је место у пракси Уставног суда, а исход претходног поступка био је закључак,¹¹⁸⁰ којим је Уставни суд одбацио иницијативу за оцену уставности, јер је утврдио да је очигледно неоснована. Иницијатива је била базирана на становишту да је прописивање могућности да поред јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, тужилачки помоћници предузимају конкретне радње у поступку за кривична дела за која је забрањена казна затвора до пет, односно осам година у колизији са чл. 159 ст. 4 УРС, по ком заменик јавног тужиоца замењује јавног тужиоца при вршењу тужилачке функције и дужан је да поступа по његовим упутствима. Аргументујући своју одлуку Уставни суд је нашао да је *иницијатор извршио замену теза и погрешно изједначио начин предузимања радњи у кривичном поступку са кругом лица која врше јавнотужилачку функцију, као два потпуно различита правна института*. По Закону о јавном тужилаштву, јавно тужилаштво устројено је као орган са монократским уређењем, којим руководи јавни тужилац, а заменици јавног тужиоца и особље јавног тужилаштва су њему подређени.¹¹⁸¹ Заменик јавног тужиоца дужан је да поступа по обавезним упутствима јавног тужиоца, али има ингеренције да предузме сваку радњу коју је овлашћен да спроведе јавни тужилац и без његовог посебног одобрења,¹¹⁸² док тужилачки помоћници помажу јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца и радње предузимају самостално или уз њихов надзор. Следствено томе, начин на који је ЗКП предвиђено предузимање радњи се не може посматрати изоловано од обима овлашћења тужилачких помоћника прописаних ЗЈТ из 2008. године, посебно јер је њима у скраћеном поступку дозвољено да предузимају радње само уз контролу и консултације са носиоцима јавнотужилачке функције.

Иако није било основа за упуштање у меритум, оваквим закључком Уставног суда дата је верификација правима и дужностима тужилачких помоћника да своје послове и задатке обављају у складу са ЗКП и ЗЈТ из 2008. године, пружена је заштита професионалном раду тужилачких помоћника и указано је да је циљ спорних одредаба ЗКП успешније вођење кривичног поступка, а не проширивање круга носилаца тужилачке функције и њихових јавних овлашћења.

Одлучивање Уставног суда у поступцима за утврђивање неуставности одредби Закона о Правосудној академији, Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву представљало је суштински и једини вид заштите правног положаја судијских и тужилачких помоћника у поступку избора за судије и заменике јавних тужилаца. Директно је указано на правну неутемељеност приоритетног предлагања свршених полазника Правосудне академије за први избор и сви нормативни акти који су били на то усмерени су стављени ван снаге. Један од њих односио се на дужност Високог савета судства и Државног већа тужилаца у чл. 40 ст. 8, ст. 9 и ст. 11 Закона о Правосудној академији¹¹⁸³ да у поступку предлагања за судију основног или прекршајног суда или заменика основног јавног тужиоца изаберу кандидата који је завршио почетну обуку на Правосудној академији, према успеху оствареном на почетној обуци. Не само да је Законом о Правосудној академији, као организационим прописом, чији је предмет организовање и спровођење сталне и почетне обуке за запослене у правосудним органима, уведен додатни услов за избор, поред општих и посебних услова, већ је било предвиђено да за судију или заменика јавног тужиоца на трогодишњи пробни мандат

¹¹⁸⁰ 1 Уз-317/2013 од 15. априла 2014. године.

¹¹⁸¹ Чл. 12 ЗОЈТ из 2008. године.

¹¹⁸² Чл. 23, ст. 2 ЗЈТ из 2008. године.

¹¹⁸³ Чл. 40 Закона о Правосудној академији, *Службени гласник РС*, бр. 104/09, 32/14, 106/15, наведени закон ступио је на снагу 24. децембра 2009. године.

могу бити предложени остали пријављени кандидати под резервом да нема свршених полазника Правосудне академије.

Одлуком Уставног суда¹¹⁸⁴ утврђено је да те одредбе Закона о Правосудној академији нису у сагласности са Уставом, јер је законодавац дао апсолутну предност и већу гаранцију за избор полазницима почетне обуке на Правосудној академији елиминисањем из круга кандидата за први избор за судију одређене врсте судова и заменика јавног тужиоца одређене врсте јавних тужилаштава како судијске, тако и тужилачке помоћнике, али и све друге кандидате који испуњавају кумулативно услове по Закону о судијама и Закону о јавном тужилаштву. Оцењено је да је прекршено начело забране дискриминације¹¹⁸⁵ и једнакости грађана који се налазе у истој правној ситуацији из чл. 21 Устава и повређено људско право на ступање на јавне функције под једнаким условима зајемчено чл. 53 Устава. Такође, знатно је ограничена уставом утврђена надлежност Високог савета судства¹¹⁸⁶ и Државног већа тужилаца,¹¹⁸⁷ самосталних и независних органа државних органа маркирањем супериорног положаја полазника Правосудне академије у поступку предлагања кандидата за први избор.

Уставни суд је заузео исто становиште и на седницама одржаним дана 12. јуна 2014. године¹¹⁸⁸ приликом одлучивања о неуставности чл. 50 ст. 4 Закона о судијама,¹¹⁸⁹ којим је било предвиђено да је Високи савет судства дужан да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, предложи кандидата који је завршио почетну обуку на Правосудној академији, у складу са посебним законом, и о неуставности чл. 75 ст. 2 Закона о јавном тужилаштву,¹¹⁹⁰ који је на идентичан начин регулисао обавезу Државног већа тужилаца приликом предлагања кандидата за избор заменика основног јавног тужиоца. У одлукама је наглашено да завршена почетна обука на Правосудној академији по својој природи не може бити искључиви елемент за оцену стручности и оспособљености кандидата за обављање судијске или јавнотужилачке функције, нити се могу давати налози органима са уставним компетенцијама за самостално спровођење поступка предлагања кандидата за први избор. Услед кршења начела забране дискриминације, права на ступање на јавне функције под једнаким условима, и с тим у вези сужавања права припадника националних мањина на равноправност у вођењу јавних поступака, оспорене одредбе престале су да важе објављивањем одлука Уставног суда у Службеном гласнику.

Дакле, пракса Уставног суда затворила је пут ка стицању судијске или јавнотужилачке функције кроз увођење додатних услова у несистемским законима и повлашћивање мањинских група, као што су полазници Правосудне академије, који су завршили почетну обуку. Тиме је верификована и аутономија у одлучивању правосудних савета и јасно указано на неопходност спровођења транспарентног изборног поступка, уз обезбеђење професионализма, непристрасности и објективности. Афирмисан је значај улоге судијских и тужилачких помоћника у правосудном систему, које није могуће игнорисати или изоставити приликом разматрања или одлучивања о било ком питању које је од значаја за вршење правосудних функција, а посебно кад је реч о каријерном напредовању.

Поред одлука Уставног суда по уставним жалбама, и приликом поступања у предметима нормативне контроле резоновање Уставног суда може имати важне последице на рад јавног тужилаштва. То је био случај приликом одлучивања о прибављању евиденције остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица или лоцирања места са ког се обавља комуникација, што може бити наређено искључиво на основу одлуке суда. Уставни суд је овакво становиште изразио у одлукама у којима се ценила уставност

¹¹⁸⁴ Одлука Уставног суда ИУз – 497/2011 од 06. фебруара 2014. године, *Службени гласник РС*, бр. 32/14.

¹¹⁸⁵ Чл. 21 УРС.

¹¹⁸⁶ Чл. 154 УРС.

¹¹⁸⁷ Чл. 165 УРС.

¹¹⁸⁸ Одлуке Уставног суда ИУз-427/2013 од 12. јуна 2014. године и ИУз-428/2013 од 12. јуна 2014. године.

¹¹⁸⁹ *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12, 121/12, 124/12, 101/13, 111/14, 117/14, 40/15, 63/15, 106/15, 63/16, 47/17.

¹¹⁹⁰ ЗЈТ из 2008. године.

одређених одредаба Закона о телекомуникацијама,¹¹⁹¹ Закона о Војнобезбедносној агенцији и Закона о Војнообавештајној агенцији¹¹⁹² и Закона о електронским комуникацијама,¹¹⁹³ што је утицало и на поступање органа кривичног гоњења у предистражном поступку. Стога, ни полиција, нити други органи нису могли самостално да дођу до тзв. задржаних података,¹¹⁹⁴ што јавни тужилац треба да има у виду приликом прибављања листинга остварене телефонске комуникације, као једне од важних мера за откривање учиниоца кривичног дела у предистражној фази кривичног поступка, али и експлоатације посебних доказних радњи када би требало применити и рачунарско претраживање.

4.23. Закључак главе IV Јавно тужилаштво у пракси Уставног суда

Улога јавног тужилаштва у поступку пред Уставним судом може бити различита, од својства учесника Врховног јавног тужиоца приликом подношења предлога за забрану рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице и носиоца јавнотужилачке функције у поступку по жалби против одлуке о престанку функције, преко овлашћења да покрене поступак за оцену уставности и законитости и поступак за оцену сукоба надлежности између органа државне власти који имају уставом зајемчену надлежност, до посредног учешћа када се нпр. у поступку по уставној жалби преиспитује поступање јавног тужилаштва са аспекта повреде или угрожавања права учесника, или у поступку нормативне контроле када се разматра уставност или законитост аката који уређују положај и функције јавног тужилаштва.

Сви ови облици учешћа имају важан значај како за постојећи правни оквир, тако и за начин поступања јавног тужилаштва у кривичном поступку. Активна легитимација Врховног јавног тужиоца да пред Уставним судом поднесе предлог за забрану рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице и заснива се на заштити државног поретка од екстремних групација уз претходно прикупљање доказа о забрањеном деловању. У теорији постоји став да је реч о политички оријентисаном средству, којим јавно тужилаштво није често ни прибегавало.

Пошто је већина активности јавног тужилаштва везана за кривични поступак, подносиоци у уставним жалбама најчешће доводе у везу повреду права са основом за примену одлагања кривичног гоњења и закључењем споразума о признању кривичног дела, истичу неделотворност истраге и нарушавање права оштећених. Одлуке Уставног суда у којима се анализира поступање јавног тужилаштва су општеобавезујуће и њима се уједно установљавају стандарди који служе као оквир за правилнију и темељнију јавнотужилачку праксу.

Уставни суд је у својој јуриспруденцији везаној за поступак нормативне контроле штитио институционалну самосталност јавног тужилаштва и апострофирао забрану егзекутиви да утиче на његов рад. Утврђујући неуставност нпр. одредби Закона о Правосудној академији и системских Закона о судовима и Закона о јавном тужилаштву Уставни суд је заступао став о правној неутемељености приоритетног предлагања свршених полазника Правосудне академије за први избор, чиме је афирмисан став о непристрасном, фер и равноправном третирању свих кандидата у поступку избора носилаца јавнотужилачке функције. Тиме је спречен и уплив недовољно стручног, односно искусног кадра у јавнотужилачке редове, као што је у новијој пракси Уставни суд поништио одлуке о избору

¹¹⁹¹ Одлука Уставног суда IУз-149/08 од 28. маја 2009. године.

¹¹⁹² Одлука Уставног суда IУз-1218/10 од 19. априла 2012. године.

¹¹⁹³ Одлука Уставног суда IУз-1245/10 од 13. јуна 2013. године.

¹¹⁹⁴ Горан Илић, „Утицај праксе Уставног суда Србије на стандарде људских права у кривичном поступку“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963-2013* (ур. Б. Ненадић), Београд 2013, 186-189.

тужилачких помоћника и корисника Правосудне академије за јавне тужиоце у вишем јавном тужилаштву налазећи да оне нису у довољној мери утемељене и чињенично аргументоване, јер се даје предност у избору оспореним кандидатима у односу на кандидате који су носиоци јавнотужилачке функције у основном јавном тужилаштву, чији степен самосталности у раду на јавнотужилачким предметима је већи у односу на оспорене кандидате.

V Јавно тужилаштво у ванредном стању

4.24. Поступање јавног тужилаштва у ванредном стању

Ванредно стање је ситуација у којој се услед изванредних околности, спољне или унутрашње природе, приступа увођењу посебног режима у земљи и по правилу суспендовању појединих уставних одредби, првенствено оних који се тичу људских права, као и променама у редовној надлежности државних органа.¹¹⁹⁵ Одлука о проглашењу ванредног стања донета је од стране председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе дана 15. марта 2020. године¹¹⁹⁶ по чл. 200 ст. 5 УРС иако ово питање спада у примордијалну надлежност Народне скупштине, а секундарно, то је надлежност три државна органа.¹¹⁹⁷ Изванредни режим у држави уведен је услед сузбијања заразне болести COVID-19 изазваном вирусом SARS-CoV-2, која је прешла континенталне границе, брзо се ширила, узроковала је смртност без егзактног метода лечења. Власт је била превасходно концентрисана у рукама Владе и председника Републике, а Влада је преузела нормативну надлежност доносећи прописе, који су често мењани и допуњавани према новим приликама и опасностима.

За поступање јавног тужилаштва били су нарочито важни следећи акти: Одлука Владе о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу,¹¹⁹⁸ Уредба о мерама за време ванредног стања,¹¹⁹⁹ донета од стране Владе уз супотпис председника Републике, Наредба о забрани окупљања у Републици Србији на јавним местима у затвореном простору,¹²⁰⁰ донета од стране министра здравља, као и Уредба о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије¹²⁰¹ донета од стране Владе уз супотпис председника Републике. Њих је јавни тужилац био у обавези да прати, тумачи и примењује

¹¹⁹⁵ Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Филип Вишњић, Београд 1999, 38.

¹¹⁹⁶ Одлука о проглашењу ванредног стања, *Службени гласник РС*, бр. 29/20.

¹¹⁹⁷ Д. Симовић, В. Петров, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2014, 194.

¹¹⁹⁸ *Службени гласник РС*, бр. 23/20, 24/20, 27/20, 28/20, 30/20, 32/20, 35/20, 37/20, 38/20, 39/20, 43/20, 45/20, 48/20, 49/20, 59/20, 60/20.

¹¹⁹⁹ *Службени гласник РС*, бр. 31/20, 36/20, 38/20, 39/20, 43/20, 47/20, 49/20.

¹²⁰⁰ Скр.Уредба о прекршају за кршење наредбе о ограничењу и забрани кретања, *Службени гласник РС*, бр. 39/20.

¹²⁰¹ *Службени гласник РС*, бр. 39/20. Одлуком Уставног суда IУо-45/2020 од 28. октобра 2020. године утврђено је да одредбе ове Уредбе, које су предвиђале да се прекршајни поступак вођен због кршења забране кретања током тзв. полицијског часа може покренути и довршити и ако је против осумњиченог покренут или је у току кривични поступак за кривично дело које обухвата обележја прекршаја без обзира на забрану из Закона о прекршајима, по којој је изричито прописано да се прекршајни поступак не може наставити и довршити ако је покренут или је у току кривични поступак, нису у време важења биле у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором због предвиђене могућности паралелног вођења прекршајног и кривичног поступка у односу на исто дело и дозвољености одступања у крајњем исходу тих поступака од забране двоструког релевантног одлучивања и кажњавања и у прекршајном и у кривичном поступку у односу на исти деликт.

приликом одређивања правне квалификације кривичноправног догађаја и оцене постојања основа сумње да је учињено кривично дело из области против здравља људи или друго кривично дело у вези са ванредним стањем.

У складу са принципом хијерархије јавни тужилац је био дужан како у редовним, тако и у ванредним околностима да поступа по обавезним упутствима непосредно вишег јавног тужиоца, а сви јавни тужиоци дужни су да поступају по обавезним упутствима Републичког јавног тужиоца, који се налазио на врху пирамидалне структуре.¹²⁰² Републички јавни тужилац је након проглашења ванредног стања издао три опште обавезна упутства:

1. *О.бр.2/2020*,¹²⁰³ у ком је наложено да јавна тужилаштва организују рад током ванредног стања на начин да се у притворским предметима, предметима у којима је потребно предузимање хитних мера по Закону у спречавању насиља у породици и предметима појачане друштвене опасности, као и у предметима за кривична дела изазивање панике и нереда из чл. 343 КЗ и која се односе на епидемију, предузимају службене радње без одлагања и у складу са законом,

2. *О.бр.3/2020*,¹²⁰⁴ које је за предмет имало реорганизацију процеса рада у јавним тужилаштвима, и

3. *О.бр.4/2020* о допунском поступању за кривична дела непоступање по здравственим прописима за време епидемије из чл. 248 КЗ и преношење заразне болести из чл. 249 КЗ. Оно садржи строжа правила упућена основним јавним тужиоцима, као стварно надлежним за гоњење за наведена кривична дела, са директним и апсолутним налозима за предлагање притвора против свих осумњичених за наведена кривична дела, односно за квалификоване облике тих кривичних дела, осим за осумњичене старије од 65 година, за које је било потребно предлагати меру забрана напуштања стана, као блажу меру за обезбеђење присуства и несметано вођење кривичног поступка. То је аутоматски повлачило и нужност да се за све осумњичене одређује задржавање, ради саслушања, уз неминован контакт јавног тужиоца са осумњиченима, који су заражени или постоји оправдана бојазан да су заражени коронавирусом. Изузимајући ризик од потенцијалног преношења заразе не само на јавног тужиоца, већ и на полицијско и тужилачко особље, али и браниоце, издајући овакво опште обавезно упутство Републички јавни тужилац је зашао у сферу поступања у појединачним предметима и основано се може довести у сумњу легалитет таквог акта.

Сваки јавни тужилац на дежурству након реферисања надлежног полицијског службеника разматра испуњеност законских услова за одређивање задржавања, које се као облик лишења слободе рестриктивно примењује. Након саслушања осумњиченог, сваки јавни тужилац преиспитује постојање законских разлога за одређивање притвора и на бази сваког појединачног случаја одлучује да ли ће поднети такав предлог или не. Налажући јавним тужиоцима да у свим предметима који се тичу епидемије стављају надлежном суду предлоге за одређивање притвора Републички јавни тужилац је искорачио из поља стратешке политике и ступио у сферу одлучивања у индивидуалним случајевима.

Циљеви оваквог опште обавезног упутства огледају се у остваривању генералне превенције и указивању на ригорозну примену кривичноправних мера за очување друштва и државе у изванредним ситуацијама. Држава мора поседовати стабилност и мора бити снабдевена квалификованим, одлучним и неустрашивим кадром ради спречавања да се злоупотреби ванредно стање за вршење криминалних активности. Међутим, ванредно стање се не може схватити као самовоља у одлучивању, основа волунтаризма и импровизације било какве врсте, које захтева репресију и обрачун са непослушнима, који опонирају и одбијају да се придржавају званичних мера од значаја за опстанак и оздрављење целокупне нације.

¹²⁰² Чл. 18 ЗЈТ из 2008. године.

¹²⁰³ <http://www.rjt.gov.rs/assets/O%202-20.pdf>, 02. март 2021. године.

¹²⁰⁴ <http://www.rjt.gov.rs/assets/O%203-20.pdf>, 02. март 2021. године.

Осим директног налога за предлагање притвора Републички јавни тужилац је ставио у изглед иницирање дисциплинских поступака против оних носилаца јавнотужилачке функције који не буду деловали према утврђеним налозима, чиме је остварен додатни притисак на рад јавних тужилаца. Ако се узме у обзир да је наведено опште обавезно упутство донето након изјаве функционера извршне власти о драконском прогону и кажњавању,¹²⁰⁵ не би требало искључити ни да је управо она допринела његовом сачињавању, што има негативни ефекат на самосталност јавног тужилаштва. То је свакако отежавало рад субординираних јавних тужилаца у ванредном стању, када је било нужно обезбедити промишљено и системско деловање и координиран рад. Најјачи спектар дејства обавезно упутство је имало на самом почетку ванредног стања, а како се постепено епидемиолошка ситуација побољшавала, поступање јавних тужилаца се стандардизовало и прилагодило промењеним условима рада, изменама прописа уз искључивање арбитрарности у одлучивању о кривичном прогону.

Корпус кривичних дела, која су се јављала током професионалног ангажмана јавних тужилаца у ванредном стању, обухватао је непоступање по здравственим прописима за време епидемије и преношење заразне болести, насиље у породици, које се знатно интензивирало као последица забране кретања грађанима, недозвољена трговина из чл. 235 КЗ, чији су предмет били заштитна средства, нпр. маске, визири и гумене рукавице, као и рачунарске преваре и друга кривична дела у којима су коришћени рачунарски системи.

Ванредно стање је наметало обавезу хитног реаговања против осумњичених, који су упорно и безобзирно поступали противно здравственим мерама, а кривични поступци су често решавани закључењем споразума о признању кривичног дела уз осуду на ефективну казну затвора. Ова строга кривична санкција кореспондирала је тадашњим приликама, пандемији и ванредном стању. У редовним околностима јавни тужилац је овлашћен да за кривично дело непоступање по здравственим прописима за време епидемије у складу са начелом опортунитета кривичног гоњења наложи окривљеном испуњење алтернативне мере. У ванредном стању то није било сврсисходно како због повећаног степена друштвене опасности, тако и због отежаних услова за њихово испуњење, тј. обављање друштвено-корисног рада или уплате одређеног новчаног износа у хуманитарне сврхе. Кршење мера изолације, као важне противеидемиолошке мере, стварало је дилеме у пракси, јер до 18. марта 2020. године приликом преласка државне границе лицима нису достављана решења санитарног инспектора о одређивању обавезне мере стављања под здравствени надзор на акутно респираторно обољење изазвано коронавирусом и изолације у кућним условима, већ необавезујући памфлети за смањење социјалних контаката. Није било, аналогно томе, ни законског основа за ширење криминалне зоне и кривично гоњење лица која се нису стриктно придржавала ове мере, јер пука чињеница да је уведено ванредно стање и свакодневна саопштења преко средстава јавног информисања нису меродавна за извођење закључка да је лица наставило са свакодневним активностима намерно и свесно. Међутим, непосредно након проглашења ванредног стања подношене су кривичне пријаве и против ових лица, одређивано им је задржавање и потом чак и притвор. За разлику од ове категорије осумњичених, против оних који су евидентно кршили мере изолације које су наложене решењем граничне санитарне инспекције, након реферисања полиције, јавни тужилац је одређивао задржавање, ради саслушања, што је у ванредном стању и због ефикасности и концентрације доказа било ваљано решење. То је израз руководеће улоге јавног тужиоца у предистражном и истражном поступку, који треба да преузме терет спровођења доказних радњи без обзира на изложеност опасности од заразе. Једини начин саслушања осумњиченог и испитивања сведока од стране јавног тужиоца јесте непосредно извођење ових процесних

¹²⁰⁵ Медијски јавни сервис, вест на тему „Корона вирус у Србији – кршење самоизолације – притвор“ https://www.rts.rs/page/stories/ci/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%81/story/3131/koronavirus-u-srbiji/3895278/krsenje-samoizolacije-pritvor.html?fbclid=IwAR05TPDWQW4_a1JwNRhMlvZuQO7fHnF693Q_AEtXo4FsnYZ2kEsDteML64, 24. март 2021. године.

радњи уз предузимање мера предострожности, ради заштите свих учесника, без примене апликација за размену видео позива путем интернета или пак физичку удаљеност органа и странака у поступку. Након саслушања јавни тужилац је подносио суду предлог за одређивање притвора или предлог за одређивање мере забране напуштања стана по претходном разматрању начина извршења кривичног дела, става осумњиченог према учињеном кривичном делу, опасности од понављања и др.

4.25. Поступање јавног тужилаштва након укидања ванредног стања

Након укидања ванредног стања поступање јавног тужилаштва је враћено у редовне оквире и гоњење учинилаца је било уобичајено. Полицијски службеници нису више били задужени искључиво за проверу и контролисање мера изолације и забране кретања и окупљања, већ су се бавили откривањем различитих облика криминалитета и поступали су по захтевима за прикупљање потребних обавештења јавног тужиоца. Јавни тужилац, осим редовних дежурстава у оквиру предистражног поступка, наставио је да спроводи истраге у предметима који нису били притворски и заступа оптужне акте пред судом.

Кривичне пријаве поднете због кршења тзв. полицијског часа су одбациване, јер је та радња првобитно била прописана као кривично дело, а од дана 21. марта 2020. године била је предвиђена као прекршај. То је повољније за учиниоца премда је у складу са тач. 2 Наредбе о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије¹²⁰⁶ био забрањен свим лицима излазак ван станова, просторија и објеката за становање у стамбеним зградама и изван домаћинства (окућница), у времену од 20 до 05 часова, да је Уредбом о прекршају за кршење наредбе о ограничењу и забрани кретања кршење забране из Наредбе о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије прописано као прекршај, да је наведена наредба министра унутрашњих послова важила до дана 09. априла 2020. године, када су одредбе о забрани и ограничењу кретања грађана инкорпорисане у Уредбу о мерама за време ванредног стања,¹²⁰⁷ да је у складу са чл. 2 ст. 1 тач. 1 Закона о важењу уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања и које је Народна скупштина потврдила¹²⁰⁸ Уредба о мерама за време ванредног стања престала да важи даном укидања ванредног стања, односно од дана 06. маја 2020. године, с тим што је према чл. 2 ст. 2 тог Закона регулисано да ће се на учиниоце прекршаја, који су прописани Уредбом о мерама за време ванредног стања и учињени за време ванредног стања, применити одредбе тих уредаба и након укидања ванредног стања.

Иако је јавни тужилац овлашћен да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка ако нађе да се у радњама осумњиченог стичу законска обележја прекршаја, то није чинио у овом случају и тако је остваривао своју функцију заштите законитости. Неспретном нормативном формулацијом да престају да важе све уредбе везане за ванредно стање, осим за учиниоце прекршаја *prima facie* давало је основа за иницирање и вођење прекршајног поступка за прекршаје учињене током ванредног стања. Међутим, логичким тумачењем долази се до закључка да је исходиште таквог решења *contra legem*. Јавни тужилац је морао да води рачуна о остваривању гарантивне функције казненог права у смислу заштите права и слобода грађана од произвољног, неодређеног и широког прогона и кажњавања изражавајући повешану опрезност и посвећеност у тумачењу нових прописа, ради јемства правне сигурности грађанима и постизања правичности. Манифестациони облик таквог системског рада било је доношење решења о одбацивању у овим конфузним приликама.

¹²⁰⁶ Службени гласник РС, бр. 34/20.

¹²⁰⁷ Уредба о допунама Уредбе о мерама за време ванредног стања, Службени гласник РС, бр. 53/20.

¹²⁰⁸ Службени гласник РС, бр. 65/20.

Са погоршањем епидемиолошке ситуације становништва и растом статистичких података о броју заражених наметала се потреба да се јавни тужилац укључи у сузбијање драстичног кршења превентивних мера, а првенствено забране окупљања у затвореном простору. Правни оквир, који је релевантан за детерминисање уласка лица у кримогену зону чинили су следећи прописи: Уредба Владе о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19,¹²⁰⁹ и наредба министра здравља о радном времену за време неповољне епидемиолошке ситуације током трајања заразне болести COVID-19.¹²¹⁰ Организоване су тзв. „корона журке“, које су окупљале велики број људи у малом простору, у питању су били непријављени скупови, а само њихово откривање и раздвајање учесника, те писање прекршајних пријава због неношења заштитних маски није била довољна реакција државе. Због тога су одговарали власници објеката и менаџери угоститељских објеката за кривично дело непоступање по здравственим прописима за време епидемије. Од одлуке јавног тужиоца је зависило детерминисање одговорности организатора окупљања и размера скупа у контексту да су одређивана задржавања челним лицима, која су драстично прекорачила прописану забрану окупљања више од пет лица у случају када су организовали прославу од нпр. 50 до 700 лица, док су учесници одговарали за прекршај. Постојала је могућност и за кривично гоњење осумњичених за кривично дело преношење заразне болести ако су прибављени докази да су лица учествовала у забавним скуповима и имала су сазнања о заразној болести. Чести у пракси су били и предмети формирани на основу кривичних пријава за фалсификовање исправе, који су се односили на сачињавање лажних тзв. PCR тестова, којима се утврђивало присуство инфекције коронавирусом.

Након укидања ванредног стања фактички су престала да важе опште обавезна упутства Републичког јавног тужиоца донета током његовог трајања, а нова нису донета, већ је интерпретација прописа извршне власти у вези са епидемиолошком ситуацијом и конкретизовање постојања кривичних дела препуштена надлежним јавним тужиоцима. Они су у решавању предмета у вези са забраном окупљања и закључењем споразума о признању кривичног дела вршили консултације са надређеним јавним тужиоцем, са којим су усаглашавали врсту и висину кривичне санкције.

4.26. Утицаји на рад јавног тужилаштва и њихова оправданост у ванредним околностима

Постојали су и облици посредног утицаја на рад јавног тужилаштва, те је тако министар надлежан за правосуђе приликом давања одговора на посланичка питања у вези са ванкцинацијом и ставовима о њој изнетим на друштвеним мрежама са негативним призивом, уз тражење одговора на питање када ће се стати на пут злонамерним коментарима истакао да је „ширење лажних вести кривично дело и да ће издати посебан апел Тужилаштву да реагује на све што се догађа на друштвеним мрежама“.¹²¹¹ Ако се има у виду да је непосредни циљ посланичких питања, по правилу, прибављање обавештења о раду Владе или појединих министарских ресора, како би се њихов рад подвргнуо критици или изнеле похвале у јавности,¹²¹² отвара се деликатно поље правилне садржине и суштинског циља посланичког питања. Њиме државни ауторитет недопустиво задире у ингеренције

¹²⁰⁹ Службени гласник РС, бр. 151/20, 152/20, 153/20, 156/20, 158/20, 1/21, 17/21, 19/21, 22/21, 29/21.

¹²¹⁰ Службени гласник РС, бр. 22/21, 23/21, 25/21.

¹²¹¹ Сајт Народне скупштине и дискусија поводом посланичких питања, http://www.parlament.gov.rs/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B0_%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%9A%D0%B0_%D1%83_%D0%BC%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%83.40714.43.html, 30. март 2021. године.

¹²¹² Владан Петров (2017), 125.

јавног тужилаштва, које приликом кривичног прогона не треба да излази у сусрет одређеним друштвеним интересима, актуелној политичкој тематици и паушалним тврдњама. Супротно томе, пар дана након посланичког питања и изјашњења министра надлежног за послове правосуђа, и то дана 01. априла 2021. године Посебно тужилаштво за високотехнолошки криминал одредило је задржавање осумњиченом за кривично дело изазивање панике и нереда, из разлога што је износио на друштвеним мрежама ставове који се косе са свим званичним препорукама државних органа и мишљењима сврхе о вакцинацији против коронавируса. Након саслушања осумњиченом је укинута задржавање и одређена блажа мера за обезбеђење присуства окривљеног у кривичном поступку, што указује да је поступајући јавни тужилац детаљно испитивао и чињенично стање и постојање разлога за одређивање притвора и самостално нашао одупирући се потенцијалним спорним притисцима да то не би било сврхисходно.

Јавно тужилаштво је током периода пандемије било суочено са потешкоћама, које су израз не само ванредног стања, него уопште државног поретка, у ком се власт постављала изнад и изван права и при томе настојала да узурпира функцију кривичног гоњења вршећи притисак преко Републичког јавног тужиоца, као челника пирамидалне јавнотужилачке структуре на све подређене јавне тужиоце. Овај облик посредног мешања у круг надлежности јавног тужилаштва подразумевао је стављање под надзор егzekутиве, тако да се јавно тужилаштво у кривичном прогону руководило политичком целисходношћу. То је могло бити оправдано само изузетно, у строго ограниченом периоду и зарад заштите државне безбедности, јавног поретка и здравља становништва током ванредног стања када је извршна власт имала моћ одлучивања у свим сферама. Управо таква ситуација се догодила са јавним тужилаштвом у ванредном стању, јер је Републички јавни тужилац путем опште обавезних упутстава дао обавезујуће инструкције за одређивање задржавања осумњиченима за кривична дела против здравља људи уз излагање застрашивању носилаца јавнотужилачке функције стављањем у изглед покретања дисциплинског поступка за оне који се упутстава не буду стриктно и у целости придржавали. Тиме је било знатно сужено поље за легално поступање јавних тужилаца у појединачним случајевима.

У ванредном стању, стању државне нужде у којем је угрожен њен опстанак услед ванредних прилика које нарушавају поредак или спољну независност земље и у ком власт посеже за различитим средствима,¹²¹³ јавно тужилаштво је позвано да успостави противтежу између кривичног прогона и заштите правног поретка. То чини примарном контролом нових и честих измена прописа и мера којима се одступа од људских и мањинских права и слобода и хитним реаговањем како би се спречила злоупотреба ванредног стања за вршење криминалних активности. Јавно тужилаштво је настојало да обезбеди оптималну реакцију у оквирима стварне и месне надлежности, која је обухватала процесне гаранције окривљенима, хитно предузимање радњи у притворским предметима, марљиво обављање посла приликом испитивања чињеничног стања и решавања конкретних случаја.

У почетном периоду трајања ванредног стања до средине априла 2020. године може се констатовати да је јавно тужилаштво било продужена рука носилаца политичке моћи, односно извршне власти, када је претио висок ризик од ширења коронавируса и када су и здравствене мере биле рестриктивне. Након што се епидемиолошка ситуација стабилизovala и јавни тужиоци су настојали да свој рад преусмере са пута једнообразности и преимућства надређених на пут законитог и брижљивог поступања.

Сходно томе, потешкоће у раду јавног тужилаштва и интервенције с циљем продирања у институционалну и персоналну самосталност јавног тужилаштва нису апсолутне и непремостиве. Разлози за овакав став базирају се на професионалном капацитету појединих носилаца јавнотужилачке функције да заштите свој интегритет, који није био суспендован током ванредног стања, али јесте био компромитован. Пошто од одлуке јавног тужиоца, као руководиоца предистражног поступка, зависи почетак и ток кривичног прогона

¹²¹³ Ј. Тркуља (2016), 223-224.

учинилаца који су грубо кршили здравствене прописе, одолевање политичким притисцима и афирмација самосталности и законитости чине окосницу законитог поступања и гаранције људских права.

4.27. Закључак главе V Јавно тужилаштво у ванредном стању

Појава и ширење болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 почетком марта 2020. године нарушили су епидемиолошку ситуацију, уздрмале су друштвени амбијент и ограничиле гарантована људска права и слободе. Уведено је ванредно стање, у ком је било допуштено извршној власти да уз одређене услове сама вуче конце с циљем обезбеђења сигурности и добробити државе мењајући привремено правни поредак.¹²¹⁴ Она је имала централну улогу у доношењу и извршењу нових нормативних и оперативних мера за прилагођавање осцилацијама у броју заражених и новим облицима опасне болести.

У таквој кризној ситуацији јавно тужилаштво је нагињало да постане полуга извршне власти, како би се остварили зацртани циљеви и обезбедила пуна примена одређеног модела понашања од стране свих грађана, за који се претпостављало да може да доведе до сузбијања узрока кризе. Било је у обавези да се стриктно придржава општих обавезних упутстава издатих од стране тадашњег Републиког јавног тужиоца усмерених на заштитивање кривичног прогона учинилаца кривичних дела против здравља људи и других који су у вези са епидемијом посебно на самом почетку ванредног стања и сходно политичкој целисходности. Овакво поступање састојало се у одређивању задржавања лицима који су кршили прописане мере за заштиту становништва од вируса, подношењу предлога за притвор и предлагању строжих казни, уз фактичку суспензију примене одлагања кривичног гоњења за лакша кривична дела и може се правдати високим ризиком од ширења корона вируса и рестриктивним трајањем здравствених мера. Ипак, тиме је била нарушена персонална и функционална аутономија јавнотужилачког система и оно се суочавало са потешкоћама због преузимања власти од стране представника егzekутиве, утицаја Врховног јавног тужиоца и нормативне нестабилности, односно због објективног узурпирања начина рада и остављања простора егzekутиви да испољи притиске на рад у предметима јавног тужилаштва. Овакво стање је трајало кратко и било је нужно применити репресивне мере у условима забрињавајуће епидемиолошке ситуације.

Према томе, поступање јавног тужилаштва у ванредном стању односи се на функционисање у ванредним и неизвесним околностима, када је било нужно применити теже мере кривичноправне репресије, али и поред тога јавно тужилаштво је испољило појачану пажњу и уз обавезност спровођења законитог кривичног прогона настојало је да се одупре притисцима извршне власти и преусмери рад са пута једнообразности и преимућства надређених на пут законитог и брижљивог поступања. То је био случај како у току ванредног стања, тако и након стабилизације епидемиолошке ситуације, али и по укидању ванредног стања када је било и даље изгледно да је извршна власт задржала централну улогу у осмишљавању и спровођењу нових мера за прилагођавање осцилацијама у броју заражених и новим облицима опасне болести.

¹²¹⁴ Слободан Орловић, „О ванредном стању у српским уставима“, *Правни живот*, 14/2009, том VI, 1001.

5. ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО КРОЗ ПРИЗМУ ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ УСТАВНОГ ПРАВА

Интернационализација уставног права је процес који је својствен модерним уставним системима, који се састоји у усвајању од стране националног уставног права заједничке норме чији је извор међународно или регионално, наднационално право.¹²¹⁵ Окупира и материјални и процесни елемент устава, те је тако изражена у материји људских и мањинских права и слобода, концепту развоја демократије и поделе власти, независности судства, положају јавног тужилаштва, као и у поступку промене устава. Различити су међународни чиниоци, који могу имати корективну, саветодавну и надзорну улогу у изналажењу правилних нормативних решења и њиховог спровођења у оквиру домаћег система.

У наставку је феномен интернационализације уставног права анализиран кроз два важна сегмента. Први се односи на кодификацију смерница и принципа од значаја за вршење јавнотужилачке функције и положај јавних тужилаца и за поступак измене УРС, а други сегмент обухвата утицај одлука ЕСЉП у погледу повреда људских права гарантованих ЕКЉП на јавнотужилачку праксу. Иако је први сегмент апстрактан и више се односи на прокламацију гаранција одређених стандарда приликом уређења положаја и модела функционисања јавног тужилаштва, довео је до трансформације јавнотужилачке функције и постепеног унапређења самосталности и одговорности њених носилаца. Други сегмент због ауторитета и надлежности ЕСЉП по исцрпљивању домаћих правних средстава доводи до промене и уједначавања јавнотужилачке праксе, ради делотворног поступања на плану заштите људских права и основних слобода.

5.1. Међународни стандарди о јавном тужилаштву

Универзална декларација о људским правима¹²¹⁶ и Међународни пакт о грађанским и политичким правима¹²¹⁷ нису регулисали положај тужилаца. На Шестом конгресу Уједињених нација (УН) о спречавању криминала и третману преступника одржаном 1980. године препозната је потреба за дефинисањем међународних стандарда у вези са тужиоцима.¹²¹⁸ Конгрес је повезао ефикасну примену чл. 14 Међународног пакта о грађанским и политичким правима о праву на правичну расправу пред судом и правима окривљеног у кривичном поступку са правилним избором, квалификованим кадром и обуком судија и тужилаца.¹²¹⁹ Тиме је јасно утврђена генерална обавеза свих држава чланица УН да

¹²¹⁵ Дарко Симовић, „Интернационализација уставног права – пример Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 81/2018, год.LVII, 17.

¹²¹⁶ Усвојена од стране Генералне скупштине Уједињених нација (A/RES/217, 10. децембар 1948. године).

¹²¹⁷ Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ*, бр.7/71.

¹²¹⁸ Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Caracas, Venezuela, 25 August-5 September 1980.

¹²¹⁹ Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power New York, 29th November 1985 - Caracas Declaration.

обезбеде стручност, самосталност и непристрасност тужилаца. Потом је на Седмом конгресу УН одржаном 1985. године указано да је независност правосуђа суштински принцип модерне државе и да је важна и „независност тужилаца у покретању кривичних поступака“, која претпоставља искључење сваког облика дискриминације приликом избора тужилаца, објективност у раду и предузимање мера за унапређење рада.¹²²⁰ То је био глобални искорак међународних чинилаца ка развоју независног правосуђа, као и независног, односно самосталног положаја тужилаца, што је нужна претпоставка ефикасног кривичног гоњења.

Кључан међународни покушај да се оснажи положај, самосталност тужилаца и принцип законитости приликом доношења *тужилачке одлуке о кривичном гоњењу* учињен је усвајањем Хаванских смерница о улози тужилаца на Осмом конгресу УН о превенцији криминала и третману окривљених.¹²²¹ Смернице су биле упућене државама без обзира на природу тужилачке функције, ради предузимања мера заштите тужилаца приликом обављања службених задатака, а нису се бавиле односом тужилаца и других грана власти.¹²²² Установиле су обавезе држава да гарантују да ће избор тужилаца бити заснован на објективним критеријумима, лишен сваког облика дискриминације, да тужиоци своје професионалне функције врше без застрашивања, недозвољеног утицаја или неоснованог излагања одговорности. Утврђене су и обавезе тужилаца да функцију обављају непристрасно и објективно, да узму у обзир положај осумњиченог, штите и интересе жртве, да не покрену и не наставе кривично гоњење ако нема за то правног основа, да њихове одлуке не буду мотивисане заштитом интереса трећих лица, резултат спољних или унутрашњих притисака или било ког другог облика интервенције у предмету.¹²²³

Упоредо са доношењем међународних аката на нивоу УН који су регулисали положај тужилаца појавила се тенденција удруженог супротстављања брзом расту прекограничног криминала и основано је Међународно удружење тужилаца (IAP)¹²²⁴ у јуну 1995. године у Бечу.¹²²⁵ Приоритет у његовом раду били су промоција и унапређење стандарда и принципа за прогон учинилаца кривичних дела и делотворна међународна сарадња. Од стране овог удружења донети су 1999. године Стандарди професионалне одговорности и изјава о основним дужностима и правима тужилаца,¹²²⁶ у којима се подвлачи кључна улога тужилаца у кривичном правосуђу. Гарантује се независност приликом доношења тужилачких одлука и самосталност од политичког утицаја, осим ако су општа или посебна упутства јасна, заснована на закону и издата уз вођење рачуна о чињеницама и независности тужилачке оцене, као и непристрасност и објективан избор тужилаца на основу професионалних квалификација, начина рада и искуства у непристрасном поступку, објективно и ефикасно спровођење дисциплинског поступка, и јемчи овлашћење тужиоцу да предузме одређене радње у случају издавања незаконитих наредби, односно наредби које су супротне етичким

¹²²⁰ Basic Principles on the Independence of the Judiciary adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, 26 August - 6 September 1985, and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29th November 1985 and 40/146 of 13th December 1985.

¹²²¹ Guidelines on the Role of Prosecutors (Смернице из 1990. године) adopted by the Eighth United Nations Congress on the prevention of crime and the treatment of offenders, Havana, Cuba 27 August - 7 September 1990.

¹²²² The Status and Role of Prosecutors, A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide, Criminal Justice Handbook series, New York 2014, 3.

¹²²³ Чл. 4, чл. 12, чл. 13 и чл. 14 Смернице из 1990. године.

¹²²⁴ Ово удруживање тужилаца на међународном плану има за циљ постављање и јачање стандарда професионалног понашања и етике тужилаца широм света; промовисање владавине права, правичности, непристрасности и поштовања људских права; као и унапређење међународне сарадње у сузбијању криминалитета. Његова мисија је да буде светски ауторитет за тужиоце увођењу кривичних гоњења и сродних питања, и да делује као организација од међународног значаја. Има статус специјалног консултанта при Економском и социјалном савету УН и сарађује са регионалним и међународним организацијама, као што су Канцеларија УН за дрогу и криминал (UNODC).

¹²²⁵ Званично је отпочело са радом на првој општој седници у Будимпешти у септембру 1996. године.

¹²²⁶ The Standards of Professional Responsibilities and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors, approved by the IAP in 1999, [https://www.iap-association.org/Resources-Documents/IAP-Standards-\(1\)](https://www.iap-association.org/Resources-Documents/IAP-Standards-(1)), 07. фебруар 2022. године.

стандардима. Ови стандарди имају посебан значај јер нису производ споразума између држава или влада, већ су написани и усвојени од стране самих тужилаца из свих делова света и различитих правних традиција, и стога се могу сматрати општим ставовима самих тужилаца о стандардима који би требало да важе за тужилачку професију.¹²²⁷

Њихову важност препознала је и Комисија за спречавање криминалитета и кривичну правду (*The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*), која се приликом усвајања резолуције бр.17/2 о јачању владавине права кроз унапређење интегритета и капацитета тужилачког система¹²²⁸ позвала и на наведене стандарде. Резолуција јемчи професионално, непристрасно и независно понашање тужилаца и садржи препоруку да дискрециона овлашћења тужилаца треба да буду примењена независно и да буду лишена сваког политичког утицаја, и у случају да орган ван тужилачке организације има право да издаје *опште или посебно упутство*, оно треба да буде транспарентно, у складу са законским овлашћењима, а тужилац коме је издато упутство треба да има право да покрене поступак преиспитивања уколико сматра да није правилно утврђено чињенично стање, или да се упутством нарушава тужилачка независност.

Поред ових међународних аката, који се баве превасходно положајем и улогом тужилаца у систему кривичног правосуђа, треба истаћи да су положај и обавезе тужилаца на глобалном плану предмет регулисања појединих конвенција, које утврђују обавезе за државе у вези са сузбијањем тешких облика криминалитета. Те обавезе се састоје у обавезама држава потписница да успоставе систем којим ће бити обезбеђено ефикасно кривично гоњење. *Exempli causa*, Конвенција УН о транснационалном организованом криминалу прописује да ће се свака држава потписница трудити да обезбеди да се сва дискрециона правна овлашћења предвиђена домаћим законима, а која се односе на кривично гоњење лица за кривична дела организованог криминала, корупције и прања новца врше тако да се постигне што виши степен ефикасности примене законских мера у односу на таква дела, водећи рачуна о потреби да се спречи чињење тих кривичних дела.¹²²⁹ Иста обавеза установљена је и Конвенцијом УН против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци за кривична дела из њеног домена.¹²³⁰ Конвенција УН против корупције регулише важност ефикасност кривичног гоњења за сва коруптивна кривична дела.¹²³¹ Посебно је значајан и чл. 11 ове Конвенције, који уређује обавезу држава да предузму мере за јачање интегритета и за спречавање могућности за корупцију у судству, као и у оквиру тужилаштва и то од стране оних држава у којима тужилаштво није део судства, већ ужива самосталност сличну независности судства.

5.2. Регионални стандарди о јавном тужилаштву

5.2.1. Савет Европе

¹²²⁷The Status and Role of Prosecutors, A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide, Criminal Justice Handbook series, New York 2014, 3.

¹²²⁸Resolution 17/2: Strengthening the rule of law through improved integrity and capacity of prosecution services, 18th April 2008, ICC Legal Tools Base, <https://www.legal-tools.org/doc/455230>, 05. април 2023. године.

¹²²⁹Чл. 11, ст. 2 КТОК.

¹²³⁰Чл. 3, ст. 6 Конвенције УН против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци, Закона о ратификацији наведене Конвенције, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 14/90.

¹²³¹Чл. 30, ст. 3 Конвенције УН против корупције, Закон о ратификацији наведене Конвенције, *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори*, бр. 12/05.

A) Консултативно веће европских тужилаца

На регионалном плану је била присутна тенденција ка утврђивању стандарда о правилном организовању и функционисању јавнотужилачке професије упркос захтевности оваквих активности због различитих правних система и дистинктивних модела тужилачке организације. Консултативно веће европских тужилаца формирано је 2005. године, с циљем јачања положаја и улоге тужилаца у правосудном систему. У састав овог саветодавног тела Комитета министара Савета Европе (ССРЕ) улазе тужиоци високог ранга у државама чланицама, који се окупљају на годишњем нивоу, ради анализе примене *Препоруке о улози тужилаца у систему кривичноправног правосуђа Рец (2000)19 од 06. октобра 2000. године*,¹²³² којом се сугерише државама чланицама да предузму одговарајуће мере како би осигурали да правни положај, надлежности и процесни положај тужилаца буде уређен на начин да не постоји оправдана сумња о независности и непристрасности, и *Препоруке о улози тужилаца ван кривичноправног система Рец (2012)11 од 19. септембра 2012. године*.¹²³³ Што се тиче прве препоруке, иако је декларативног карактера, од изузетне је важности за јачање положаја јавног тужилаштва пошто промовише обезбеђење буџетских средстава за испуњавање професионалних дужности, непристрасно и објективно регрутовање тужилачког кадра уз забрану сваког облика дискриминације или протежирање појединог кандидата приликом избора и напредовања, право на удруживање, стручно усавршавање и специјализацију посебно у области организованог криминала. Гарантовано је право сваком носиоцу тужилачке функције да захтева да упутства издата од стране надређеног тужиоца буду у писаној форми, и право да ако сматра да су незаконита, покрене поступак у оквиру тужилачког система, чиме се обезбеђују гаранције самосталности, гаранције слободног обављања функције, без страха од неправедног или неоправданог уплива, као и физичка заштита тужилаца и чланова њихове породице. Установљена је и обавеза тужилаца да се не мешају у рад извршне и законодавне власти, дужност објективног поступања у кривичном поступку и надгледања начина рада од стране полиције, као и дужност заштите права сведока. Наглашена је важност обављања тужилачког посла без неоправданог мешања извршне и законодавне власти, као и без ризика да буду неосновано потвргнути грађанској, кривичној или другој одговорности, али и обавеза тужилаштва да периодично и јавно извештава јавност о својим активностима, посебно о спровођењу приоритета у кривичном гоњењу. Од држава је тражено успостављање хијерархијске организације тужилаштва, како би ова радила по закону, али с тим да то не доведе до супротног ефекта, односно до опструкције од стране бирократизованих структура.¹²³⁴ Спровођење ове препоруке Комитета министара део је и Препоруке бр. 1896 (2010) Парламентарне скупштине Савета Европе, усвојене 27. јануара 2010. године, у којој је указано на значај активности Консултативног већа европских тужилаца у очувању правилне примене наведене препоруке, налазећи да је она битно допринела развоју независности тужилаца и подстакла реформе у државама чланицама.

Консултативно веће европских тужилаца је усвојило више мишљења од суштинске важности за унапређење положаја и рада јавних тужилаца, међу којима је мишљење бр. 4 (2009)¹²³⁵ тзв. *Декларација из Бордоа* под називом Судије и тужиоци у демократском друштву,

¹²³² Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6th October 2000.

¹²³³ Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system, adopted by the Committee of Ministers on 19th September 2012 at the 1151st meeting of the Ministers' Deputies, [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805c9d19%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805c9d19%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}), 08. март 2023. године.

¹²³⁴ J. Ћирић et al., 124.

¹²³⁵ Opinion no.4 (2009) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the relations between judges and prosecutors in a democratic society –

у ком је истакнута њихова заједничка, комплементарна улога у заштити људских права и основних слобода, заштити јавног реда, заштити права окривљеног и оштећеног, и ефикасном деловању правосудног система и међу њима не постоји однос хијерархије. *Независност јавнотужилачке организације ствара незаменљиви додатак судској независности.* Функционална независност није дата јавним тужиоцима као појединачна привилегија, већ као гаранција остваривања правичног, непристрасног и ефикасног правосуђа с циљем заштите јавног и приватног интереса. Улога тужиоца у заштити људских права може бити спроведена на најбољи начин, ако су тужиоци приликом доношења одлука независни од извршне и законодавне власти и где је различита улога судија и тужилаца адекватно постављена. То подразумева и да су избор, напредовање, непреместивост тужилаца, која укључује и премештај, који може бити спроведен у складу са законом и уз њихову сагласност, као и зарада, зајемчени законом. *У демократском систему заснованом на владавини права, закон мора бити извор деловања јавног тужилаштва.* У вршењу својих функција тужиоци делују или у оквиру система дискреционог гоњења тзв. принципа опортунитета, или система обавезног гоњења тзв. принципа легалитета, али у оба ова случаја они поступају у корист друштва као целине, већ такође ограничавају права појединаца тј. окривљених, према којима имају дужност правичног поступања, као и према жртвама, према којима имају дужност да обезбеде да ће њихова права бити у потпуности разматрана. У том смислу и без прејудуцирања принципа једнакости оружја, тужилац не сме бити сматран једнаким са другим учесницима у поступку.

Поред тога, од посебне важности је мишљење Консултативног већа европских тужилаца бр. 9 (2014),¹²³⁶ познато као *Римска повеља*, због наглашавања значаја независности тужилаштва као незаменљивог елемента независности правосуђа. Повељом се захтева од тужилаца да поштују највише етичке и професионалне стандарде, делују непристрасно и професионално поштујући претпоставку невиности, право на правично суђење и начело једнакости оружја. Тужиоци би требало да одлучују на основу доказа прикупљених у складу са законом и када постоји захтевани степен сумње, а своје активности би посебно требало да усмере на корупцију, незаконито коришћење службених овлашћења и кривична дела код којих долази до тежих повреда људских права. Како би се обезбедила уједначеност поступања тужилаца, могу се објављивати општа упутства. У Повељи се прокламује транспарентност, која обухвата слободу изражавања тужилаца, право удруживања, право на приватан живот, заштита тужилаца уколико им је угрожена безбедност и функционални имунитет за обављање делатности у доброј вери. Поступак и услови избора, као и напредовање тужилаца требало би да буду уређени законом, а критеријуми који се примењују треба да буду транспарентни и објективни. Тужиоци би требало да се уздрже од политичких активности које су у супротности са начелом непристрасности и требало би да се изузму из рада на предметима у којима постоји сукоб интереса. Независност и делотворна самосталност тужилаштва тичу се не само односа са извршном и законодавном влашћу, већ и са другим актерима и институцијама, укључујући и актере и институције у области економије, финансија и медија. Осим овог спољног елемента, делотворна самосталност тужилаштва нужно захтева и финансијску самосталност.

Ово мишљење је допуњено мишљењем бр. 13 (2018)¹²³⁷ о независности, самосталности и етици тужилаца, које предвиђа да се термин независност односи на тужилаштво у целини, поједина тужилаштва и тужиоце као појединце и разликује *спољну*

Bordeaux Declaration “Judges and prosecutors in a democratic society”, <https://rm.coe.int/1680747391>, 19. фебруар 2024. године.

¹²³⁶ Opinion no.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on European norms and principles concerning prosecutors, <https://anklagemyndigheden.dk/sites/default/files/Documents/CCPE-2014-RomeCharter.pdf>, 19. фебруар 2024. године.

¹²³⁷ Opinion no.13 (2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) “Independence, accountability and ethics of prosecutors”, <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>, 20. фебруар 2024. године.

независност тужилаца, која спречава непримерено или незаконито уплитање органа јавне или друге власти, политичких партија у рад јавног тужилаштва, од *унутрашње независности* у смислу слободног вршења дужности и одлучивања чак и у системима у којима унутар јавног тужилаштва влада хијерархијски принцип. У мишљењу бр. 16 (2021)¹²³⁸ о последицама одлука међународних судова и тела поводом практичне независности тужилаца дефинисана је независност као искључење незаконитог мешања у обављање дужности ради пуног поштовања и примене закона и принципа владавине права, укључујући и неподложност било каквом политичком притиску или незаконитом утицају било које врсте. У мишљењу бр. 19 (2024)¹²³⁹ о управљању тужилачком службом ради обезбеђења њихове независности и непристрасности, које је посвећено главним тужиоцима истиче се да они морају бити независни и непристрасни, али морају и бити виђени као такви како би се обезбедила независност и аутономија тужилаштва којим управљају и за које су одговорни. Однос између тужилаштва различитог хијерархијског ранга мора бити уређен јасним и недвосмисленим правилима како лични или други фактори не би играли неосновану улогу. Фундаментални услов за ефикасност тужилачког система јесте да се сви поступци унутар њега спроводе транспарентно, непристрасно, законито и ефикасно.

Б) Европска комисија за демократију посредством права

Поред Консултативног већа европских тужилаца, са аспекта унапређења положаја тужилаштва и тужиоца значајан је рад Европске комисије за демократију посредством права тзв. Венецијанске комисије, састављене од истакнутих правника превасходно из уставноправне области. Ово је саветодавно тело Комитета министара Савета Европе основано резолуцијом бр. (90) 6 од 10. маја 1990. године.¹²⁴⁰ Активности Венецијанске комисије се могу поделити у три врсте. Прва активност је израда студија о појединим питањима из свог делокруга рада за које оцени да су од нарочитог значаја ради пружања смерница државама у тражењу одговора. Друга активност обухвата помоћ државама у изради уставних и законских аката путем мишљења која Европска комисија даје о конкретним актима, с циљем њиховог усклађивања са европским стандардима у одређеној области, чиме доприноси развоју демократског поретка и демократских вредности држава чланица, али посредно и општем развоју демократије у свету. Трећи вид активности јесте израда *amicus curie* мишљења на захтев ЕСЈП или уставног суда држава чланица када је мишљење Комисије о одређеном правном питању потребно ради решавања случаја који је већ судом.¹²⁴¹

Кровни извештај Венецијанске комисије из прве групе активности је извештај о владавини права из 2011. године,¹²⁴² који садржи супстанцијалне елементе владавине права

¹²³⁸ Opinion no. 16 (2021) of the CCPE „Implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors “, <https://rm.coe.int/opinion-no-16-2021-en/1680a4bd26>, 20. фебруар 2024. године.

¹²³⁹ Opinion no.19 (2024) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality, <https://rm.coe.int/opinion-no-19-2024-of-the-ccpe/1680b25297>, 20. фебруар 2024. године.

¹²⁴⁰ Resolution (90) 6 of the Committee of Ministers of the Council of Europe no. (90) 6 on a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law, 10th May 1990, https://www.cvce.eu/en/obj/resolution_90_6_of_the_committee_of_ministers_of_the_council_of_europe_10_may_1990-en-b50b1c6a-7209-440c-b0e1-dcdd836b404f.html, 19. фебруар 2024. године.

¹²⁴¹ В. Петров, М. Прелић Симовић, „Венецијанска комисија и уставна реформа правосуђа у Републици Србији – уз јубилеј 30 година Венецијанске комисије“, *Зборник радова 33. сусрета Копачичке школе природног права Слободан Перовић „Унификација права и правна сигурност“* (ур. Ј. С. Перовић Вујачић), том III, Београд 2020, 526-527.

¹²⁴² Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011), CDL-AD (2011)003rev.

као материјалног, а не формалног концепта. То су: законитост, која укључује транспарентан, одговоран и демократски поступак примене права, правна сигурност и њен аспект очувања поверења у правосудни систем, забрана арбитарности, приступ суду, поштовање људских права и једнакост пред законом и забрана дискриминације.¹²⁴³ Што се тиче независности правосудја, која је у овом документу била превасходно концентрисана на судство, Венецијанска комисија је појаснила да тај принцип, који је на европском нивоу гарантован чл. 6 ЕКЈП и чл. 47 Повеље о основним правима ЕУ,¹²⁴⁴ јесте повезан са демократским режимом и поштовањем принципа поделе власти.

Овај извештај је послужио као основ за израду контролне листе владавине права (*Rule of Law Checklist*), која је усвојена на пленарној седници у марту 2016. године,¹²⁴⁵ а која представља показатеље примене концепта владавине права кроз донета уставна и законска решења. Мерила владавине права чине законитост, правна сигурност, спречавање злоупотребе овлашћења, једнакост пред законом и забрана дискриминације, приступ правди, које обухвата принципе независности и непристрасности правосудних институција (међу којима је и самосталност и контрола јавнотужилачког система, поред независности правосудја, независности појединачних судија, непристрасности, као и независности и непристрасности адвокатури), правичног суђења и уставног судства. Иако не постоје заједнички стандарди у погледу организације јавног тужилаштва, важно је да буде обезбеђена њихова спољна аутономија од непримереног политичког утицаја. У складу са принципом законитости, јавно тужилаштво је дужно да поступа у складу са законом, с тим што могу имати дискрециона овлашћења да одлуче о покретању кривичног гоњења тзв. принцип опортунитета. Такође, самосталност мора постојати и у оквиру јавног тужилаштва, те тужиоци не могу бити потврђени строгим хијерархијским упутствима без било какве слободе одлучивања и морају бити у могућности да одбију примену оних упутстава који су противни закону.

Венецијанска комисија се бавила и различитим питањима који су од значаја за тужилаштво и тужиоце и на основу индивидуалних мишљења о различитим уставним и законским решењима периодично сачињава компилације мишљења и извештаја који се тичу тужилаца. Последњи овакав документ је из априла 2022. године,¹²⁴⁶ и иако представља синтезу различитих препорука прилагођених решењима из појединих држава, смернице имају карактер нормативног оквира које би државе требало да поштују у случају наредних измена закона, односно устава. Све су израженије опште тенденције ка гаранцијама независнијег положаја јавног тужилаштва и удаљавања од извршне власти. Прокламација независности тужилаца није категоричка по својој природи као независност судства, не може бити употребљена као његова сметња и адекватније је говорити о самосталности. Венецијанска комисија истиче да је важно да тужиоци не смеју бити изложени неоправданом мешању првенствено извршне власти у вршење професионалних активности, који се тичу кривичног гоњења, и то је главни елемент спољне независности тужилаца. Пошто тужиоци делују у јавном интересу, а нарочито имајући у виду последице осуде, треба да поступају праведно и непристрасно (*in judicial manner*), чак и у системима у којима нису део правосудја. Тужиоци ограничено учествују и у решавању предмета у грађанскоправној материји када врше надзор над сагласношћу аката са законом. У већини држава заступљен је хијерархијски модел организовања, који подразумева овлашћење претпостављеног тужиоца да издаје

¹²⁴³ Владан Петров, „Контролна листа владавине права и њен утицај на правосудну реформу у Србији“, *зборник радова 36. сусрета Копаоничке школе природног права Слободан Перовић* (ур. Ј. С. Перовић Вујачић), том III, Београд 2023, 540.

¹²⁴⁴ Charter of fundamental rights of the European Union, Official Journal of European Communities, C-364, 18. децембар 2000. године.

¹²⁴⁵ Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016).

¹²⁴⁶ Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, CDL-P (2022)23, 26. април 2022. године.

обавезна упутства, која треба рестриктивно да се примењују и мора бити гарантовано право на приговор, писмена форма упутства са образложењем. Тужиоци треба да буду у позицији да приликом доношења одлука и предузимања радњи не морају да траже одобрење претпостављених или претходну сагласност, што се посебно односи на одлуку о кривичном гоњењу и о одустанку од кривичног гоњења. Овај захтев обележје је унутрашње независности појединачних тужилаца у оквиру јавнотужилачког система, која се састоји у заштити од непримереног и незаконитог притиска. Гаранције тужилачке независности укључују и објективне и професионалне стандарде у поступку избора, напредовања, дисциплинске одговорности и разрешења, које обликују демократски модел функционисања тужилаштва заснован на финансијској независности.

Поред ових уоштених и усмеравајућих активности Венецијанска комисија је давала оцене и конкретних правних аката, чиме се постиже фактичка интернационализација уставног права. Она се састоји у усложњавању уставотворног поступка и позитивно мишљење Венецијанске комисије, као неформална фаза уставотворног поступка, представља услов за спровођење уставне реформе. Отуда, европски интеграциони процес не само да намеће нужност уставних промена, већ уједно одређује и њихову садржину.¹²⁴⁷ У случају Републике Србије у правосудној материји, Венецијанска комисија је чинила дајући своју анализу о кризним уставним периодима, о предлозима за парцијалну промену устава 2018. и потом 2021. године, о поступању правосудних савета током реформе правосуђа 2010. године и о сету правосудних закона донетих с циљем усаглашавања са АУРС. С тим у вези, Венецијанска комисија је први извештај сачинила везано за уставну ситуацију у Савезној Републици Југославији 2001. године,¹²⁴⁸ а након тога је писала мишљења о одредбама везано за правосуђе у нацрту Устава Србије 2005. године,¹²⁴⁹ који је потом пратило и мишљење о Уставу Србије 2007. године,¹²⁵⁰ у ком је критикована потенцијална политизација правосуђа због широке надлежности Народне скупштине у поступку избора правосудних функционера. У области јавног тужилаштва, Венецијанска комисија је усвојила мишљење о правилима поступка о критеријумима и стандардима вредновања квалификација, компетенција и успешности кандидата за носиоце јавнотужилачке функције 2009. године,¹²⁵¹ мишљење о нацрту одлука Високог савета судства и Државног већа тужилаца у погледу примене закона о изменама закона о судијама и јавном тужилаштву у Србији из 2011. године,¹²⁵² мишљење о нацрту изменама Закона о јавном тужилаштву¹²⁵³ и мишљење о нацрту измена закона који се тичу правосуђа¹²⁵⁴ из 2013. године и мишљење о нацрту измена Закона о Државном већу тужилаца из 2014. године.¹²⁵⁵ Због настојања да се измени Устав током 2018. године, Венецијанска комисија је дала и мишљење о нацрту амандмана на устав у делу о

¹²⁴⁷ Д. Симовић (2018), 23-24.

¹²⁴⁸ Interim report on the constitutional situation of the Federal Republic of Yugoslavia, adopted by the Venice Commission, at its 18th Plenary Meeting (Venice, 19-20 October 2001), CDL-INF (2001) 23.

¹²⁴⁹ Opinion on the Provisions on the Judiciary in the Draft Constitution of the Republic of Serbia adopted by the Venice Commission at its 64th Plenary Session (Venice, 21-22 October 2005), CDL-AD (2005)023.

¹²⁵⁰ *Ibid.*

¹²⁵¹ Opinion on Rules of Procedure on Criteria and Standards for the Evaluation of the Qualification, Competence and Worthiness of Candidates for Bearers of Public Prosecutor's Function of Serbia adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009), CDL-AD (2009)022.

¹²⁵² Interim opinion on the draft decisions of the high judicial council and of the state prosecutorial council on the implementation of the laws on the amendments to the laws on judges and on the public prosecution of Serbia adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session, (Venice, 17-18 June 2011), CDL-AD (2011)015.

¹²⁵³ Opinion on the Draft amendments to the Law on the Public Prosecution of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), CDL-AD (2013)006.

¹²⁵⁴ Opinion on Draft amendments to Laws on the Judiciary of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), CDL-AD (2013)005.

¹²⁵⁵ 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), CDL-AD (2014)029.

правосуђу¹²⁵⁶ и документ о усклађености нацрта амандмана са уставним одредбама о правосуђу,¹²⁵⁷ који није усвојен на пленарној седници него је само примљен к знању, а у ком је закључено да су измене у финалном, ревидираном нацрту амандмана следиле препоруке које је Комисија формулисала у свом мишљењу.¹²⁵⁸ Са новим нацртом уставних амандмана Венецијанска комисија је издала 2021. године мишљење о уставним амандманима у делу о правосуђу и нацрту уставног закона о примени уставних амандмана¹²⁵⁹ и хитно мишљење о уставним амандманима.¹²⁶⁰ Пошто је усвајање уставних амандмана захтевало измену дотадашњег законодавног оквира ради усклађивања са новим одредбама, Венецијанска комисија се изјашњавала 2022. године и о нацртима закона о примени уставних амандмана дајући мишљење¹²⁶¹ с тим у вези, као и о два нацрта закона која се односе на примену уставних амандмана о јавном тужилаштву¹²⁶² и правосуђу у целини.¹²⁶³ Кроз ове активности, Венецијанска комисија развија либерално-демократске принципе и приближава се статусу чувара европског уставног наслеђа, које се заснива на три основна принципа – демократији, људским правима и владавини права, чиме је постала и један од најутицајнијих чинилаца интернационализације уставног права.¹²⁶⁴

5.2.1. Европска унија

ЕУ се у области кривичног права и правосуђа у великој мери ослањала на праксу и стандарде Савета Европе. Поред Суда правде ЕУ, значајни су европски тужилац, Европол, европска полицијска канцеларија, и Евроџаст,¹²⁶⁵ европска канцеларија за јачање кривичне правосудне сарадње у случају тешких кривичних дела. Опредељење за наддржавно тужилаштво значи давање дозволе (у тачно ограниченој, уској области) за уплитање у утврђивање приоритета и покретање акција у политички осетљивом домену националног кривичног права, као и преиспитивање принципа и праксе „доброг управљања“ у државама

¹²⁵⁶ Opinion on the Draft amendments to the constitutional provisions on the judiciary, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018), CDL-AD (2018)011.

¹²⁵⁷ Secretariat memorandum - Compatibility of the draft amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary of Serbia, taken note of by the Venice Commission at its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018), CDL-AD (2018)023.

¹²⁵⁸ Владан Петров, „Улога Венецијанске комисије у поступку промене Устава Србије у делу о правосуђу“, *Преиспитивање класичних уставноправних схватања у условима савремене државе и политике* (ур. М. Ђорђевић), Београдски уставни форум, Београд 2021, 23.

¹²⁵⁹ Opinion on the Draft Constitutional amendments on the Judiciary and draft Constitutional Law for the Implementation of the Constitutional Amendments, adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session (Venice and online, 15-16 October 2021), CDL-AD (2021)032.

¹²⁶⁰ Urgent opinion on the revised Draft Constitutional amendments on the judiciary, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 24th November 2021, endorsed by the Venice Commission at its 129th Plenary Session (Venice and online, 10-11 December 2021), CDL-AD (2021)048.

¹²⁶¹ Opinion on three draft laws implementing the constitutional amendments on Judiciary, adopted by the Venice Commission at its 132nd Plenary Session (Venice, 21-22 October 2022), CDL-AD (2022)030.

¹²⁶² Opinion on two draft laws implementing the constitutional amendments on the prosecution service, adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16-17 December 2022), CDL-AD (2022)042.

¹²⁶³ Follow-up Opinion on three revised draft Laws implementing the constitutional amendments on the Judiciary of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16-17 December 2022), CDL-AD (2022)043.

¹²⁶⁴ В. Петров, М. Прелић Симовић (2020), 537.

¹²⁶⁵ Одлука Савета ЕУ-2002/187/ЈНА од 28.02.2002. године.

чланицама.¹²⁶⁶ Уредбом Савета ЕУ о увођењу појачане сарадње у вези са оснивањем Европског јавног тужиоца основана је Канцеларија Европског јавног тужиоца.¹²⁶⁷

Европско јавно тужилаштво је јединствена и независна транснационална канцеларија, са децентрализованом унутрашњом организацијом, распоређеном у државама чланицама. Искључиво је надлежно да спроводи истраге, врши кривични прогон и подноси оптужне акте против учинилаца кривичних дела учињених после 20. новембра 2017. године, којима се угрожавају финансијски интереси ЕУ, које чине приходи, расходи и имовина, и нарушава интегритет европског буџета, те надлежни органи држава чланица не могу да врше овлашћења из своје надлежности у погледу истог кривичноправног догађаја. Након завршетка истраге, делегирани европски тужилац сачињава извештај, који доставља сталном већу, које доноси одлуку и уколико се састоји у подизању оптужног акта, он се подноси од стране делегираног европског тужиоца надлежном суду у његовој држави.¹²⁶⁸ У складу са чл. 31 горе наведене Уредбе гарантована је прекогранична истрага која треба да буде брза, ажурна и ефикасна и огледа се у организовању унутрашњих састанака за координацију и дана за акцију, тј. хапшење како између делегираних европских тужилаца који воде предмет, тако и између помоћних делегираних европских тужилаца смештених у држави чланици која није она у којој је делегирани европски тужилац који води предмет. Мађарска, Краљевина Данска и Република Ирска не учествују у раду овог органа непосредно, већ се сарадња одвија путем правосудне сарадње, а са осталим државама које нису чланице ЕУ могуће је закључити и уговоре о сарадњи.¹²⁶⁹ Канцеларија Европског јавног тужиоца може засновати надлежност и у одређеним случајевима преваре која укључује средства ЕУ која су уложена у државе које нису чланице ЕУ, с циљем заштите буџета ЕУ и провере финансирања од стране ЕУ, што укључује финансирање од стране Европске инвестиционе банке и Европске комисије.

5.3. Јавно тужилаштво у пракси Европског суда за људска права

5.3.1. Појам и садржај људских права

Људска права, поред владавине права, поделе власти и политичког плурализма чине адекватан уставни оквир и без њиховог признавања, устав у таквој земљи постоји само у формалном, али не и у материјалном смислу.¹²⁷⁰ Као једна од најважнијих тековина демократског друштва, људска права извиру како из међународних норми, тако и из устава, закона и других нормативних аката. Суштина људских права је не само у постојању и прописивању, већ и у њиховој ефективној заштити од свих врста узурпације, тачније у

¹²⁶⁶ Драгана Дабић, „Оснивање Канцеларије Европског јавног тужиоца – рађање новог утицајног актера у европском систему управљања на више нивоа?“, *Европско законодавство*, 70/19, 2019, 31.

¹²⁶⁷ Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12th October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, Official Journal of the European Union L 283/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939%20&from=EN>, 07. мај 2023. године.

¹²⁶⁸ Т. Бугарски, М. Писарић, „Надлежност Европског јавног тужилаштва“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/19, 397.

¹²⁶⁹ Република Србија, тачније Врховно јавно тужилаштво још увек није закључило овакав уговор, који је нпр. закључен са Врховним државним тужилашвом Црне Горе дана 22. септембра 2022. године, са Државним јавним тужилашвом Републике Северне Македоније дана 24. октобра 2022. године, са Тужитељством БиХ дана 21. новембра 2023. године, са Пореском и Царинском управом Уједињеног Краљевства (HMRC) дана 13. фебруара 2025. године.

¹²⁷⁰ С. Б. Поповић (1995), 105-106.

њиховом остваривању и јемству да их власт неће нарушити или изиграти по властитом нахођењу према тренутној политичкој целисходности.

Осигурана и заштићена људска права стварају једно ново друштвено ткиво у коме се манифестују и остварују односи друштвени односи, односи размене и стварања личних и колективних вредности. С тим у вези, људска права нису затворен круг непроменљивих права. Њихово постојање отвара скалу права и тражи стално отварање и освајање нових људских права. Њихов круг се не сме затварати; ако су стварна, њихов број и садржина немају краја. Идеји универзалности она додају димензију бесконачности.¹²⁷¹ Нема стварности и остварљивости слободе човека без његове свести о домаћају и уживању права. Свест о праву је један од битнијих елемената појма не само људских права, већ и права у објективном смислу. Одсуство свести у човеку за његова права и о њима слаби утицај и домаћаја права и отвара простор за репресије, насиља, самовоље и нихилизам.¹²⁷² Због тога је важно и да јавни тужилац, као део правосудног апарата институционалне заштите, има и свест о домаћају и уживању људских права, јер она чине окосницу и срж јавнотужилачког посла, и да гарантује коришћење јасних инструмената за њихову заштиту.

Ешворт и Хордер праве поделу права на она која се у кривичном праву не могу дерогирати, попут права на живот, права да се у кривичном поступку не буде изложен тортури или другом нехуманом поступању, забране ропства и принудног рада, на права која су јака, попут права на фер и правично суђење и права на слободу, и на права која се могу ограничити, у која потпада право на приватан живот.¹²⁷³

Људска права имају два битна аспекта – материјалноправни, који чине нормативни акти који регулишу њихову садржину, као и уздржавање од повреде људских права и изузетну примену ограничења у гаранцијама права и процесни аспект, који је усмерен на остваривање људских права у судском или управном поступку и активира се када наступе одређени догађаји који захтевају поступање надлежних органа, ради провере околности под којима је дошло до угрожавања или повреде права. На том плану од посебне је важности обезбеђивање чвршће повезаности људских и грађанских права са правосудним органима како би била гарантована њихова спроводљивост, те заштита од самовоље управног апарата, врха државне власти, владе, поглавара државе, на концу и самог парламента. Како би се отклонила или умањила дискрепанца између уставом гарантованих права и уставне стварности, нужно је да права грађана „зраче“ или прожимају државни и правни поредак у целини, да њих обезбеђују и штите независне институције, али и да носиоци тих права доиста буду слободни грађани свесни да су сами изборили уставно потврђивање основних права и вољни да се њима слободно користе.¹²⁷⁴

ЕКЉП налаже државама поред позитивних и негативних обавеза, које имају превентивну сврху, и процесне обавезе, које подразумевају да истражни органи морају предузети све расположиве мере да обезбеде и прикупе доказе у што краћем року и спознају материјалну истину. Сагласно томе, јавни тужилац мора проактивно да делује и да поред поштовања принципа законитости обезбеди адекватне гаранције људских права, а након повреде права, има дужност да спроведе поступак, ради установљавања свих релевантних околности и заштите права учесника у кривичном или другом поступку у ком учествује.

ЕСЉП у својој надлежности има разматрање целокупног тока предмета, одлука донетих од стране свих судских инстанци једне државе, као и уставног суда, као највише инстанце одлучивања, чиме доприноси уједначавању поимања људских права и

¹²⁷¹ Јован Ђорђевић, „Људска права и објективно право“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3/1982, књ. XXXVIII, 302.

¹²⁷² *Ibid.*, 304.

¹²⁷³ Andrew Ashorth, Jeremy Holder, *Principles of Criminal Law*, Oxford University Press, 7th edition, 2013, 50-51.

¹²⁷⁴ Драган Стојановић, „Устав Србије од 1888. године и људска права“, *Два века српске уставности* (ур. А. Фира, Р. Марковић), Београд 2010, 272.

приближавању нормативног оквира људских права у европским државама.¹²⁷⁵ Има богату праксу у домену заштите људских права која се тиче поступања јавног тужилаштва и кроз јуриспруденцију поставио је супстанцијалне принципе поступања државних органа, њиховог односа према грађанима, марљивости у спровођењу кривичног поступка и важности оцене оправданости повреде права *in concreto*. У наставку ће бити анализирани поједине пресуде на основу врсте права чија повреда је била предмет разматрања овог суда, а које су од значаја за поступање јавног тужиоца и које истовремену представљају суштинску детерминанту за повећање успешности јавног тужилаштва.

5.3.2. Право на живот

Право на живот представља фундаментално право човека без ког је незамисливо постојање и уживање других права и слобода. Такав став заступа Премонт, по ком је ово право суштински исконски и прворазредни принцип у домену људских права.¹²⁷⁶ Неприкосновеност права на живот означава елиминисање самовоље власти у свим сферама и ултимативну обавезу државе да се уздржава од сваког поступка којим би могла да доведе у опасност живот појединца. Сваки акт законодавне или извршне власти који на било који начин задире у право на живот, недопустив је и у супротности са императивним принципима о животу и људском достојанству. Право на живот не може постојати као нормативна прокламација него држава мора да обезбеди његову превентивну и накнадну заштиту, која обухвата испуњеност процесних обавеза. Оне настају након повреде права на живот, јер државни органи треба да спроведу поступак, ради установљивања релевантних околности у вези са начином и узроком смрти одређеног лица. Јавни тужилац има дужност успешног, ефикасног и делотворног спровођења истраге, као руководиоца предистражног и истражног поступка. Међу најважнијим установљеним правилима за рад јавног тужилаштва налази се детерминисање јасних критеријума које мора да задовољава истрага да би била ефикасна. Они су дефинисани као тзв. *стандарди истраге*,¹²⁷⁷ и то су:

1. *независност и непристрасност истраге*, што подразумева да истрага мора бити спроведена на објективан и одговоран начин, прикупљањем доказа који иду у корист и на штету осумњиченог, или исцрпљивањем свих расположивих доказних средстава како би се одређени споран догађај у целости разјаснио и улоге учесника јасно издиференцирале;
2. *адекватност истраге*, која се огледа у примени метода у прикупљању доказа који ће бити подобни и прикладни да би се потпуно и правилно утврде све околности конкретног кривичноправног догађаја и професионалном настојању да буде прикупљено више различитих доказа, који поткрепљују тужилачку одлуку;
3. *хитност, разумна експедитивност* тј. узорна марљивост у контексту проналазка доказа одмах по учињеном кривичном делу и спровођења истражног поступка тако да нема дужих размака између појединих доказних радњи.

Ови стандарди истраге треба да буду изражени у раду јавног тужилаштва, а посебно када постоје основи сумње да су наступили *тзв. гранични сумњиви случајеви* код повреде права на живот. Они имплицирају претњу, угрожавање или повреду права на живот једног

¹²⁷⁵ Тијана Шурлан, „Интернационализација уставног права наспрам глобализације уставног права“, *Државни поредак – суверенитет у времену глобализације* (ур. А. Костић), Српска академија наука и уметности, Београд 2019, 255.

¹²⁷⁶ Владан Јончић, „Право на живот у међународном праву људских права и међународном хуманитарном праву“, *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ*, прилози Пројекту 2011 (ур. С. Табороши), Београд 2012, 99.

¹²⁷⁷ Испуњеност наведених елемената ЕСЉП је ценио у предмету *Mitić v. Serbia*, 31963/08, 22. јануар 2013. године.

или више лица услед несрећног догађаја, изазивањем опште опасности, у вршењу службених радњи од стране државних органа, или наступање кобне последице самоубиством док се лице налазило под надзором државних службеника. Током предистражног поступка јавни тужилац има обавезу проактивног деловања и успостављања ефикасне координације у раду са полицијом, ради прибављања више врста доказа и претресања релевантних чињеница премда је највећи спектар доказа доступан непосредно и у кратком временском интервалу по учињеном кривичном делу. Важно је да се хитно предузме увиђај, криминалистичко-техничка обрада места и именују сви трагови. Истрага мора бити спроведена независно, ефикасно и делотворно. То подразумева да након саслушања осумњичених јавни тужилац треба да предузме доказне радње испитивања сведока, који имају непосредна или посредна сазнања о кривичноправном догађају, а потом одреди вештачења како би се установио узрок смрти. По прикупљању доказне грађе јавни тужилац доноси мериторну одлуку, која може бити у форми наредбе о обустави истраге, ако постоје околности које трајно искључују кривично гоњење или нема довољно доказа за оптужење,¹²⁷⁸ или пак у форми наредбе о завршетку истраге¹²⁷⁹ уз подношење суду оптужног акта, уколико буде поткрепљена оправдана сумња да је окривљени учинио одређено кривично дело за које се гоњење предузима по службеној дужности.

Кривични поступак не мора бити завршен осуђујућом пресудом, али квалитет и врста прибављених доказа уз правовремену и делотворну реакцију надлежних органа чине темељ за утврђивање основаности и поткрепљености мериторне одлуке јавног тужиоца. Истрага мора бити спроведена тако да резултира установљавањем од стране надлежних органа тачног узрока настанка смрти, следа догађаја који су претходили фаталном исходу и пропуста конкретних криваца. Овде се ради о процесној обавези државе која има карактер обавезе средства, а не циља и суштина је у аргументованој и јасној одлуци јавног тужиоца, било да је позитивна или негативна.

Кроз испуњавање процесне обавезе државе прелама се и капацитет јавног тужиоца да на независан и самосталан начин спроведе истрагу и испољи службени ауторитет на успешан и ажуран начин. Наиме, у предмету *Рамсахаи и други против Холандије*¹²⁸⁰ ЕСЈП је установио да истрага за кривично дело убиство вантреним оружјем није била делотворна и адекватна, а да је требало да буде темељна и брза, због чега је утврђена повреда чл. 2 ЕКЈП у процедуралном смислу. Представку су поднела три холандска држављанина због повреде права на живот, јер је крвног сродника подносилаца ватреним оружјем убио припадник полиције тврдећи да истрага у вези са његовом смрћу није била делотворна и независна. Током фестивала у Амстердаму он је уз претњу пиштољем одузео мопед од власника и њиме се одвезао. Власник mopеда је то пријавио полицији, чији припадници су после кратког времена уочили спорни мопед и осумњиченог. Један од полицајаца је покушао да га ухапси, али се осумњичени томе супротставио и видевши да извлачи пиштољ из појаса, полицајац му је наредио да пиштољ баци на земљу, али се он оглушио. Тада се приближио други полицајац из патролног возила. Касније је наведено да је осумњичени подигао пиштољ и усмерио га према том полицајцу, који је извукао службени пиштољ и испалио метак погодивши га у врат, након чега је преминуо. Догађају је присуствовао само један сведок, али када је уочио пиштоље, сакрио се и није видео испаливање метака, а неколико лица је инцидент видело са веће раздаљине. Извршен је форензички преглед места, пронађен је метак који је прошао кроз тело оштећеног, као и његов репетирани пиштољ. Прикупљена су и обавештења од станара оближње зграде. Јавни тужилац је донео одлуку да не поднесе оптужницу против полицајца пошто је закључено да је метак испалиен у самоодбрани, о чему су обавештени сродници оштећеног. Они су се жалили, али је жалба одбијена.

¹²⁷⁸ Чл. 308, ст. 1, тач. 1-3 ЗКП.

¹²⁷⁹ Чл. 310, ст. 1 ЗКП.

¹²⁸⁰ Пресуда ЕСЈП *Ramsahai and others v. Netherlands*, 52391/99, 03. март 2005. године.

Приликом анализе овог случаја, ЕСЉП је истакао да *појам делотворне истраге код испитивања незаконитог лишења живота од стране службених лица подразумева да лица која су надлежна за спровођење истраге морају бити и независна и непристрасна у свом раду, како по закону тако и у пракси*. Истрага мора довести до утврђивања да ли је употреба силе била оправдана у датим околностима и до идентификације и кажњавања одговорних. *Надлежни органи морају предузети све расположиве мере да прикупе доказе, укључујући и узимање изјава од сведока и прикупљање материјалних доказа*. Закључак о о утврђеном чињеничном стању мора бити заснован на детаљној, објективној и непристрасној анализи свих релевантних чињеница, уз обавезну примену стандарда „не више него што је апсолутно нужно“, који се захтева по основу чл. 2 ст. 2 ЕКЉП. Свака мањкавост у истрази којом се умањује могућност потпуног утврђивања чињеничног стања и појединачне одговорности подлеже оцени да истрага није била у довољној мери делотворна. *Делотворност истраге претпоставља да је она била задовољавајућа, односно подобна да доведе до идентификовања и кажњавања одговорних за смрт*. Нужно је да власти предузму разумне кораке који су им на располагању како би прибавиле доказе у вези с спорним кривичноправним догађајем. Свака мањкавост истраге која поткопава могућност да се идентификује учинилац изазива опасност да се не достигне тај стандард. Следећи елемент делотворности означен је у услови да лица одговорна за истрагу и она која је спроводе буду независна од учесника. *То значи не само непостојање хијерархијских или институционалних веза, већ и независност у пракси*. Оно што је овде у улогу је поверење јавности у државни монопол употребе силе.

У конкретном случају, подносиоци представке су исправно нагласили да неколико форензичких поступака који су уобичајени у оваквим случајевима нису ни обављени: није ни покушано да се одреди тачна путања метка, није обављено тестирање руку полицајаца на трагове барута, у предмету се није налазио никакав извештај о прегледу службеног пиштоља, муниције и потрошене чауре полицајца који је пуцао, обдукциони налаз није садржао никакве цртеже или фотографије улазних и излазних рана које је учинио смртоносни метак, нити је обављена реконструкција случаја, а полицајци су саслушани неколико дана након убиства и за све то време имали су прилику да разговарају о догађају с другима и међусобно. Не постоје докази да су се они договарали међусобно или с колегама, али сама чињеница да нису били предузети одговарајући кораци како би се смањио ризик од таквих договора представља озбиљну мањкавост адекватности истраге посебно јер није било очевидаца. Осим наведених мањкавости које су угрозиле адекватност истраге, ЕСЉП је нашао да критеријум независности истраге није био испоштован, јер је кључне делове истраге обавила иста јединица полиције, делујући према својој командној линији, којој је припадао полицајац који је пуцао и то: форензички преглед лица места, тражење сведока од врата до врата и првобитно испитивање сведока, укључујући и полицајце, који су такође били запослени у истој полицијској управи, која је потом предузела и друге истражне радње. Узимајући ово у обзир, као и чињеницу да чак ни надзор од стране независног тела није био довољан да би се обезбедила пуна независност истраге, ЕСЉП је закључио да је постојала повреда чл. 2 ЕКЉП у процедуралном погледу. Истакнуто је и да у Холандији јавно тужилаштво, мада не ужива пуну правосудну независност, има сопствену хијерархију одвојену од полицијске, и полиција поступа по налозима тужилаштва у оперативним питањима кривичног права и извршавања правде. У овом случају, било би боље да је надзор над истрагом вршио јавни тужилац који није имао везе с истом полицијском управом, која је предузела прве и главне доказне радње. Међутим, пошто је постојала могућност преиспитивања одлуке јавног тужиоца од стране независног суда у овом сегменту ЕСЉП је нашао да није дошло до повреде чл. 2 ЕКЉП.

Приликом поступања посебну пажњу треба обратити на *случајеве у којима осуђеници учине самоубиство током издржавања казне затвора или спровођења мере притвора*, јер се ради о лицима који имају рањив положај и одговорност државе за заштиту њиховог живота

је строга. У предмету *Митић против Србије*¹²⁸¹ ЕСЉП је преиспитивао експедитивност и делотворност спровођења истраге у таквом случају по представи оца жртве и извео закључак да није било повреде чл. 2 ЕКЉП у вези са обавезом тужене државе да спроведе делотворну истрагу на објективан, хитан и темељан начин.

Специфични су и случајеви у којима *наступи смрт неког лица услед инцидентне ситуације у објекту који је под контролом државе*. У предмету *Мучибабић против Србије*¹²⁸² ЕСЉП је одлучивао о повреди права на живот у процесном смислу по представи оца оштећеног, који је преминуо у експлозији предузећа до које је дошло услед производње чврстог ракетног горива под окриљем Службе државне безбедности. ЕСЉП је закључио да након што наступи смрт више лица услед обављања опасне делатности држава има обавезу да марљиво спроведе истрагу о узроку и начину настанка незгоде. Придржавање начела владавине права претпоставља брзу реакцију код постојања основане сумње да је незгода проузрокована немаром који се приписује државним службеницима, који очигледно превазилази погрешну процену или небригу и што је у вези са производњом ракетног оружја. Протек времена неповољно утиче на квалитет и количину расположивих доказа и компромитује државне органе у обавези да расветле све релевантне околности, јер нису постојали уверљиви и вероватни разлози који би оправдали дуг поступак, што је довело до установљивања повреде процесних обавеза не улазећи у појединачну одговорност и начин уређења вршења такве опасне делатности по националном законодавству.

5.3.3. Забрана злостављања и мучења

Забрана злостављања и мучења представља једно од основних права и слобода човека и гарантована је чл. 3 ЕКЉП, који прописује да нико не сме бити подвргнут мучењу, или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању. Класификована је у пракси ЕСЉП као „тврдо језгро“, које се јемчи сваком лицу, у свим околностима и на свим местима. Искључен је сваки облик ограничења или дерогирања овог права у смислу чл. 15 ЕКЉП чак и током ванредног стања или угрожавања виталних интереса државе. Забрана мучења превасходно обухвата негативну обавезу државе у контексту дужности уздржавања од сваког поступка тортуре који би нарушио неповредивост физичког и психичког интегритета независно од статуса учиниоца и пасивног субјекта.

Одредба о томе да нико не може бити потвргнут мучењу, или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању добила је комплементарно-оперативни облик доношењем Конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања, која је измењена Протоколима I и II уз Конвенцију.¹²⁸³ Формиран је Европски комитет за спречавање мучења и нехуманог или понижавајућег поступања или кажњавања, с циљем установљивања вансудског превентивног механизма за заштиту лица лишених слободе од мучења и других облика злостављања.

С тим у вези, УРС изричито прописује забрану излагања мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, потврђивању медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка,¹²⁸⁴ што посебно важи за лице лишено слободе, у односу на које је предвиђена забрана сваког насиља.¹²⁸⁵ У случају сумње да су ове забране

¹²⁸¹ Пресуда ЕСЉП *Mitić v. Serbia*, 31963/08, 22. јануар 2013. године.

¹²⁸² Пресуда ЕСЉП *Mučibabić v. Serbia*, 34661/07, 12. јул 2016. године.

¹²⁸³ Закон о ратификацији Конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања, измењене и допуњене Протоколом 1 и Протоколом 2 уз Конвенцију, *Службени лист СЦГ-Међународни уговори*, бр. 9/03.

¹²⁸⁴ Чл. 25 УРС.

¹²⁸⁵ Чл. 28, ст. 2 УРС.

прекршене активира се процесна обавеза државе која имплицира да су надлежни органи дужни да истраже све околности конкретног случаја, односно да спроведу делотворну, адекватну и брзу истрагу, чији резултати ће разјаснити све битне околности спорног кривичноправног догађаја. На репресивном плану јавни тужилац је дужан да спроведе истрагу која ће бити подобна да открије и казни учиниоце злостављања установљавањем следа околности које су довеле до наступања одређеног кривичноправног догађаја на брз и ефикасан начин.

У предмету *Станимировић против Србије*¹²⁸⁶ кривична истрага није спроведена иако су постојале јасне назнаке да се догодило мучење у полицијској станици, тако да нису откривени и кажњени осумњичени, што је имало за последицу повреду чл. 3 ЕКЉП. С обзиром на озбиљност тог мучења као и временску блискост признања пред истражним судијом, нема сумње да је подносилац представке дао признање из страха да ће га полиција даље мучити, што је последица његовог злостављања у полицијској станици. Чињеница да је током боравка у полицијској станици подносилац представке био под надзором полиције доказује да је његов страх оправдан. У тим околностима, без обзира на утицај изјава на исход кривичног поступка, њихова употреба учинила је да поступак у целини буде неправичан, те је ЕСЉП утврдио повреду и чл. 6 ст. 1 ЕКЉП. Другим речима, признање изнуђено мучењем увек има за последицу неправичан кривични поступак.¹²⁸⁷

У одлуци у случају *Зличић против Србије*,¹²⁸⁸ која се односила на наводно злостављање подносиоца представке од стране полиције 2014. године, ЕСЉП је, између осталог, утврдио кршење чл. 3 ЕКЉП због одсуства адекватне истраге јавног тужилаштва у вези са наводима о злостављању у светлу директног одбијања покретања истраге чак и уз присуство јасних медицинских доказа о природи повреда које су наводно нанете оштећеном.

У предмету *Алмаши против Србије*¹²⁸⁹ подносилац представке се жалио да је био малтретиран у полицији пре доласка браниоца по службеној дужности и спровођења саслушања у полицији, на шта је указао пред истражним судијом у присуству јавног тужиоца. Међутим, поводом тих навода није инициран преткривични поступак, нити су испитани лекар и партнерка за које је подносилац представке тврдио да су упознати са његовим повређивањем, те је утврђена повреда чл. 3 ЕКЉП у процесном смислу.

Предмет *Гефген против Немачке*¹²⁹⁰ формиран је на основу представке, чији подносилац је 27. септембра 2002. године намамио једанаестогодишњег дечака у свој стан под изговором да је његова сестра заборавила јакну у његовом стану. Затим је убио дечака тако што га је угушио и тражио откуп од родитеља. Подносилац представке је затим сакрио тело оштећеног и узео новац дат на име откупа, а након краћег времена полиција га је ухапсила. Због шока је прегледан од стране лекара и одведен у полицију, где је упознат са својима правима, посебно са правом да ништа не изјави и правом на адвоката. Инспектор га је саслушао с циљем да нађе оштећеног, а он је давао погрешне информације. Потом је заменик шефа полиције тражио од инспектора да запрети подносиоцу представке наношењем великог физичког бола, говорећи да ће га сексуално злостављати. У страху да ће бити изложен мерама којима му се претило, подносилац представке је открио где се налазило тело оштећеног. Затим је одведен на лице места како би показао тачну локацију где је био приморан да хода без ципела кроз шуму. Полиција је приликом форензичког прегледа лица места открила трагове гума возила које је подносилац представке оставио у близини. Током повратка у полицијску станицу подносилац представке и признао да је отео и убио оштећеног, а са полицијом је отишао до других локација где су пронађене личне ствари

¹²⁸⁶ Пресуда ЕСЉП *Stanimirović v. Serbia*, 26088/06, 18. октобар 2011. године.

¹²⁸⁷ Горан П. Илић, „О незаконитим доказима у кривичном поступку“, *Казнена реакција у Србији* (ур. Ђорђе Игњатовић), V део, Београд 2015, 81.

¹²⁸⁸ Пресуда ЕСЉП *Zličić v. Serbia*, 73313/17, 20143/19, 26. јануар 2021. године.

¹²⁸⁹ Пресуда ЕСЉП *Almaši and others v. Serbia*, 8213/22, 22. септембар 2022. године.

¹²⁹⁰ Пресуда ЕСЉП *Gäfgen v. Germany*, 22978/05, 01. јун 2010. године.

оштећеног. У полицијској станици му је омогућено да се консултује са адвокатом. Заменик шефа полиције је сачинио службену белешку у којој је навео да је наредио другом инспектору да запрети подносиоцу представке да ће му бити нанет велики бол због хитности спасавања живота оштећеног, а да никакве мере нису спроведене. Подносилац представке је признао извршење кривичног дела и приликом наредних саслушања у полицији и од стране јавног тужиоца, а после и суда. Јавно тужилаштво је покренуло истрагу против заменика шефа полиције и инспектора због тврдњи подносиоца представке о претњама, а у том поступку је установљено да је тортуру која не би оставила трагове требало да спроведе полицајац који се налазио на путу ка станици. ЕСЈП је нашао да су претње намерним злостављањем у непосредној будућности изречене у току полицијског притвора, да је подносилац представке очигледно био у лисицама и стога у стању рањивости. Претња је изречена у атмосфери појачане напетости у околностима у којима су полицајци били под интензивним притиском, верујући да је живот оштећеног у великој опасности. *Забрана злостављања неког лица важи без обзира на понашање жртве или мотивацију власти.* Мучење, нечовечно или понижавајуће поступање не може да се примењује чак и у околностима када је живот неког појединца у опасности. Није дозвољено никакво одступање чак и у случају јавне опасности која прети опстанку нације. Такође, спорне претње подносиоцу представке су биле стварне и непосредне ради придобијања информација и достигле су минимални ниво тежине потребан како би спорно понашање потпадало под област примене чл. 3 ЕКЈП пошто и страх од физичког мучења може сам по себи представљати психичко мучење. Класификовање одређене претње физичким мучењем као психичко мучење или нечовечно или понижавајуће поступање зависи од свих околности конкретног случаја, укључујући, понајпре, тежину извршеног притиска и интензитет изазване душевне патње.

У случајевима намерног злостављања од стране службених лица којим се крши чл. 3 ЕКЈП, ЕСЈП је у више наврата закључио да су две мере неопходне за довољно задовољење. *Прво*, власти су морале да спроведу свеобухватну и делотворну истрагу подобну да доведе до идентификације и кажњавања одговорних лица, што се утврђује на основу неколико критеријума. Пре свега, важни чиниоци делотворне истраге, који се сматрају мерилом одлучности власти да идентификују и гоне одговорна лица, обухватају *брзину истраге*. Поред тога, у тим предметима су од одлучујућег значаја били и *исход истрага и кривичних поступака* који су уследили, укључујући и изречене санкције и предузете дисциплинске мере. Ово је од кључне важности како би се обезбедило да не дође до поткопавања постојећег ефекта одвраћања у правосудном систему, што указује на значај улоге коју он мора да има у спречавању кршења забране злостављања. *Друго*, мора да се досуди накнада подносиоцу представке или барем да му се омогући да захтева и добије накнаду штете коју је претрпео због злостављања. У случајевима намерног злостављања, додела накнаде жртви не може да представља једино задовољење због повреде чл. 3 ЕКЈП. Када би власти свеле реакцију на случајеве намерног злостављања од стране службених лица искључиво на исплату накнаде и када не би довољно радиле на гоњењу и кажњавању одговорних за такво поступање, било би могуће да службена лица практично некажњено злоупотребљавају права оних које држе под контролом, а општа законска забрана мучења и нечовечног и понижавајућег поступања не би била делотворна у пракси без обзира на фундаментални значај такве забране.

У конкретном случају домаћи судови су изричито признали како током кривичног поступка против подносиоца тако и током кривичног поступка против полицајца да је чл. 3 ЕКЈП прекршен поступањем службених лица према подносиоцу представке током саслушавања јер је претња доношењем бола како би се од њега исходовала изјава забрањен метод испитивања, представљала повреду људског достојанства и повреду забране подвргавања злостављању притворених лица. Кривичне истраге против полицајца покренуте су три-четири месеца после испитивања подносиоца представке и полицајци су правоснажно осуђени на казне затвора у трајању око две године и три месеца. Непосредно

виши суд је ублажио изречене казне услед дугог трајања поступка, али може се констатовати да су истрага и кривични поступак ипак били довољно брзи и експедитивни и да су задовољавали стандарде које је поставила ЕКЉП. У погледу дисциплинских санкција, полицијски службеници су током истраге и суђења били премештени на радна места која нису укључивала непосредну повезаност са истрагом кривичних дела. Међутим, ранији заменик шефа је касније именован за шефа другог полицијског органа, што је озбиљно довело у сумњу адекватност реакције власти у односу на тежину повреде чл. 3 ЕКЉП – за коју је проглашен кривим.

Премда ЕСЉП признаје улогу националних судова у избору одговарајућих санкција за злостављање које су учинила службена лица, он мора да задржи своју надзорну функцију и интервенише у случају очигледне несразмере између озбиљности дела и изречене казне. У супротном би дужност државе да спроведе делотворну истрагу постала у великој мери бесмислена. Коришћење забрањених метода истраге резултирало је у процесним санкцијама тј. ниједна изјава подносиоца представке дата пре суђења није прихваћена као доказ у судском поступку који се водио против њега. Међутим, поступак за новчану накнаду није био окончан и ЕСЉП је закључио да неодлучивање о меритуму захтева подносиоца представке од стране домаћих судова дуже од три године озбиљно доводи у сумњу делотворност и ефикасно реаговање на повреду чл. 3 ЕКЉП.

Из ових пресуда може се јасно закључити да код нас јавни тужилац има обавезу да води рачуна о законито прибављеним доказима и да настоји да спречи сваку злоупотребу права окривљеног нарочито у фази након хапшења осумњиченог. Он је и својеврсни контролор полицијског рада, који се ослања на кривични систем. У случају сумње у насилан третман полицијских службеника према окривљеном, мора хитно да размотри и испита све околности конкретног случаја и да ако утврди да је дошло до незаконите употребе силе, спроведе кривично гоњење против полицијских службеника непристрасно и објективно и предупреди сваки могући вид опструкције.

5.3.4. Право на слободу и сигурност

О праву на личну слободу, и у оквиру њега праву на ограничено трајање притвора јавни тужилац мора да води рачуна и да у том контексту не предлаже притвор када се присуство окривљеног у кривичном поступку и несметано вођење поступка може обезбедити блажим мерама, односно да не тражи продужење притвора онда када су разлози услед протеча времена изгубили на значају, већ да предложи укидање притвора.

У предмету *Колеви против Бугарске*¹²⁹¹ испитивана је повреда чл. 5 ЕКЉП, као и чл. 2 ЕКЉП. ЕСЉП је разматрао уједно и *системски проблем у организацији јавног тужилаштва*, који је довео до смртног исхода тужиоца. Подносиоци представке су били блиски сродници тужиоца Колева, ком је био незаконито одређен притвор, при чему жалба против одлуке о притвору није била ефикасно правно средство и истрага поводом његове смрти није била независна ни делотворна. Колеви је дана 10. јануара 2001. године разрешен функције тужиоца решењем Високог савета судства на захтев главног тужиоца и био је принуђен да се превремено пензионише. Поступајући по жалби Колева, Врховни суд је пресудом од 23. маја 2001. године укинуо одлуку о разрешењу као незакониту, јер Колеви није испуњавао услове за старосну пензију, нити је дао сагласност да буде превремено пензионисан. Колеви је 2002. године враћен на дужност тужиоца у Врховном тужилаштву и истицао је да је прави разлог покушаја да буде пензионисан сукоб између њега и главног тужиоца, који је развијао ауторитативно руковођење због страховања од завера и одсуства поверења у колеге, услед

¹²⁹¹ Пресуда ЕСЉП *Kolevi v. Bulgaria*, 1108/02, 04. децембар 2007. године.

чега је наређивао покретање незаконитих поступака ради вршења притиска на лица за која је сматрао да су против њега. Колеви је покренуо и посебан поступак тражећи да се због процедуралних недостатака прогласи неважећим решење Високог савета судства из 1999. године, у коме је председнику Републике Бугарске предложено да именује садашњег главног тужиоца, а Уставни суд је одлучио да предлози које Високи савет судства упућује председнику не подлежу жалби. У кратком периоду против Колевија и чланова његове породице покренуто је више кривичних поступака, а Колеви је оптужен за незаконито држање оружја јер су у његовој канцеларији након његовог разрешења пронађени пиштољ и ручна бомба. Окружни суд је обуставио поступак јер је Колеви уживао имунитет од кривичног гоњења пошто у том моменту одлука о његовом пензионисању није ступила на правну снагу. Такође, био је оптужен за кршење закона у вези са истрагом коју је водио 1991. године, за незаконито поседовање педесет патрона за ловачку пушку, да је помагао извршење кривичног дела убиство, али су ти поступци обустављени.

Колеви је дана 31. маја 2001. године доставио поднесак министру унутрашњих послова и дао интервјуе за штампу у којима је рекао да је сазнао да је главни тужилац наредио да се против њега поднесу лажне оптужбе које би се односиле на дрогу коју ће му подметнути како би га ухапсили. Дана 20. јуна 2001. године Колеви је ухапшен од стране припадника антитерористичке службе и приликом претресања код њега је у џеповима и у аутомобилу пронађено неколико кесица са 2,6 g хероина и 1,89 g кокаина и у аутомобилу пиштољ и осам метака. Одређено му је задржавање од стране надлежног тужиоца у трајању од седамдесет два часа, а потом је други тужилац донео ново решење о задржавању не осврћући се на претходно. Након тога му је од стране надлежног судије одређен притвор, који је био продужаван до 29. новембра 2001. године не узимајући у обзир имунитет на који се Колеви позивао. Упоредо је пред Високим саветом судства покренут поступак поводом пријаве Колевија да поступање главног тужиоца омета нормално функционисање тужилаштва због незаконитог кажњавања тужилаца које је премештао на друге дужности, лишавао их додатка на плату итд. и донета је препорука којом је позван главни тужилац да поднесе оставку, што је он одбио. Дана 28. децембра 2002. године увече Колеви је убијен пред својом кућом из ватреног оружја од стране непознатог учиниоца. Супруга Колевија, која је тужилац у Врховном тужилаштву, предложила је да Високи савет судства повери истрагу поводом убиства Колева независним тужиоцима, јер је то од пресудне важности због хијерархијске структуре тужилаштва, која допушта да главни тужилац има потпуну контролу и због атмосфере страха која је владала међу тужиоцима и истражитељима. Истражитељи су потом предузимали одређене радње с циљем откривања учиниоца, а тек након престанка мандата главног тужиоца испитани су људи који су му били блиски из Специјалног одреда за борбу против тероризма, али је истрага обустављена јер није било довољно доказа.

Овај случај указује на незаконито вршење хијерархијских овлашћења од стране највишег тужиоца, које није било у складу са законом и ради постизања ефикасности, неадекватно поступање надлежних органа и занемаривање упозорења на како процесну, функционерску, тако и животну угроженост једног јавног тужиоца. Систем мора да садржи тзв. опште мере за заштиту функционалне независности тужилаца, што укључује и заштиту од унутрашњег система хијерархије и судске контроле одлука.¹²⁹² Независно деловање тужилаца мора у свим аспектима бити заштићено, како од извршне и законодавне власти, тако и од уплива судова у надлежност тужилаштва и произвољног мешања надређених тужилаца. Мора бити гарантована како нормативно тако и практично независност истраге и њена објективност у свим околностима и без обзира на то да ли су осумњичена или оштећена лица јавне личности.¹²⁹³

¹²⁹² *Ibid.*, 142.

¹²⁹³ *Ibid.*, 208.

У предмету *Мулин против Француске*¹²⁹⁴ расправљана је повреда права из чл. 5 ст. 3 ЕКЉП и благовремено извођење осумњичене пред суд пошто је лишена слободе дана 13. априла 2005. године на основу налога за хапшење истражног судије, након чега је у присуству истражног судије извршено претресање њене адвокатске канцеларије, а потом јој је сутрадан истражни судија у Тулузу одредио задржавање без да се осумњичена претходно изјаснила на околности разлога за даље лишење слободе. Она је била адвокат осумњичена за недозвољену продају дроге и прање новца. Ипак, задржавање је укинато дана 16. априла 2005. године, али је подносилац представке обавештена да је издат нови налог за њено хапшење од стране надлежног суда у Орлеансу, где је наводно учинила кривично дело, доведена је код тужиоца у Тулузу који је одредио њено премештање у затвор, ради спровођења истражном судији у Орлеансу. Дана 18. априла 2005. године изведена је пред истражног судију, који ју је саслушао на околности притвора и кривичних дела која су јој стављена на терет, а потом јој је одређен притвор.

ЕСЉП је разматрао да ли се појављивање подносиоца представке пред тужиоцем, који је према уставу „чувар личних слобода“, може изједначити са судом кроз анализу положаја јавног тужилаштва и односа са судом. Заузео је становиште да постоје разлике између ових органа иако важи *принцип јединствености правосудног система* и и судије и тужиоци се запошљавају након расписивања јединственог националног конкурса и имају сталне функције. Разлике се тичу хијерархијске повезаности између тужилаца и овлашћења министра правде да наложи тужиоцима да покрену поступак, чиме се обезбеђује доследност јавног деловања на територији републике и примена смерница које је поставила Влада, с тим што министар правде није овлашћен да тужиоцима наложи да донесу одлуку о обустави. Тужилаштво карактерише недељивост, и радња коју изврши један тужилац сматра се радњом целог тужилаштва, те тужиоци могу бити замењени у току кривичног поступка. Поступак именовања судија и тужилаца је различит, јер Одељење за судску власт у Високом правосудном савету има право да поднесе предлог за именовање судије при Врховном суду, председника апелационих судова и председника судова виших инстанци и доноси мишљење које обавезује министра правде и за именовања других судија. Што се тиче Одељења за тужилаштво, оно даје мишљење, које има саветодавни карактер и не обавезује министра правде за именовања која он предлаже, осим за позиције главних тужилаца. Ипак, и *за тужилаштво у вршењу кривичног гоњења важи забрана недозвољеног утицаја и одвојене су функција гоњења, истраге и пресуђења*, те нису дозвољена наређења или други облици утицаја који би долазили од стране суда и били усмерени ка тужилаштву. Гаранције обезбеђења да лице лишено слободе буде физички доведено пред суд подразумевају судску контролу разлога за лишење слободе и заштиту од произвољности, тајног притвора и злостављања. Околност што је подносилац пријаве доведена пред тужиоца, који не испуњава услове судске независности, није довољна за оцену правилне примене чл. 5 ст. 3 ЕКЉП, те је утврђена њена повреда из разлога што је пет дана прошло од лишења слободе до извођења пред истражног судију који је разматрао разлоге за притвор.

У предмету *Варбанов против Бугарске*¹²⁹⁵ спроведена је принудна хоспитализација подносиоца представке у психијатријској болници, која је представљала „лишење слободе“. То лишење је почело дана 31. августа 1995. и трајало је до 24. септембра 1995. године. ЕСЉП је подсетио на устаљену јуриспруденцију према којој неко лице не може да се сматра „душевно поремећеним“ и да буде лишено слободе ако нису испуњена бар следећа три услова: *прво*, мора се са поузданошћу доказати да је оно душевно поремећено; *друго*, психичко обољење мора по свом карактеру или степену да оправдава принудну хоспитализацију; *треће*, законитост продужавања лишења слободе зависи од даљег постојања таквог поремећаја.

¹²⁹⁴ Пресуда ЕСЉП *Moulin v. France*, 37104/06, 23. новембар 2010. године, 23.

¹²⁹⁵ Пресуда ЕСЉП *Varbanov v. Bulgaria*, 31365/96, 05. октобар 2000. године.

Одсуство произвољности представља неопходни елемент законитости лишења слободе у смислу чл. 5 ст. 1 ЕКЉП. Лишење слободе представља тако озбиљну меру да је она оправдана и неопходна само ако су претходно размотрене блаже мере и ако је закључено да би оне биле недовољне да заштите то лице или јавни интерес. Ако је лице за које се сматра да је душевно поремећено лишено слободе без прибављања мишљења вештака медицинске струке, то лишење слободе није у складу са чл. 5 ст. 1 ЕКЉП. У хитним случајевима, ако лице одбија да се потвргне прегледу или ако је ухапшено због насилничког понашања или другог тежег кривичног дела, могуће је прибавити такво мишљење у кратком року после хапшења. У свим другим случајевима је неопходно консултовати се са вештаком психијатријске струке пре лишења слободе. Налаз и мишљење мора бити засновано на стварном психичком здравственом стању лица, а не само на догађајима из прошлости. Подносилац представке је у конкретном предмету лишен слободе по налогу тужиоца, који је издат без консултација са вештаком. Истина је да је лишење слободе подносиоца представке управо и имало за циљ прибављање стручног мишљења о његовом психичком здрављу како би се оценила потреба покретања судског поступка ради његовог принудног смештања у психијатријску болницу. Међутим, како то мишљење није ни тражено, ни прибављено, сматра се да је подносилац представке био ускраћен свог права да суд испита законитост његовог лишења слободе, које је од суштинске важности у контексту сврхе која лежи у основи чл. 5 ЕКЉП о постојању мера заштите од произвољности. У питању су како заштита физичке слободе лица тако и њихова лична безбедност.

У предмету *Курт против Турске*¹²⁹⁶ ЕСЉП је установио позитивне обавезе о заштити жртава и сведока од стране надлежних државних органа и повреду чл. 5 ст. 1 ЕКЉП. Наиме, у новембру 1993. године у селу у ком је живела подносилац представке и њен син Узеира дошло је до нереди од стране терориста, који су спалили кућу у којој су живели. Сутрадан Узеиру су тражили војници, који су га потом и пронашли и одвели. Његов притвор у то време није евидентиран и нема службених трагова о његовом накнадном боравишту. Наредног дана подносилац представке је видела сина који је имао модрице и отеклине на лицу, али јој војници нису дозволили да остане и то је био последњи пут да га је видела. Пријавила је потом његов нестанак, а од стране надлежног јавног тужиоца након изјаве неколико сведока донета је одлука да нема места покретању кривичног поступка, јер је терористичка организација отела Узеира и предмет је прослеђен надлежном суду за националну безбедност. Испитујући повреду чл. 5 ЕКЉП, ЕСЉП је указао да свако лишење слободе не само да мора бити извршено у складу са материјалним и процесним правилима националног права, већ мора бити у складу са самом сврхом и пружи заштиту појединцу од самовоље. *Ризици произвољног лишења слободе обезбеђују се независном и брзом судском провером и обезбеђивањем одговорности надлежних органа.* Пошто је очигледно да су након првих нереди Узеиру преузели војници, на властима је и одговорност за његово боравиште, које подразумева предузимање ефикасних мера заштите од ризика од нестанка и спровођење хитне и ефикасне истраге у вези са тврдњом да је неко лице приведено и да од тада није виђено. По подношењу пријаве за нестанак, јавни тужилац није детаљно испитао наводе подносиоца представке, нити је тражио од ње да објасни зашто сматра да јој је син заточен, нити је узео изјаве од војника и сеоске страже који су били у то време присутни у селу. Наводна умешаност терористичке организације у нестанак сина подносиоца представке није имала никакву чврсту и уверљиву доказну основу, а државе имају позитивне обавезе у смислу предузимања радњи с циљем заштите жртве и сведока у поступку. Због тога је утврђено грубо кршење права на слободу и безбедност личности.

У предмету *Ранцев против Кипра и Русије*¹²⁹⁷ испитивано је више врста повреда права кроз призму испуњења процесне обавезе да се спроведе истрага и позитивне обавезе заштите жртве, забране принудног рада и права на слободу. Подносилац представке је руски

¹²⁹⁶ Пресуда ЕСЉП Kurt V. Turkey, 15/1997/799/1002, 25. мај 1998. године.

¹²⁹⁷ Пресуда ЕСЉП Rantsev v. Cyprus and Russia, 25965/04, 07. јануар 2010. године.

држављанин, отац оштећене Ранцеве, која је од почетка марта 2001. године радила на Кипру као уметник у кабареу на основу радне дозволе. После 15-ак дана оштећена је напустила стан у ком је живела са другим колегицима оставивши поруку да жели да се врати у Русију. Дана 28. марта око 04,00 ујутру оштећену је видела друга кабаре уметница у дискотеци, а њен претходни послодавац је затражио да буде ухапшена и он ју је одвезао у полицију, где се изјаснио о њеном запослењу и каснијем нестанку. Након извршених провера установљено је да оштећена није на потерници и да се не може третирати као илегални имигрант, те јој је остављен рок од петнаест дана да се исели. Полицајци су потом позвали њеног послодавца да је преузме, јер је он био одговоран за њу. Иако је прво одбијао да дође, на крају је дошао и одвезао је у стан лица које је запослено у његовом кабареу, у ком је и он са супругом преноћио. У раним јутарњим часовима оштећена је пронађена мртва на улици у близини стана.

Оцењујући повреду процесних обавеза у смислу чл. 2 ЕКЈП у погледу пропуштања кипарских власти да спроведу делотворну истрагу поводом смрти оштећене, ЕСЈП је нашао да је дошло до кршења процесних обавеза. Било је неопходно спровести истрагу не само ради разматрања непосредног контекста пада оштећене са балкона, већ и ширег контекста њеног доласка и боравка на Кипру, с циљем испитивања да ли постоји веза између оптужби за трговину људима и потоње смрти. Полиција јесте брзо стигла и запечатила место догађаја, које је фотографисано и спроведен је увиђај са криминалистичким прегледом, узете су изјаве лица присутних у стану у тренутку смрти оштећене, комшије који је видео пад и полицијских службеника који су били на дужности. Извршена је и обдукција. Међутим, постоји велики број елемената истраге који нису били задовољавајући. У вези са противречним исказима лица присутних у стану, кипарски истражни органи, чини се, нису предузели било какве кораке како би их разрешили, као ни недоследности доказа о физичком стању оштећене, посебно у погледу утицаја алкохола на њено понашање, а нису прибављене изјаве од лица која су живела са оштећеном или радила с њом у кабареу. Закључак у истражном поступку је био да је оштећена покушала да побегне из стана, али није учињен било какав покушај утврђивања разлога за такво понашање, нити је разјашњено где је у стану држана против своје воље. Није разјашњено ни због чега је полиција предала оштећену послодавцу и због чега је он био за њу одговоран. Упркос јасном захтеву кипарским властима, подносилац представке није био лично обавештен о датуму расправе пред судом, што је као последицу имало његово одсуство приликом доношења одлуке, а није био обавештен ни накнадно о правним лековима који су му стајали на располагању у оквиру кипарског правног система и захтеву за бесплатну правну помоћ. ЕСЈП је оценио да су Република Кипар и Руска Федерација уговорнице Конвенције о пружању узајамне помоћи у правним стварима и да, поред тога, имају закључен билатерални споразум о узајамној правној помоћи, а кипарске власти нису тражиле било какву правну помоћ од Русије у склопу своје истраге, ради прибављања сведочења две руске држављанке које су радиле са Ранцевом у кабареу.

ЕСЈП је нашао да је дошло до повреде чл. 4 ЕКЈП, јер су кипарске власти пропустиле да заштите ћерку подносиоца представке од трговине људима и нису предузеле непосредне истражне радње ради утврђивања да ли је оштећена била жртва трговине људима и нису је пустиле на слободу, већ су је повериле послодавцу. ЕСЈП је указао и да дефиниција трговине људима, која је усвојена и по Протоколу из Палерма и по Конвенцији о борби против трговине људима, изричито укључује и регрутовање жртава, те су и руске власти имале обавезу да истраже могућност да су поједини агенти или мреже које делују у Русији умешани у трговину људима која се односила на одлазак оштећене на Кипар. У том контексту није спроведена истрага у вези са тим где је и како Ранцева била регрутована, нити су идентификована лица умешана у њено регрутовање, које се догодило на територији Русије. Сходно томе, и власти Русије су повредиле процесне обавезе у смислу чл. 4 ЕКЈП да предузме оперативне мере с циљем истраживања трговине људима.

Подносилац представке се жалио и да је дошло до повреде чл. 5 ст. 1 ЕКЈП од стране кипарских власти у погледу чињенице да је његова ћерка задржана у полицијској станици,

предата послодавцу и потом држана у стану лица запосленог код њега. Нема доказа да је Ранцева била обавештена о разлозима задржавања, нити је полиција уопште од ње узела исказ током времена које је провела у полицијској станици. Упркос чињеници да је полиција закључила да имиграциони статус Ранцеве није био нерегуларан и да нема основа да се настави њено задржавање, она није одмах пуштена на слободу, већ је предата послодавцу. Узимајући у обзир контекст општих животних и радних услова кабаре уметница на Кипру, као и у светлу појединих околности случаја Ранцеве, ЕСЉП сматра да полиција не може да тврди како је поступала у доброј вери и да не сноси одговорност за потоње лишавање слободе Ранцеве у стану. Јасно је да се без активне сарадње кипарске полиције у овом случају лишење слободе не би десило. ЕСЉП сматра да су власти пасивно допринеле лишењу слободе Ранцеве. Због тога је закључено да је дошло и до кршења чл. 5 ст. 1 ЕКЉП на основу незаконитог и произвољног задржавања Ранцеве од стране кипарских власти.

Предмет *Лами против Белгије*¹²⁹⁸ доприноси афирмацији обавезе предочавања окривљеном доказа против њега у оквиру разматрања повреде права на хитно испитивање законитости лишења слободе. Лами, белгијски држављанин, био је директор привредног друштва, који је поднео изјаву о несолвентности, након чега је суд прогласио стечај у новембру 1982. године. У фебруару наредне године одређен му је притвор од стране истражног судије због лажног стечаја, односно прикривања имовине велике вредности, задржавања и фалсификовања рачуноводствених докумената. Подносилац представке је у присуству браниоца оспорио разлоге за притвор истичући и да је дошло до његовог личног банкрутства, али је одлучено да је нужно његово даље задржавање у притвору. Подносилац представке је тврдио да је повређено његово право из чл. 5 ст. 4 ЕКЉП у погледу законитог преиспитивања притвора, који поступак није био објективан и контрадикторан, нити је осигурао једнакост странака. Наиме, Лами је након хапшења добио копију налога са разлозима због којих је издат, који је био непотписан и са техничком омашком у датуму, а у првих тридесет дана притвора није му омогућен увид у списе, након тог рока његов бранилац је извршио увид, али рестриктивно, због чега није адекватно припремљена одбрана. ЕСЉП је нашао да подносилац представке није имао приступ документима како би на одговарајући начин могао да оспори разлоге садржане у одлуци о одређивању притвора, због чега је утврђена повреда чл. 5 ст. 4 ЕКЉП.

Иако је суштински реч о потпуно различитим одлукама ЕСЉП, оне јасно указују на широк спектар облика права на слободу и сигурност, о којима јавни тужилац мора да води рачуна.

5.3.5. Право на правично суђење

Право на правично суђење се схвата као право на правну сигурност у ширем смислу,¹²⁹⁹ ког приликом обраде конкретних предмета треба да се придржава и јавни тужилац. С тим у вези, дужан је да у предистражном поступку у сарадњи са полицијом прикупи законите и чврсте доказе и на њима темељи основе сумње за покретање истраге против осумњиченог, да експедитивно спроведе истрагу поштујући права окривљеног и дајући му могућност да се о свим доказима који га терете изјасни, да по кривичној пријави оштећеног поступи у разумном року и да поштује претпоставку невиности.

Следствено томе, јавно тужилаштво није само пуки орган кривичног гоњења, који делује у јавном интересу, већ и орган који треба да пружи странкама и другим учесницима у кривичном поступку јаке гаранције доследне примене закона и једнаког и правичног

¹²⁹⁸ Пресуда ЕСЉП *Lamy v. Belgium*, 10444/83, 10. децембар 1985. године.

¹²⁹⁹ Виолета Беширевић *et al.*, *Коментар Конвенције за заштиту људских права и основних слобода*, Службени гласник РС, Београд 2017, 122.

третмана. Право на правично суђење је кроз праксу ЕСЈП превазишло оквире процесних гаранција фер поступка и попримило је материјални карактер. Оно представља критеријум помоћу којег се оцењује сразмерност државне интервенције у области материјалних права гарантованих ЕКЈП, а уједно се омогућава заштита права која не потпадају под поље њене примене (нпр. право оптуженог да не износи оптужбе против себе). Такође, кроз праксу ЕСЈП ово право је уобличено у сложено право које обједињује приступ суду, организационе и процесне аспекте доброг дељења правде и извршење судских одлука, а као такво има суштински значај за успостављање универзалног модела правичног поступка.¹³⁰⁰

Предмет *Унтерпертингер против Аустрије*¹³⁰¹ је значајан јер је ЕСЈП разматрао постојање повреде права на правично суђење и поштовања права окривљеног да поставља питања сведоцима и нарушавање принципа контрадикторности у случају када се пресуда домаћих судова заснивала на једном доказу – рекла – казала. Унтерпертингер се у представи жалио на неправично вођење кривичног поступка, који је покренут против њега због телесног повређивања пасторке дана 14. августа 1979. године, као и супруге пет дана раније. Полицији је други догађај од 14. августа пријављен од стране комшинице, а потом и подносиоца представке, који је у пријави навео да га је супруга физички повредила ножем за папир наневши му лакше повреде по глави, након чега је гурнуо и безуспешно је покушао да ошамари пасторку. Неколико дана након догађаја полиција је испитала супругу у својству осумњичене, која је изјавила да је њу супруг ошамарио и тукао, а њену ћерку ухватио за косу. Она је држала нож за папир и вероватно га је њиме ударила, али не у намери да га намерно повреди. Пасторка је изјавила да је подносилац представке ударио њену мајку неколико пута, а једном у пределу лица, након чега је она покушала да побегне, али ју је он почупао за косу и огребао испод десног ока. Потом је зграбио њену мајку за косу и врат, она је пришла да помогне мајци и почупала га је за косу, али га није ударила, а није видела да га је мајка ударила ножем за папир осим да му цури крв у пределу чела. Полиција је сачинила извештај, из ког је произлазило да је подносилац представке нападнут од стране супруге и пасторке у току свађе, током које га је супруга ударила ножем и нанела му повреде у пределу главе, а да је подносилац представке ударио пасторку у лице и мало је огребао испод десног ока.

Догађај од 9. августа је полицији пријављен од стране супруге подносиоца представке, која је тврдила да ју је он у алкохолисаном стању током свађе ударио ногом у десну руку и задао тешку телесну повреду у виду прелома десног палца. Полиција је узела изјаву од подносиоца представке, који је негирао наводе пријаве рекавши да је рука његове супруге била завијена када је он дошао кући, као и да је она њега покушала да удари четком за косу по глави, али је промашила и ударила се о ограду степеништа. Против подносиоца представке је сачињен извештај о наношењу тешких телесних повреда. Тужилац је отворио истрагу поводом ових догађаја против подносиоца представке, а његова супруга је током истражног поступка искористила своје право да због односа са осумњиченим не прилаже доказе. У свом исказу осумњичени је признао да је 14. августа ошамарио супругу и повукао пасторку за косу како би избегао напад на себе остављајући могућност да ју је закачио у пределу ока, док је негирао да је напао супругу 09. августа и да није толико окретан да би могао ногом да је удари у руку. Одлуком суда осуђен је на шест месеци затвора за телесно повређивање за оба догађаја. Он се на ту одлуку жалио апелационом суду напомињући да суд није ценио све доказе, да му је ускраћено право да непосредно пред судом оспори њихове изјаве дате у полицији и постави им питања, да је поступао у самоодбрани и без намере да било кога повреди, те да никако није могао ногом да повреди супругу јер и сам има повређено колено. Међутим, жалба је одбијена.

¹³⁰⁰ Г. П. Илић (2011), 47.

¹³⁰¹ Пресуда ЕСЈП *Unterperthinger v. Austria*, 9120/80, 24. новембар 1986. године.

ЕСЛП је прво констатовао да читање исказа није у супротности са чл. 6 ст. 1 ЕКЛП у погледу права на правичну расправу, али је важно да окривљени има право да поставља питања сведоку на главном претресу, или у ранијој фази поступка ако се ти искази читају касније. Супруга подносиоца представке је дала исказ пред полицијом у својству осумњичене, као и пасторка. Ови искази нису били једини на којима је заснована осуђујућа пресуда, већ је она била заснована и на полицијским извештајима, лекарским извештајима и увиду у спис формиран у поступку развода брака између подносиоца представке и његове супруге. Ипак, ЕСЛП је закључио да је право подносиоца представке на одбрану било знатно ограничено и постојала је повреда права на правично суђење у смислу чл. 6 ст. 1 ЕКЛП.

У предмету *Шенк против Швајцарске*¹³⁰² разматрана је ефикасност остваривања права на одбрану у светлу оцене доказне снаге мањкавих доказа и то конкретно снимка телефонског разговора који је прибављен без наредбе судије. Шенк је водио поступак за развод брака и ангажовао је треће лице да обави одређене задатке. Ипак, оно је обавестило Шенкову супруг да је Шенк наложио да је убије, о чему је обавештен истражни судија који је покренуо истрагу. У поступку пружања међународне правне помоћи треће лице је доставило касетофон са касетом која је садржала снимак телефонског разговора Шенка који је сачињен без његовог знања. Шенк је оптужен за убиство у подстрекавању и првобитно је ослобођен оптужбе. Међутим, по жалби тужиоца против њега је покренут судски поступак и он је осуђен на десет година затвора на основу, *inter alia*, предметног снимка телефонског разговора.

Испитујући наводе представке са аспекта повреде чл. 6 ЕКЛП и у сегменту да ли је коришћење спорног снимка, који је незаконито прибављен, учинило суђење против Шенка неправичним, ЕСЛП је истакао да право на одбрану није било повређено, јер је подносилац представке имао могућност да оспорава веродостојност и коришћење снимка након што се сложио да он треба да се чује. Осим тога, снимак телефонског разговора није био једини доказ на којем је осуђујућа пресуда заснована. Овакво резонување јасно намеће дужност надлежног органа, тј. јавног тужиоца, као и полиције да увек прикупљају више различитих доказа и да пресуда не може да се темељи на једном доказу без обзира на његову снагу и значај.

Случај *J.B. против Чешке*¹³⁰³ важан је због разматрања принципа контрадикторности у случају када су сведоци странци, чије присуство није било обезбеђено у поступку, и утицаја примене тог принципа на поштовање права окривљеног да поставља питања сведоцима. Подносилац представке је живео у Румунији и био је власник ноћног клуба у Чешкој. Полиција је започела провере у клубу због сумње да су жене које тамо раде приморане да се проституишу. Неутврђеног дана подносилац представке је напустио Чешку. У почетној фази истраге узете су изјаве од пет жена, држављанки Румуније, које су радиле у клубу, у присуству судије, јер су оне желеле да се врате у матичну државу, као и од два купца клуба. Подносилац представке и његов адвокат нису били присутни, нити им је то било познато. Три жене су сведочиле да их је подносилац представке намамио да дођу из Румуније у Чешку уз представљање да ће радити као бармени или чистачице, а по доласку их је натерао да се проституишу под претњом да ће убити њихове породице и одузео им је пасоше. Половину зарађеног новца морале су да дају подносиоцу представке. Две жене су изјавиле да су добровољно радиле у клубу као проститутке и да су такође половину новца давале подносиоцу представке. Потом је подносилац представке оптужен за трговину људима и посредовање у вршењу проституције. У полицији је накнадно испитана још једна жена, која је рекла да је због обећања супруге подносиоца представке да ће радити у кухињи клуба из Румуније дошла Чешку, али када је стигла, речено јој је да ће радити као проститутка, на шта је пристала јер се плашила подносиоца представке. Било јој је познато

¹³⁰²Пресуда ЕСЛП *Schenk v. Switzerland*, 10862/84, 12. јул 1988. године.

¹³⁰³Пресуда ЕСЛП *J.B. v. The Czech Republic*, 44438/06, 21. јул 2011. године.

да је у клубу било других проститутки, али није знала појединости о њиховим ангажманима. Давању тог исказа присуствовао је адвокат подносиоца представке, који није постављао питања. Подносилац представке је ухапшен у Бугарској и потом изручен Чешкој, када му је одређен притвор. Током истражног притвора подносилац представке је држан у лошим условима у заводској установи. Током суђења испитано је седам сведока, међу којима су били таксиста, супруг једне од проститутки. Подносилац представке је негирао да је било кога намамио у клуб под лажним изговором, а девојке су потписале изјаве у којима им је изричито забрањено да се проституишу, које су пронађене приликом претресања клуба. Суд је одбио захтев подносиоца да се позову жене на суд јер су изјаве од њих узете у складу са законом. Подносилац представке је осуђен на пет и по година затвора, на пресуду се жалио, али је жалба одбијена.

Правно резонување ЕСЉП полази од правила да је један од аспеката права на одбрану и извођење доказа на главном претресу у присуству окривљеног с циљем изношења контрадикторне аргументације. Од овог правила постоје изузеци, али њима се не сме кршити право на одбрану и окривљени мора имати адекватну прилику да испита сведока који је дао исказ против њега. У случају немогућности да се испитају сведоци услед њихове недоступности, држава мора уложити разуман напор да обезбеди њихово присуство. Посебно су осетљиви предмети у вези са полним слободама и сексуалном експлоатацијом због поштовања права жртава и њихове рањивости, али је важно да домаћи органи предузму позитивне кораке и омогуће оптуженом да испита сведоке и тако уравнотеже недостатке, посебно јер је осуђујућа пресуда против подносиоца представке за трговину људима била заснована искључиво на исказима сведока који се нису појавили на суђењу и које он као окривљени није имао прилику да испитује у било ком тренутку током кривичног поступка, због чега је утврђена повреда права на правично суђење.

У предмету *Сандерс против Уједињеног Краљевства*¹³⁰⁴ установљен је принцип да се биолошки трагови могу узети без пристанка лица, јер не воде оптужењу за разлику од гласа, али да окривљени има право да сам себе не инкриминише у смислу чл. 6 ст. 1 ЕКЉП. Подносилац представке је био извршни директор компаније „Guinness PLC“, која је у априлу 1996. године купила акције друге компаније, након чега су инспектори министарства надлежног за трговину и индустрију вршили провере његовог пословања. Инспектори су обавили девет информативних разговора, којима је присуствовао и адвокат подносиоца представке, а у складу са законом имао је обавезу да одговара на постављена питања. Након прикупљања документације извештај је прослеђен канцеларији Краљевског тужилаштва, које га је доставило полицији и покренута је потом истрага. Касније је подносилац представке оптужен за лажно вођење рачуноводства и крађу. У току суђења оспоравао је оптужбу и противио се предлогу тужилаштва да се читају записници сачињени од стране инспектора, али их је тужилаштво три дана чак читало. Подносилац представке је осуђен, а његова жалба на пресуду је била одбијена. Његова представка је била базирана на тврдњама о повреди права на правично суђење из чл. 6 ст. 1 ЕКЉП због давања изјаве пред инспекторима под присилом и права да сам себе не компромитује.

ЕСЉП је истакао да право окривљеног да се брани ћутањем и да не инкриминише самог себе представљају елементе права на правично суђење, чији циљ је заштита окривљеног од присиле државних органа, а оптужба треба да се заснива на објективним доказима, а не оним прибављеним уз примену силе противно вољи окривљеног, чиме се угрожава и претпоставка невиности. Право окривљеног да не инкриминише сам себе подразумева поштовање његовог права да се брани ћутањем. Међутим, *оно се у кривичном поступку не односи на коришћење материјала који би могао да буде добијен од окривљеног без његове сагласности и који постоји независно од његове воље, као што је случај са предметима пронађеним приликом претресања стана и других просторија које користи окривљени на основу наредбе суда, алко-теста, узимања узорка крви, урина и других*

¹³⁰⁴ Пресуда ЕСЉП *Saunders v. United Kingdom*, 19187/91, 17. децембар 1996. године.

биолошких трагова с циљем одређивања ДНК вештачења. Чињенице да су искази окривљеног коришћени у кривичном поступку у ком је учествовала порота, да је тужилац записнике читао три дана упркос приговорима подносиоца представке, те да су информативна саслушања сачињавала значајан део предмета, указују да су ови докази имали велики значај у кривичном поступку. Њихова употреба се не може правдати сложености предмета и јавним интересом кажњавања одговорних као оправдање употребе под присилом добијених одговора констатованих у записнику вансудских органа да би се окривљени осудио у кривичном поступку, због чега је ЕСЉП установио да је постојала повреда права окривљеног да сам себе не инкриминише и био је лишен правичног поступку, а самим тим и повреда права из чл. 6 ст. 1 ЕКЉП.

У случају *Јалох против Немачке*¹³⁰⁵ донета је одлука од стране Великог већа приликом оцене повреде чл. 3 ЕКЉП када је лицу угурана цевчица у организам и принудно дат лек ради прикупљања доказа за кривично дело трговине дрогом, што је квалификовано као понижавајуће поступање, а тужилац је инсистирао да се то прибави, као и повреде чл. 6 ЕКЉП са аспекта коришћења тако прибављеног доказа у кривичном поступку. Наиме, 29. октобра 1993. године четири полицајца у цивилу су приметили подносиоца представке у најмање два различита наврата како вади малу пластичну кесу из уста и предаје другом лицу у замени за новац. Поступајући у уверењу да се у тим кесама налази опојна дрога, полицијски службеници су отишли да ухапсе подносиоца представке, који је прогутао оно што је још увек имао у устима. Код подносиоца представке није пронађена опојна дрога. Пошто је даље одлагање могло да осујети вођење истраге, јавни тужилац је наложио да лекар подносиоцу представке да лек за повраћање, након чега је одведен у болницу. Влада је у одговору на представку навела да је лекар узео анамнезу пре давања лека, што је оспоравао подносилац представке истичући да су га четири полицајца држала и да му је доктор на силу дао раствор соли и лек. Као резултат тога, подносилац представке је повратио кесу у којој је било 0,2182 g кокаина. Потом му је одређен притвор, а тврдио је да је три дана након третмана ком је био потврђен могао само да једе супу и нос му је крварио две недеље због рана које је задобио када му је уметнута цев и дат лек. Два и по месеца након примене лека за повраћање подносиоцу представке је дијагностификовано да пати од иритације у доњем делу једњака, али није утврђено да је повезана са применом лека за повраћање. Подносилац представке је оспоравао у даљем поступку доказ добијен применом токсичних супстанци, методе за коју је сматрао да је незаконита, уз навођење да су полицајци и лекар одговорни за наношење телесних повреда приликом обављања дужности и да се манипулисало његовим телесним функцијама. Осуђен је за трговину дрогом на условну осуду, а та одлука је потврђена од стране судова виших инстанци, с тим што је напоменуто да је начин прибављања доказа законит и да није довео у опасност живот подносиоца представке, нити је угрожен његов физички интегритет.

ЕСЉП је сматрао да је прихватање изјава добијених мучењем или другим лошим поступањем, без обзира на њихов утицај на исход поступка, једна „неизлечива“ повреда, која аутоматски доводи до неправичног поступка пошто чл. 3 ЕКЉП нема изузетке. Када ЕСЉП констатује да су се у радњама државних органа остварила обележја мучења или нечовечног поступања, на основу којих радњи је прибављен исказ окривљеног или сведока, то аутоматски доводи до процесне нелегитимности доказа. Злостављање мора достићи минималан ниво озбиљности да би потпало под делокруг чл. 3 ЕКЉП, што зависи од околности конкретног случаја, као што су: трајање лечења, физичке и металне последице, пол, старост и здравствено стање жртве. Поступање се сматра нечовечним ако је учињено са предумишљајем, примењивано сатима и у низу и ако је проузроковало стварне телесне повреде или интензивну физичку и психичку патњу. Поступање се сматра понижавајућим када је такво да код жртава изазове осећај страха, муку и инфериорност која их може

¹³⁰⁵ Пресуда ЕСЉП *Jalloh v. Germany*, 54810/00, 11. јул 2006. године, 67, 68.

понизити и сломити њихов физички или морални отпор, или када је такво да наведе жртву да делује против своје воље или свести. Патња или понижење морају превазићи неизбежан елемент патње, односно понижења који је повезан са датим обликом легитимног поступања или казне. У погледу медицинских интервенција којима је притворено лице подвргнуто против своје воље чл. 3 ЕКЉП намеће обавезу држави да заштити физичко здравље лица лишених слободе обезбеђивањем потребне медицинске помоћи. Мера која је нужна у сврху лечења са становишта утврђених медицинских принципа не може се сматрати нехуманом или понижавајућом, као што је случај нпр. са принудним храњењем да би се спасио живот притвореника. Такође, није забрањено ни прибегавање медицинском поступку противно вољи осумњиченог да би се прибавили докази о његовој умешаности у извршење кривичног дела, као што је случај са узимањем крви или пљувачке против воље осумњиченог с циљем прикупљања доказа за кривично дело које се гони по службеној дужности, што мора бити убедљиво оправдано чињеницама конкретног случаја. Власти морају показати да су узеле у обзир и алтернативне методе прибављања доказа и тај поступак не сме носити ризик од трајног нарушавања здравља осумњиченог. Приликом спровођења интервенција у терапијске сврхе мора се узети у обзир и да ли је лице доживело озбиљан физички бол или патњу, или погоршање здравственог стања као резултат принудне медицинске интервенције, као и да ли је она одређена и спроведена од стране лекара и да ли је лице стављено под стални лекарски надзор.

У конкретном случају ЕСЉП је оценио да пре давања лека за изазивање повраћања није извршена претходна стручна процена ризика по здравље подносиоца представке и да је превасходни циљ био обезбеђивање доказа о кривичном делу. *Свако нарушавање физичког интегритета чији је циљ прибављање доказа мора бити предмет ригорозне провере* и морају се имати у виду следећи фактори: степен до којег је била неопходна принудна медицинска интервенција да би се прибавили докази, здравствено стање, ризици за осумњиченог, начин на који је поступак спроведен и интензитет физичког бола и душевне патње која је проузрокована, степен доступног медицинског надзора и утицај на здравље.

Што се тиче мере у којој је принудна медицинска интервенција била неопходна да би се прибавили докази, ЕСЉП је констатовао да је трговина дрогом тешко кривично дело. У конкретном случају било је јасно пре него што је спорна мера била наложена и спроведена да је улични дилер коме је изречена држао дрогу у устима и да стога није могао да нуди дрогу на продају у великим размерама. То се огледа у изреченој казни, која се налази на доњем делу распона могућих казни. За истражне органе је било од виталног значаја да утврде тачну количину и квалитет дроге која се нудила на продају.

Међутим, спорно је да ли је примена лека за повраћање била неопходна и да ли је она опасна, што је предмет расправе и међу медицинским стручњацима. Док поједини сматрају да је то потпуно безопасно и у најбољем интересу осумњиченог, други тврде да посебно употреба сонде за насилно давање еметика повлачи озбиљне ризике по живот и здравље и стога треба да буде забрањена. ЕСЉП је нашао да су, након што је одбио да добровољно узме еметике, подносиоца представке обезбеђивала четири полицајца, што показује да је против њега употребљена сила која је на граници бруталности. Пошто се подносилац представке насилно опирао давању еметика и није говорио немачки, већ „ломљени“ енглески, мора се претпоставити да није могао или није хтео да одговори на било које питање које му је поставио лекар или да се подвргне претходном лекарском прегледу. Затим му је цев уведена кроз нос у стомак да би се савладао његов физички и психички отпор. Без обзира што је ову интервенцију спроводио лекар, изазвала је код подносиоца представке бол и анксиозност и подвргнут је даљем телесном упаду против своје воље кроз инјекцију другог лека. Мора се узети у обзир психичка патња подносиоца представке док је чекао да лекови почну да делују. За то време је био спутан и држан под надзором полицајаца и лекара. То што је био приморан да поврати под овим условима мора да је за њега било понижавајуће. Чекање да дрога природно прође кроз његово тело би за собом повлачила извесну инвазију на приватност због потребе за надзором, али таква мера ипак укључује

природну телесну функцију и стога изазива знатно мање ометање физичког и менталног интегритета особе него насилна медицинска интервенција. Иако је након извршења мере подносилац представке прегледан од стране лекара, који је оценио да је здравствено способан да борави у пеналним условима и није утврђено да су накнадне компликације у каузалној вези са давањем лека, није тиме доведен у питање закључак ЕСЉП да присилна медицинска интервенција није била без могућег ризика по здравље подносиоца представке, те је установљено да је био подвргнут нечовечном и понижавајућем поступању и да је дошло до повреде чл. 3 ЕКЉП.

Разматрајући повреду права на правично суђење гарантованог чл. 6 ЕКЉП, ЕСЉП је указао да улога ЕСЉП није да, у принципу, утврди да ли одређене врсте доказа – на пример, докази прибављени незаконито у смислу домаћег закона – могу бити прихватљиви или, заиста, да ли је подносилац представке крив или не. Питање на које се мора одговорити је да ли је поступак у целини, укључујући и начин на који су прибављени докази, био правичан, односно да ли су испоштована права одбране и да ли је подносиоцу представке дата могућност да оспори аутентичност доказа и да се успротиви њиховом извођењу. Поред тога, мора се узети у обзир квалитет доказа, што претпоставља процену да ли околности у којима су они добијени доводе у сумњу њихову поузданост или тачност. Иако се не мора нужно појавити проблем правичности када добијени докази нису поткрепљени другим материјалом, може се приметити да тамо где су докази веома јаки и не постоји ризик да буду непоуздани, потреба за поткрепљујућим доказима је сходно томе слабија. Приликом утврђивања да ли је поступак у целини био правичан, тежина јавног интереса у истрази и кажњавања конкретних дела може се узети у обзир и одмерити у односу на индивидуални интерес да се докази против окривљеног прикупе на законит начин. Међутим, заштита јавног интереса не може оправдати мере које гасе саму суштину права на одбрану подносиоца представке, укључујући право да сам себе не терети. *Прибављање доказа кршењем чл. 3 ЕКЉП, којим су гарантоване једне од основних вредности демократског друштва, чак и када је реч о сузбијању тероризма и организованог криминала, директно се преваљују на чл. 6 ЕКЉП.* Иако је прибављање доказа давањем лека за повраћање у складу са домаћим законима, доведена је у сумњу правичност поступка, јер је подносилац представке био потврђен нечовечном и понижавајућем поступању.

Што се тиче природе и степена принуде коришћене за прибављање доказа, ЕСЉП је резимирао да је спорна мера била усмерена на уличног дилера који је нудио дрогу на продају у релативно малој количини ком је изречена условна осуда, због чега јавни интерес нема претежнији значај. Премда је у закону било прописано да овакав вид медицинске интервенције може бити извршен само од стране лекара у болници ако не постоји ризик по нарушавање здравља, неспорно је да је подносилац представке ослањајући се на своје право да ћути одбио да се потврдне претходном лекарском прегледу. Што се тиче употребе прибављених доказа, они су били кључни за осуду окривљеног. Сагласно томе, ЕСЉП је утврдио да је повређено право подносиоца представке да сам себе не терети и његово суђење је у целини било неправично, због чега је дошло до повреде чл. 6 ст. 1 ЕКЉП.

У предмету *Теуксеира де Кастро против Португалије*¹³⁰⁶ радило се о разматрању изазивања вршења кривичног дела од стране прикривеног иследника и повреди чл. 6 ЕКЉП. У току оперативне обраде откривања незаконите продаје опојне дроге, два полицијска службеника су више пута легитимисала једно лице В.С, које је било осумњичено за неовлашћено држање хашиша за сопствену употребу. Очекивали су да преко њега идентификују добављача и понудили су да купе неколико килограма хашиша. Не знајући да се ради о полицајцима, В.С. је на то пристао, али упркос притиску полицајаца није успео да пронађе добављача. Око поноћи 30. децембра 1992. године двојица полицајаца су отишла у кућу В.С. и рекла да су сада заинтересована за куповину хероина. В.С. је поменуо име

¹³⁰⁶ Пресуда ЕСЉП *Teixeira de Castro v. Portugal*, 44/1997/828/1034, 09. јун 1998. године.

подносиоца представке као некога ко би могао да пронађе некога. Међутим, није знао његову адресу и тражио ју је од трећег лица Ф.О. Сва четворица су отишла у кућу подносиоца представке, који је изашао напоље и ушао у аутомобил, где су га полицајци са В.С. чекали. Полицајци су рекли да хоће да купе 20 g хероина, а подносилац представке је пристао да набави хероин и отишао је својим возилом до куће друге особе, која је од некога добила три кесице хероина, једну од 10 g и друге две по 5 g и по повратку их је предао подносиоцу представке, који ју је однео у кућу В.С, а приликом примопредаје дроге полицајци су ухапсили подносиоца представке, В.С. и Ф.О. У кривичном поступку подносилац представке је осуђен на шест година затвора. У представи подносилац је истакао како му је повређено право на правично суђење из чл. 6 ЕКЉП, да раније није осуђиван и да су полицајци поступали као „агенти провокатори“ на сопствену иницијативу без наредбе суда и без покретања предистражног поступка против њега. Влада Португалије је истакла да треба правити разлику између случајева у којима прикривени иследници стварају злочиначку намеру и случајева где је окривљени предодређен да учини кривично дело. Полицајци су разоткрили организовану групу, јер су подносиоцу представке пружили прилику да набави дрогу, а нису на њега вршили било какав притисак. Подносилац представке је имао могућност да постави питања полицајцима и другим сведоцима у кривичном поступку и осуђујућа пресуда је заснована и на другим доказима.

ЕСЉП је заступао становиште да *ангажовање прикривених иследника мора бити ограничено и уз јасно постављене услове чак и у случајевима који се односе на незакониту трговину дрогом*. Док пораст организованог криминала захтева предузимање посебних мера, право на правично суђење заузима значајно место и не може се доводити у питање ради сврсисходности, нити се јавни интерес може оправдати употребом доказа добијених као резултат полицијског подстрекавања. ЕСЉП је констатовао да Влада није тврдила да се интервенција полицајаца догодила као део оперативне обраде поводом трговине дрогом коју је наредио и надгледао судија. Не чини се ни да су надлежни органи имали довољно основа да сумњају да је подносилац представке продавао дрогу јер није био осуђиван и није против њега била покренута истрага. Није био ни познат полицајцима, који су са њим дошли у контакт преко трећих лица, а спорна опојна дрога се није ни налазила у његовој кући, већ ју је он добио од трећег лица, нити је он имао више дроге у свом поседу од количине коју су полицајци тражили. Полицајци се нису ограничили на проверу криминалне активности подносиоца представке на пасиван начин, већ су извршили такав утицај да су подстакли чињење кривичног дела. Домаћи судови су своје одлуке образложили тако што су навели да је подносилац представке осуђен углавном на основу изјава двојице полицајаца. ЕСЉП је закључио да су радње полицајаца превазишле радње прикривених иследника, јер су они подстакли на вршење кривичног дела и да ништа не указује на то да би оно било учињено без њихове интервенције. Због тога је од самог почетка подносилац представке био лишен правичног суђења и утврђена је повреда чл. 6 ст. 1 ЕКЉП.

5.3.6. Слобода изражавања

Слобода изражавања је једно од најзначајнијих права којим се штити духовни интегритет личности¹³⁰⁷ и широко је гарантовано ЕКЉП обухватајући више компоненти, међу којима су: слобода мисли, слобода примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе, што је од изузетног значаја за политички живот и функционисање демократског режима. Преваасходно ову слободу треба сврстати у групу личних права и слобода. Међутим, јавно испољавање мишљења може се сматрати и

¹³⁰⁷ М. Пајванчић (2014), 76.

политичким правом, то јест капиталном и основном политичком слободом која подразумева некажњиво изношење политичких ставова.¹³⁰⁸ Остваривање слободе изражавања подразумева уздржавање државе од било ког чина који би могао да га наруши, али и предузимање свих неопходних радњи од стране надлежних органа како би се осигурало да сваки појединац ужива то право. Оно је неодвојиво повезано са слободом медија и гарантовано је чл. 46, чл. 50 и чл. 51 УРС. Слобода медија, главно средство за саопштавање и преношење информација и идеја посебно када је реч о питањима од јавног значаја, кључна је да би управо сви ови елементи могли бити јавно спознати и учињени доступним грађанима. Такође, сегменти слободе изражавања су и говор мржње, безбедност новинара, начин извештавања о поступцима пред правосудним органима, заштита узбуњивача и заштита претпоставке невисности.

У предмету *Гуја против Молдавије*¹³⁰⁹ ЕСЉП бавио се основаношћу повреде права на преношење информација у оквиру слободе изражавања из чл. 10 ЕКЉП са аспекта политичких утицаја на рад тужилаштва приликом доношења одлука. Подносилац представке, шеф Одељења за штампу у тужилаштву, добио је отказ због омогућавања објављивања писма потпредседника парламента, у ком је тражено смењивање тужиоца због прибављања доказа који компромитују припаднике министарства унутрашњих послова, и писма заменика министра у министарству унутрашњих послова, која су указивала на мешање представника политичких власти у кривични поступак који се водио пред тужилаштвом против четири полицајца због злостављања и незаконитог притварања више осумњичених за кривична дела у вези са парламентарним изборима. Ови полицајци су написали писма председнику, премијеру и потпредседнику парламента тражећи од њих заштиту од кривичног гоњења и указујући на наводне злоупотребе од стране поступајућег тужиоца. После одређеног времена обустављен је кривични поступак против њих иако је званично председник позвао на борбу против корупције и трговине утицајем. Од подносиоца представке је главни тужилац тражио да се изјасни о начину објављивања спорних писама, што он није спорио наводећи да је сматрао да даје допринос сузбијању трговине утицајем, која омета спровођење правде и да та писма нису носила било коју ознаку тајности, а касније је добио отказ из истих разлога са образложењем да су писма била тајна и да је пропустио да се консултује са надређенима. Поднео је тужбу против одлуке о отказу, али је она одбијена. У том периоду тј. почетком фебруара 2002. године Генерално тужилаштво било је под јаким утицајем парламента и независност тужилаштва је била гарантована у теорији, али не и у пракси, јер је парламент могао по својој вољи да разреши генералног тужиоца без навођења разлога, а разрешен је у кратком року и велики број тужилаца. Због тога је подносилац представке сматрао да делује у јавном интересу, није могао да се обрати генералном тужиоцу, већ је писма доставио штампи, као вид узбуњивања.

ЕСЉП је нашао да је *спољно извештавање од стране подносиоца представке било оправдано јер у оквиру тужилаштва није постојао ниједан ефикасан начин за спречавање политичког мешања у рад*. Чињеница да је потпредседник парламента након што је примио апел осумњичених полицијских службеника написао писмо тужилаштву представља вид притиска и постојао је јавни интерес да се открију информације о неприкладним притисцима и незаконитим радњама унутар тужилаштва, који је важан и преовлађујући у односу на интерес да се одржи поверење јавности у тужилаштво. Такође, подносилац представке је деловао у доброј вери, али је био погођен најстрожом санкцијом у виду отказа, што је могло имати и негативан утицај на друге запослене у тужилаштву у смислу застрашивања уколико пријаве недолично понашање. Због тога је ЕСЉП извео закључак да мешање у право подносиоца представке на слободу изражавања и посебно његово право на преношење информације није било неопходно у демократском друштву и установљена је повреда чл. 10 ЕКЉП.

¹³⁰⁸ С. П. Орловић (2022), 98.

¹³⁰⁹ Пресуда ЕСЉП *Guja v. Moldova*, 14277/04, 12. фебруар 2008. године, 90.

Ова одлука ЕСЈП указује на важност права на информисање јавности од стране државних органа уопштено, као и јавног тужилаштва посебно у оним предметима који имају политичку компоненту. У јавном је интересу и у корист доприноса јавној расправи да тужилаштво очува поверење у своју самосталност и што је још важније у политичку неутралност.

У предмету *Динк против Турске*¹³¹⁰ ЕСЈП је расправљао о основаности представке сродника Фиранта Динка са аспекта повреде права из чл. 10 ЕКЈП. Фират Динк је био турски новинар јерменског порекла, уредник у двојезичном турско-јерменском недељнику који се издавао у Истанбулу. Након објављивања осам чланака у којима су изражени ставови о идентитету турских држављана јерменског порекла, он је 2006. године осуђен због оцрњивања турског идентитета. Наредне године је убијен са три метка у главу док је излазио из канцеларије недељника. ЕСЈП је нашао да је дошло до повреде чл. 10 ЕКЈП сматрајући да није постојала акутна друштвена потреба да се Динк сматра кривим за оцрњивање оног што се сматра турским. Он у својим чланцима није подстицао друге на мржњу, насиље, отпор или побуну и никога није вређао. Писао је својству новинара и уредника коментаришући питања јерменске мањине у контексту његове улоге као учесника на политичкој сцени. Изнео је своје идеје и мишљења о питањима од јавног интереса у демократском друштву, а расправа око историјских догађаја посебно озбиљне природе треба да буде у могућности да слободно заузме место у јавној сфери пошто је да је тражење историјске истине саставни део слободе изражавања. Држава с тим у вези мора да обезбеди позитивно окружење за јавну расправу и пружи заштиту новинарима од свих облика угрожавања.

Предмет *Ремен и Шмит против Луксембурга*¹³¹¹ формиран је на основу представке коју су поднели новинар и његов бранилац. Ремен је објавио чланак у коме је оптужио министра у Влади за утају пореза наводећи и да му је изречена новчана казна. Министар је поднео кривичну пријаву, на основу које је спроведена истрага против Ремена због одавања тајне. Тужилац је наложио да се истрагом утврди идентитет лица које је одало информације из катастарских књига. У оквиру истраге извршено је претресање стана и канцеларије Ремена, али нису пронађени предмети кривичног дела. Потом је по наредби суда извршено и претресање адвокатске канцеларије његовог браниоца, у којој је заплењено једно писмо, које је враћено, јер су резултати претресања проглашени ништавим. После тога поново је издат налог за претресање и писмо је поново одузето. ЕСЈП је констатовао да је објављени новинарски чланак био од општег јавног интереса и да се односио на утврђене чињенице, те би се уплитање могло оправдати преовлађујућим захтевом који је у јавном интересу. Претресање стана и канцеларија Ремена представља уплитање, али нису предузете друге радње, као што је нпр. узимање изјава од запослених у служби катастра. ЕСЈП је сматрао да власти нису доказале да је успостављена равнотежа између заштите извора и спречавања кривичног дела у смислу незаконитог објављивања поверљивих информација. Због тога је закључено да су примењене мере биле несразмерне и утврђена је повреда права на слободу изражавања Ремена. Што се тиче претресања адвокатске канцеларије, ЕСЈП је констатовао да се радило о примени несразмерних мера и да је тиме повређено право на поштовање приватног и породичног живота из чл. 8 ЕКЈП, посебно што се та доказна радња није односила само на повреду права браниоца, већ и на право Ремена на заштиту извора информација, што је захтевало постојање вишег степена процедуралне заштите да би се оправдало уплитање у право браниоца из чл. 8 ЕКЈП, до чије повреде је дошло. Према томе, како приликом иницирања тако и приликом издавања наредбе о претресању мора се водити рачуна о томе да се не предузимају ове радње ако је доказе могуће прикупити на други начин и у односу на лица против којих се не води кривични поступак.

¹³¹⁰ Пресуда ЕСЈП *Dink v. Turkey*, 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09, 7124/09, 14. септембар 2010. године.

¹³¹¹ Пресуда ЕСЈП *Roemen and Schmit v. Luxembourg*, 51772/99, 25. фебруар 2003. године.

У предмету *Хес и Гијселс против Белгије*¹³¹² утврђена је повреда чл. 10 ЕКЉП, а по представи новинара, који су писали чланке у новинама о предмету који се водио пред Апелационим судом. У тим чланцима оштро су критиковане судије, које су у поступку за развод брака донеле одлуку којом су вршење родитељског права повериле оцу, познатом јавном бележнику. Претходно је против њега била поднета кривична пријава од стране супруге за сексуално злостављање оба детета, а у току поступка за развод брака, истрага против јавног бележника је обустављена. Троје судија и јавни тужилац су тужили двојицу новинара и новине тражећи одштету на име увредљивих навода. Парнични суд је утврдио да су новинари основано сумњали у непристрасност судија тиме што су писали да су судије намерно пресудиле у корист оца због блиских политичких веза са њим. Новинари су обавезани да плате одштету и да објаве пресуду у шест издања о свом трошку. ЕСЉП је заузео став да представници правосудног система морају да уживају поверење јавности и морају бити заштићени од неоснованих напада. Пошто имају обавезу дискреције и обазривог поступања, судије не могу да реагују у јавности на разне нападе, као што то нпр. могу да чине политичари. ЕСЉП је размотрио чланке и утврдио да садрже много појединости, укључујући мишљења стручњака, што показује да су новинари обавили озбиљно истраживање пре него што су обавестили јавност о том случају. Чланци су били део шире јавне дебате о инцесту и начину како је правосуђе реаговало на њега. Признајући важност права јавности да буде информисана о питању од јавног интереса, ЕСЉП је сматрао да одлука домаћих судова није била неопходна у демократском друштву, да новинари морају радити у слободном абијенту и неометано извештавати о функционисању кривичног система, те је повређено право на слободу изражавања.

5.4. Закључак петог дела

Интернационализација уставног права је савремени процес усвајања од стране националног уставног права заједничких норми чији је извор међународно право. Различити међународни чиниоци имају корективну, саветодавну и надзорну улогу у изналажењу правилних нормативних решења и њиховог спровођења у оквиру домаћег система.

Сагласно наведеном, уочене су тенденције ка кодификацији међународних стандарда о јавном тужилаштву, односно вршењу јавнотужилачке функције и положају јавних тужилаца. Оне су испољене на глобалном плану у оквиру УН на Шестом конгресу о спречавању криминала и третману преступника 1980. године, када је препозната потреба за обезбеђењем стручности, самосталности и непристрасности тужилаца. Након тога даље су се развијале истицањем важности објективности у раду јавних тужилаца и независности тужилаштва, као важног чиниоца правосудног система. Хаванске смернице су установиле обавезу државама да гарантују да ће избор тужилаца бити заснован на објективним критеријумима, лишен сваког облика дискриминације, као и да тужиоцима буде омогућено да своје професионалне функције врше без застрашивања, сметњи, узнемиравања, недозвољеног утицаја или неоснованог излагања одговорности. Ови стандарди су даље афирмисани и кроз активности Међународног удружења тужилаца истицањем кључне улоге тужилаца у кривичном правосуђу, независности приликом доношења тужилачких одлука и самосталности од политичког утицаја. Поједине конвенције су јако и самостално тужилаштво поставиле као кључан предуслов за ефективно сузбијање тешких облика криминалитета.

На регионалном плану у оквиру Савета Европе Консултативно веће европских тужилаца усвојило је више мишљења, међу којима су тзв. Декларација из Бордоа, у којој је истакнуто да независност јавнотужилачке организације ствара незаменљиви додатак судској

¹³¹² Пресуда ЕСЉП *De Haes and Gijssels v. Belgium*, 19983/92, 24. фебруар 1997. године.

независности и да функционална независност тужилаца није појединачна привилегија већ гаранција остваривања правичног, непристрасног и ефикасног правосуђа, затим Римска повеља, у којој је наглашен значај делотворне самосталности тужилаштва као незаменљивог елемента независности правосуђа, законитост и транспарентност у раду и објективан избор, мишљење бр. 13 (2018), које разликује спољну независност тужилаца, која спречава непримерено или незаконито уплитање органа јавне или друге власти, политичких партија у рад јавног тужилаштва, и унутрашњунезависност у смислу слободног вршења дужности и одлучивања чак и у системима у којима унутар јавног тужилаштва влада хијерархијски принцип. Венецијанска комисија шири свој утицај путем различитих активности, од којих су најзначајније оне које се односе на побољшање уставних и законских норми, као и мишљења о тужиоцима и компликације мишљења, постављајући стандарде усмерене ка јачању гаранција независнијег положаја јавног тужилаштва и удаљавања од извршне власти.

ЕУ путем својих органа у области кривичног правосуђа, међу којима су најзначајнији Евродест и Канцеларија Европског јавног тужиоца, такође утиче на самосталније и свеобухватније поступање јавног тужилаштва на националном и регионалном нивоу.

Пресуде ЕСЉП у погледу повреда људских права гарантованих ЕКЉП преламају се на јавнотужилачку праксу и ефикасније поступање на плану заштите људских права и основних слобода и то права на живот, забрана злостављања и мучења, права на слободу и сигурност, право на правично суђење, слобода изражавања. Кроз испуњавање процесне обавезе државе долази до изражаја капацитет јавног тужиоца да на независан и самосталан начин спроведе истрагу и испољи службени ауторитет на успешан и ажуран начин, те је тако, *exempli causa*, у предмету *Рамсахан и други против Холандије* ЕСЉП конципирао стандарде независности и непристрасности, адекватности и хитности као кључних за спровођење истраге. У предмету *Колеви против Бугарске* разматран је системски проблем у организацији јавног тужилаштва, који се огледао у незаконитом вршењу хијерархијских овлашћења од стране највишег тужиоца. У предмету *Мулин против Француске* ЕСЉП је заузео становиште да постоје разлике између суда и тужилаштва, али да се међу њима примењује принцип јединствености правосудног система, који карактерише и забрана недозвољеног утицаја на рад. У предмету *Шенк против Швајцарске* ЕСЉП је истакао да право на одбрану није било повређено, јер је подносилац представке имао могућност да оспорава веродостојност и коришћење снимка након што се сложио да он треба да се чује посебно пошто није био једини доказ на ком се заснивала осуђујућа пресуда. У случају *Јалох против Немачке* ЕСЉП је сматрао да је прихватање изјава добијених нарушавањем физичког интегритета осумњиченог тј. мучењем или другим лошим поступањем, без обзира на њихов утицај на исход поступка, једна „неизлечива“ повреда, која аутоматски доводи до неправичног поступка. У предмету *Гуја против Молдавије* ЕСЉП је нашао да је спољно извештавање од стране подносиоца представке било оправдано јер у оквиру тужилаштва није постојао ниједан ефикасан начин за спречавање политичког мешања у рад.

Из оваквог правног резонувања ЕСЉП-а јасно произлази да јавно тужилаштво није само пуки орган кривичног гоњења, који делује у јавном интересу, већ и орган који треба да пружи странкама и другим учесницима у кривичном поступку јаке гаранције доследне примене закона и једнаког и правичног третмана.

6. ЗАКЉУЧАК

Након анализе положаја јавног тужилаштва кроз историјскоправну, упоредноправну, нормативну и практичну призму, потребно је на основу добијених резултата осветлити тј. учинити макар покушај осветљавања кључног питања ове докторске дисертације. То је питање положаја јавног тужилаштва у систему државне власти. Универзални модел јавнотужилачке организације аналоган независним судовима не постоји, нити је постојао како код нас тако и у свету, већ је заступљен плурализам модела и различита решења о његовом положају у зависности од конкретног државног уређења, тумачења и разумевања устава.

Без обзира на фактор времена, интерпретацију норми и конкретан уставноправни систем, који јавно тужилаштво подводи под одређену власт или га сагледава у ширим оквирима правосудног система, могу се издвојити опште карактеристике јавног тужилаштва, око којих нема дилема. Јавно тужилаштво је носилац државне функције, која се састоји у кривичном гоњењу учинилаца кривичних дела. Јавно тужилаштво је у организационом смислу засебан орган, који има посебну структуру и стручан кадар. Функцију јавног тужилаштва врше носиоци јавнотужилачке функције, који су јавни функционери. Носиоци јавнотужилачке функције подлежу казненој и грађанској одговорности за свој рад.

Осврћући се на историјску димензију јавног тужилаштва у домаћем праву, може се констатовати да су се положај, овлашћења и организација рада јавног тужилаштва и статус носилаца јавнотужилачке функције постепено мењали и уобличавали. Јавно тужилаштво је орган који је први пут регулисан Законом о државном тужиоштву од 1929. године као орган извршне власти са јаким хијерархијском организацијом који је био сасвим одвојен и независан од судова, а у току народноослободилачке борбе установљено је тужилаштво које је имало иследничка овлашћења. Устав ФНРЈ од 1946. године је извршио конституционализацију јавног тужилаштва одређујући га као орган Народне скупштине ФНРЈ надлежан за вршење општег надзора ради правилног испуњавања закона од стране свих министарстава, управних органа и установа ФНРЈ и народних република, службених лица и свих грађана, што је даље разрадио Закон о јавном тужиоштву из 1946. године. У средишту његове надлежности била је заштита уставног поретка, али је третиран и као „продужена рука“ партије и извршне власти постижући ауторитет и утицај нове и аутентичне организације државе и диктатуре пролетеријата уопште.¹³¹³ Закон о кривичном поступку из 1948. године је одредио јавног тужиоца као руководиоца радње ислеђења, која је обухватала извиђај и истрагу, што је значило да је јавни тужилац стекао важна овлашћења у кривичном поступку. Уставни закон из 1953. године није уређивао детаљно положај јавног тужилаштва, осим што је у оквиру изборних функција Савезног извршног већа било и постављање и разрешавање савезног јавног тужиоца, чиме је јасно указано на промену концепције уставног третмана јавног тужилаштва, које је престало да буде орган Народне скупштине и добило је положај органа у ширем склопу државне управе. Законик о кривичном поступку из 1953. године је истрагу пренео у надлежност суда, а јавни тужилац је добио својство странке и једино је руководио фазом извиђаја. Законом о јавном тужилаштву из 1954. године јавном тужилаштву је била гарантована самосталност и први пут је у организационом закону изричито било предвиђено његово право и дужност да гони учиниоце кривичних дела и

¹³¹³ Ј. Ђорђевић (1976), 86.

привредних преступа поред старања о заштити закона и поступања у оквиру и на основу закона и на основу смерница Савезног извршног већа. Устав СФРЈ из 1963. године је вратио тужилаштво под уставни кишобран, а поред кривичног гоњења његова функција је уобличена на предузимање законом одређених мера и правних средстава ради јединствене примене закона и заштите законитости делујући у складу са политиком Савезне скупштине. Закон о јавном тужилаштву из 1965. године афирмисао је хијерархијска овлашћења надређених тужилаца и монократски систем уређења јавног тужилаштва. Устав СФРЈ из 1974. године није променио положај јавног тужилаштва, које је било организовано према друштвено-политичком уређењу, што је следио и Устав Социјалистичке Републике Србије од 1974. и Закон о јавном тужилаштву из 1977. године. Такво стање ствари је прекинуто Законом о јавном тужилаштву из 1989. године, којим су републичке скупштине стекле овлашћење да одлучују о именовању и разрешењу јавних тужилаца, што је претпостављало и директан институционални утицај политичке власти на рад јавног тужилаштва. Устав Републике Србије из 1990. године је први пут гарантовао сталност вршења јавнотужилачке функције, а Закон о јавном тужилаштву из 1991. године је прописао гаранције институционалне самосталности јавног тужилаштва одредбом да нико нема право да утиче на вршење јавнотужилачке функције, што су били важни кораци ка постепеном одвајању јавног тужилаштва од утицаја политичких власти. Устав СР Југославије из 1992. године је садржао одредбе само о Савезном државном тужиоцу, кога је на предлог председника бирала на мандат од четири године Савезна скупштина, а положај јавног тужилаштва у републици био је предмет регулисања Закона о јавном тужилаштву из 2001. године. Тај период карактерише нестабилност и ограничени ауторитет јавног тужилаштва пошто је извршна власт настојала да наметне свој утицај тиме што је јавне тужиоце Народној скупштини предлагала Влада, а решења о именовању заменика јавних тужилаца су мењана периодично на сваких годину дана, тако да их је прво на одређено време именовао Високи савет правосуђа, затим их је бирала Влада на предлог министра надлежног за правосуђе на осам година и потом Народна скупштина на предлог Високог савета правосуђа на исти мандат. Позитивно решење је било то што су установљена тужилаштва посебне надлежности, чиме је афирмисан принцип специјализације јавнотужилачког кадра. Такође, 2003. године укинута је војно тужилаштво, а учиниоци кривичних дела против војске били су гоњени у оквиру надлежности редовног тужилаштва. Устав из 2006. године се није ослободио јаког утицаја извршне власти, те је на предлог Владе Народна скупштина бирала јавне тужиоце, а заменике јавног тужиоца је бирала Народна скупштина на први, пробни мандат на основу предлога Државног већа тужилаца, а потом је о њиховом унапређењу одлучивао овај државни орган нарушавајући тако принцип сталности јавнотужилачке функције. Упркос важењу два кривичнопроцесна законика од 2001. и 2006. године постепено се развијао тужилачки концепт истраге, који је уведен од 15. јануара 2012. године у тужилаштвима посебне надлежности, односно од 01. октобра 2013. године и у поступцима пред свим другим тужилаштвима. Примена тужилачке истраге и повећање функција јавног тужилаштва у кривичном поступку значајне су карактеристике развоја положаја јавног тужилаштва, које су утицале и на јачање његове уставне позиције доношењем АУРС првенствено укидањем начела монократског уређења, укидањем категорије заменика јавног тужиоца и давањем јавним тужиоцима овлашћења вршења јавнотужилачке функције у пуном капацитету уз прецизније вршење хијерархијских овлашћења и могућност улагања приговора против обавезног упутства Високом савету тужилаштва.

Применом дедуктивног закључивања и стављањем у средиште закључних разматрања о положају јавног тужилаштва у Републици Србији, може се констатовати претежна испуњеност хипотеза од којих се пошло у уводном делу докторске дисертације.

1. *Јавно тужилаштво је уставни државни орган, који ужива јединствен и посебан положај у систему поделе власти и није део ниједне од три постојеће врсте власти.*

Ова хипотеза је **начело потврђена**, с тим што је додатно разјашњена и допуњена елементима који су срж јединственог положаја јавног тужилаштва. У формалном и у материјалном смислу јавно тужилаштво није део ниједне од три класичне врсте власти, ни законодавне, ни извршне, ни судске иако је са њима повезано, тј. за законодавну власт јер примењује опште правне акте, штити законитост и уставност и Врховног јавног тужиоца бира Народна скупштина, за извршну власт јер тесно сарађује приликом кривичног гоњења са полицијом, као органом унутрашњих послова у саставу Владе, и министар надлежан за послове правосуђа је члан по положају Високог савета тужилаштва, у чијој надлежности су статусна и организациона питања јавног тужилаштва; са судском влашћу, јер иницира кривични поступак пред судом, спроводи истрагу, од чијег исхода зависи подношење оптужног акта, од ког момента се његова улога преображава из органа кривичног поступка у странку пред судом, и додатно јавни тужилац покреће друге поступке ради заштите јавног интереса.

Ова испреплетаност овлашћења законодавне, извршне и судске власти у односу према јавном тужилаштву није једнозначна, већ је еластична. Због домаћаја функција јавног тужилаштва извршна власт настоји у пракси да се меша у вршење јавнотужилачке функције премда не постоји јасна линија раздвојености у односима јавног тужилаштва и извршне власти. Тај међупростор је подобан за спољне утицаје и манипулације премда ни јавно тужилаштво није изоловано од друштвеног и политичког окружења. Утицај извршне власти је мешање политичких ауторитета у статусна и функционална питања рада јавног тужилаштва, којима се угрожава самосталност јавног тужилаштва и дискредитује његов рад преображавајући га у продужену руку извршне власти, уместо да буде неутралан противтег власти и заступник бескомпромисне примене закона и заштите јавног интереса, а не интереса високих државних функционера. Може се вршити преко Врховног јавног тужиоца и/или главних јавних тужилаца на рад конкретног јавног тужиоца или посредством полиције, која услед тога не поступа на ажуран и делотворан начин по захтевима јавног тужиоца у предистражном поступку, или кроз сегмент деловања министра за правосуђе, који учествује у раду Високог савета тужилаштва и доноси правилник о управи у јавном тужилаштву, или пак кроз рад министра надлежног за финансије, јер јавно тужилаштво нема сопствени буџет, нити Високи савет тужилаштва самостално одлучује о расположивим средствима за рад јавног тужилаштва.

Због тога је било битно дефинисати и допунске елементе за правилно категоризовање јавног тужилаштва у систему државне власти, а то су: степен самосталности, обим и сврха примене хијерархијских овлашћења, интегралност вршења јавнотужилачке функције, непристрасност и делотворност у вршењу надлежности и гаранције стручног, објективног и неполитичког избора, напредовања и престанка јавнотужилачке функције.

Самосталност јавног тужилаштва је комплексан појам, који обухвата институционалну и личну аутономију, сталност, неприместивост и неспојивост функције. Институционална самосталност подразумева потпуну аутономију и слободу одлучивања без било каквог спољног, а посебно политичког утицаја у вршењу послова из надлежности јавног тужилаштва, а лична самосталност се односи на професионални квалитет и интегритет сваког појединачног носиоца јавнотужилачке функције да без надзора, контроле и уплива надређених поступа и сноси одговорност за своје одлуке. Сталност, непреместивост и неспојивост су важне претпоставке институционалне и личне самосталности, којима се обезбеђује објективност, непристрасност и неутралност. Самосталност је приоритетно својство јавног тужилаштва, као државног органа, као и свих носилаца јавнотужилачке функције, којима омогућава делотворно, квалитетно и непристрасно вршење свих послова, а посебно поступања у кривичном поступку.

Квантитативно изражавање самосталности јавног тужилаштва у смислу одређивања степена самосталности је скопчано са тешкоћама, али би се могло рећи да висок степен самосталности ужива јавно тужилаштво када је институционално у позицији да се одупре и

директним и индиректним пристисцима и да и поред њиховог испољавања неометано врши своје послове на законит и делотворан начин. Низак степен самосталности има оно јавно тужилаштво које у раду карактерише селективно кривично гоњење, или изостанак кривичног гоњења за озбиљна, тешка и коруптивна кривична дела. Средњи степен самосталности уживало би оно јавно тужилаштво које има хетерогено поље поступања, које претежно ради све предмете, с тим што у мањем проценту постоје и они код којих је откривање учиниоца или кривичног дела, или прикупљање доказа скопчано са објективним потешкоћама, нпр. конспиративним деловањем, напредним видовима комуникације или развијеним криминалним структурама са издељеним улогама. Овакав начин рада зависи и од актуелних државних, односно друштвених околности, те у периодима кризе јавно тужилаштво делује превасходно штитећи државни интерес, као нпр. у време ванредног стања узрокованог корона вирусом када је делатност јавног тужилаштва била превасходно оријентисања на кривично гоњење учинилаца кривичних дела против здравља људи, односно оних који нарушавају успостављене мере заштите.

Код нас јавно тужилаштво не ужива унутрашњу и спољну аутономију у пуном, већ у средњем обиму, а узроци за овакав став су вишеструки: ограничени капацитет јавног тужилаштва у персоналном и организационом смислу, висока стопа криминалитета, нормативно јачање репресивних мера и друштвено-политичка дисфункционалност. Самосталност јавног тужилаштва захтева не само уставну и законску прокламацију забране извршној власти да интервенише приликом поступања јавног тужиоца у појединачним предметима, него и одсуство политичког утицаја приликом избора на јавнотужилачку функцију, односно искључење министра надлежног за послове правосуђа из чланства у Високом савету тужилаштва, ради јачања струке у том делу, ефективне инструменте за контролу рада полиције, професионалну хијерархијску контролу са механизмима за институционалну проверљивост и финансијску независност.

Хијерархија је важан, али резервни принцип уређења јавнотужилачке организације и претпоставља интервенцију надређеног, који би због свог положаја, али и веће одговорности требало да користи најстрожа хијерархијска овлашћења, као што је обавезно упутство за поступање у конкретном предмету, у изузетним околностима, односно када други инструменти нису довели до достизања законитости или ефикасности. Обавезна упутства надређених, а посебно Врховног јавног тужиоца у конкретном предмету нарушавају примарни принцип самосталности у организацији јавног тужилаштва и не представљају неполитички институционални механизам за заштиту ефикасности и законитости приликом доношења јавнотужилачких одлука. Због тога се деловање јавног тужилаштва може заснивати на политичкој целисходности уместо праву, а овај ризичан терен поступања може потицати и од главног јавног тужиоца. Ипак, хијерархијска субординираност окрњена је увођењем овлашћења јавног тужиоца да буде титулар свих функција јавног тужилаштва, тако да је искључена аутоматска послушност и дужност поступања по изричитој или прећутној сагласности надређеног главног јавног тужиоца, чиме је унапређена лична самосталност.

Приликом издавања, а потом и поступања по обавезном упутству надређеног јавног тужиоца треба ценити обим и сврху хијерархијске интервенције, с тим што се обим односи на врсту радњи чије се предузимање тражи, а сврха на циљ који се жели постићи, као што су ефикасност, законитост, али се иза њих може налазити неки политички циљ, што захтева опрезно поступање оног носиоца јавнотужилачке функције коме је издато обавезно упутство и улагање приговора против обавезног упутства уколико је обавезно упутство незаконито, неутемељено, односно нецелисходно.

Интегралност вршења јавнотужилачке функције подразумева јединствено поступање и спречавање незаконитих и недозвољених интервенција надређених, као и вршење јавнотужилачке функције на погрешан начин. То подразумева да Врховни јавни тужилац и главни јавни тужиоци не испољавају свој утицај на субординиране главне јавне тужиоце и не буду продужена рука власти, већ да штите јавнотужилачку функцију и поступају у складу са

страгегијом кривичног гоњења, као и да обезбеде униформно поступање и избегну паралелно предузимање радњи од стране два или више јавних тужилаца у истој кривичноправној ствари.

Непристрасност и делотворност у вршењу надлежности процењују се на основу резултата рада јавног тужилаштва и његовог капацитета да поступа на конзистентан и ефикасан начин, без зазирања од трећих лица и задршке и подозривости од судске одлуке. Због ових елемената јавно тужилаштво треба да буде ближе судској грани власти уз оштру линију разграничења у односу на извршну власт. То је предуслов за поступање у јавном интересу, непристрасно предузимање службених радњи и примењивање високих стандарда заштите људских права и слобода од стране носилаца јавнотужилачке функције, али и за надређеност у стварном смислу над полицијом, као оперативним државним органом.

Адекватна примена објективних критеријума у пракси Високог савета тужилаштва приликом избора, напредовања и престанка јавнотужилачке функције важна су гаранција стручног и неполитичког одлучивања о статусним питањима носилаца јавнотужилачке функције.

Према томе, положај јавног тужилаштва у систему власти зависи од његове свеукупне институционалне, персоналне, функционалне и финансијске самосталности, као и од „културе и осећаја независности тужилаца“.¹³¹⁴

2. Посебан положај јавног тужилаштва у систему државне власти произлази из:

- његовог својства као уставног органа,
- својеврсне организационе структуре засноване на принципу ублажене вертикалне повезаности услед чињенице да функцију јавног тужилаштва врше Врховни јавни тужилац, главни јавни тужилац и јавни тужилац,
- инхерентних принципа уређења јавног тужилаштва, као што су јединственост и недељивост, самосталност у смислу непристрасног и објективног поступања, хијерархија, која допушта интервенцију надређеног главног јавног тужиоца и Врховног јавног тужиоца, ради остваривања законитости и ефикасности у поступању, и законитост,
- засебне категорије носилаца јавнотужилачке функције, на које се примењује јединствени правни режим избора, напредовања, одговорности и престанка јавнотужилачке функције и
- специфичних функција, које се састоје у спровођењу кривичног гоњења и заштити јавног интереса, и претпостављају одлучивање по правним, а не политичким мерилима и којима се непосредно утиче на остварење и заштиту људских и мањинских права и слобода.

Ова (под) хипотеза је у потпуности **потврђена** уз дефинисање елемената који карактеришу јединствен положај јавног тужилаштва. Регулисање положаја јавног тужилаштва у УРС је постављено екстензивно, као клатно, с једне стране није прецизно позиционирано у систему државне власти, осим што је наведено да је реч о јединственом органу, који је регулисан након судова, чиме се евидентно потврђује његов положај као дела правосудног система. С друге стране, УРС је задао ограничене маргине законодавцу уређујући чак и питања везана за хијерархијска овлашћења надређених главних јавних тужилаца. Један од могућих разлога за такво решење огледа се у вертикалној повезаности између јавних тужилаштава на различитим нивоима у пирамидалној структури почев од основних јавних тужилаштава, виших, апелационих, јавних тужилаштава посебне надлежности до Врховног јавног тужиоца, и слабљењу централизма у јавнотужилачкој организацији након АУРС јер су сви јавни тужиоци оригинални носиоци јавнотужилачке функције. Други разлог за такво нормирање је правна природа јавног тужилаштва, која је у основи *дихотомна* с обзиром на то да је уређење јавног тужилаштва засновано на принципу самосталности, али и хијерархије, између којих постоји однос искључивости.

¹³¹⁴*Ibid.*, 83.

Институционална и лична самосталност су примарни принципи уређења јавног тужилаштва, уставом прокламовани, али иако је принцип хијерархије од секундарног значаја, он је конституционализован АУРС, што без обзира на инструменте рестриктивне примене хијерархијских овлашћења, представља неадекватно нормативно решење и упуштање у законску материју. С тим у вези, носиоци јавнотужилачке функције су јавни функционери, чији положај, права и овлашћења су уређења уставом и законом. Уставом су им поверене функције, које јавно тужилаштво врши на ауторитативан начин.

3. *Функција кривичног гоњења учинилаца кривичних и других казних дела је основна функција јавног тужилаштва, која обухвата поступање јавног тужилаштва у својству органа у предистражној и истражној фази кривичног поступка и у својству странке у фази главног претреса и у поступцима по правним лековима. Заштита јавног интереса утврђеног законом је пратећа и хетерогена функција јавног тужилаштва, али је неодвојиви део његових компетенција усмерен на заштиту општег добра. Ове функције јавног тужилаштва у симбиози чине да представља институционалну брану друштва од криминала и безакоња.*

Ова хипотеза је у потпуности **потврђена**. Функција кривичног гоњења је самосвојна и особена по циљевима, начину остваривања и последицама које настају њеним вршењем и она је по својој суштини репресивна, а друга функција јавног тужилаштва у виду заштите јавног интереса је контролна, супсидијарна и универзална. Кривично гоњење се постиже руководећом улогом јавног тужилаштва у предистражном поступку, спровођењем истраге од стране јавног тужилаштва и заступањем оптужног акта пред судом, а потом и изјављивањем жалбе против неправноснажних судских одлука. Јавни тужилац је дужан да прикупља доказе у корист и на терет окривљеног и дужан је да то учини у складу са начелима законитости и непристрасности. Кривични прогон у ширем смислу јавни тужилац врши у другим казним поступцима, као што су прекршајни и поступак за привредне преступе.

Заштита јавног интереса обухвата подношење правних средстава у грађанским стварима, подношење предлога за продужење хитних мера по Закону о спречавању насиља у породици, подношење правних лекова против правноснажних судских одлука у грађанским и управним стварима, подношење правних средстава у поступку пред Уставним судом и предузимање других радњи и мера ради отклањања нормативних несагласности ради заштите права грађана. Због примарне улоге јавног тужиоца у почетној фази кривичног поступка и уставне функције заштите јавног интереса, остварује значајан допринос на изградњи и унапређењу норми кривичног материјалног и процесног права и самим тим унификацији права, која је од изузетне важности у контексту грађења јаког и стабилног правосудног система. Претпоставља уједначену јавнотужилачку и судску праксу, ради обезбеђивања доследности у тумачењу законских одредаба, која се одражава и на предвидљивост у погледу кривичног гоњења и кажњавања окривљених. Аналогно томе, квалитетно законодавство и усаглашена пракса јавног тужилаштва и суда су главни елементи правне сигурности, која мора бити заједнички подухват државних органа и мултидисциплинарни приступ је од велике важности за идентификовање заједничког језгра спорних правних правила, изналажење адекватних решења и хармонизацију праксе и једини одговор државе против савремених облика криминала.

4. *Позитивноправни начин уређења положаја јавног тужилаштва у Републици Србији садржи низ правнодогматских и практичних недоследности.*

Ова хипотеза је начелно **потврђена**. Предлози за побољшање позитивноправног начина уређења положаја јавног тужилаштва усмерени на јачање његове самосталности у пракси обухватају следеће групе норми:

- уставне norme, које јесу унапређене након доношења АУРС, али које би требало изменити у погледу рекомпозиције Високог савета тужилаштва искључењем министра надлежног за послове правосуђа из *ex officio* чланства у Високом савету тужилаштва због елиминисања непосредног политичког утицаја приликом одлучивања о питањима од значаја за рад и функционисање јавног тужилаштва премда његово чланство нарушава гаранцију самосталности, и отклањањем пренормираности (нпр. одредби везаних за вршење хијерархијских овлашћења), као и брисањем одредби о резервном поступку избора Врховног јавног тужиоца у случају да не буде изабран од стране Народне скупштине, јер је реч о изузетно важној јавној позицији која мора имати пун легитимитет;
- norme из Закона о јавном тужилаштву, и то чл. 6 ЗЈТ из 2023. године, који уређује забрану непримереног утицаја на јавно тужилаштво и носиоце јавнотужилачке функције, што је ужи термин од уставних гаранција да нико изван јавног тужилаштва не може вршити утицај у поступању и одлучивању у поједином предмету; овим Законом би требало уредити и положај Посебног одељења за борбу против високотехнолошког криминала, које би у будућности требало да буде сврстано у јавна тужилаштва посебне надлежности, што би конкретизовало и положај Посебног јавног тужиоца за високотехнолошки криминал, али и учврстило самосталност јавних тужилаца који раде ову специфичну материју и имају надлежност републичког ранга; препорука је и да се измене одредбе чл. 42 ст. 2 ЗЈТ из 2023. године, тако да све послове правосудне управе врши Високи савет тужилаштва, а не министарство надлежно за правосуђе, као и чл. 45 ст. 2 ЗЈТ из 2023. године, по ком акт о управи у јавном тужилаштву доноси министар надлежан за правосуђе, тако да овај акт доноси Високи савет тужилаштва, и чл. 46 ЗЈТ из 2023. године, јер надзор над применом акта такође треба да потпада под искључиву надлежност Високог савета тужилаштва, чл. 141-143 ЗЈТ из 2023. године уредити тако да се гарантује потпуна финансијска самосталност јавног тужилаштва;
- подзаконског акта – Правилника о управи у јавном тужилаштву, по ком треба искључити министра надлежног за послове правосуђа да доноси правилник и да одлучује о питањима везаним за управу и тужилачко особље, посебно тужилачке помоћнике, који могу да поступају у скраћеном кривичном поступку;
- кривичнопроцесне norme, тако што би Законик о кривичном поступку пружио јаче механизме јавном тужиоцу у предистражном поступку и истражи ради стављања рада полицијских службеника под његову контролу, предвидети механизме за кажњавање сведока и других лица који крше процесну дисциплину или који својим неодрживањем на позиве јавног тужиоца одуговлаче истрагу;
- norme везаних за међународну правну помоћ, тако што би било укинато овлашћење министра надлежног за послове правосуђа да потписује споразум о заједничком истражном тиму, који би био у ингеренцији јавног тужиоца који је вођа тима.

5. *Перспективе за даљи развој и напредак јавног тужилаштва су позитивне нарочито након усвајања АУРС.*

Ова хипотеза је **условно потврђена** јер зависи у овом моменту од будућих неизвесних околности везаних за унапређење рада како јавног тужилаштва, тако и правосудног система и органа власти, као и друштвеног амбијента. Јавно тужилаштво актуелно има флуидни, прелазни положај, са тенденцијом од доношења АУРС ка успостављању оштре линије разграничења у односу на извршну власт, уз нужност будућег практичног и нормативног унапређења рада у статусном, организационом, функционалном и финансијском аспект, али и јачања јавнотужилачког ауторитета у односима са државним и недржавним субјектима и његовог значаја, ради обезбеђења уставне стабилности, поштовања људских и мањинских права и владавине права.

Функционисање јавног тужилаштва у систему државне власти условљено је степеном развоја демократије, јер што је демократија на вишем нивоу, то се и политички органи у стварности уздржавају од било које врсте утицаја на рад јавног тужилаштва, посебно у сегменту кривичног гоњења. У супротном, долази до нефункционалности у раду јавног тужилаштва, урушавања самосталности и правног ауторитета, али и дискредитовања и губитка поверења грађана. Јавно тужилаштво није и не треба да буде израз ни заштитник политичког система, нити треба да буде строго репресиван, хегемонистички орган, јер се тиме постиже супротан ефекат у демократском друштву, већ треба да као државни орган савесно, објективно и непристрасно врши послове из своје надлежности без превеликог потенцирања своје позиције у јавности. Међутим, у предметима који су под лупом јавности због тешких кривичних дела, као што су нпр. масовна убиства, кривична дела високе корупције и организованог криминала, тешка дела против опште сигурности, здравља људи и безбедности јавног саобраћаја и сл. јавно тужилаштво мора не само да ефикасно руководи предистражним поступком и строго контролише рад полиције и других органа са којима сарађује, спроведе делотворну истрагу, већ мора у свим тим случајевима да испољава уједначену праксу у погледу одређивања правних квалификација, начелног редоследа по ком предузима процесне радње и да спречи сваки покушај осујећења успешног поступања, нпр. да представник органа унутрашњих послова даје саопштења за јавност пре представника јавног тужилаштва, да се спекулише о начину рада у предистражној фази итд. С тим у вези, у овим сложеним случајевима, без обзира на врсту и број процесних радњи које је потребно предузети, нужно је да и носилац јавнотужилачке функције који обрађује предмет, главни јавни тужилац тог јавног тужилаштва и Врховни јавни тужилац, а по потреби и непосредно виши главни јавни тужиоци у односу на примарног јавног тужиоца, обавесте барем концизно и рестриктивно јавност о предузетим радњама и даљим корацима. Тиме јавно тужилаштво ствара предуслове за транспарентан, поуздан рад и стиче поверење грађана, које уверава да оно руководи кривичним прогоном, да располаже доказним материјалом и да ниједно непозвано лице не утиче на његов рад. У противном, јавно тужилаштво одаје утисак да не води главну реч у предистражној фази, да не управља самостално радом на предмету, посебно ако се представници полиције упусте у коментарисање и разматрање спорног кривичноправног догађаја. Пракса је показала да се савремена проблематика јавног тужилаштва огледа у узастопним и вишеструким мандатима, затворености, неприлагођеној конспиративности и мањку прагматичног вршења јавнотужилачке функције.

Истовремено, јавни тужиоци су се суочавали са две врсте изазова након реформе правосуђа 2010. године. Материјални изазови свој корен имају у честим легислативним изменама, пре свега КЗ-а, али и споредног законодавства, која намећу обавезу јавном тужиоцу да интерпретира законски текст, да примењује неодређене норме, чињенично стање подводи под нова кривична дела или да га уподоби изменама. Процесни изазови поставили су пред јавног тужиоца осим улоге руководиоца предистражног поступка, када мора да прати динамику криминалитета и настоји да делује и испред криминалних структура и задатак да буде орган истраге, ефикасно спроводи доказне радње, да одлучује о целисходности кривичног гоњења или са окривљеним закључи споразум о признању кривичног гоњења.

Следствено томе, могућа су три правца развоја јавног тужилаштва:

1. стицање још веће самосталности и то у функционалном смислу увођењем тужилачке полиције, ограничењем овлашћења Врховног јавног тужиоца да издаје обавезна упутства у појединим предметима, јачањем транспарентности у раду и ауторитета у јавности, ради несметаног, правичног и ефикасног кривичног гоњења и заштите јавног интереса,
2. благо кориговање актуелног модела ограничавањем да принцип хијерархије буде примењен на уштрб самосталности у контексту каналисања поступања главног јавног тужиоца према јавним тужиоцима, увођењем могућности премештаја у оквиру одељења и промене годишњег распореда рада само уз претходну сагласност јавног тужиоца, јачањем одговорности Врховног јавног тужиоца и

3. ригидно деловање под гвозденом руком хијерархије и централизма, што би ишло на уштрб самосталности, тако да, уместо да се користи изузетно, хијерархија би служила као средство притиска на јавнотужилачки кадар ради исходавања одређеног поступања.

Ипак, на линији развоја система у блиској будућности требало би очекивати помаке и озбиљне заокрете ка већој самосталности јавног тужилаштва, што ће зависити од личне самосталности носилаца јавнотужилачке функције, попуњавања упражњених тужилачких места и материјалног јачања положаја како самог јавног тужилаштва, носилаца јавнотужилачке функције тако и Високог савета тужилаштва. Пре свега, јавни тужиоци, као иницијатори кривичног поступка, носиоци кривичне оптужбе и стожери јавног интереса, морају деловати темељно, ефективно вршити надзор над радом полиције, тражити од полицијских службеника да полажу рачуне о предузетим радњама у предистражном поступку и посвећеним радом усмеравати и наметнути правац прикупљања доказа. Важно је и да делотворно спроводе истрагу и доносе одлуке о оптужењу или обустави истраге и ефикасно заступају оптужне акте на главном претресу. Јавно тужилаштво мора аутономно да брани своје правне ставове, води се принципом законитости и заштитом људских права и основних слобода, а не да предузима формалистичке и механичке радње и прилагођава се статичној и конзервативној судској пракси, која у нашем систему није извор права и свака одлука зависи од чињеничног супстрата и расположивих доказа. Конструктивну улогу у правцу решавања правних недоумица имају надређена јавна тужилаштва и Врховни јавни тужилац сагласно хијерархијском устројству. С тим у вези, путем опште обавезних упутства утиче се на обликовање јавнотужилачке праксе и формирање једнообразности у поступању. Када јавна тужилаштва основне инстанце кроз редовне правне лекове не успеју да одбране свој правни став пред судом, Врховни јавни тужилац је овлашћен да поднесе захтев за заштиту законитости и предупреди будуће повреде закона.

Упркос потешкоћама са којима се суочава због обима посла, сложености предмета и ограничења у погледу људских, материјалних и финансијских ресурса, улога јавног тужилаштва у правосуђу данас је неупитна и оно је структурни елемент правосуђа и самог демократског система. Важна је и чињеница да је успостављен професионални паралелизам у односу на судије, што је омогућило и јачање положаја јавних тужилаца, које се актуелно налази у фази развоја, промена, систематизовања и оријентисања ка делотворном раду. Визија модерног тужилаштва се састоји у томе да јавна тужба буде организована тако да спречи да се инфраструктура криминала рефлектује на организацију јавног тужилаштва¹³¹⁵ и да располаже моћи, снагом властитога самоограничења¹³¹⁶ и јавнотужилачком културом. Ове квалитете треба упорно и константно изграђивати не на погрешној, увреженој поставци да се пред судом по сваку цену постигне осуђујућа пресуда, тврдоглавој принципијелности или преваљивању на суд оних правних питања које нису за суд по принципу „нека суд пресуди“, већ на једино исправној поставци да кривична санкција погоди само стварног учиниоца кривичног дела.

Праведност је исто толико ствар јавног тужиоца колико и суда, што се у изграђивању јавнотужилачке културе никада не сме изгубити из вида.¹³¹⁷ Она подразумева и већу ангажованост на плану заштите јавног интереса, законитости и државног поретка. Тек онда када се сви ови квалитети организационог и функционалног положаја јавног тужилаштва верификују у пракси, стећи ће се услови за још јаче гаранције самосталног положаја јавног тужилаштва. Тежња ка успостављању стабилне спољне самосталности јавног тужилаштва и унутрашње аутономије сваког појединог носиоца јавнотужилачке функције, који ће обликовати демократски модел функционисања јавног тужилаштва, у чијој бити су стручност, непристраност и ауторитативност, главна је карактеристика рада и аката

¹³¹⁵J. Крстић (2009), 199.

¹³¹⁶Боса М. Ненадић, *О јемствима независности уставних судова – са посебним освртом на Уставни суд Србије*, Службени гласник, Београд, 2012, 55.

¹³¹⁷Д. Недић (1991), 59.

међународних институција, а посебно Венецијанске комисије и Европског суда за људска права.

Према томе, на основу свега наведеног може се извести један интегралан и синтетички закључак о положају јавног тужилаштва у систему државне власти с циљем давања доприноса научном фундаирању савремене теорије о јавном тужилаштву:

Јавно тужилаштво је посебан државни орган, који не припада ниједној од постојећих грана државне власти, који карактерише дихотомна правна природа и који располаже фундаменталним ингеренцијама у виду кривичног гоњења учинилаца кривичних и других кажњивих дела и заштите јавног интереса, које остварује у оквиру правосудног система.

7. ЛИТЕРАТУРА

КЊИГЕ И ЧЛАНЦИ на српском језику и језику држава некадашње СФРЈ

- Бајовић, Вања, „Злоупотреба опојних дрога и легитимност кривичноправне заштите“, *Crimen*, 3/2017, 533.
- Бајовић, Вања, „Положај и одговорност јавног тужиоца у расправном процесном моделу“, *Правни живот*, 9/2019, том I, Београд, 551.
- Беговић, Борис, „Правно регулисање послова државне безбедности Социјалистичке Југославије: између легалности и легитимности“, *Социјалистичко право у Југославији 1945-1990*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2024, 801.
- Бејатовић, Станко, „Тужилачки концепт истраге као једно од обележја савременог кривичног процесног законодавства у земљама бивше СФРЈ и у Србији“, *Право земаља у региону* (ур. Владимир Чоловић), Институт за упоредно право, Београд 2010, 245-246.
- Беширевић Виолета *et al.*, Коментар Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Службени гласник РС, Београд 2017.
- Бојовић Кнежевић, Ана, „Грађанска, кривична и дисциплинска одговорност судија – међународни документи и право Србије“, *Страни правни живот*, 3/2008, 132.
- Бошковић, Александар, „Страначка истрага у српском и италијанском кривичном процесном законодавству и ефикасност кривичног поступка“, *Ревија за криминологију и кривично право*, 1/2015, vol. 53, 104-105.
- Бркић, Снежана, Бугарски, Татјана, *Кривично процесно право II*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2024.
- Брчић, Јосип, „Нека основна питања правосудног система“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2, 1965, год. LI, књ. XXV, 57.
- Бугарски, Татјана, Писарић Милана, „Надлежност Европског јавног тужилаштва“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2019, 397.
- Важић, Сениша, „Улога суда у утврђивању чињеничног стања и нови Законик о кривичном поступку Републике Србије“, *Савремене тенденције кривичнопроцесног права у Србији и регионална кривичнопроцесна законодавства (нормативни и практични аспекти)* (ур. А. Петровић и И. Јовановић), Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2012, 211.
- Васиљевић, Тихомир, *Систем кривичног процесног права СФРЈ*, Савремена администрација, Београд 1981.
- Васиљевић, Тихомир, Грубач, Момчило, *Коментар Закона о кривичном поступку*, Савремена администрација, Београд 1982.

- Васиљевић, Тихомир, Грубач, Момчило, *Коментар Закона о кривичном поступку*, Савремена администрација, Београд 1995.
- Васовић, Вучина, *Савремене демократије I*, ЈП Службени гласник, Београд 2012.
- Вирант, Грегор, „Правни режим селекције највиших руководећих државних службеника са посебним освртом на уређење у државама на територији бивше СФРЈ“, *Правни живот*, тематски број Право и одговорност, 10/2011, том II, 199.
- Воргић, Никола, „Савезни судски органи и уставне промене“, *Архив за правне и друштвене науке*, - Уставне промене и правосудни систем, 3/1972, год. LVIII, књ. XLVI, 264-265.
- Вујанић-Ђорђевић, Милица, „Испитивање оптужнице – проблеми у пракси“, *Crimen*, 2/2015, год. VI, 191-192.
- Вуковић, Игор, *Кривично право – општи део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2022.
- Вуковић, Љубица, „Савезно јавно тужилаштво 1945-1992 – установа и архивска грађа“, *Архив - часопис Архива Југославије*, 1-2, 2016, 68.
- Вучић, Оливера, „Округли сто „Актуелни проблеми политичке одговорности“, *Анали Правног факултета у Београду*, 3-4/1987, год. XXXV, 469-470.
- Вучић, Оливера, „Уставно правосуђе у Србији – јединствен пример „социјалистичког“ уставног судства, особена полувековна традиција и будућност сагласна европском уставносудском искуству“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Београд, vol.18, no.3, 2013, 11.
- Galiot, Mijo, Čović, Silvio, Juras, Damir, „Казнена и стеговна (дисциплинска) одговорност судца“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци* (ур. Д. Јурић), вол. 34, 2/2013, Правни факултет Свеучилишта у Ријеци, Ријека 2013, 861.
- Gaudemet, P, „Подела власти - мир и стварност (La separation des pouvoirs – Mythe et realite) - приказ; Recueil Dalloz, 1961, 24>122-124“, *Страни правни живот – Теорија, законодавство, пракса*, Институт за упоредно право, Серија D, бр.37, 1962, 31
- Грубач, Момчило, „Путеви и странпутице реформе јавног тужилаштва у Републици Србији“, *Архив за правне и друштвене науке 1906-2006*, 3-4, 2006, 1274.
- Грубач, Момчило, *Кривично процесно право, Увод и Општи део*, Научна књига, Београд 2004.
- Гучетић, Коззе, Вуко, „Развојни пут, место и функција јавног тужилаштва у друштвено-политичком систему СФРЈ“, *Тридесет година јавнотужилачке организације* (ур. Спасоје Ђаковић), Београд 1976, 19.
- Дабић, Драгана, „Оснивање Канцеларије Европског јавног тужиоца – рађање новог утицајног актера у европском систему управљања на више нивоа?“, *Европско законодавство*, 70/19, 2019, 31.
- Делић, Наташа, „Кривичноправни аспект злоупотребе опојних дрога – законодавство, теоријски ставови, судска пракса“, *Казнена реакција у Србији* (ур. Ђорђе Игњатовић), едиција Crimen, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011, 186.
- Делић, Наташа, *Кривично право – посебни део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2022.

- Делић, Наташа, Бајовић, Вања, *Прекршајно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018.
- Димитријевић, Драгољуб, *Кривично процесно право*, Савремена администрација, Београд 1972.
- Димитријевић, Драгољуб, *Кривично процесно право*, Савремена администрација, Београд 1976.
- Димитријевић, Драгољуб, Стефановић-Златић, Милица, Лазин, Ђорђе, *Кривично процесно право*, Научна књига, Београд 1986.
- Дмичић, Миле, Пилиповић, Милан, „Моћ органа извршне власти и остварење правне државе – нормативно и стварно“, *Владавина права и правна држава у региону* (ур. Горан Марковић), Источно Сарајево 2014, 81.
- Драшковић, К., Радован, „Овлашћења, надлежност и делокруг органа управе и њихово разграничење“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3/1982, год. LXVIII, књ. XXXVIII, 357.
- Дузлевски, Иван, Пантелић, Никола, *Приручник за кривични поступак*, Службени гласник, Београд 2020.
- Ђовани, Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд 2003.
- Ђорђевић, Јован, „Јавно тужилаштво у новом уставном систему“, *Тридесет година јавнотужилачке организације* (ур. Спасоје Ђаковић), Београд 1976, 80.
- Ђорђевић Јован, „Људска права и објективно право“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3/1982, књ. XXXVIII, 302.
- Ђорђевић, Јован, *Нови уставни систем*, Савремена администрација, Београд 1964, 29.
- Ђорђевић, Јован, *Политички систем – прилог науци о човеку и самоуправљању*, Савремена администрација, Београд 1988.
- Ђорђевић, Јован, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд 1972.
- Ђорђевић, Мирослав, „Уставноправни аспект института помиловања“, *Правни живот*, 12/2018, том IV, 694.
- Ђурђић, Војислав, „Злоупотреба власти органа кривичног гоњења“, *Злоупотреба права*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 1996, 347-348.
- Ђурђић, Војислав, „У сусрет реформи кривичног правосуђа - између захтева друштвене стварности и правних препрека“, тематски зборник радова *Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије* (ур. Невена Петрушић), Центар за публикације Лого, књ.4, Ниш 2008, 310.
- Ђурђић, Војислав, „Уређење претходног кривичног поступка Србије – de lege lata, de lege ferenda“, *Кривично законодавство – de lege lata et de lege ferenda* (ур. Марко Павић), Министарство правде Републике Српске, Приједор 2015, 79.
- Ђурђић, Војислав, „Утицај јавног тужиоца на казнену политику у новом кривичном поступку Србије“, *Казнена политика као инструмент државне политике на криминалитет* (ур. С. Бејатовић, М. Симовић, Љ. Митровић), Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Бања Лука 2014, 92.
- Ђурђић, Војислав, Ранђеловић, Небојша, Илић Горан, *Српско државно тужилаштво 1804-2004*, Правни факултет у Нишу, 2004, 74-76.

- Здравић, Милица, „Садржај захтева за заштиту законитости“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1968, год. LXVII, књ. XXXVII, 468.
- Илић, П., Горан, „Држава versus криминалитет и стандарди људских права“, *Криминал и државна реакција: феноменологија, могућности, перспективе*, (ур. Лепосава Кон, Бранислава Кнежић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2011, 26.
- Илић, П., Горан, „О незаконитим доказима у кривичном поступку“, *Казнена реакција у Србији*, (ур. Ђорђе Игњатовић), V део, Београд 2015, 81.
- Илић, П., Горан, „О захтеву за заштиту законитости у кривичном поступку“, *Казнена реакција у Србији*, II део (ур. Ђорђе Игњатовић), Београд, 2012, 159.
- Илић, П., Горан et al., *Коментар Законика о кривичном поступку*, ЈП Службени гласник, Београд 2012.
- Илић, Горан, „Војно тужилаштво у првим годинама након Другог светског рата“, *Законик о кривичном поступку и јавно тужилаштво (de lege lata – de lege ferenda)*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2009, 271.
- Илић, Горан, „Јавно тужилаштво у Србији данас“, *Јавно тужилаштво у Републици Србији – Историјски развој, међународни стандарди, упоредни модели и изазови модерног друштва* (ур. Горан Илић, Марина Матић Бошковић), Институт за социолошка и криминолошка истраживања, Београд 2019, 169.
- Илић, Горан, *Коментар Закона о јавном тужилаштву – према стању законодавства од 10. маја 2023. године*, ЈП Службени гласник, Београд 2023, 160-161.
- Илић, Горан, „Однос извршне власти и јавног тужиоца у модерном процесном законодавству“, *Казнено законодавство: прогресивна или регресивна решења* (ур. Добривоје Радовановић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Виша школа унутрашњих послова у Земуну, Будва 2005, 360.
- Илић, Горан, „Положај јавног тужиоца према новом ЗКП Србије“, *Савремене тенденције кривичнопроцесног права у Србији и регионална кривичнопроцесна законодавства (нормативни и практични аспекти)*, (ур. Ана Петровић, Иван Јовановић), Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2012, 67.
- Илић, Горан, „Утицај праксе Уставног суда Србије на стандарде људских права у кривичном поступку“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963-2013*, (ур. Боса Ненадић), Београд 2013, 186-189.
- Илић, Горан et al., *Положај јавног тужилаштва у Републици Србији и упоредно правна анализа*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2007.
- Илић, Горан, Матић Бошковић, Марина, „Јавно тужилаштво у Србији – Историјски развој, међународни стандарди, упоредни модели и изазови модерног друштва“, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2019, 73.
- Илић, Радивоје, „Тридесет година правосуђа СФРЈ Југославије“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, 15/1975, 89-90.
- Јанковић, Сретко, „Споразум тужиоца и окривљеног о кривичној санкцији у домаћем и упоредном праву“, *Liber Amicorum prof. dr Milenko Kreća*, (ур. Свето Ного), Тара 2020, 564.

- Јевтић, Драгош, Поповић Драгољуб, *Народна правна историја*, Савремена администрација, Београд 2003, 121.
- Јеличић, Младен, „Преузимање прекршајног гоњења у прекршајном поступку“, *Годишњак Факултета безбедности*, 2019, 130.
- Јовановић, Данило, „Улога јавног-државног тужиоца у ефикасности кривичног поступка“, *Реалне могућности кривичног законодавства у сузбијању криминалитета* (ур. Станко Бејатовић), Удружење за кривично право и криминологију Југославије, Београд 1997, 173.
- Јовановић, Слободан, *Држава II – Државна организација, поратна држава*, Геца Кон а.д. – Просвета, Београд 2005.
- Јовановић, Слободан, *О држави – Основи једне правне теорије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011.
- Јовановић, Стојан, *Потсетник за примену судског кривичног поступка*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1931.
- Јовичић, Миодраг, *Велики уставни системи*, (сабрана дела, том 5 – *Уставни и политички системи*), Службени гласник, Правни факултет, Београд 2006.
- Јовичић, Миодраг, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Филип Вишњић, Београд 1999.
- Јовичић, Миодраг, *Одговорност носилаца јавних функција: упоредноправна студија*, Институт за упоредно право, Београд 1968.
- Јончић, Владан, „Право на живот у међународном праву људских права и међународном хуманитарном праву“, *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ*, прилози Пројекту 2011 (ур. Светислав Табороши), Београд 2012, 99.
- Кадриу, Осман, „Уставно судство у функцији заштите независности судске власти“, *Правни живот*, тематски број Право и снага умности, 32. година Копаоничке школе природног права Слободан Перовић, 12/2019, том IV, 678.
- Каназир, Душан, „Поздравна реч председника САНУ“, *Актуелни проблеми Устава и уставних промена*, зборник радова са научног скупа одржаног 17. и 18. марта 1988. године (ур. Миодраг Јовичић), Београд 1991, 12.
- Киурски, Јасмина, „Жалба јавног тужиоца и казнена политика“, *Казнена политика као инструмент државне политике на криминалитет*, (ур. Станко Бејатовић, Миодраг Симовић, Љубинко Митровић), Бања Лука 2014, 139-140.
- Кнежевић, Саша, „Дискреционо кривично гоњење малолетних делинквената“, *Приступ правосуђу - инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије* (ур. Невена Петрушић), Правни факултет Универзитета у Нишу, књ.4, Ниш 2008, 376, 379.
- Кнежевић, Саша, *Основна начела кривичног процесног права*, Студентски културни центар, Ниш 2012.
- Кнежевић, Саша, „„Преимућства одбране“ у поступцима преиспитивања правноснажне пресуде“, *Правни живот*, 10/2009, том II, 655.
- Костић, М., Лаза, *Административно право Краљевине Југославије I прва књига, устројство управе*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933, 109.
- Кошутић, Будимир, „Начелно правно мишљење највишег суда као извор права“, *Зборник за теорију права*, свеска I (ур. Радомир Лукић), Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука из теорије права књ.3, 1978, 84.

- Кошутећ, Будимир, „Сувереност парламента у стварању права“, *Зборник за теорију права*, свеска II, Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука из теорије права, књ.5, Београд 1982, 133.
- Крапац, Давор, „Регрутирање и каријера професионалних судца у СР Немачкој“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, год. 40, 2/1990.
- Крбек, Иво, *Уставно суделовање*, Издавачки завод Југословенске знаности и умјетности, Загреб 1960.
- Крстајић, Веско, Амнестија 2012: Нека спорна питања, *Билтен Врховног касационог суда*, 2/2013, 17.
- Крстић, Јован, „Организација јавног тужилаштва и њен утицај на обим и ефикасност примене Законика о кривичном поступку“, *Законик о кривичном поступку и јавно тужилаштво (de lege lata - de lege ferenda)*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, Београд 2009, 191.
- Лазаревић, Љубиша, „Место и значај кривичног законодавства у сузбијању криминалитета“, *Реалне могућности кривичног законодавства у сузбијању криминалитета*, Удружење за кривично право и криминологију Југославије, Београд 1997, 26.
- Лукиновић, Марио, *Интелектуална својина*, Правни факултет Универзитет Унион, Службени гласник Београд 2022, 216.
- Лукић, Радомир, „Установа председника Републике са гледишта упоредног права“, *Страни правни живот*, серија Д, бр.37, 1962, 3.
- Лукић Д., Радомир, Кошутећ, Будимир, *Увод у право*, Научна књига, Београд 1976.
- Марковић, С., Божић, „О позитивном и о праведном праву“, *Зборник за теорију права* (ур. Радомир Лукић), Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука, и теорије права, књ.9, IV, Београд 1990, 38.
- Марковић, Бранислав, *Улога јавног тужиоца у заштити законитости управних аката*, Јединство Приштина 1979.
- Марковић, Горан, „Хоће ли правосудје заиста бити независно у Србији?“, *Hereticus*, 1-2/2022, 150.
- Марковић, Ратко, *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд 1980.
- Марковић, Ратко, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд 1982.
- Марковић, Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд 2009.
- Марковић, Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011.
- Марковић, Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014.
- Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, ИПД Јустинијан, Београд 2005.
- Матић, Здравко, „Војно тужилаштво Југословенске Армије (1941-1955)“, *Радови Завода за повијесне знаности ХАЗУ у Задру*, 63/2021, 369.
- Матијашевић, Јелена, Војнић, Сања, „Улога и значај тужилачке функције у Сједињеним Америчким Државама са посебним освртом на сузбијање криминалитета“, *Међународна политика*, 1152/2013, vol. 64, 179.

- Милосављевић Богољуб, „Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије“, *Правни записи*, 1/2012, год. III, 8.
- Миљуш Ивана, Однос између судске полиције и тужилаштва у Италији и Шпанији, потреба реформе законодавства, *Страни правни живот*, 2/2016, год.60, 200.
- Митровић, М., Драган, *О правној држави и другим правним темама*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд 1998.
- Недић, Драгомир, *Коментар Закона о јавном тужилаштву Републике Србије*, Пословна политика, Београд 1991.
- Недић, Драгомир, „Носиоци правосудних функција у улози субјеката јединственог самозаштитног система“, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право* (ур. Д. Цотич, Александар Михајловски), 1-2, vol. 21. јануар-јун 1983, 111.
- Ненадић, М., Боса, *О јемствима независности уставних судова – са посебним оствртом на Уставни суд Србије*, Службени гласник, Београд, 2012.
- Ненадић, М., Боса, „О неким аспектима односа уставних и редовних судова“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963-2013*, (ур. Боса М. Ненадић), Уставни суд, Београд 2013, 90-91.
- Ненадић, Боса *et al.*, „Уставни положај, надлежност и уређење јавног тужилаштва у Републици Србији“, *Анализа уставног положаја јавног тужилаштва у Републици Србији са препорукама за његово унапређење*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2016, 15.
- Ненадић, Светлана, „Споразум о признању кривичног дела пред међународним кривичним правосуђем у сенци изазова поступка и политичких импликација судских одлука“, *Liber Amicorum prof. dr Milenko Крећа*, (ур. Свето Ного), Тара 2020, 645.
- Николић, Павле, *Од распадања до незнања и наде – сведочанство једном времену*, Филип Вишњић, Београд 1997.
- Николић, Павле, *Уставно право*, Службени лист СРЈ, Београд 1993.
- Орловић, П., Слободан, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008, 16.
- Орловић, Слободан, „О ванредном стању у српским уставима“, *Правни живот*, 14/2009, том VI, 1001.
- Орловић, П., Слободан, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2022, 98.
- Орловић, П., Слободан, Рајић, Н., Наташа, „Промене уставноправног положаја јавног тужилаштва Уставном ревизијом из 2022. године“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2023, 144.
- Павловић, С., Зоран, „The drug related domestic violence, зборник“, *Дрога и наркоманија, правни, криминолошки, социолошки и медицински проблеми* (ур. М. Милићевић, И. Стевановић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2020, 329.
- Пајванчић, Маријана, „Уставни положај судова у оквиру организације власти – нормативни оквир – проблеми нормативног и фактичког карактера“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 3-4/2017, година LXXXIX, књига 77, 178.
- Пајванчић, Маријана, *Уставно право*, Правни факултет, Нови Сад 2014.

- Палачковић, Душица, „Јавни тужилац у парничном поступку – за или против“, *Правни живот*, тематски број постојеће и будуће право, 12/1996, том IV, 527.
- Перовић, Слободан, „Утицај јавног поретка на пуноважности облигационих уговора“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3/1982, год LXVIII, књ. XXXVIII новог кола књи. XCVI целокупног издања. 319.
- Панта, Марина, „Историјско-упоредни преглед јавног тужилаштва“, *Тридесет година јавнотужилачке организације* (ур. Спасоје Ђаковић), Београд 1976, 178.
- Панта, Марина, „О јавном тужилаштву - прилог дискусији о проблемима правосуђа“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2/1968, год. LIV, књ. XXXIII, 162.
- Пејић, Ирена, „Constitutional referendum and judicial reform in Serbia“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, 94/2022, година LXI, 84.
- Пејић, Ирена, *Парламентарно право*, Правни факултет, Ниш 2011.
- Перић, М., Живојин, Аранђеловић, Драгољуб, *Грађански судски поступак*, књига I, део први, О суђењу, О устројству судова и њиховој надлежности, Геца Кон, Београд 1920, 19.
- Перовић, Слободан, *Беседе са Копаоника 1900-2016*, Копаоничка школа природног права, Београд 2017, 1057.
- Петров, Владан, „Забрана политичких странака и удружења“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963-2013*, (ур. Боса Ненадић), Правни факултет Универзитета у Београду, Уставни суд, Српско удружење за уставно право, Београд, 2013, 220.
- Петров, Владан, „Контролна листа владавине права и њен утицај на правосудну реформу у Србији“, *зборник радова 36. сусрета Копаоничке школе природног права Слободан Перовић*, (ур. Ј. С. Перовић Вујачић), том III, Београд 2023, 540.
- Петров, Владан, „О неким „антиидентитетским“ местима у српском Уставу“, *Српска политичка мисао*, посебно издање, Институт за политичке студије, Београд 2017, 24.
- Петров, Владан, „Парламентарни живот и парламентарно право“, *Архив за правне и друштвене науке 1906-2006* (ур. проф. др Бранко Лубарда), 3-4, Београд 2006, 1660.
- Петров, Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017.
- Петров, Владан, „Предлози за реформу Устава у делу који се односи на правосуђе – преиспитивање Националне стратегије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 68/2014, година LIII, 104.
- Петров, Владан, „У потрази за уставном стабилношћу у Републици Србији“, *Правни живот – часопис за правну теорију и праксу*, 12/2017, том IV, 594.
- Петров, Владан, „Улога Венецијанске комисије у поступку промене Устава Србије у делу о правосуђу“, *Преиспитивање класичних уставноправних схватања у условима савремене државе и политике* (ур. М. Ђорђевић), Београдски уставни форум, Београд 2021, 23.
- Петров, Владан, „Уставни суд и забрана удружења: надлежност која му не пристаје (прилог: шта је уставни морал?)“, *Правни живот*, часопис за правну теорију и праксу, тематски број Право и морал, 12/2012, том IV, 800.

- Владан, Петров, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2024.
- Владан, Петров, Прелић Симовић, Маја, „Венецијанска комисија и уставна реформа правосуђа у Републици Србији – уз јубилеј 30 година Венецијанске комисије“, *Зборник радова 33. сусрета Копаоничке школе природног права Слободан Перовић „Унификација права и правна сигурност“* (ур. Ј. С. Перовић Вујачић), том III, Београд 2020, 526-527.
- Петров, Владан, Станковић, Марко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020.
- Петрић, Зоран, Сентенца Повреда материјалног права – чл. 265 ст. 1 тач. 4 Закона о прекршајима, *Билтен Републичког јавног тужилаштва*, 1/21, 179-180.
- Петровић, Милан, „М. Ориу и Л. Диги као оснивачи савремене теорије државе и права у Француској“, *Зборник за теорију права*, свеска I (ур. Радомир Лукић), Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука из теорије права књ.3, Београд 1978, 180.
- Петровић, Милан, „Начела јединства власти, поделе власти и разликовања власти као чиниоци остваривања права“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1985, год. LXXI, књ. LXI, 695.
- Поповић, Б., Славољуб, *О правној држави – нека разматрања*, Драганић, Београд 1995.
- Поповић, Славољуб, „О положају управе у систему поделе власти“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3-4, 1990, год. LXXVI, књ. XLVI, 539.
- Пушица, З., Марко, „Реформа кривичних дела против привреде из 2016. године и крварење кривичноправних института у судској пракси“, *Liber Amicorum prof. dr Milenko Kreća*, (ур. Свето Ного), Тара 2020, 543.
- Радовић, Зорица, „Устав треће Југославије – пример (не)поштовања права и правне науке“, *Архив за правне и друштвене науке 1906-1996*, бр.1-3, 1996, 556-557.
- Рајовић, М., Верољуб, „Улога јавног тужиоца у грађанском судском поступку СФР Југославије“, *Сервис Савеза удружења правника Југославије*, Београд 1965, 33.
- Радисављевић, Ивана, „Улога јавног тужиоца у прекршајном поступку“, *Идентитетски преображај Србије – прилози пројекту 2020 - колективна монографија* (ур. Ивана Крстић, Светислав Костић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2021, 203.
- Симић-Јекић, Загорка, *Кривично процесно право СФРЈ*, Привредна штампа, Београд 1983.
- Симовић, Дарко, „Интернационализација уставног права – пример Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 81/2018, год. LVII, 17.
- Симовић, Дарко, *Полупредседнички систем*, Правни факултет – Службени гласник, Београд 2008.
- Симовић, Дарко, „Узроци presidency-изовања парламентаризма и домети уставног инжењеринга у Републици Србији“, *Парламентаризам у Србији* (ур. Дарко Симовић, Един Шарчевић), Фондација центар за јавно право, Сарајево 2018, 53.
- Симовић, Дарко, „Уставна ригидност у Републици Србији – Узроци и последице“, *Правни живот*, 12/2017, том IV, 624.

- Симовић, Дарко, „Уставни амандмани из нужде – критички осврт на уставну реформу судске власти“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2022, 111-112.
- Симовић, Дарко, Петров, Владан, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2014.
- Славнић, Љиљана, „Надлежност уставног суда - *materia constitutionis*“, *Уставни суд Србије - У сусрет новом Уставу*, Уставни суд Републике Србије, Београд 2004, 166.
- Слијепчевић, Данијела, сентенца Критеријуми оправданости достављања информација од јавног значаја, *Билтен Републичког јавног тужилаштва*, 1/21, 181-183.
- Сретић, Зоран, „Међународни билатерални инвестициони уговори“, *Јавно тужилаштво и јавни интерес - могућност јавног тужиоца да заштити јавни интерес*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2018, 129-130.
- Станковић, Марко, „Шест деценија Основног закона СР Немачке“, *Правни живот*, 12/2010, том IV, 963.
- Становчић, Војислав, „Људска права и положај грађана“, *Актуелни проблеми устава и уставних промена* (ур. Миодраг Јовичић), Београд 1991, 233.
- Станојчић, Војислав, „Претече идеје о владавини права: Платон – Аристотел – Цицерон“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3-4, 1986, год. LXXII, књи. XLII, 580.
- Становчић, Војислав, „Уставно судство и владавина права“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963-2013*, (ур. Боса Ненадић), Београд, 2013, 13.
- Стевановић, Чедомир, Ђурђић, Војислав, *Кривично процесно право – Посебни део*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2006.
- Стевановић, В., Чедомир, *Кривично процесно право СФРЈ*, Савремена администрација, Београд 1982, 117.
- Стевановић, В., Чедомир, *Кривично процесно право СФРЈ*, ИРО Научна књига, Београд 1988, 37-38.
- Стојановић, Драган, „Устав Србије од 1888. године и људска права“, *Два века српске уставности* (ур. А. Фира, Р. Марковић), Београд 2010, 272.
- Стојановић, М., Драган, *Уставно право*, СБЕН, Ниш 2009.
- Стојановић, М., Драган, „Уставно-судска забрана политичких партија“, *Правни живот*, тематски број Постојеће и будуће право, Удружење правника Србије, 12/1996, том IV, 315-316.
- Стојановић, М., Драган, *Основна права човека, људска права и слободе у уставима европских држава*, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, Ниш 1989, 203.
- Стојановић, Драгољуб, *Правна држава*, Просвета, Ниш 1989.
- Стојановић, Зоран, „Да ли је Србији потребна реформа кривичног законодавства?“, *Crimen*, 2/2003, 120.
- Стојановић, Зоран, „Казнени распони и репресивност кривичног законодавства – упоредноправна анализа“, *Crimen*, 1/2020, 9.
- Стојановић, Зоран, *Кривично право: општи део*, Правна књига, Београд, 2005.

- Стојановић, Зоран, „Оцена стања и могућности наше савремене политике сузбијања криминалитета“, *Реалне могућности кривичног законодавства у сузбијању криминалитета*, Удружење за кривично право и криминологију Југославије, Београд 1997, 49.
- Тасић, Ђорђе, „О јемствима судске независности“, Споменица седме главне скупштине Конгреса правника Краљевине Југославије, Београд 1935, 36.
- Томић, Р., Зоран, „Јавни поредак: појам и структура“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2019, година LXVII, 36.
- Тркуља, Јовица, *Немоћ права – правно-политиколошке расправе*, Досије студио, Београд 2016.
- Тркуља, Јовица, *Основе политичког система*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017.
- Тирић, Јован *et al.*, „Јавни тужиоци и њихова улога у успостављању владавине права“, Центар за мир и развој демократије, Београд, 2006, 168-169.
- Фалацић, Александар, Јањић, Мирослав, „Сарадња тужиоца и осл. полицијских агенција са аспекта ефикасности откривања и доказивања кривичних дјела према Закону о кривичном поступку БиХ“, *Размена теоријских и практичних искустава везаних за рад по моделу тужилачке истраге и концепту адверзијалног кривичног поступка* (ур. Александар Р. Ивановић), Универзитет у Новом Пазару, Сјеница, 4-5. април 2014. године, 67.
- Фејеш, И. Иштван, „Начело правичног суђења и криминалистичка знања јавног тужиоца“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2017, 58.
- Фира, Александар, *Уставно право*, Привредни преглед, Београд 1987.
- Флајнер, Томас, „Независност судства“, *Анали Правног факултета у Београду*, 4/2009, година LVII, 102.
- Фуртула-Ђорђевић, Миланка, „Осврт на досадашњи развој правосудног система у Југославији“, *Правни живот*, тематски број Постојеће и будуће право, Удружење правника Србије, 12/1996, том IV, 380, 381.
- Хасанбеговић, Јасминка, „Ка Уставним амандманима у правосуђу: ка независном правосуђу у Србији или у супротном смеру“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 78/2018, година LVII, 19.
- Хирјан, Фрањо, „Јавно тужилаштво у уставним измјенама“, *Архив за правне и друштвене науке (поднаслов уставне промене и правосудни систем)*, 3/1972, год. XLVI књ. XLVI, 295-296.
- Цицерон, *Држава II*, Плато, Београд 2002.
- Чавошки, Коста, „Партијска држава као порицање владавине права“, *Правна држава*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 1991, 113-114.
- Чавошки, Коста, „Устав као средство агитације и пропаганде – Устав ФНРЈ од 31. јануара 1946“, *Два века српске уставности* (ур. Александар Фира, Ратко Марковић), Београд 2010, 334.
- Чворовић, Драгана, „Јавни тужилац као моћна фигура савременог кривичног процесног законодавства“, *Криминал и друштво Србије: изазови друштвене дезинтеграције, друштвене регулације и очувања животне средине* (ур. М. Хугхсон, З. Стевановић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2015, 224-225.

- Чок, Вида, *Врсте и дејство одлука уставних судова*, Институт за упоредно право, Београд 1972, 118.
- Чубински, Михаило, *Научни и практични коментар Законика о судском кривичном поступку Краљевине Југославије од 16. фебруара 1929. године*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933.
- Шаљић, Елдар, Брадајић Јекић, Гордана, „Заштита људских права и улога тужилаштва (Нови ЗКП)“, *Размена теоријских и практичних искустава везаних за рад по моделу тужилачке истраге и концепту адверзијалног кривичног поступка* (ур. Александар Р. Ивановић), Универзитет у Новом Пазару, Сјеница, 4-5. април 2014. године, 129.
- Шкулић, Милан, „Доминантне карактеристике основних великих кривичнопроцесних система и њихов утицај на реформу српског кривичног поступка“, *Crimen*, 2/2013, 177-178.
- Шкулић, Милан, „Државно веће тужилаца и јавно тужилаштво у Србији у светлу важећих законских и уставних решења и могуће/пожељне промене“, *Државно веће тужилаца у светлу најављених измена Устава* (ур. Милан Шкулић, Горан Илић, Марина Матић Бошковић, Светлана Ненадић), Београд 2016, 47.
- Шкулић, Милан, „Један поглед на Законик о кривичном поступку у контексту улоге Уставног суда и односа између кривичног процесног права/кривичног права и уставног права“, *зборник радова 43. сусрета Копаоничке школе природног права Слободан Перовић Примена права и правна сигурност* (ур. Јелене С. Перовић Вујачић), Београд, 2021, том I, 422.
- Шкулић, Милан, *Кривично право Сједињених Америчких Држава*, Службени гласник, Београд 2023, 314.
- Шкулић, Милан, *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009.
- Шкулић, Милан, *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014.
- Шкулић, Милан, *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2022.
- Шкулић, Милан, „Начело законитости у кривичном праву“, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду*, 1/2010, vol.58, година LVIII, Београд 2010, 72.
- Шкулић, Милан, „Садашња, будућа и могућа концепција истраге у Законнику о кривичном поступку“, *Законик о кривичном поступку и јавно тужилаштво (de lege lata – de lege ferenda)*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, Београд 2009, 52.
- Шкулић, Милан, „Нови српски Законик о кривичном поступку као пример штетног раскида са основним принципима континентално-европског кривичнопроцесног модела“, *Копра*, 1/17, 52.
- Шкулић, Милан, „Реформа кривичног процесног законодавства – искуства и поуке“, *Две деценије реформе казненог законодавства: искуства и поуке* (ур. Вељко Турањанин, Драгана Чворовић), LXII Саветовање Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, 2023, 32-33.
- Шкулић, Милан, „Споразум о признању кривице“, *Правни живот*, 10/2009, том II, 293-294.

- Шкулић, Милан, „Улога Уставног суда у кривичноправном сегменту правног система Републике Србије“, *Билтен Врховног касационог суда*, 2/2018, 206.
- Шкулић, Милан, Колаковић-Бојовић, Милица, Матић Бошковић, Марина, *Анализа праксе Уставног суда Србије по уставним жалбама из области казненог права*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2023.
- Шуловић Златко, „Статус јавних тужилаца у Србији“, *Законик о кривичном поступку и јавно тужилаштво (de lege lata – de lege ferenda)*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2009, 201.
- Шурлан, Тијана „Интернационализација уставног права наспрам глобализације уставног права“, *Државни поредак – суверенитет у времену глобализације* (ур. Александар Костић), Српска академија наука и уметности, Београд 2019, 255.

КЊИГЕ И ЧЛАНЦИ на страном језику

- Aaken, Van Anne, Salyberger, Eli, Voigt, Stefan, „The Prosecution of Public Figures and the Separation of Powers. Confusion within the Executive Branch-A Conceptual Framework“, *Constitutional Political Economy*, 15, 2004, 262.
- Adelmo, Manna, Infante, Enrico, *Criminal Justice Systems in Europe and North America: Italy*, United Nations European Institute for Crime Prevention and Control, Helsinki 2000.
- Albrecht *et al.*, *SK-StPO, Systematische Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG und EMRK*, Carl Heymanns Verlag, Köln 2016.
- Arffa, B., Leslie, „Separation of Prosecutors“, *The Yale Law Journal*, vol.128, no.4, 2019, 1099.
- Ashorth, Andrew, Holder, Jeremy, *Principles of Criminal Law*, Oxford University Press, 7th edition, 2013.
- Bleckmann, Albert, *Staatrechts I – Staatsorganisationsrecht – Grundlagen, Staatszielbestimmungen und Staatsorganisationsrecht des Bundes*, Carl Heymanns Verlag KG – Köln – Berlin – Bonn – München 1993.
- Csongor, Herke, „The Prosecutor’s legal status in comparative law perspective“, *Selected papers presented at 4th International M-sphere conference for multidisciplinary in science and business* (ed. Tihomir Vranišević), Zagreb 2015, 85.
- Delić, Nataša, „Unlawful possession of narcotics (Article 246a of the Serbian Criminal Code): Progressive or regressive regulation“, *Droga i narkomanija – pravni, kriminološki, sociološki i medicinski problemi* (eds. M. Milićević, I. Stevanović), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2020, 123.
- Di Federico, Guiseppe, „Prosecutorial independence and the democratic requirement of accountability in Italy- Analysis of a Deviant Case in a Comparative Perspective“, *The British Journal of Criminology*, vol.38, no. 3, 1998, 371.
- Dias, Joao, Paulo, Ghiringhelli de Azevedo, Rodrigo, *O Papel do Ministerio Publico: Estudo comparado dos paises Latino-americanos*, Almedina, Coimbra.
- Ellis, J., Michael, „The Origins of the Elected Prosecutor“, *The Yale Law Journal*, vol.121, no.6, 2012, 1540-1547.

- Fryer, Daniel, „Race, Reform & Progressive Prosecution“, *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 110, issue 4, 2020, 780.
- Garoupa, Nuno, Ginsburg, Tom, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, The Law School The University of Chicago, Chicago 2008, 2.
- Gillieron, Gwladys, *Public Prosecutors in the United States and Europe A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer International Publishing Switzerland, Zurich 2013.
- Heghmans, Michael, *Das Arbeitsgebiet des Staatsanwalts*, Aschendorff Münster Verlag, Hannover 1997.
- Heghmans, Michael, *Das Arbeitsgebiet des Staatsanwalt*, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln 2010.
- Hellebrand, Johannes, *Die Staatsanwaltschaft, Arbeitsgebiet und Arbeitspraxis*, Verlag C.H. Beck, München, 1999.
- Jackson, D., Jeffrey „Two Methods of Proof in Criminal Procedure“, *The Modern Law Review*, vol.51, no.5, London, 1988, 559.
- Keenan, David *et al*, „The Myth of Prosecutorial Accountability After Connick v. Thompson: Why Existing Professional Responsibility Measures Cannot Protect Against Prosecutorial Misconduct“, *The Yale Law Journal*, vol.121, 2011, 210.
- Masterman, Roger, Murray, Colin, *Constitutional and Administrative Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2022, 254.
- Outline of the U.S. Legal System (ed. G. Clack), Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State, Washington 2004, 96-99.
- Pereira, da Silva, Jorge, „On the Origins of the Separation of Powers: Some Historical Remarks“, *Collection of Papers Rule of Law in Europe* (eds. Filipe Marques, Paulo Pinto de Albuquerque), Springer, Lisbon 2024, 136.
- Pisano, V.S., „The Organization and Responsibilities of the Italian Judicial Police“, *Journal of Forensic Sciences*, vol. 24, 1/1979, 223-224.
- Roxin, Claus, *Strafverfahrensrecht*, Verlag C. H. Beck, Munchen 1998.
- Scaccianoce, Caterina, „The principle of mandatory criminal prosecution and the independence of public prosecutors in the Italian criminal justice system“, *electronic Review of the International Association of Penal Law*, 2010, 5.
- Siegismund, Eberhard, „The Public prosecution office in Germany: legal status, functions and organization“, *Effective Administration of the Police and the Prosecution in Criminal Justice*, Annual Report for. 2001 and resource material series no.60, United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Tokyo - Japan 2003, 64-65.
- Simone, Lonati, Saulle, Panizza, „The public prosecutor in the major contemporary legal systems: checks and balances of criminal prosecution. An introduction“, *DPCE online*, 1/2024, vol.62, 119.
- Sklansky, Alan David, „The Nature and Function of Prosecutorial Power“, *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol.106, issue 3, 2017, 491.
- Sullivan T. P., Possley M., „The Chronic Failure to Discipline Prosecutors for Misconduct: Proposals for Reform“, *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 105, issue 4, 2015, 927.

- Tennis T. Bradley, „Uniform Ethical Regulation of Federal Prosecutors “, *The Yale Law Journal*, vol.120, 2010, 170.
- Vigna, Luigi Pero, „Fighting Organized Crime with particular reference to Mafia Crimes in Italy “, *Journal of International Criminal Justice*, 522, 2006, 525.
- Weigend, Thomas, „Continental Cure for American Ailments: European Criminal Procedure as a Model for Law Reform “, *Crime and justice* (eds. N. Morris, M. Tonry), University Press. vol. 2. Chicago 1980, 395.
- Wolter, Jürgen, *SL-StPO – Systematischer Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG und EMRK*, Carl Heymanns Verlag, Mannheim 2016.
- Wright, F., Ronald, „Prosecutors and their State and Local Politics “, *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 110, issue 4, 2020, 830.
- Zuberbier, Gerhard, *Einführung in die staatsanwaltliche Praxis*, Richard Boorberg Verlag, Boorberg 1991.
- Zuberbier, Gerhard et al., *Einführung in die staatsanwaltliche Praxis: mit zahlreichen Mustern*, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart – München – Hannover 1991.

ЈАВНОТУЖИЛАЧКА И СУДСКА ПРАКСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Јавнотужилачка пракса

Захтев за заштиту законитости Републичког јавног тужиоца ГТ I бр.3667/2005.

Захтев за заштиту законитости Републичког јавног тужиоца УТ бр.176/2007 од 27. фебруара 2008. године, одлука Пок.сек. за здравство и соц.политику у Новом Саду бр.107-571-00002/08-02 од 10. марта 2008. године, Билтен правне праксе Републичког јавног тужилаштва, 1/2008, 56.

Обавезно упутство Републичког јавног тужиоца А.бр.147/2009 од 22. маја 2009. године.

Опште обавезно упутство Републичког јавног тужиоца О.бр.2/2020.

Опште обавезно упутство Републичког јавног тужиоца О.бр.3/2020.

Опште обавезно упутство Републичког јавног тужиоца О.бр.4/2020.

Опште обавезно упутство Републичког јавног тужиоца А.бр.668/2017 од 20. септембра 2017. године.

Опште обавезно упутство Републичког јавног тужиоца О.бр.2/2016 од 05. децембра 2016. године.

Опште обавезно упутство Републичког јавног тужиоца О.бр.5/2013 од 26. децембра 2013. године, измењено О.бр.6/2023 од 06. јуна 2023. године.

Опште обавезно упутство Републичког јавног тужиоца О.бр.9/2020 од 14. децембра 2020. године.

Опште обавезно упутство Републичког јавног тужиоца О.бр. 3/2017 од 26. септембра 2017. године.

Опште обавезно упутство Републичког јавног тужиоца О.бр.4/2023 од 28. марта 2023. године.

Решење Вишег јавног тужилаштва у Београду КТР бр.1728/2019 од 28. марта 2019. године.

Решење Вишег јавног тужилаштва у Београду КТР бр.285/2023 од 18. јануара 2023. године.

Судска пракса

Одлуке редовних судова

Пресуда Апелационог суда у Београду Кж.1 По1 бр. 2/2012 од 04. јуна 2011. године.

Пресуда Вишег суда у Београду, Посебног одељења К.По1 бр. 88/2010 од 29. марта 2011. године, Билтен Вишег суда у Београду, бр.43, година 2014, 43.

Пресуда Врховног касационог суда Кзз Пр.4/2015 од 11.02.2015. године.

Пресуда Врховног касационог суда Узп.бр.373/2019 од 21. фебруара 2020. године.

Пресуда Врховног касационог суда Кзз. Пр. бр.34/2020 од 21. јануара 2021. године.

Пресуда Врховног касационог суда Кзз.Пр.бр.10/2021 од 25. марта 2021. године.

Пресуда Врховног касационог суда Кзз бр.514/2021 од 18. новембра 2021. године.

Пресуда Врховног касационог суда Кзз бр.7/2022 од 01. фебруара 2022. године.

Пресуда Врховног суда Србије Гзз.бр.80/2005 од 06. јула 2005. године, Билтен правне праксе Републичког јавног тужилаштва, 1/2008, 52.

Пресуда Управног суда У.бр.17733/2018 од 24. октобра 2019. године.

Одлуке Уставног суда

Закључак Уставног суда VIIУ-171/2008, *Службени гласник РС*, бр. 50/11.

Закључак Уставног суда VIIУ-279/2009 од 17. марта 2011. године.

Закључак Уставног суда I Уз-317/2013 од 15. априла 2014. године.

Одлука Уставног суда IУ бр.179/2002 од 19. јуна 2003. године, *Службени гласник РС*, бр. 70/03.

Одлука Уставног суда IУ бр.167/2003 од 22. априла 2004. године, *Службени гласник РС*, бр. 44/04.

Одлука Уставног суда IУ бр.164/2005 од 16. јуна 2005. године, *Службени гласник РС*, бр. 52/05.

Одлука Уставног суда IУз-149/2008 од 28. маја 2009. године.

Одлука Уставног суда Уж-713/2008 од 27. јануара 2010. године.

Одлука Уставног суда VIIУ-249/2009 од 12. јуна 2012. године о забрани рада Удружења рада удружења „Оташаствени покрет Образ“, *Службени гласник РС*, бр. 69/12.

Одлука Уставног суда VIIУ-482/2011 од 14. новембра 2012. године.

Одлука Уставног суда о предлогу за забрану рада удружења грађана „Српски народни покрет 1389“ и СНП „Наши“ VIIУ-482/2011, *Службени гласник РС*, бр. 6/13.

Одлука Уставног суда IУз-1218/2010 од 19. априла 2012. године.

Одлука Уставног суда IУз-1245/2010 од 13. јуна 2013. године.

Одлука Уставног суда ИУз – 497/2011 од 06. фебруара 2014. године, *Службени гласник РС*, бр. 32/14.

Одлука Уставног суда ИУз-427/2013 од 12. јуна 2014. године.

Одлука Уставног суда ИУз-428/2013 од 12. јуна 2014. године.

Одлука Уставног суда IУо-45/2020 од 28. октобра 2020. године.

Одлука Уставног суда Уж-9956/2016 од 29. децембра 2020. године.

Одлука Уставног суда Уж-1526/2017 од 26. марта 2021. године.

Одлука Уставног суда Уж-11271/2018 од 28. октобра 2021. године.

Одлука Уставног суда Уж-7951/2015 од 27. јануара 2022. године.

Одлука Уставног суда Уж-1365/2020 од 22. децембра 2022. године.

Одлука Уставног суда Уж-17471/2021 од 22. децембра 2022. године.

Одлука Уставног суда Уж-12265/2023 од 27. јуна 2024. године.

Одлука Уставног суда IУз-54/2021 од 13. јула 2023. године.

Одлука Уставног суда VIIУ-36/2024 од 21. октобра 2024. године.

Решење Уставног суда VIIУ-250/2009 од 19. септембра 2011. године.

Решење Уставног суда Уж-5947/2018 од 27. јануара 2022. године.

Решење Уставног суда VIIУ-136/2023 од 19. јануара 2024. године.

Решење Уставног суда VIIУ-47/2024 од 29. маја 2024. године.

Одлуке других државних органа

Одлука Високог савета тужилаштва о збирном избору А.бр. 356/2023 од 19. јуна 2023. године.

Одлука Високог савета тужилаштва А.бр.411/2023 од 26. јула 2023. године.

Одлука Високог савета тужилаштва А.бр.434/2023 од 15. августа 2023. године.

Одлука Високог савета тужилаштва А.бр.1349/2023 од 21. децембра 2023. године.

Одлука Комисије за одлучивање о приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету Високог савета тужилаштва КП бр. 9/24 од 21. октобра 2024. године.

Одлука Комисије за одлучивање о приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету Високог савета тужилаштва КП бр.9/25 од 02. априла 2025. године.

Одлука Комисије за одлучивање о приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету Високог савета тужилаштва КП бр.10/25 од 02. априла 2025. године.

Одлука Народне скупштине о избору заменика јавног тужиоца, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.

Одлука Народне скупштине о избору заменика јавног тужиоца, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

СУДСКА ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

- Пресуда ЕСЉП Campbell and Fell v. The United Kingdom, 7819/77, 7878/77, 28. јун 1984. године.
- Пресуда ЕСЉП Lamy v. Belgium, 10444/83, 10. децембар 1985. године.
- Пресуда ЕСЉП Unterperfinger v. Austria, 9120/80, 24. новембар 1986. године.
- Пресуда ЕСЉП Schenk v. Switzerland, 10862/84, 12. јул 1988. године.
- Пресуда ЕСЉП Saunders v. United Kingdom, 19187/91, 17. децембар 1996. године.
- Пресуда ЕСЉП Kurt V. Turkey, 15/1997/799/1002, 25. мај 1998. године.
- Пресуда ЕСЉП Teixeira de Castro v. Portugal, 44/1997/828/1034, 09. јун 1998. године.
- Пресуда ЕСЉП Varbanov v. Bulgaria, 31365/96, 5. октобар 2000. године.
- Пресуда ЕСЉП Daktaras v. Lithuania, 42095/98, 10. октобар 2000. године, 41.
- Пресуда ЕСЉП Roemen and Schmit v. Luxembourg, 51772/99, 25. фебруар 2003. године.
- Пресуда ЕСЉП Krzak v. Poland, 51515/99, 06. април 2004. године, 23, 24.
- Пресуда ЕСЉП Ramsahai and others v. Netherlands, 52391/99, 03. март 2005. године.
- Пресуда ЕСЉП Nachova and others v. Bulgaria, 43577/98 и 43579/98, 06. јул 2005. године.
- Пресуда ЕСЉП Boicenکو v. Moldova, 41088/05, 11. јул 2006. године, 121.
- Пресуда ЕСЉП Jalloh v. Germany, 54810/00, 11. јул 2006. године, 67, 68.
- Пресуда ЕСЉП De Haes and Gijssels v. Belgium, 19983/92, 24. фебруар 1997. године.
- Пресуда ЕСЉП Ramsahai and others v. Holland, 52391/99, 15. мај 2007. године.
- Пресуда ЕСЉП Kolevi v. Bulgaria, 1108/02, 04. децембар 2007. године.
- Пресуда ЕСЉП Guja v. Moldova, 14277/04, 12. фебруар 2008. године, 90.
- Пресуда ЕСЉП Olujic v. Croatia, 22330/05, 05. фебруар 2009. године.
- Пресуда ЕСЉП Rantsev v. Cyprus and Russia, 25965/04, 07. јануар 2010. године.
- Пресуда ЕСЉП Gäfgen v. Germany, 22978/05, 01. јун 2010. године.
- Пресуда ЕСЉП Dink v. Turkey, 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09, 7124/09, 14. септембар 2010. године.
- Пресуда ЕСЉП Moulin v. France, 37104/06, 23. новембар 2010. године, 23.
- Пресуда ЕСЉП Đurđević v. Croatia, 52442/09, 19. јул 2011. године, 85.
- Пресуда ЕСЉП J.B. v. The Czech Republic, 44438/06, 21. јул 2011. године.
- Пресуда ЕСЉП Stanimirović v. Serbia, 26088/06, 18. октобар 2011. године.
- Пресуда ЕСЉП Zorica Jovanović v. Serbia, 21794/08, 26. март 2012. године.
- Пресуда ЕСЉП Mitić v. Serbia, 31963/08, 22. јануар 2013. године.
- Пресуда ЕСЉП Mudric v. The Republic of Moldova, 74839/10, 16. јул 2013. године.

Пресуда ЕСЉП Begheluri and others v. Georgia, 28490/02, 07. октобар 2014. године.

Пресуда ЕСЉП М.С. and А.С. v. Romania, 12060/12, 12. април 2016. године.

Пресуда ЕСЉП Identoba and others v. Georgia, 73235/12, 12. мај 2015. године.

Пресуда ЕСЉП М.С. and А.С. v. Romania, 12060/12, 12. април 2016. године.

Пресуда ЕСЉП Mučibabić v. Serbia, 34661/07, 12. јул 2016. године.

Пресуда ЕСЉП Maguar Helsinki Bizottsag v. Hungary, 18030/11, 08. новембар 2016. године.

Пресуда ЕСЉП Gjini v. Serbia, 1128/16, 15. јануар 2019. године.

Пресуда ЕСЉП Sabalic v. Croatia, 50231/13, 14. јануар 2021. године.

Пресуда ЕСЉП Zličić v. Serbia, 73313/17, 20143/19, 26. јануар 2021. године.

Пресуда ЕСЉП Almaši and others v. Serbia, 8213/22, 22. септембар 2022. године.

Пресуда ЕСЉП Bilinski v. Poland, 13278/20, 15. јануар 2026. године.

ПРАКСА СТРАНИХ СУДОВА И ОРГАНА

European Union Law, Joined Cases C-187/01 and C- 385/01 – Criminal proceedings against Husein Gözütok and Klaus Brügge, judgement of the Court, 11th February 2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62001CJ0187:EN:HTML>, 20. март 2022. године.

European Union Law, Judgement of the court - Grand Chamber, C-509/18, 27th May 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62018CJ0509>, 21. април 2023. године.

Баварска државна канцеларија, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV249015>true>, 25 мај 2024. године.

Одлука Уставног суда Италије бр. 254/1992 од 03. јуна 1992. године, Службени гласник бр.24 од 04. јуна 1992. године, 1а посебна серија 3. јун 1992. године, I, 533.

Одлука Уставног суда СР Немачке – (Beschluss) 1BvR 1858/14 од 31. јула 2014. године.

The Council of European Union Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA), *Official Journal L* 190, 18/07/2002 P. 0001 – 0020.

The Council of European Union Framework Decision - Одлука Савета ЕУ - 2002/187/JHA од 28.02.2002. године.

МЕЂУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ

Basic Principles on the Independence of the Judiciary adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, 26 August - 6 September 1985, and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29th November 1985 and 40/146 of 13th December 1985.

Charter of fundamental rights of the European Union, Official Journal of European Communities, C-364, 18th December 2000.

Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, adopted up to and including the Venice Commission's Plenary Session (20-21 March 2015), CDL-PI (2015)009, 30th June 2015.

Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, adopted up to and including the Venice Commission's 112th Plenary Session (6-7 October 2017), CDL-PI (2018)001, 11th November 2018.

Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors, CDL-P (2022)23, 26th April 2022.

Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12th October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, Official Journal of the European Union L 283/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939%20&from=EN>, 7. мај 2023. године.

Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power New York, 29th November 1985 - Caracas Declaration.

Interim opinion on the draft decisions of the high judicial council and of the state prosecutorial council on the implementation of the laws on the amendments to the laws on judges and on the public prosecution of Serbia adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session, (Venice, 17-18 June 2011), CDL-AD (2011)015.

Guidelines on the Role of Prosecutors Adopted by the Eighth United Nations Congress on the prevention of crime and the treatment of offenders, Havana, Cuba 27 August – 7 September 1990.

Inter-American Commission on Human Rights, American Convention on Human Rights, <https://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm>, 22. фебруар 2024. године, усвојена на Унутар-америчкој специјализованој конференцији о људским правима, Сан Хосе, Коста Рика, 22. новембар 1969. године.

Joint European Union – Council of Europe Project „Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia, Technical Paper, Expert Opinion on the Rules on Disciplinary Proceedings and Disciplinary Liability of Public Prosecutors and Deputy Public.

Opinion of the Consultative Council of European Prosecutors no.4 (2009) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the relations between judges and prosecutors in a democratic society – Bordeaux Declaration “Judges and prosecutors in a democratic society”, <https://rm.coe.int/1680747391>, 19. фебруар 2024. године.

Opinion no.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on European norms and principles concerning prosecutors, <https://anklagemyndigheden.dk/sites/default/files/Documents/CCPE-2014-RomeCharter.pdf>, 19. фебруар 2024. године.

Opinion of the Council of European Prosecutors no. 13(2018) „Independence, accountability and ethics of prosecutors“, <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>, 19. фебруар 2024. године.

Opinion no. 16 (2021) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) „Implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors “, <https://rm.coe.int/opinion-no-16-2021-en/1680a4bd26>, 20. фебруар 2024. године.

Opinion no.19 (2024) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality, <https://rm.coe.int/opinion-no-19-2024-of-the-ccpe/1680b25297>, 20. фебруар 2024. године.

Opinion on the Constitution of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2007), CDL-AD (2007)004, Opinion no. 405/2006, 19th March 2007.

Opinion on the Draft amendments to Laws on the Judiciary of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), CDL-AD (2013)005.

Opinion on the Draft amendments to the Law on the Public Prosecution of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), CDL-AD (2013)006.

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), CDL-AD (2014)029.

Opinion on the Draft amendments to the constitutional provisions on the judiciary, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018), CDL-AD (2018)011.

Opinion on the Draft Constitutional amendments on the Judiciary and draft Constitutional Law for the Implementation of the Constitutional Amendments, adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session (Venice and online, 15-16 October 2021), CDL-AD (2021)032.

Opinion on three draft laws implementing the constitutional amendments on Judiciary, adopted by the Venice Commission at its 132nd Plenary Session (Venice, 21-22 October 2022), CDL-AD (2022)030.

Opinion on two draft laws implementing the constitutional amendments on the prosecution service, adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16-17 December 2022), CDL-AD (2022)042.

Follow-up Opinion on three revised draft Laws implementing the constitutional amendments on the Judiciary of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16-17 December 2022), CDL-AD (2022)043.

Opinion on the Provisions on the Judiciary in the Draft Constitution of the Republic of Serbia adopted by the Venice Commission at its 64th Plenary Session (Venice, 21-22 October 2005), CDL-AD (2005)023.

Opinion on Rules of Procedure on Criteria and Standards for the Evaluation of the Qualification, Competence and Worthiness of Candidates for Bearers of Public Prosecutor's Function of Serbia adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009), CDL-AD (2009)022.

Prosecutors of the Republic of Serbia and the Rulebook on Disciplinary Proceedings and Disciplinary Report on European standards as regards the Independence of the Judicial System,

Part II – Prosecution Service, adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, (Venice, 17-18 December 2010), CDL-AD(2010)040, 3rd January 2011, 86.

Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system, adopted by the Committee of Ministers on 19th September 2012 at the 1151st meeting of the Ministers' Deputies, [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805c9d19%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805c9d19%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}), 8. март 2023. године.

Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6th October 2000.

Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011), CDL-AD (2011)003rev.

Responsibility of Judges of the Republic of Serbia - Eccu – Pacs Serbia-TP7-2013, November 2013.

Judicial appointment report, adopted by the Sub-Commission on the Judiciary (Venice, 14th March 2007), CDL-JD (2007)001rev-e, 15th March 2007.

Resolution 17/2 of The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice: Strengthening the rule of law through improved integrity and capacity of prosecution services, 18th April 2008, ICC Legal Tools Base, <https://www.legal-tools.org/doc/455230>, 05. април 2023. године.

Resolution (90) 6 of the Committee of Ministers of the Council of Europe no. (90) 6 on a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law, 10th May 1990), https://www.cvce.eu/en/obj/resolution_90_6_of_the_committee_of_ministers_of_the_council_of_europe_10_may_1990-en-b50b1c6a-7209-440c-b0e1-dcdd836b404f.html, 19. фебруар 2024. године.

Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016).

Interim report on the constitutional situation of the Federal Republic of Yugoslavia, adopted by the Venice Commission, at its 18th Plenary Meeting (Venice, 19-20 October 2001), CDL-INF (2001) 23.

Secretariat memorandum - Compatibility of the draft amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary of Serbia, taken note of by the Venice Commission at its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018), CDL-AD (2018)023.

Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Caracas, Venezuela, 25 August - 5 September 1980.

The role of Public Prosecution in the criminal justice system, Recommendation Rec (2000)19, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6th October 2000, 10.

The Standards of Professional Responsibilities and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors, approved by the IAP in 1999, [https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)](https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)), 07. фебруар 2022. године.

The Status and Role of Prosecutors, A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide, Criminal Justice Handbook series, New York 2014, 3.

Urgent opinion on the revised draft constitutional amendments on the judiciary, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 24th November 2021, endorsed by the Venice Commission at its 129th Plenary Session (Venice and online, 10-11 December 2021), CDL-AD (2021)048.

ПРОПИСИ

Неважећи прописи

Закон о војном тужилаштву – ЗВТ из 1946. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 104/46.

Закон о војном тужиоштву – ЗВТ из 1955. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 11/55.

Закон о војном тужилаштву – ЗВТ из 1976. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/76.

Закон о војном тужиоцу, *Службени лист СРЈ*, бр. 11/95.

Закон о државном тужиоштву Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 73/29.

Закону о јавном тужиоштву – ЗЈТ из 1946. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 60/46, 77/46, 51/54.

Закон о јавном тужиоштву – ЗЈТ из 1954. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 51/54 од 8. децембра 1954. (исправка 57/54, 15/57, 52/61, 53/62).

Закон о јавном тужилаштву СФРЈ – ЗЈТ из 1965. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/65.

Закон о јавном тужилаштву - ЗЈТ СРС из 1977. године, *Службени гласник СРС*, бр. 6/77.

Закон о јавном тужилаштву – ЗЈТ из 1989. године, *Службени гласник СРС*, бр. 45/89.

Закон о јавном тужилаштву – ЗЈТ из 1991. године, *Службени гласник РС*, бр. 43/91, 71/92.

Закон о јавном тужилаштву – ЗЈТ из 2001. године, *Службени гласник РС*, бр. 63/01, 42/02, 39/03, 44/04, 61/05.

Закон о јавном тужилаштву – ЗЈТ из 2008. године, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14, 117/14, 106/15, 63/16.

Закон о кривичном поступку – ЗКП из 1948. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 97/48.

Законик о кривичном поступку – ЗКП из 1953. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 40/53, 30/62, *Службени лист СФРЈ*, бр. 23/67, 50/67, 54/70, 6/73.

Закон о кривичном поступку – ЗКП СФРЈ из 1977. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, *Службени лист СФРЈ*, бр. 14/85, 74/87, 57/89, 3/90 и *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92, 24/94.

Закон о кривичном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр. 26/86, 74/87, 57/89, 3/90 и *Службени лист СРЈ*, бр. 27/97, 24/94.

Законик о кривичном поступку – ЗКП из 2001. године, *Службени лист СРЈ*, бр. 70/01, 68/02, *Службени гласник РС*, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 72/09, 76/10.

Законик о кривичном поступку – ЗКП из 2006. године, *Службени гласник РС*, бр. 46/06.

Законик о судском кривичном поступку за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, *Службене новине*, бр. 45/29.

Закон о обуци судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и судијских и тужилачких помоћника, *Службени гласник РС*, бр. 46/05.

Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, *Службени гласник РС*, бр. 61/05.

Закон о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине, *Службени гласник РС*, бр. 67/03.

Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, *Службени гласник РС*, бр. 42/02.

Закон о преузимању надлежности војних судова, војних тужилаштава и војног правобранилаштва, *Службени гласник РС*, бр. 137/04.

Закон о Савезном јавном тужилаштву – СЈТ из 1974. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 21/74.

Закон о Савезном државном тужиоцу – ЗСДТ из 1992. године, *Службени лист Савезне Републике Југославије*, бр. 27/92.

Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12, 121/12, 124/12, 101/13, 111/14, 117/14, 40/15, 63/15, 106/15, 63/16, 47/17.

Национална стратегија реформе правосуђа *Службени гласник РС*, бр. 44/06.

Одлука о установљењу и надлежности Јавног тужиоца Демократске Федеративне Југославије, *Службени лист ДФЈ*, бр. 4/45.

Правилник о унутрашњој организацији и пословању јавних тужилаштава из 1966. године ПОПЈТ - *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/66.

Упутства за рад иследних органа УДБ од 06. јуна 1947. године.

Устав Књажевства Србије из 1835. године, тј. Сретењски устав.

Устав Федеративне Народне Републике Југославије – Устав ФНРЈ, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 10/46.

Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти – Уставни закон из 1953. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 3/53.

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије - Устав СФРЈ из 1963. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 14/63, Амандман бр. 4, *Службени лист СФРЈ*, бр. 18/67 и Амандман бр. 16, *Службени лист СФРЈ*, бр. 55/68, Уставни амандмани XX до XLII, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/71.

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије - Устав СФРЈ из 1974. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 9/74; Уставни амандман II из 1981. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 38/81.

Устав Социјалистичке Републике Србије - Устав СРС, *Службени гласник Социјалистичке Републике Србије*, бр. 8/74.

Устав Републике Србије из 1990. године - Устав РС из 1990. године, *Службени гласник РС*, бр. 1/90.

Устав Савезне Републике Југославије - Устав СРЈ из 1992. године, *Службени лист СРЈ*, бр. 1/92, 34/92, 29/00.

Уставна повеља Србије и Црне Горе, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/03, Закон за спровођење Уставне повеље, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/03.

Прописи који су важили за време ванредног стања

Закон о важењу уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања и које је Народна скупштина потврдила, *Службени гласник РС*, бр. 65/20.

Наредба о забрани окупљања у Републици Србији на јавним местима у затвореном простору, *Службени гласник РС*, бр. 39/20.

Наредба о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 34/20.

Наредба о радном времену за време неповољне епидемиолошке ситуације током трајања заразне болести COVID-19 *Службени гласник РС*, бр. 22/21, 23/21, 25/21.

Одлука о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу, *Службени гласник РС*, бр. 23/20, 24/20, 27/20, 28/20, 30/20, 32/20, 35/20, 37/20, 38/20, 39/20, 43/20, 45/20, 48/20, 49/20, 59/20, 60/20.

Одлука о проглашењу ванредног стања, *Службени гласник РС*, бр. 29/20.

Уредба о мерама за време ванредног стања, *Службени гласник РС*, бр. 31/20, 36/20, 38/20, 39/20, 43/20, 47/20, 49/20.

Уредба о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије *Службени гласник РС*, бр. 39/20.

Уредба о мерама за време ванредног стања, *Службени гласник РС*, бр. 53/20.

Уредба о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-10, *Службени гласник РС*, бр. 151/20, 152/20, 153/20, 156/20, 158/20, 1/21, 17/21, 19/21, 22/21, 29/21.

Важећи прописи

Бечка конвенција о дипломатским односима, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 2/64.

Бечка конвенција о конзуларним односима, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 5/66.

Закон о амнестији, *Службени гласник РС*, бр. 107/12.

Закон о држављанству, *Службени гласник РС*, бр. 135/04, 90/07, 24/18.

Закон о ванпарничном поступку, *Службени гласник СРС*, бр. 25/82, 48/88, *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15, 106/15, 14/22.

Закон о Високом савету тужилаштва - ЗВСТ, *Службени гласник РС*, бр. 10/23.

Закон о ознакама географског порекла, *Службени гласник РС*, бр. 18/10, 44/18.

Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/09, 52/21.

Закон о јавном информисању и медијима - ЗИМ, *Службени гласник РС*, бр. 92/23.

Закон о јавном реду и миру – ЗЈРМ, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18.

Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 91/19.

Закон о јавном тужилаштву – ЗЈТ из 2023. године, *Службени гласник РС*, бр. 10/23.

Законик о кривичном поступку – ЗКП, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19.

Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, *Службени гласник РС*, бр. 85/05.

Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима - ЗМППКС, *Службени гласник РС*, бр. 20/09.

Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/10.

Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, *Службени гласник РС*, бр. 32/13, 94/16, 35/19.

Закон о облигационим односима - ЗОО, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93, *Службени гласник РС*, бр. 18/20.

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18, 2/23.

Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала - ЗОНВТК, *Службени гласник РС*, бр. 61/05, 104/09, 10/23, 10/23.

Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције - ЗОНДООКТК, *Службени гласник РС*, бр. 94/16, 87/18, 10/23.

Закон о организацији надлежности државних органа у поступку за ратне злочине - ЗОНДОРЗ, *Службени гласник РС*, бр. 67/03, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11, 6/15, 10/23.

Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13, 74/13, 55/14, 87/18, 18/20, 10/23.

Закон о пензијском и инвалидском осигурању - ЗПИО *Службени гласник РС*, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 30/10, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14

Закон о полицији - ЗоП, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18, 87/18.

Закон о пореском поступку и пореској администрацији - ЗПППА, *Службени гласник РС*, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 63/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12, 92/12, 47/13, 108/13, 68/12, 105/14, 91/15, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19, 144/20, 96/21, 138/22, 94/24, 109/25.

Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 1/10.

Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/13.

Закон о потврђивању Конвенције УН против транснационалног организованог криминала и допунских протокола- КТОК, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/01.

Закон о потврђивању Међународне конвенције о сузбијању тероризма, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/02.

Закон о Правосудној академији, *Службени гласник РС*, бр. 104/09, 32/14, 106/15.

Закон о прекршајима - ЗоП, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16, 98/16, 91/19, 91/19, 112/22.

Закон о привредним преступима - Зпп, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, 36/77, 14/85, 10/86, 74/87, 57/89, 3/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96, 64/01, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

Закон о ратификацији Другог додатног протокола уз Европску конвенцију о међусобном пружању правне помоћи у кривичним стварима, *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори*, бр. 2/06.

Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода - ЕКЉП, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/03.

Закон о ратификацији Конвенције Савета Европе о спречавању мучења и нечовечних и понижавајућих поступака и кажњавања, измењене и допуњене Протоколом 1 и Протоколом 2 уз Конвенцију, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/03.

Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 12/05.

Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 14/90.

Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/71.

Закон о спречавању насиља у породици - ЗСН, *Службени гласник РС*, бр. 94/16, 10/23.

Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Службени гласник РС*, бр. 117/17, 91/19, 153/20, 92/23, 94/24, 19/25.

Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.

Закон о управним споровима - ЗС, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.

Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 10/23.

Закон о Уставном суду - ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 109/07, 99/11, 18/13, 40/15, 103/15, 10/23, 92/23.

Закон о царинској служби, *Службени гласник РС*, бр. 95/18, 144/20.

Законик о кривичном поступку – ЗКП, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21, 62/21.

Кривични законик – КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19.

Породични закон - ПЗ, *Службени гласник РС*, бр. 18/05, 72/11, 6/15.

Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/12.

Правилник о дисциплинским органима Високог савета тужилаштва и дисциплинском поступку - ПДОДП, *Службени гласник РС*, бр. 33/24.

Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата и поступку за избор главног јавног тужиоца и јавног тужиоца и

предлагање кандидата за избор Врховног јавног тужиоца - ПКМИЈТ, *Службени гласник РС*, бр. 37/24.

Правилник о критеријумима и показатељима вредновања рада главног јавног тужиоца и јавног тужиоца - ПКМВР, *Службени гласник РС*, бр. 33/24, 45/24.

Правилник о полагању испита за проверу стручности и оспособљености кандидата који се први пут бира или предлаже за избор на јавнотужилачку функцију - ППИПИ, *Службени гласник РС*, бр. 37/24.

Правилник о поступању Високог савета тужилаштва у вези са непримереним утицајем на рад носиоца јавнотужилачке функције и јавно тужилаштво - ПВСТНУ, *Службени гласник РС*, бр. 1/24.

Правилник о управи у јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 10/25.

Тарифа о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката, *Службени гласник РС*, бр. 43/23.

Устав Републике Србије - УРС, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, 115/21, 16/22.

Прописи страних држава

Република Италија

Декрет са законском снагом бр.345 од 29. октобра 1991, GU – *Службени гласник*, бр. 304/91.

Закон о јавном тужилаштву – (Estatuto do Ministerio Publico) бр. 60/98 од 27. августа 1998. године.

Законик о кривичном поступку – ЗКПИ (Codice di procedura penale), *Службени гласник Републике Италије*, бр. 250/88 од 22. септембра 1988. године, п. 447, последњи пут измењен Законом п. 137 од 01. октобра 2024. године.

Закон против мафије – ЗпМ (Codice Antimafia) у верзији од 06. септембра 2021. године, D.Lgs. – законодавни декрет бр. 159) са изменама које су последње унете Законом бр. 75 од 22. јуна 2023. године, са изменама бр.112е од 10. августа 2023. године, и бр.123 од 15. септембра 2023. године, италијански закони, <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/07/24/codice-antimafia-edizione-giugno-2014>, 06. јун 2024. године.

Закон о реформи правосудног система од 25. јула 2005, п. 150, GU – *Службени гласник*, бр. 175 од 29. јула 2005. године, ванредно издање бр. 134, <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-07-29&atto.codiceRedazionale=005G0177&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=0&qId=&tabID=0.7417742593560512&title=lbl.dettaglioAtto>, 07. јун 2024. године.

Устав Италије - УИ (Costituzione della Repubblica Italiana) измењен уставним законом од 26. септембра 2023. године, бр.1, *Службени лист* бр.235 од 07. октобра 2023. године.

Република Литванија

Устав Републике Литваније, одобрен од стране грађана на референдуму 25. октобра 1992. и измењен 20. марта 2003. године, по.IX-1379, <https://e->

seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvvpvg&documentId=TAIS.211295&category=TAD, 05.10.2024. године.

Португалска Република

Закон о јавном тужилаштву - ЗЈТП бр.68/19, *Републички гласник* бр. 163/19, серије I од 27. августа 2019. године, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2019-127728219>, 20. новембар 2023. године.

Закон о кривичном поступку - ЗКПП, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1987-34570075>, 10. децембар 2023. године.

Закон о криминалној политици бр. 51/2023 од 28. августа 2023. године, *Републички гласник* бр. 166/2023, Серије I од 28. августа 2023. године, <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/51-2023-220949538>, 26. март 2025. године.

Устав Португалије из 1976. године - УП, који је ступио на снагу 25. априла 1976. године и измењен је до данас 7 пута уставним законима бр. 1/82, 1/89, 1/92, 1/97, 1/01, 1/04, 1/05, <https://www.cne.pt/content/constituicao-da-republica-portuguesa>, 19. новембар 2023. године.

Савезна Република Немачка

Закон о кривичном поступку – SPO (Strafprozessordnung der Bundesrepublik Deutschland, у верзији објављеној 7. априла 1987. године, *Савезни службени лист* I.S. 1074, 1319, последњи пут измењен у чл. 1 Закона од 12. јула 2024. године, *Савезни службени лист* 2024 I.бр.234.

Закон о несталима - VerschG (Verschollenheitsgesetz), у верзији објављеној 04. јула 1939, последњи пут измењен у чл.182 Закона од 31. августа 2015. године, *Савезни службени лист* 2015 I.S.1474.

Закон о прекршајима – OwiG (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten), у верзији објављеној 19. фебруара 1987, *Савезни службени лист* I.S. 602, последњи пут измењен у чл.10 Закона од 12. јула 2024. године, *Савезни службени лист* 2024 I, бр.234.

Закон о пореском саветовању - StBerG (Steuerberatungsgesetz), у верзији објављеној 04. новембра 1975. године, *Савезни службени лист* I.S. 2735, последњи пут измењен у чл. 3 Закона од 17. јануара 2024. године *Савезни службени лист* 2024 I.бр.12.

Закон о реорганизацији и модернизацији савезне службе - DNeuG (Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts, Dienstrechtsneuordnungsgesetz) у верзији објављеној 05. фебруара 2009. године, *Савезни службени гласник* I.S. 160.

Закон о судијама – DriG (Deutsches Richtergesetz) у верзији објављеној 08 септембра 1961, *Савезни службени гласник* I.S.713, последњи пут измењен у чл. 2 од 20. децембра 2023. године, *Савезни службени гласник* 2023 I. бр.389.

Закон о уређењу статуса службеника (Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern) у верзији објављеној 17. јуна 2008, *Савезни службени гласник* I.S. 1010, последњи пут измењен у чл. 5 Закона од 20. децембра 2023. године, *Савезни службени гласник* 2023 I. бр.289.

Закон о уређењу правосуђа - GVG (Gerichtsverfassungsgesetz) у верзији од 09. маја 1975. године *Савезни службени лист* I.S.1077, последњи пут измењен чл.3 Закона од 16. јула 2024. године, *Савезни службени лист* I.2024 I.Nr.240.

Закон о уређењу статуса службеника – Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern у верзији објављеној 17. јуна 2008, *Савезни службени гласник* I.S. 1010, последњи пут измењен у чл. 5 Закона од 20. децембра 2023. године, *Савезни службени гласник* 2023 I. бр.289.

Кривични законик у верзији објављеној 15. маја 1871. године, *Савезни службени гласник* I.S. 3322, последњи пут измењен у чл.1 од 24. јула 2024, *Савезни службени лист* 2024 I.213.

Порески законик (Abgabenordnung) од 01. октобра 2002. године, верзији објављеној као пречишћен текст у *Савезном службеном листу* I.S. 3866, 2003 I.S.61, последњи пут измењен чл. 8а Законика 19. јула 2024. године, *Савезни службени лист* 2024 I.бр.245.

Устав за Савезну Републику Немачку - GG (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) од 23. маја 1949. године у верзији објављеној као пречишћен текст у *Савезном службеном листу*, део III, класификација број 100-1, последња измена чланом 1 Закона од 29. септембра 2020. године, *Савезни службени лист* I. S. 2048.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Интернет презентација Медијског јавног сервиса и вест на тему „Корона вирус у Србији – кршење самоизолације – притвор“
https://www.rts.rs/page/stories/ci/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%81/story/3131/koronavirus-u-srbiji/3895278/krsenje-samoizolacije-pritvor.html?fbclid=IwAR05TPDWQW4_a1lJwNRhMlvZuQO7fHnF693Q_AEtxo4FsnYZ2kEsDteML64, 24. март 2021. године.

Интернет презентација Народне скупштине и дискусија поводом посланичких питања,
http://www.parlament.gov.rs/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B0_%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%9A%D0%B0_%D1%83_%D0%BC%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%83.40714.43.html, 30. март 2021. године.

Интернет презентација Републичког јавног тужилаштва - Годишњи извештај о раду тада Републичког јавног тужилаштва за 2017. годину,
http://www.rjt.gov.rs/docs/SKMBT_C65218033011140_2.pdf, 17. јануар 2019. године.

Интернет презентација Републичког јавног тужилаштва, опште обавезно упутство О.бр.2/20,
<http://www.rjt.gov.rs/assets/O%202-20.pdf>, 02. март 2021. године.

Интернет презентација Републичког јавног тужилаштва, опште обавезно упутство О.бр.3/20,
<http://www.rjt.gov.rs/assets/O%203-20.pdf>, 02. март 2021. године.

John Locke, Second Treatise on Civil Government, 1960, chapter XII, sect. 143,
<https://english.hku.hk/staff/kjohnson/PDF/LockeJohnSECONDTREATISE1690.pdf>, 05. јануар 2025. године.

Програм за борбу против трговине људима у Републици Србији за период од 2024. до 2029. године, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php>, 27. јануар 2019. године.

ОСТАЛИ ДОКУМЕНТИ

Европски комитет за проблем кривичних дела, CDPC, Синтеза одговора на питања о статусу и улози јавног тужилаштва, PC-PR (97) 1 REV 5 од 10.11.2000. године, 52, <https://rm.coe.int/09000016809277ab>, 20. новембар 2022. године.

Експертско мишљење о Правилнику о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Ецсу – Расс Serbia-TP7 из новембра 2013. године.

Извештај Владе РС, Савета за борбу против корупције 72.бр:700-00-3178/14 од 17.04.2014. године.

Извештај Влади Србије о посети Србији коју је извршио Европски комитет за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања од 09. до 19. марта 2021. године, 25, <https://rm.coe.int/1680a5c8a6>, 28. август 2023. године.

Јавни тужιοици у другим државама – упоредно-правни приказ организације, надлежности и функција, Центар за мир и развој демократије, Београд 2006.

Јавнотужилачки приручник, друго, измењено и допуњено издање, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије (ур. Милан Шкулић), Београд 2009.

Приручник о заједничким истражним тимовима, GIZ у оквиру пројекта „IPA 2010 – Борба организованог криминала и корупције – Јачање тужилачке мреже“, Београд, 2014.

Приручник о заједничким истражним тимовима, GIZ у оквиру пројекта „IPA 2010 – Борба организованог криминала и корупције – Јачање тужилачке мреже“, Београд, 2014.

Регистар правних прописа објављених у Службеном листу СФРЈ 1946-1963, Савремена администрација, Београд 1964.

Специјални извештај УН за питања независности судија и тужилаца, Годишњи извештај Комисији за људска права УН, УН. Док. А/HRC/20/19, 07. јун 2012. године.

8. БИОГРАФИЈА

Гордана Крстић је рођена 20. децембра 1985. године у Руми, где је завршила Основну школу и Гимназију. Правни факултет Универзитета у Београду је уписала школске 2004/2005. године, а дипломирала је дана 06. фебруара 2009. године, са просеком 9,39. Школске 2009/2010. године уписала је мастер студије на међународном правном модулу, које је завршила дана 24. маја 2011. године са просечном оценом 9,25 након одбране мастер рада на тему „Предлог за реформу Уједињених нација са посебним освртом на Савет безбедности“.

Школске 2017/2018. године уписала је докторске студије - уставноправни модул на матичном факултету. Положила је у досадашњем току докторских студија, на првој и другој години следеће испите: Методе научно-истраживачког рада, са оценом 9, први усмени део докторског испита (Уставно право, Политички систем и Људска права) са оценом 9 и други усмени део докторског испита (Парламентарно право и Право локалне самоуправе), са оценом 10, остваривши укупну просечну оценом 9,33, те успешно одбранила семинарски рад под називом „Државно веће тужилаца као гарант јавнотужилачке самосталности“.

Након завршених основних студија дана 18. јуна 2009. године започела је обављање приправничког стажа у тада Окружном јавном тужилаштву у Београду, одакле је упућена на рад у Друго општинско јавно тужилаштво у Београду. Даном 10. септембра 2010. године засновала је радни однос у Првом основном јавном тужилаштву у Београду на радном месту тужилачки приправник. Правосудни испит положила је у целости у септембру 2011. године. У периоду од 01. јула 2012. до 30. септембра 2014. године била је запослена на радном месту тужилачки помоћник у Првом основном јавном тужилаштву у Београду. У периоду од 01. октобра 2014. године до 15. априла 2018. године била је запослена у Тужилаштву за организовани криминал на радном месту за послове обраде предмета. Даном 16. априла 2018. године изабрана је за заменика јавног тужиоца у Другом основном јавном тужилаштву у Београду, где је радила до 04. јуна 2024. године када је изабрана за јавног тужиоца у Вишем јавном тужилаштву у Београду, где и сада ради у Посебном одељењу за борбу против високотехнолошког криминала. Учествовала је на семинарима и стручним расправама у земљи и иностранству.

Говори енглески и немачки језик, служи се шпанским и португалским језиком.

Написала је и објавила следеће научне и стручне радове:

- „Злостављање и мучење од стране полицијских службеника из угла јавног тужилаштва“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2024, vol.LVIII, бр.3 (697-718);
- „Однос медија и јавног тужилаштва у кривичном поступку“, *Медији, казнено право и правосуђе* (ур. Ј. Костић, М. Матић Бошковић), Београд 2024, (215-233);
- „Негативне јавнотужилачке одлуке“, *Две деценије реформе казног законодавства: искуства и поуке* (ур. В. Турањанин, Д. Чворовић), Златибор, септембар 2023. године, (581-597);
- „Положај малолетног оштећеног у кривичном поступку“, *Дјеца и малолетници као учиниоци и жртве кривичних дјела – законодавни и институционални оквир* (ур. М. Н. Симовић, Н. Грбић Павловић), Бања Лука, 26-27. април 2024. године, (271-285);

- „Новине у регулисању уставног положаја јавног тужилаштва са посебним освртом на самосталност“, *Правне празнине и пуноћа права*, том IV, 28. октобар 2023. године, (373-395);
- „Хитне мере за спречавање насиља у породици у Републици Србији“, *Упоредна анализа прекршајној законодавства у БиХ и регији* (ур. Д. Ерделић), Бијељина, 18-20. мај 2023. године, (65-79);
- „Сузбијање незаконите трговине културним добрима“, *Crimen*, 1/2023, (97-113);
- „Процесноправни аспект права на живот“, *Билтен Републичког јавног тужилаштва*, 1/2022 (102-108);
- „Количина опојне дроге као правична граница криминалне зоне у српском и немачком кривичном законодавству“, *Судски поступак – правда и правичност*, (ур. Ј. С. Перовић Вујачић), Копаоник, 2022, том I, (111-126);
- „Измене Кривичног законика и практичне последице“, *Отворена питања међународног кривичног права и реформа кривичног права Србије* (ур. Срето Ного), Златибор, 01-05.06.2022. године, (390-403);
- „Поступање јавног тужилаштва у прекршајном поступку“, *Упоредна анализа прекршајној законодавства у БиХ и регији* (ур. Д. Ерделић), Бијељина, 24-26. мај 2022. године, (177-191);
- „Conditional Release: possibilities and obstacles in Serbia and the Netherlands“ коауторски рад, *Journal of Criminology and Criminal Law*, vol.60, 1/2022, (39-60);
- „Јавно тужилаштво у ванредном стању“, *Изазови међународног права* (ур. Срето Ного), 12-16.05.2021. године, Тара, (221-235);
- „Допринос јавног тужилаштва унификацији права“, *Унификација права и правна сигурност* (ур. Ј. С. Перовић Вујачић), Београд, 2020, том IV, (95-114),
- „Јавни тужилац као орган и странка у кривичном поступку – овлашћења и њихов практичних домаћај?“, *Liber amicorum prof.dr Milenko Kreća*, (ур. Срето Ного), Тара, септембар 2020. године, (568-581);
- „Државно веће тужилаца у Републици Србији –de lege lata и de lege ferenda“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3/4, 2019, (141-162);
- „Републички јавни тужилац – између политике и права – шта односи превагу?“ *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 83/2019, год. LVII, (285-308);
- „Одузимање имовине проистекле из кривичног дела у српском правном поретку – мањкавости законске регулативе и практични ефекти“, *Свеске за јавно право*, бр. 34/2018, (37-51);
- „Концепт притвора у судској пракси“, *Crimen*, 1/2018, 71-102;
- „Специјализација државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције са посебним освртом на однос између јавног тужилаштва и полиције“, *Журнал за криминалистику и право*, vol.22, по.3, 2017, (67-88);
- „Заштита жртве у српском и португалском кривичном законодавству“, *Страни правни живот*, 3/2017, (171-190);
- „Бесплатна правна помоћ у Републици Србији“, *Свеске за јавно право*, 26/2016, (49-62);
- „Тужилачки помоћници у Републици Србији – правни положај и перспективе“, *Свеске за јавно право*, 25/2015, (62-72);
- „Вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у Републици Србији“, *Свеске за јавно право*, 20/2015, (50-58).

Прилог 1

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Гордана Крстић
Број индекса: ДС 27/2017

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом „Јавно тужилаштво у систему поделе власти“

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршила ауторска права и користила интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 05. фебруар 2026. године

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Гордана Крстић

Број индекса: ДС 27/2017

Студијски програм: уставноправни

Наслов рада: Јавно тужилаштво у систему поделе власти

Ментор: проф. др Владан Петров, Правни факултет Универзитета у Београду

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предала ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 05. фебруар 2026. године

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом: Јавно тужилаштво у систему поделе власти, која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предала сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучила.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 05. фебруар 2026. године

1. **Ауторство.** Дозвољаваје умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваје умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваје умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваје умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваје умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваје умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.