

**Analiza ustavnog položaja  
javnog tužilaštva u Republici Srbiji sa  
preporukama za njegovo unapređenje**



---

Analiza ustavnog položaja  
javnog tužilaštva u Republici Srbiji sa  
preporukama za njegovo unapređenje

---

decembar 2016. godine

**Prirjeđivač:**

Beogradski centar za ljudska prava

**Izdavač:**

Misija OEBS-a u Srbiji

**Autori:**

Dr Bosa Nenadić, Dr Miodrag Majić, Dr Goran Ilić,

**Urednici:**

Ana Trkulja, Gojko Pantović, Dušan Pokuševski

**Dizajn:**

comma | communications design

**Štampa:**

Fiducia 011 Print

**Tiraž:**

500 primeraka

ISBN 978-86-6383-048-6

Objavljivanje Analize pomogla je Misija OEBS-a u Srbiji.  
Stavovi izrečeni u knjizi pripadaju isključivo autorima i  
ne predstavljaju nužno stav Misije OEBS-a u Srbiji.

---

---

# Sadržaj

Predgovor	9
Uvod	10
1. Istorijat javnog tužilaštva u Srbiji	11
2. Ustavni položaj, nadležnost i uređenje javnog tužilaštva u Republici Srbiji	15
3. Samostalnost i/ili nezavisnost javnog tužilaštva?	20
3.1 Samostalnost i nezavisnost – razumevanje pojmova	20
3.2. Realna ostvarenost principa samostalnosti	22
3.3. Da li je potrebno „približiti“ položaj javnih tužilaca i sudija?	24
3.4. Preporuke	26
4. Izbor Republičkog javnog tužioca, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca	28
4.1. Izbor Republičkog javnog tužioca	28
4.1.1. Izbor RJT dvotrećinskom (ustavnom) većinom narodnih poslanika Narodne skupštine	29
4.1.2. Izbor RJT od strane DVT	30
4.2. Izbor javnih tužilaca	31
4.3. Izbor zamenika javnih tužilaca	31



5. Mandat i prestanak mandata Republičkog javnog tužioca, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca	33
5.1. Mandat RJT	33
5.2. Prestanak funkcije RJT	33
5.2.1. Obaveza nastavljanja vršenja dužnosti i nakon isteka mandata RJT	34
5.3. Mandat javnog tužioca	35
5.4. Reizbor javnog tužioca	35
5.5. Prestanak funkcije javnog tužioca	35
5.6. Mandat zamenika javnog tužioca	36
5.7. Prestanak funkcije zamenika javnog tužioca	36
6. Položaj, sastav i način izbora članova Državnog veća tužilaca	37
7. Odgovornost nosilaca javnotužilačke funkcije	41
7.1. Politička odgovornost	41
7.2. Odgovornost po osnovu vrednovanja rada	42
7.2.1. Odgovornost zamenika javnog tužioca	42
7.2.2. Odgovornost javnog tužioca	45
7.3. Disciplinska odgovornost	46
7.4. Odgovornost za štetu	47
7.5. Preporuke	48
8. Odnos javnog tužilaštva i policije	50
8.1. Postojeći mehanizmi uticaja javnog tužioca na rad policije	51
8.2. Preporuke	53

---

---

9. Komparativni prikaz ustavnog položaja javnog tužilaštva u Srbiji, Crnoj Gori, Hrvatskoj i Portugalu	55
Status i nadležnost tužilaštva	55
Ustavom proklamovana nezavisnost	56
Ustavom proklamovana samostalnost	56
Razrešenje dužnosti glavnog tužioca	60
Razrešenje tužilaca	62
Imenovanje zamenika tužioca	62
Dužina trajanja mandata zamenika tužilaca	63
Trajanje mandata članova	65
Sastav Tužilačko–pravosudnog tela	65
Razrešenje/prestanak funkcije članova tužilačkog tela	66
Nadležnost tužilačkog tela	67
10. Preporuke	69
Položaj i nadležnost javnog tužilaštva	69
Alternativno:	69
Alternativno	69
Republički javni tužilac	69
Izbor	70
Mandat i prestanak funkcije	70
Javni tužioci	71
Izbor javnih tužilaca	71
Mandat i prestanak funkcije javnih tužilaca	71
Zamenici javnih tužilaca	72
Izbor zamenika javnih tužilaca	72
Mandat i prestanak funkcije zamenika javnih tužilaca	72
Odgovornost nosilaca javnotužilačke funkcije	73
Položaj, sastav i izbor Državnog veća tužilaca	73
Nadležnost Državnog veća tužilaca	75
Odnos tužilaštva i policije	76
Ostalo	76





---

---

## Predgovor

Tekst Analize ustavnog položaja javnog tužilaštva u Republici Srbiji sa preporukama za njegovo unapređenje nastao je kao rezultat aktivnosti na projektu Beogradskog centra za ljudska prava koji je podržala Misija OEBS-a u Srbiji.

Dokument su sačinili eksperti dr Bosa Nenadić, sudija Ustavnog suda Srbije, dr Miodrag Majić, sudija Apelacionog suda u Beogradu i dr Goran Ilić, zamenik Republičkog javnog tužioca, uz pomoć pravnog tima Beogradskog centra za ljudska prava. S obzirom na različite poglede na uređenje ustavnog položaja javnog tužilaštva, angažovani eksperti su povodom određenog broja pitanja imali slična mišljenja i zauzimali ista stanovišta, dok povodom nekih drugih pitanja, odnosno rešenja, nije bilo moguće postići saglasnost. S tim u vezi, preporuke za unapređenje ustavnog položaja javnog tužilaštva formulisane su alternativno – kao rešenje za konkretno pitanje ponuđen je jedan ili više odgovora.

Nakon što je sačinjen tekst nacrtu analize, u cilju uključenja stručne javnosti u proces izrade konačnog teksta analize održana su četiri okrugla stola u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu, na kojima je nacrt analize predstavljen. Na okruglim stolovima više od 100 učesnika – predstavnika Ministarstva pravde, Republičkog javnog tužilaštva, Državnog veća tužilaca, Tužilaštva za organizovani kriminal, Tužilaštva za ratne zločine, apelacionih javnih tužilaštava, viših javnih tužilaštava, osnovnih javnih tužilaštava, apelacionih sudova, viših i osnovnih sudova, državnih organa, advokata, strukovnih udruženja, organizacija civilnog društva i nezavisnih eksperata – iznelo je svoje komentare i predloge za izmene i dopune teksta analize koji su bili od velike koristi prilikom izrade konačnog teksta analize. Svi komentari i predlozi analizirani su s dužnom pažnjom, nakon čega je tekst izmenjen i dopunjen.

## Uvod

Kao odgovor na izazove za unapređenje sistema pravosuđa i pokazatelj spremnosti države da odgovori na zahteve građana za poštovanjem vladavine prava i nezavisnim, nepristrasnim, odgovornim i efikasnim pravosudnim sistemom, Narodna skupština Republike Srbije donela je 1. jula 2013. godine Strategiju reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine. U Strategiji su, između ostalog, izneti nedostaci i problemi koji se odnose na oblast javnog tužilaštva, a kao preduslov sprovođenja reforme prepoznata je i potreba za izmenom ustavnog okvira u delovima koji se odnose na način izbora nosilaca javnotužilačke funkcije i članova Državnog veća tužilaca.

Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine Vlade Republike Srbije (nadalje: Akcioni plan) predviđene su pripreme aktivnosti za izmenu ustavnog okvira u pravcu isključenja Narodne skupštine iz procesa izbora javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca, kao i članova Državnog veća tužilaca. Takođe je predviđena promena sastava Državnog veća tužilaca u pravcu isključenja predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovom telu.

U procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj Uniji Akcionim planom za poglavlje 23, a u skladu s preporukama iz Izveštaja o skriningu, predviđeno je da se izvrši temeljna analiza postojećih rešenja i mogućih amandmana na Ustav imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije i evropske standarde da bi se obezbedile nezavisnost i odgovornost pravosuđa. Navedene promene bi, pored ostalog, trebalo da obezbede da sistem odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca bude nezavisan od političkog uticaja. Takođe, Državno veće tužilaca trebalo bi da bude ojačano, a njegov sastav da bude mešovit i bez učešća Narodne skupštine. U tom smislu jedna od aktivnosti propisana Akcionim planom odnosi se na analizu postojećih odredaba Ustava i predlaganje mogućih izmena.

Ova publikacija nastala je u okviru projekta pod nazivom *Ustavni položaj javnog tužilaštva – analiza i predlozi za izmene* i predstavlja analizu postojećih odredaba Ustava koje se odnose na javno tužilaštvo, s preporukama u kom smeru bi se izmena ustavnog okvira koji uređuje javnotužilačku funkciju mogla kretati. U cilju što celovitijeg sagledavanja sadašnjeg ustavnog položaja javnog tužilaštva i formulisanja predloga nužno je bilo analizirati i zakonski okvir koji uređuje ovu oblast.

---

---

# 1. Istorijat javnog tužilaštva u Srbiji

U pravnom sistemu Srbije optužna funkcija prvi put je izdvojena Zakonikom o postupku sudskom u krivičnim delima iz 1865. godine. Prema ovom zakoniku funkciju krivičnog progona vršile su policijske vlasti ili poseban sudija koji je u sudskom postupku imao ulogu državnog tužioca.

U Kraljevini SHS, a potom i Kraljevini Jugoslaviji, odredbe o državnom tužiocu po uzoru na austrijsko krivično zakonodavstvo unete su u Zakonik o sudskom krivičnom postupku Kraljevine Jugoslavije iz 1929. godine, a iste godine donet je i Zakon o državnom tužilaštvu. Prema ovom zakonu, državno tužilaštvo bilo je ustrojeno kao organ izvršne vlasti s jakom hijerarhijskom organizacijom, koji je odvojen od sudstva. Tužilaštvo je prema ovom zakonu bilo organizovano kao strogo centralizovana magistratura u kojoj su svi članovi državnog tužilaštva bez posebne legitimacije bili ovlašćeni na sve službene radnje državnog tužilaštva. Nadzor nad radom viših državnih tužilaca i vrhovnog tužioca vršio je ministar pravde.<sup>1</sup>

Nakon Drugog svetskog rata, u skladu s odredbama Ustava FNRJ iz 1946. godine, javno tužilaštvo je organizovano kao kontrolno-izvršni organ Narodne skupštine koji ima pravo na podizanje tužbe i žalbe, pravo intervencije u toku sudskog i upravnog postupka, pravo da krivično goni te da podnosi zahteve za zaštitu zakonitosti protiv pravnosnažnih odluka sudova i upravnih organa,<sup>2</sup> kao i da vrši nadzor u cilju pravilnog ispunjavanja zakona od strane svih ministarstava i ostalih njima potčinjenih upravnih organa i ustanova na nivou

---

1 Nezavisnost državnog tužioca definisana je u članu 5 i to samo u odnosu na sudsku vlast tako što su članovi državnog tužilaštva u vršenju svojih dužnosti nezavisni od sudova. Tako su sudovi, prilikom odlučivanja o predmetima od javnog interesa, bili obavezni da pre donošenja odluke saslušaju predloge i izjašnjenje državnog tužioca. Načelo hijerarhije pretpostavljalo je načela devolucije i supstitucije, te mogućnost vršenja službenog nadzora (ovlašćenje nadređenog da pazi da se poslovi uredno vrše, da upućuje niže tužilaštvo na ispunjenje dužnosti, da uklanja zapažene greške i da o bitnim činjenicama podređeni izveštava višu vlast). Nadzor je obuhvatao i pravo vođenja disciplinskog postupka i pravo izricanja disciplinskih mera. Citirano prema *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporednopravna analiza*, Goran Ilić i grupa autora, Beograd 2007, str. 25.

2 *Tužilački i pravosudni saveti: primeri i rešenja iz prakse, sastav, izbor, mandat i nadležnosti saveta*, Ljubiša Dragašević i drugi, Beograd 2009, str. 26.

federacije, republika, službenih lica i svih građana.<sup>3</sup> Ustavom se jemčila nezavisnost u radu javnih tužilaca koji su podređeni samo Javnom tužiocu FNRJ.<sup>4</sup>

Prema Ustavnom zakonu iz 1953. godine javnog tužioca postavljalo je i razrešavalo Savezno izvršno veće, čime se menja položaj tužilaštva: od kontrolno-izvršnog organa Narodne skupštine FNRJ, tužilaštvo postaje organ uprave u širem smislu.<sup>5</sup>

Prema odredbama Ustava SFRJ iz 1963. godine javno tužilaštvo ostaje samostalan organ koji krivično goni učinioce krivičnih dela, ali se funkcija proširuje u pogledu obezbeđenja jedinstvene primene zakona i zaštite zakonitosti, odnosno sprovođenja jedinstvene nacionalne politike u odnosu na kriminalitet.<sup>6</sup> Tužilaštvo je prema odredbama Ustava nezavisno i obavezno da se u radu pridržava zakona i političkih smernica usvojenih od strane Savezne skupštine. Obaveza pridržavanja smernica od strane Savezne skupštine u skladu je sa Ustavom proklamovanim načelom jedinstva vlasti i položajem Skupštine kao najvišeg organa vlasti i organa društvenog samoupravljanja.<sup>7</sup>

Ustavnim amandmanima iz 1971. godine dolazi do federalizacije tužilaštva,<sup>8</sup> a Ustavom SFRJ iz 1974. godine nastavljena je i dosledno sprovedena federalizacija.<sup>9</sup> Javno tužilaštvo definisano je kao samostalni državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih zakonom određenih kažnjivih dela, preduzima zakonom određene mere za zaštitu interesa

- 
- 3 Prema ovom ustavu, tužilaštvo je bilo organizovano na principima stroge centralizacije, gde je prvi tužilac (Javni tužilac FNRJ) odgovarao Narodnoj skupštini FNRJ, a svi ostali tužioci prvom tužiocu. Izuzetak od ovog ustrojstva bili su Vojni tužilac Jugoslovenske narodne armije i ostali vojni tužioci koji su predstavljali posebnu vojno-tužilačku organizaciju, takođe uređenu ustavom.
  - 4 Javnog tužioca FNRJ i njegove zamenike birala je i razrešavala Narodna skupština FNRJ na zajedničkoj sednici Saveznog veća i Veća naroda. Javne tužioce narodnih republika i njihove zamenike imenovao je i razrešavao Javni tužilac FNRJ. Javne tužioce autonomnih pokrajina, autonomnih oblasti, okruga i srezova imenovao je i razrešavao Javni tužilac narodne republike, uz potvrdu Javnog tužioca FNRJ.
  - 5 Menja se osnovna funkcija tužilaštva – umesto nadzora radi pravilne primene zakona od strane svih ministarstava i njima potčinjenih organa i ustanova FNRJ i narodnih republika, službenih lica i svih građana, primarna funkcija tužilaštva postaje gonjenje učinilaca krivičnih dela i privrednih prestupa. Zakon o javnom tužilaštvu iz 1954. godine, polazeći od Ustava, definiše javno tužilaštvo kao samostalan državni organ koji radi u okviru i na osnovu zakona, ali i na osnovu Smernica Saveznog izvršnog veća.
  - 6 Tužilaštvo u znatnoj meri ostaje centralizovan organ, uz uvođenje određenih elemenata decentralizacije. Saveznog javnog tužioca imenuje i razrešava Savezna skupština, a Savezni javni tužilac u saglasnosti sa republičkim izvršnim većem postavlja i razrešava republičke tužioce.
  - 7 Prema članu 163 Ustava „Savezna skupština je najviši organ vlasti i organ društvenog samoupravljanja, u okviru prava i dužnosti federacije“.
  - 8 Nadležnost za imenovanje republičkog javnog tužioca iz nadležnosti Saveznog javnog tužioca prenosi se u nadležnost republičke skupštine, dok se imenovanje i nadležnost ostalih tužilaca na republičkom nivou prepušta na uređivanje zakonskim propisima.
  - 9 Između ostalog, ovim ustavom se određuju položaj i funkcije saveznog javnog tužioca, dok ustavi republika određuju položaj i funkcije republičkih tužilaca.

---

---

društvene zajednice i ulaže pravna sredstva radi zaštite ustavnosti i zakonitosti.<sup>10</sup> Organizacija tužilaštva ostaje zasnovana na principima centralizma i hijerarhijskog ustrojstva.<sup>11</sup>

Prema odredbama Ustava Republike Srbije iz 1990. godine, javno tužilaštvo je samostalni državni organ koji goni učinioce krivičnih dela i drugih zakonom određenih kažnjivih dela, ulaže pravna sredstva radi zaštite ustavnosti i zakonitosti. Javni tužilac ne može biti odgovoran za mišljenje dato u vršenju tužilačke funkcije. Ustav propisuje da javnom tužiocu ne može prestatu funkcija niti može protiv svoje volje biti razrešen, osim u slučajevima koji su predviđeni za prestanak funkcije i razrešenje sudija,<sup>12</sup> a funkcija javnog tužioca je stalna. Nakon donošenja ustava donet je i Zakon o javnom tužilaštvu prema kojem niko nema pravo da utiče na javno tužilaštvo u vršenju njegove ustavne i zakonske funkcije. Republičkog javnog tužioca, zamenike Republičkog javnog tužioca, okružne javne tužioce, zamenike okružnih javnih tužilaca, opštinske javne tužioce i zamenike opštinskih javnih tužilaca bira i razrešava Narodna skupština, a funkcija javnog tužioca i zamenika javnog tužioca je stalna.

Zakonom o javnom tužilaštvu iz 2002. godine preciznije je uređena samostalnost javnog tužilaštva, pa je propisano da niko izvan javnog tužilaštva nema pravo da određuje poslove javnim tužiocima i zamenicima, niti da upravlja njihovim predmetima, a da su tužioci dužni da obrazlože svoje činjenične i pravne stavove samo nadležnom javnom tužiocu.<sup>13</sup> Funkcija javnog tužioca ostaje stalna i njegova dužnost traje neprekidno od prvog izbora do navršenja radnog veka, dok se ukida stalnost funkcije zamenika tužioca koji se bira na period od osam godina i može biti ponovo izabran. Javni tužilac i zamenik bira Narodna skupština, na predlog Visokog saveta pravosuđa.

Odredbama Ustava Republike Srbije iz 2006. godine detaljnije se uređuje položaj javnog tužilaštva i utvrđuju određene garancije od značaja za obezbeđivanje samostalnosti u

---

10 Svoju funkciju tužilaštvo vrši na osnovu ustava i zakona, a skladu sa politikom utvrđenom opštim aktima skupština društvenopolitičkih zajednica. Dužnost i pravo javnog tužilaštva je da obaveštava nadležnu skupštinu o primeni zakona i svom radu.

11 Viši tužilac ima pravo kontrole nad radom nižih tužilaca i pravo izdavanja obavezujućih uputstava i naredbi opšteg i pojedinačnog karaktera. Viši tužilac ovlašćen je takođe da preuzima i vrši svako od pojedinačnih prava koja ima u hijerarhiji niži tužilac (devolucija), kao i da rad na konkretnom predmetu ili vršenje određene radnje poveri nižem tužiocu (supstitucija). Savezni javni tužilac može davati obavezna uputstva republičkom, odnosno pokrajinskom javnom tužiocu i može preuzeti krivično gonjenje u stvarima u kojima federacija određuje krivična dela za koja su nadležna javna tužilaštva u republikama i autonomnim pokrajinama.

12 Prema članu 101 Ustava, sudija ne može biti protiv svoje volje razrešen dužnosti, osim kad je osuđen na krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nepodobnim za vršenje sudijske funkcije, kad nestručno i nesavesno obavlja sudijsku funkciju ili kad trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje sudijske funkcije.

13 Takođe je propisana dužnost javnog tužioca i tužilačkog zamenika da održe poverenje u svoju samostalnost.

radu nosilaca javnotužilačke funkcije.<sup>14</sup> Tako su u tekstu Ustava odredbe o javnom tužilaštvu izdvojene kao posebna celina unutar V dela, koji se odnosi na uređenje vlasti, što govori o intenciji ustavotvorca da napravi jasnu distinkciju između sudova i javnog tužilaštva.<sup>15</sup> Važećim Ustavom javnom tužilaštvu posvećeno je deset članova, čime se može svrstati u ustave koji na detaljan način regulišu ovo pitanje.<sup>16</sup> Ustavnim odredbama ukinuta je stalnost javnotužilačke funkcije, a mandat javnog tužioca vremenski je ograničen na šest godina, uz mogućnost ponovnog izbora. Kao ustavna kategorija uvodi se funkcija zamenika javnog tužioca, koju Ustav iz 1990. godine nije poznavao. Ustavnom materijom sada se uređuje i pitanje izbora Republičkog javnog tužioca (u daljem tekstu: RJT), javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.<sup>17</sup> Ustavom iz 2006. godine uvedeno je Državno veće tužilaca (dalje: DVT), kao samostalni organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom.

---

14 Uporediti: *Tužilački i pravosudni saveti: primeri i rešenja iz prakse, sastav, izbor, mandat i nadležnosti saveta*, Ljubiša Dragašević i drugi, Beograd 2009, str. 34.

15 U Ustavu iz 1990. godine javno tužilaštvo je bilo uređeno u okviru V dela Ustava, koji se odnosio na republičke organe pod naslovom „Sudovi i javna tužilaštva“.

16 Ustav iz 1990. godine uređivao je javno tužilaštvo u svega četiri člana.

17 Rešenja iz važećeg Ustava detaljnije će biti obrađena kroz naredna poglavlja ove publikacije.

---

---

## 2. Ustavni položaj, nadležnost i uređenje javnog tužilaštva u Republici Srbiji

Ustavni položaj javnog tužilaštva predstavlja izuzetno kompleksno pitanje koje proizlazi iz specifičnosti vezanih za javno tužilaštvo kao državni organ kojem, s jedne strane, treba omogućiti da poslove iz svoje nadležnosti obavlja na profesionalan i stručan način, dok je, s druge strane, potrebno uspostaviti sistem državne vlasti koji će biti funkcionalan i zadovoljiti načelo podele vlasti u državama koje do ovog načela drže i kojem teže. Istorijski, tužilaštvo se pojavilo kao segment vlasti neposredno potčinjen vladaru. Za razliku od sudske vlasti, koju danas karakteriše stroga odvojenost od zakonodavne i izvršne vlasti, tužilaštvo je u nekim zemljama ostalo relativno blisko vezano uz izvršnu vlast.

Komparativnom analizom rešenja u evropskom okviru može se konstatovati postojanje različitih rešenja koja uređuju položaj tužilaštva i njegove odnose s drugim organima državne vlasti. S jedne strane, postoje rešenja koja predviđaju potpunu podređenost tužilaštva egzekutivi, dok s druge strane postoje zemlje gde je tužilaštvo samostalno i nezavisno od ostalih grana vlasti. U cilju sagledavanja i upoređivanja različitih rešenja zastupljenih u zemljama u okruženju i šire, i nakon toga pronalaženja najboljih rešenja kako koncipirati i urediti položaj tužilaštva u Srbiji, važno je imati u vidu kontekst svake od zemalja, a pre svega utemeljenost demokratskih vrednosti u konkretnoj državi i njihovo shvatanje u društvu, ostvarivanje osnovnih ljudskih prava i stepen njihove zaštite, i u okviru toga položaj i ulogu institucija kojima je povereno vršenje progona (gonjenja) učinilaca krivičnih dela. Rečju, treba imati u vidu ustavnopravnu kulturu svake zemlje ponaosob. Tako, na primer, podređenost tužilaštva Ministarstvu pravde i njegova ovlašćenja izdavanja obavezujućih instrukcija tužiocima u Nemačkoj ne dovodi u pitanje samostalnost u radu niti nezavisnost tužilaštva – utemeljenost pravne države i poštovanje načela vladavine prava, efikasan sistem zaštite ljudskih prava, značaj javnog mnjenja i profesionalni integritet tužilaca garancija su da nadređeno ministarstvo neće zloupotrebljavati svoja ovlašćenja, odnosno da će u slučaju zloupotrebe odgovorni i odgovarati.

S druge strane, u Italiji na primer, samostalnost i nezavisnost tužilaštva moramo sagledavati u kontekstu višedecenijske povezanosti kriminalnih struktura sa svim nivoima vlasti i visokog stepena korupcije, te se uspostavljanje tužilaštva kao samostalnog i nezavisnog organa javilo kao neophodno u procesu rešavanja tog problema.

Države u kojima demokratsko uređenje postoji kratko, ili gde nema duge tradicije poštovanja ljudskih prava, zemlje opterećene dugotrajnom primenom modela jedinstva državne

vlasti i u kojima koncept podele vlasti zaživljuje, tragaju za različitim rešenjima koja će garantovati samostalnost i nezavisnost u radu tužilačkog mehanizma. Bez jakih ustavnopravnih jemstava, uloga tužilaštva u datim okolnostima ovih zemalja biće obesmišljena.<sup>18</sup>

U pravnom sistemu Republike Srbije javno tužilaštvo je ustavna kategorija. Ustav Srbije u članu 156 uređuje položaj i nadležnost javnog tužilaštva i javno tužilaštvo definiše na tradicionalni način, kao samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kaznenih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Svoju funkciju javno tužilaštvo vrši na osnovu Ustava, zakona, potvrđenog međunarodnog ugovora i podzakonskih akata.

U vezi s nadležnostima javnog tužilaštva izneto je mišljenje da bi nadležnost javnog tužilaštva trebalo proširiti tako što bi se uspostavila obaveza javnog tužilaštva da se stara i o zaštiti ljudskih prava i sloboda.<sup>19</sup>

Iz postojeće definicije možemo zaključiti da javno tužilaštvo ima specifičnu pravnu prirodu, s obzirom na činjenicu da svoju funkciju vrši u okviru krivičnog postupka i van njega – preduzimajući mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Dok je pravna priroda javnog tužilaštva kao državnog organa u vršenju njegovih funkcija van krivičnog postupka nesporna kada je reč o pravnoj prirodi javnog tužilaštva u krivičnom postupku, u stručnoj javnosti postoje oprečni stavovi. Naime, postoje mišljenja da pravnu prirodu javnog tužilaštva u pretežnoj meri opredeljuje činjenica da je javni tužilac stranka u krivičnom postupku, iako po pravilu javni tužilac ima posebna procesna ovlašćenja i procesni položaj u krivičnom postupku, čak i u sistemima u kojima preovlađuje raspravno načelo i princip „jednakosti oružja“.<sup>20</sup> Ima i onih koji tvrde da se prevashodno radi o pravosudnom državnom organu, koji je zastupnik pravde, a ne vlasti. Ovakvo razumevanje pravne prirode polazi od njegove pretežne nadležnosti koja određuje njegovu pravnu prirodu kao pravosudnog državnog organa.<sup>21</sup> S druge strane, neki stoje na stanovištu da javno tužilaštvo ne može biti definirano kao pravosudni državni organ, budući da Ustav ne govori o pravosudnim organima

---

18 Uporediti: *Tužilački i pravosudni saveti: primeri i rešenja iz prakse, sastav, izbor, mandat i nadležnosti saveta*, Ljubiša Dragašević i drugi, Beograd 2009, str. 46–47.

19 *Državno veće tužilaca u svetlu najavljenih izmena Ustava*, Milan Škuljić i drugi, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije, Beograd 2016, str. 27.

20 Tako, na primer, branilac okrivljenog može da traži izuzeće javnog tužioca, a javni tužilac ne može branioca; javni tužilac može samostalno, bez mešanja suda, da odlučuje o odbačanju krivične prijave, kao i o primeni instituta odlaganja krivičnog gonjenja; javni tužilac može da podnese žalbu i u korist i na štetu okrivljenog, a branilac ne može na štetu okrivljenog.

21 U prilog ovoj tezi idu i rešenja iz ZKP-a prema kojima javni tužilac ima široka ovlašćenja u primeni instituta odlaganja krivičnog gonjenja, zaključuje sporazum o priznanju krivičnog dela kada javni tužilac *de facto* rešava krivičnu stvar, iz čega proizlazi da on ne vrši samo funkciju krivičnog progona već ima i ulogu tribunala, tako da bi procesna ovlašćenja javnog tužioca trebalo imati u vidu prilikom opredeljivanja ustavnog položaja javnog tužilaštva.



---

---

ni kada su u pitanju sudovi. Zagovornici ovog stanovišta polaze od tradicionalnog poimanja tužilaštva po kojem javno tužilaštva sprovodi krivični progon u ime države, tako da javno tužilaštvo ne vrši pravosudnu funkciju.

Kada govorimo o ustavnom položaju javnog tužilaštva u Republici Srbiji, postoji saglasnost po pitanju toga da njegov koncept nije dosledno sproveden, s obzirom na to da odredbe članova 156 i 157 ne korespondiraju s odredbama članova 158, 159 i 160 Ustava. Njihovom uporednom analizom dolazimo do nekoliko nelogičnosti.

Naime, Ustav članovima 156 i 157 propisuje, između ostalog, da je javno tužilaštvo samostalan državni organ i da vrši svoju funkciju na osnovu Ustava, zakona, potvrđenog međunarodnog ugovora i propisa donetog na osnovu zakona; da se osnivanje, organizacija i nadležnost javnog tužilaštva uređuju zakonom i da je Republičko javno tužilaštvo najviše tužilaštvo u Republici Srbiji. Navedene odredbe navode nas na zaključak da je javno tužilaštvo kolektivni organ. Međutim, već u sledeća tri člana Ustava, između ostalog, navodi se da RJT vrši nadležnost javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike Srbije; da funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac; da RJT za rad javnog tužilaštva odgovara Narodnoj skupštini, a javni tužioci za rad javnog tužilaštva RJT-u i Narodnoj skupštini, niži javni tužioci višim javnim tužiocima, a zamenici javnog tužioca za svoj rad odgovaraju javnom tužiocu.

Iz navedenog ne možemo sa sigurnošću zaključiti ko je po Ustavu posednik javnotužilačke funkcije – javno tužilaštvo, RJT ili javni tužilac u svakom konkretnom tužilaštvu. Osim toga, ukoliko RJT vrši nadležnost javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike Srbije, postavlja se pitanje u okviru čijih prava i dužnosti konkretni javni tužilac vrši svoju funkciju i u čemu se njegova funkcija sastoji? Imajući u vidu izneto, mišljenja smo da je neophodno da se u Ustavu jasno definiše pre svega ko je posednik (nosilac) javnotužilačke funkcije, te da se potom u skladu s tim odrede položaj i organizacija javnog tužilaštva, odnosno javnih tužilaca u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije.

Kada je reč o samostalnosti javnog tužilaštva, iz ustavne definicije proizlazi da Ustav samostalnost garantuje javnom tužilaštvu kao organu, a ne i nosiocima javnotužilačke funkcije. To bi moglo da upućuje na zaključak da javno tužilaštvo poseduje institucionalnu samostalnost, ali da javni tužioci i zamenici nemaju ličnu samostalnost, budući da je javni tužilac hijerarhijski ustrojen organ. Izostanak odrednice samostalnost u odnosu na nosioce javnotužilačke funkcije takođe bi mogao da ukazuje na to da usled mogućnosti hijerarhijske intervencije nadređenog javnog tužioca, podređeni tužioci i zamenici nisu samostalni u odlučivanju. Takvo shvatanje je sasvim problematično, jer i sam Ustav kaže da Državno veće tužilaca obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika

javnih tužilaca (član 164 stav 1). Zakon o javnom tužilaštvu (dalje: ZJT),<sup>22</sup> kao i međunarodni standardi u ovoj oblasti, a pre svega Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope koja se odnosi na ulogu javnog tužioca u krivičnom sistemu,<sup>23</sup> govore o tome da hijerarhijski uticaj nadređeni tužilac može da ostvaruje ukoliko su ispunjeni materijalni i formalni uslovi, tačnije u slučaju sumnje u zakonito i efikasno postupanje i po tačno propisanoj proceduri. Iz ovoga proizlazi da bi trebalo obezbediti i izričito propisati ličnu samostalnost javnih tužilaca i zamenika. U prilog tome govori i gorenavedena preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope koja afirmiše tzv. prigovor savesti, koji podrazumeva pravo tužioca koji je primio obavezno uputstvo, čak i kada je ono zakonito, da odbije izvršenje ukoliko je suprotno njegovoj savesti ili uverenju.

Kada govorimo o uređenju, tj. organizaciji javnog tužilaštva, ne možemo prenebregnuti činjenicu da je nakon donošenja Ustava iz 2006. godine stupio na snagu novi Zakonik o krivičnom postupku (u daljem tekstu: ZKP) kojim je uvedena javnotužilačka istraga, čime su tužiocima data veća ovlašćenja, a samim tim i znatno povećan obim posla. S tim u vezi, neophodno je da se u novom Ustavu organizacija javnog tužilaštva uredi tako da ona bude u skladu s njegovom procesnom ulogom.

Naime, postojeće uređenje javnog tužilaštva počiva na monokratskom principu, prema kojem je jedino javni tužilac nosilac javnotužilačke funkcije, dok zamenici javnih tužilaca nemaju svojih izvornih ovlašćenja, već obavljaju samo one poslove koja im delegira javni tužilac. Ovakvo uređenje javnog tužilaštva ne prati stanje u praksi, gde je broj zamenika javnih tužilaca znatno veći nego broj javnih tužilaca, a ako tome dodamo i gorepomenutu novu procesnu ulogu javnog tužilaštva u krivičnom postupku i veći obim posla, jasno je da je neophodno pristupiti reviziji ustavnog uređenja javnog tužilaštva.

S tim u vezi, postoji i mišljenje da novo ustavno rešenje treba da se formuliše tako da funkciju javnog tužilaštva vrše svi nosioci javnotužilačke funkcije – javni tužilac i zamenik javnog tužioca.<sup>24</sup> U tom slučaju, predlaže se i promena naziva funkcija, pa bi tako dosadašnja funkcija javnog tužioca promenila naziv u „glavni javni tužilac“ ili „glavni tužilac“, a dosadašnja funkcija zamenika javnog tužioca mogla da nosi naziv „javni tužilac“ ili „tužilač“.<sup>25</sup> Glavni tužilac, odnosno glavni javni tužilac, bio bi na čelu tužilaštva, rukovodio radom, predstavljao tužilaštvo, imao bi hijerarhijska ovlašćenja, ali ne bi bio jedini koji je posednik

---

22 *Službeni glasnik RS* 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 38/2012 – odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – odluka US, 117/2014, 106/2015 i 63/2016 – odluka US.

23 Recommendation Rec (2000) 19, *The role of public prosecution in the criminal justice system*, oktobar 2000. godine.

24 *Državno veće tužilaca u svetlu najavljenih izmena Ustava*, Milan Škulić i drugi, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije, Beograd 2016, str. 27.

25 *Ibid.*

---

---

funkcije kao što je to slučaj sa sadašnjim ustavnim rešenjem.<sup>26</sup> Na taj način moralo bi doći i do promene u unutrašnjem uređenju javnog tužilaštva, koje bi umesto monokrat-skog, postalo kolektivni organ s izraženom hijerarhijom.<sup>27</sup> Tako bi tužioci imali potreban nivo samostalnosti, ali bi postojala i odgovornost srazmerna ovlašćenjima. Među ovlašćenjima glavnog tužioca, odnosno glavnog javnog tužioca, ostala bi obavezna uputstva, ali bi se u načelu ukinula ovlašćenja supstitucije i devolucije. Intervencija glavnog tužioca trebalo bi da postoji, ali s ovlašćenjem da interveniše samo u izuzetnim situacijama.

Takođe, izneto je mišljenje da bi trebalo promeniti i naziv funkcije najvišeg tužioca, koji je preuzet iz vremena kada je postojala savezna (federalna) država pa je u organizaciji javnog tužilaštva postojao, između ostalih, savezni javni tužilac i republički javni tužilac. Kako to više nije slučaj, umesto naziva „Republički javni tužilac“ predložen je naziv „Vrhovni javni tužilac“.

---

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

### 3. Samostalnost i/ili nezavisnost javnog tužilaštva?<sup>28</sup>

Ustav Republike Srbije definiše javno tužilaštvo kao samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Dva su načelna pitanja koja se tim povodom najčešće postavljaju u javnosti. Prvo od njih tiče se realne ostvarenosti principa samostalnosti u radu tužilaca, odnosno mere u kojoj su vršioци javnotužilačke funkcije izloženi uticaju izvršne i zakonodavne vlasti. Drugu dilemu kada je o ustavnom položaju tužilaca reč, predstavlja pitanje da li i u kojoj meri ustavni položaj tužilaštva treba približiti onom rezervisanom za sudije. Naročito u poslednjih nekoliko godina, sve su češće inicijative da se i tužilaštvu, kada je o stepenu samostalnosti reč, obezbedi položaj sličan onom koji je u domaćem sistemu rezervisan za nosioce sudske vlasti. U tom smislu zagovornici ovog stanovišta pominju i svojstvo nezavisnosti javnog tužilaštva kojim se u Ustavu definiše sudska vlasti i položaj sudija, ali i nosilaca drugih funkcija (ustavnosudska funkcija i Zaštitnik građana). U prilog navedenom je i stanovište po kojem nema nezavisnosti sudstva ukoliko organ koji je zadužen za „pokretanje točkova pravde“ nije nezavisan – nezavisne sudije ne mogu postići znatnije rezultate ako se krivična dela ne otkrivaju, a krivci ne izvode pred sud.<sup>29</sup>

#### 3.1. Samostalnost i nezavisnost – razumevanje pojmova

U razmatranju ovog problema, čini se da je potrebno poći od analize samih pojmova o kojima je reč. Semantički posmatrano, teško je uočiti suštinsku razliku između termina „samostalnost“ koji definiše položaj javnog tužilaštva i termina „nezavisnost“ koji je rezervisan za sud i sudije. Oba podrazumevaju određene vidove slobode u postupanju ili odlučivanju bez uticaja sa strane. Ne samo da je za javno tužilaštvo rezervisano svojstvo

---

28 U okviru ovog poglavlja članovi ekspertske grupe za izradu nacрта ove Analize istakli su različita shvatanja kada je reč o mogućim rešenjima.

29 *Ekspertsko mišljenje o novim Nacrtima zakona o javnom tužilaštvu i Državnom veću tužilaca*, Maurizio Salustro Beograd 2007, str. 21.

---

---

„samostalnosti“,<sup>30</sup> a za sudove „nezavisnost“,<sup>31</sup> već se i u definisanju položaja sudova na određenim mestima istovremeno koriste oba termina,<sup>32</sup> iz čega se mora zaključiti da Ustav ove pojmove smatra supstancijalno različitim.

## U čemu je onda razlika?

Čini se da korene distinkcije treba tražiti u načinu na koji je u decenijama koje su prethodile donošenju aktuelnog Ustava, vršeno razlikovanje položaja organa uprave i suda. Dok je isključivo za sudove bila rezervisana nezavisnost, organe uprave odlikovala je samostalnost u postupanju.<sup>33</sup> Kako je tužilaštvo dugo bilo posmatrano kao deo izvršno-upravnog aparata, te kako i danas njegova pozicija u tom smislu nije do kraja definisana, izgleda da je i terminologija koja je ranije upotrebljavana i dalje zadržana.<sup>34</sup>

## Kako u skladu s iznetim razumeti prirodu tužilačke „samostalnosti“?

Analizom relevantnih ustavnih odredbi, ali i položaja javnog tužilaštva u poređenju s položajem sudija i suda, moguće je zaključiti da „samostalnost“, za razliku od „nezavisnosti“ podrazumeva, pre svega, određenu slobodu u postupanju u okviru ustavom i zakonom poverenih ovlašćenja (funkcionalna samostalnost). Pojam „samostalnosti“ tako definiše određeni vid garantovane slobode kada je reč o obavljanju poverenih poslova (progon učinilaca krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzimanje mera za zaštitu ustavnosti i zakonitosti – član 156 stav 1 Ustava). Drugim rečima, tužilaštvo bi u okviru ovih poslova moralo biti neprikosnoveno, zaštićeno od bilo kakvog uticaja spolja. Pri tome, takođe oslanjanjem na raniju terminologiju koja je u ovoj oblasti korišćena za definisanje položaja organa

---

30 Član 156 stav 1 Ustava.

31 Član 4 stav 4 Ustava.

32 Tako na primer, član 142 stav 2 Ustava između ostalog propisuje da „Sudovi su samostalni i nezavisni u svom radu...“

33 Vidi: „Samostalnost uprave i nezavisnost sudstva“, *Zbornik radova*, D. Milkov, 1981, str. 185–187. Autor navodi da osnovnu sadržinu samostalnosti organa uprave čini samostalnost prilikom rešavanja u pojedinačnim slučajevima. Razlikovanje pojmova „samostalnosti“ i „nezavisnosti“ koja je rezervisana za sudove vidi i u činjenici da u odnosu na sudove ne postoji „vlast“ (van sudstva) koja bi usmeravala i koordinirala njihov rad, kao što je to slučaj sa upravom, imajući na umu da je, prema tadašnjim propisima, njihov rad usmeravao i koordinisao izvršni organ skupštine društveno-političke zajednice. Interesantno je istaći da prema Milkovu osnovni razlog da organi uprave u SFRJ nisu uživali nezavisnost, jeste uvođenje načela jedinstva vlasti. O ovome vidi i: S. Popović, „O samostalnosti organa uprave u skupštinskom sistemu“, *Collection of Papers*, Faculty of Law, Niš 1974, str. 5–13.

34 U tom smislu interesantno je napomenuti da se u drugim jezicima ovakvo razlikovanje uglavnom ne uočava. Primera radi u engleskom jeziku položaj suda se označava terminom „independence“ (nezavisnost), dok se uz ovaj termin isključivo koristi termin „impartiality“ (nepriistrasnost) koji ima za cilj da predstavi prvenstveno obavezu postupanja suda u odnosu na stranke.

uprave, ističe se da samostalnost javnog tužilaštva može biti posmatrana kao unutrašnja i spoljna.<sup>35</sup> Dok bi se unutrašnja posmatrala kroz odnos spram drugih elemenata javno-tužilačkog sistema (viša i niža javna tužilaštva), pod spoljnom bi se podrazumevao odnos prema ostalim organima vlasti.

No, za razliku od suda, javnom tužilaštvu nije obezbeđena potpuna odvojenost od druge dve vlasti (javno tužilaštvo za razliku od sudstva ne predstavlja granu vlasti), niti je poje-dinim elementima sistema obezbeđen stepen unutrašnje samostalnosti koji bi omogućavao postupanje nezavisno od volje hijerarhijski viših organa, kao što je to kod sudova reč. Ove, kao i druge karakteristike (stalnost, nepremostivost, potpuna odvojenost od uprave i dr.), rezervisane su samo za sud i obuhvaćene su pojmom „nezavisnosti“.

### 3.2. Realna ostvarenost principa samostalnosti

Postoje ozbiljne primedbe na način na koji se tužilačka samostalnost manifestuje u praksi. Tako se, primera radi, u poslednjem izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije navodi da je „činjenica da... u ovom momentu, prema načinu izbora i unutrašnjoj organizaciji, tužilaštvo zavisno od izvršne vlasti, i da samo deklarativna samostalnost tužilaca ne obezbeđuje garancije ni tužiocima, niti okrivljenima.“<sup>36</sup> Sličan stav deli i Zaštitnik građana koji navodi da „postoji snažna percepcija, koju je teško materijalno dokumentovati, da su sudska i tužilačka funkcija pod snažnim uticajem političke vlasti.“<sup>37</sup> Prostor za politički uticaj i imenovanja u pravosuđu uočava se i u izveštaju Evropske komisije za 2015. godinu.<sup>38</sup> Ovakav utisak čini se da dele i sami tužioci, imajući na umu da se jedna trećina nedavno anketiranih tužilaca (33 procenta od ukupnog broja ispitanika) izjasnila kako ne smatraju da su tužioci zaista samostalni u radu.<sup>39</sup> Naposljetku, da je nedovoljna samostalnost tužilaca u odnosu na druge dve grane vlasti, a naročito izvršnu, realan društveni problem, ukazuje i činjenica da građani permanentno manifestuju nepoverenje prema ovom delu državnog aparata.

---

35 D. Milkov, *op. cit.*, str. 185.

36 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije o stanju u pravosuđu od 31. marta 2016, str. 7–8, dostupan na <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/Pravosudje%20konačno%20!.pdf> (15.8.2016.)

37 Redovni godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu, str. 28, dostupan na <http://www.ombudsman.rs/attachments/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015.pdf>.

38 Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2015. godine, str. 58, dostupan na [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godinj\\_izvestaj\\_15\\_final.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_izvestaj_15_final.pdf) (16.8.2016.)

39 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije, *op. cit.*, str. 14.

---

---

lako je, kao što je u izveštaju Zaštitnika građana i navedeno, prilično teško dokazima potkrepiti ovakve tvrdnje, evidentno je da u javnosti i dalje postoji hroničan deficit poverenja u način na koji se javnotužilačka funkcija obavlja u praksi. Reč je o izuzetno ozbiljnom problemu, jer čak i da su utisci koji u javnosti postoje zasnovani na pogrešnim uverenjima, veoma je teško uspostaviti funkcionalno tužilaštvo u situaciji kada u njegove poteze i samostalnost većina građana, ali i značajan deo samih zaposlenih, ne veruje.

U uslovima nesporne hipertrofije izvršne vlasti, koja postoji u realnim društvenim uslovima, čini se da već sam način izbora javnih tužilaca pruža nedovoljne garancije za ostvarivanje proklamovane samostalnosti. Ovaj problem posebno dolazi do izražaja u situaciji u kojoj je rad javnog tužilaštva zasnovan na principu monokratskog uređenja saglasno kojem je javni tužilac čeona figura javnog tužilaštva, lice koje rukovodi javnim tužilaštvom i odgovara za njegov rad, dok su sva ostala lica, poput njegovih zamenika i ostalog stručnog i administrativnog osoblja, ovome podređeni.<sup>40</sup> Pored toga, osobenost uređenja javnog tužilaštva predstavlja i princip hijerarhije saglasno kojem su neposredno niži javni tužioci podređeni neposredno višim javnim tužiocima.<sup>41</sup>

U takvim uslovima, od posebnog značaja postaje pitanje načina izbora javnih tužilaca kao rukovodećih organa kojima su poverena znatna ovlašćenja, a time i moć u okviru sistema. Domaći ustavotvorac opredelio se za rešenje saglasno kojem javnog tužioca bilo kog ranga bira Narodna skupština na predlog Vlade na period od šest godina. Na taj način, izbor funkcionera koji će predstavljati ključne figure za funkcionisanje čitave javnotužilačke organizacije, dat je faktički u ruke Vlade i Narodne skupštine kao izrazito političkih tela.

Međutim, nije samo način izbora javnih tužilaca taj koji definiše njihov realni položaj i mogućnost ostvarivanja samostalnosti u radu. Postoje brojni faktori, od istorijskih, preko političkih do kulturnih, koji imaju ništa manje značajnu ulogu u definisanju realnog stanja u toj oblasti.

Sva je prilika da, naročito u poslednje vreme, negativna pojava koja je i ranije bila prisutna, biva posebno uočljiva. Reč je o sklonosti političara da preko medija „najavljuju“ određena optuženja pa i ishode određenih postupaka, stvarajući utisak u javnosti da je javno tužilaštvo organ čiji je posao isključivo da ove najave „procesno uobličí“. Teško je u dovoljnoj meri istaći svu negativnost ove pojave, naročito u društvu koje još uvek ima ozbiljne probleme s izgradnjom institucija i ostvarivanjem balansa kada je reč o odnosu izvršne vlasti prema ostalim segmentima društva. Ovakvi postupci ne samo što dodatno slabe značaj institucija i poverenje javnosti u njihov rad, već predstavljaju i otvorene vidove pritiska na rad javnog tužilaštva. Stoga je prilikom analize ustavnog položaja tužilaštva,

---

40 Član 12 stav 3 Zakona o javnom tužilaštvu.

41 Član 16 stav 1 Zakona o javnom tužilaštvu.

ali i njegove realne samostalnosti, uvek neophodno, pored čisto normativnih parametara, uzimati u obzir, možda još i više, stvarne pokazatelje navedenih determinanti.

Navedenom problemu trebalo bi posvetiti najveću moguću pažnju u narednom periodu. Pored toga, trebalo bi predvideti obavezu DVT i RJT da u drastičnijim slučajevima ove vrste reaguju kako bi se javnosti objasnile uloge pojedinih institucija i njihove ingerencije, te kako bi se predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti skretala pažnja na postupke koji u sistemu podele vlasti nisu prihvatljivi.

### 3.3. Da li je potrebno „približiti“ položaj javnih tužilaca i sudija?

Mogući način popravljavanja stanja u ovoj oblasti određeni broj stručnjaka vidi u nekom vidu „približavanja“ ustavnog položaja javnih tužilaca i sudija. Saglasno ovim težnjama, promena sadašnjeg stanja i odnosa izrazite podređenosti spram političke vlasti mogla bi se ostvariti obezbeđivanjem nezavisnosti i za javne tužioce.

Pre kraće analize mogućih pozitivnih i negativnih efekata ovakvih predloga, značajno je istaći da se u Izveštaju o evropskim standardima o nezavisnosti pravosudnog sistema Venecijanske komisije (u daljem tekstu: Izveštaj Venecijanske komisije) navodi da „nezavisnost“ tužilaca nije iste prirode kao nezavisnost sudija. Iako se ističe da postoji trend obezbeđivanja veće nezavisnosti tužilaštva, istovremeno se uočava i da ne postoji zajednički standard kojim bi se ta nezavisnost obezbedila. U tom smislu, prema stavu Venecijanske komisije, nezavisnost ili autonomiju javnog tužilaštva ne treba posmatrati kao generalne principe, već treba analizirati konkretne slučajeve i tražiti konkretna rešenja.<sup>42</sup>

Opređeljivanje za rešenje prema kojem bi i tužiocima bio obezbeđen određeni vid nezavisnosti, čime bi njihov status bio približen statusu sudija, moglo bi naći uporište u sledećim karakteristikama domaćeg pravosudnog sistema.

Ovde se najpre ističe suštinska reforma domaćeg krivičnoprocesnog sistema do koje je došlo 2011. godine, kada je tužiocima dodeljena suštinski drugačija uloga koja, u određenim segmentima, podrazumeva i vršenje određenih poslova na način koji ih *de facto* približava vršenju sudske vlasti. Tako se ističe da prema novom rešenju tužilac samo-

---

42 *European standards as regards the independence of the judicial system*, Part II – Prosecution service, Adopted by The Venice Commission at its 85th Plenary Session, par. 86. Dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic\\_reform/europeanStandards\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/europeanStandards_en.pdf).



---

---

stalno, bez mešanja suda, odlučuje o pokretanju istrage i o odlaganju krivičnog gonjenja, kao i da je znatno smanjena mogućnost kontrole odbačaja krivične prijave i odustanka tužioca od gonjenja od strane oštećenog. Pored toga, tužilaštvu je novim rešenjima data mogućnost sklapanja sporazuma s okrivljenim, kojima se, iako ovi prolaze kontrolu suda, suštinski definiše konačni ishod postupka. Povećanje nadležnosti i odgovornosti javnog tužioca i preuzimanje jednog dela nadležnosti koja je ranije bila rezervisana za sudove, prema zagovornicima ovakvog rešenja, razlog su i za obezbeđivanje većeg stepena nezavisnosti ovog organa. Drugim rečima, bilo bi opasno s jedne strane javnom tužilaštvu poveravati sve veća procesna ovlašćenja i mogućnost šireg zadiranja u prava i slobode pojedinca, a s druge strane i dalje ga držati u stanju zavisnosti od organa političke vlasti, ali i u postojećim uslovima izrazito strogog hijerarhijskog unutrašnjeg uređenja.

Pored navedenog, dodatni razlog za „približavanje“ položaja javnih tužilaca i sudija mogao bi se pronaći i u realnim uslovima u kojima tužilaštvo funkcioniše, koji se, kao što je prikazano, često ne poklapaju ni sa formalnopravno postavljenim okvirima proklamovane samostalnosti. U tom smislu, predviđanje dodatnog stepena slobode u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, koji, čak i u situaciji kada ovakav pristup još uvek ne predstavlja prepoznatljivu uporednopravnu karakteristiku, moglo bi biti opravdano u društvu poput našeg, gde je nužno i dodatnim, „prekomernim“ garancijama, ispraviti defekte prakse i obezbediti uspostavljanje poželjnih institucionalnih okvira i njihovog međusobnog odnosa.

S druge strane, potrebno je imati na umu da bi ovakav pristup mogao imati i svoje neželjene efekte, te da je u donošenju odluke o ovim pitanjima ipak potrebno ispoljiti oprez. Bilo kakvo pojednostavljeno i ishitreno izjednačavanje položaja tužilaštva i suda moglo bi, posebno u domaćim uslovima, imati i negativne efekte kada je reč o ulozi suda i njegovoj nezavisnosti.

Ovde je, naime, uvek potrebno imati na umu višedecenijsku nedovoljnu diferenciranost suda, tužilaštva i policije, kada je reč o njihovim proceduralnim ulogama na ovim prostorima, ali i percepciju koja tim povodom postoji kod građana. Inkvizitorski model postupka uparen s društvenim uređenjem koje nije prepoznavalo značaj podele različitih grana vlasti, ostavio je u nasleđe model u kojem su sud, tužilaštvo i policija prečesto prepoznavani kao „jedna strana“ državnog aparata suprotstavljena pojedincu i njegovim interesima. Čini se da je još uvek, kako u tužilaštvu tako i u sudu, preovladava osećaj pripadnosti „istoj strani“ državnog aparata. U tom smislu, ponovno „približavanje“, makar bilo zasnovano i na formalno liberalnijoj osnovi, ne bi nužno moralo dati pozitivne rezultate, naročito kada je o sudu i njegovoj nezavisnosti reč. Zato bi načine za ostvarivanje veće samostalnosti tužilaštva trebalo tražiti u proširivanju postojećih okvira, bez zadiranja u oblast tradicionalno rezervisanu za sud i njegovu ulogu u demokratskom društvu. U razloge zbog kojih bi i tužilaštvu trebalo obezbediti nezavisnost veoma sličnu nezavisnosti rezervisanoj za sudstvo, trebalo bi ubrojati i specifične prilike koje vladaju u Srbiji. U zemljama u kojima su pojedini oblici kriminala (privredni, recimo) povezani s političkom vlašću (izvršnom ili zakonodavnom), kao u Srbiji, malo je verovatno da će tužilac imati kapacitet da sprovodi

krivični progon lica povezanih s vlašću ukoliko nema garancije stvarne i lične nezavisnosti i ukoliko izvršna ili zakonodavna vlast ima uticaja na njihov status. Dakle, pitanje obezbeđenja nezavisnosti tužilaštva je u isti mah pitanje obezbeđivanja punog kapaciteta tužilaštvu u krivičnom progonu. U tom smislu, postoje pravni sistemi (na primer u Grčkoj i Španiji) čija zakonodavstva propisuju zaštitne klauzule kojima se izjednačava status sudija i javnih tužilaca, a u cilju obezbeđenja samostalnosti i nezavisnosti javnih tužilaca.

### 3.4. Preporuke

Uzimajući u obzir do sada iznete argumente, u pronalaženju adekvatnog okvira kada govorimo o reformi položaja javnog tužilaštva, ponovo bi trebalo uzeti u obzir određene preporuke iz Izveštaja Venecijanske komisije o kojem je bilo reči.

Moguće ograničenje uticaja organa političke vlasti prilikom izbora javnih tužilaca trebalo bi tražiti na planu ograničavanja njihovog neposrednog učešća u samoj proceduri izbora.<sup>43</sup>

U postupku izbora javnih tužilaca, a naročito RJT, do sada je nedostajao dovoljan stepen transparentnosti. Jedan od načina na koji bi ovaj problem mogao biti rešen ogledao bi se u uvođenju obaveznog predstavljanja programa svih kandidata koji bi bili snimani i dostupni javnosti. Čini se da bi ovo bilo daleko produktivnije od pojedinih opcija (poput testova, razgovora u zatvorenim sesijama i slično), koje ne samo da ostavljaju previše prostora za diskreciono odlučivanje, već u izvesnom smislu i degradiraju značaj funkcije za koju se kandidati prijavljuju.<sup>44</sup> Mogućnost praćenja izlaganja i davanja odgovora na pitanja predstavnika DVT predstavljala bi priliku da se stručna i opšta javnost zaista uvere u kvalitet kandidata. Ovako bi se u znatnoj meri otklonile kasnije spekulacije o tome da li je ili nije bilo favorizovanja pojedinih od njih na osnovu kriterijuma koji nisu bili zvanično predviđeni.

---

43 Vidi *Predlozi za promenu načina izbora nosilaca javnotužilačke funkcije*, str. 17–20.

44 Činjenica je da *Pravilnik o izboru i predlaganju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca* predviđa predstavljanje programa za unapređenje rada javnog tužilaštva kao element postupka predlaganja javnih tužilaca. Međutim, ni takav transparentni sistem utvrđivanja liste kandidata za javne tužioce nije dao dobre rezultate. Programi su se pretvorili u „spiskove lepih želja“, bez neke stvarne veze s realnošću, kao i bez mogućnosti da se oceni njihova ostvarljivost.

---

---

Kada je reč o trajanju mandata RJT postojeće ustavno rešenje otvara mogućnost „prilagodavanja“ jednom izabranog Republičkog tužioca novim političkim okolnostima kako bi sebi obezbedio novi mandat. U tom smislu, trebalo bi razmisliti o odustajanju od mogućnosti reizbora, uz eventualno produženje osnovnog mandata.<sup>45</sup>

Potrebno je istaći da je i inače nužno posvetiti veću pažnju efikasnosti načina na koje javno tužilaštvo komunicira s javnošću. Do sada je ova komunikacija uglavnom izostajala ili se svodila na retka, birokratska i štura saopštenja. Ovakvu negativnu praksu trebalo bi promeniti. U tom pogledu, bilo bi nužno razmotriti načine za osavremenjivanje ove komunikacije. Moguće modele predstavljale bi obavezne periodične konferencije za medije koje bi organizovao RJT uz povremene konferencije nižih tužilaca u zavisnosti od postojanja slučajeva za koje građani ispoljavaju posebno interesovanje.

Kada je reč o mogućim izmenama stanja na planu unutrašnje samostalnosti, kao što je navedeno, postoje određene sugestije da bi nižim javnim tužiocima, u skladu s novom procesnom ulogom, bilo potrebno obezbediti veći stepen samostalnosti u odnosu na više. Reč je prvenstveno o mogućnosti davanja obaveznih uputstava koja, kako se navodi, znatno ograničavaju samostalnost, kreativnost i ekspeditivnost u radu. Postojeće zakonsko rešenje načelno je u skladu s preporukama iz Izveštaja Venecijanske komisije. Obavezna uputstva izdaju se obrazložena u pisanom obliku i protiv njih je moguć prigovor Republičkom javnom tužiocu.<sup>46</sup> Međutim, pitanje je da li je u slučaju isticanja nezakonitosti izdatog naloga potrebno predvideti i dodatni mehanizam kontrole, poput uključivanja DVT u proces odlučivanja? Pored toga, aktuelno zakonsko rešenje ne predviđa mogućnost izjavljivanja prigovora protiv obaveznog uputstva RJT.<sup>47</sup> Čini se da bi se i ovde, naročito kada je reč o tvrdnji da je prisutna nezakonitost, moglo razmisliti o uključivanju DVT u čitav proces. U tom smislu trebalo bi razmotriti mogućnost doslednog uređivanja prigovora na obavezno uputstvo kroz pravo javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca da DVT-u izjavi prigovor na obavezno uputstvo primljeno od strane RJT.

---

45 Vidi 5. Mandat i prestanak mandata Republičkog javnog tužioca i javnih tužilaca, str. 20.

46 Član 18 stav 4 Zakona o javnom tužilaštvu.

47 Član 18 stav 9 Zakona o javnom tužilaštvu.

## 4. Izbor Republičkog javnog tužioca, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

Način izbora i prestanak mandata nosilaca javnotužilačke funkcije bitno određuje položaj tužilaca i suštinski opredeljuje meru samostalnosti koju tužioci uživaju u radu. Drugim rečima, način izbora i prestanka mandata nosilaca javnotužilačke funkcije, dužina njihovog mandata odnosno mogućnost reizbora najneposrednije definišu prostor (obim i sadržaj) uticaja (direktni i/ili indirektni) političke vlasti na personalni sastav, a potom i na ostvarivanje (vršenje) javnotužilačke funkcije. Od mere uticaja političke vlasti na izbor i razrešenje javnih tužilaca zavisi i stepen uticaja vladajuće političke većine na rad javnog tužilaštva, politizaciju njegovog rada i *vice versa*.

Kada je u pitanju način izbora javnih tužilaca utvrđen važećim Ustavom, u našoj pravnoj teoriji i struci opšte je mišljenje, koje je prihvaćeno i u Strategiji reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine, da je neophodno pristupiti promeni odredaba Ustava koje se odnose na način izbora javnih tužilaca. Važećim Ustavom uređen način izbora javnih tužilaca i njihovih zamenika i prema mišljenju Venecijanske komisije stvara rizik od neopravdane politizacije postupka imenovanja.<sup>48</sup>

Pitanja koja treba raspraviti u postupku promene odredaba Ustava o javnom tužilaštvu jesu pre svega koje bi telo trebalo ovlastiti da vrši izbor nosilaca javnotužilačke funkcije, a potom na koji način urediti postupak izbora i razrešenja nosilaca javnotužilačke funkcije, kako bi se na najmanju moguću meru sveo uticaj politike na personalni sastav, a potom i na rad javnog tužilaštva.

### 4.1. Izbor Republičkog javnog tužioca

Prema članu 159 stav 2 Ustava, RJT na predlog Vlade bira Narodna skupština, po pribavljenom mišljenju nadležnog skupštinskog odbora. Odluku o izboru RJT Narodna skupština

---

48 Mišljenje o Ustavu Srbije, usvojeno od strane Venecijanske komisije na 70. plenarnoj sednici, (Venecija, 17–18. mart 2007), br. 405/2006. na osnovu komentara C. Grabenwarter (član, Austrija), J. Jowell (član, Velika Britanija), H. Suchocka (član, Poljska), K. Tuori (član, Finska), J. Velaers (član, Belgija), str. 17. Dostupno na: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

---

---

donosi većinom glasova svih narodnih poslanika.<sup>49</sup> RJT se bira na period od šest godina, s tim što Ustav predviđa mogućnost ponovnog izbora nakon isteka mandata (bez ograničenja broja mandata). Prilikom ponovnog izbora odlučuje se po istoj proceduri kao i prilikom prvog izbora. Ovako uređen način izbora RJT u našoj stručnoj, ali i opštoj javnosti, veoma je kritikovan, s obzirom na to da otvara mogućnost izvršnoj i zakonodavnoj vlasti da preko izbora i razrešenja RJT, koji prema Ustavu „vrši nadležnost javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike Srbije“ (dok u članu 157 stoji da se „osnivanje, organizacija i nadležnost javnog tužilaštva uređuje zakonom“, a „da je Republičko javno tužilaštvo najviše javno tužilaštvo u Republici Srbiji“), najneposrednije vrši uticaj ne samo na rad RJT, već na rad i funkcionisanje javnog tužilaštva u celini.

Mandat RJT od šest godina, kako je propisano u Ustavu, duži je od mandata Narodne skupštine. Na taj način je Ustavom, barem formalnopravno, pružen određen stepen zaštite samostalnosti RJT od političkog uticaja stranaka na vlasti koje su obezbedile potrebnu većinu za njegov izbor. Međutim, činjenica da će prilikom njegovog ponovnog izbora odlučivati neka nova (ili „stara“) politička većina ide u prilog tezi da ne postoje dovoljne garancije samostalnosti u radu RJT, odnosno da ne postoji zaštita od političkog uticaja. Iako se na ovom mestu bavimo postupkom izbora RJT, neophodno je osvrnuti se i na činjenicu da o razrešenju RJT odlučuje upravo onaj ko ga je i izabrao, Narodna skupština na predlog Vlade, što samo potkrepljuje stav da važeće Ustavne odredbe ne pružaju adekvatne garancije za njegovu samostalnost.

## **Predlozi za promenu načina izbora nosilaca javnotužilačke funkcije**

### **4.1.1. Izbor RJT dvotrećinskom (ustavnom) većinom narodnih poslanika Narodne skupštine**

I pored osnovanih kritika na račun izbora RJT od strane Narodne skupštine, ne može se osporavati argument da se izborom RJT od strane Narodne skupštine kao najvišeg predstavničkog tela obezbeđuje potreban legitimitet iz koga RJT crpi svoja ovlašćenja i koji određuje njegov položaj.

No svakako, s obzirom na položaj i ovlašćenja RJT, te činjenicu da prema Ustavu RJT vrši nadležnost javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike Srbije, upitno je da li RJT treba birati na isti način i istom većinom kao njemu „podređene“ javne tužioce. Preovladava mišljenje da bi odluku o izboru RJT trebalo i dalje da donese Narodna skupština, ali tzv. super većinom, to jest dvotrećinskom većinom narodnih poslanika, čime bi

---

49 Član 105 stav 2 tačka 12 Ustava RS.

istovremeno bila obezbeđena dva cilja. S jedne strane, ovo bi obavezalo vladajuću većinu i opoziciju na postizanje zajedničkog dogovora u tom pogledu i time obezbedilo veći legitimitet izabranog lica. S druge strane, stroži uslovi za izbor omogućili bi nužno razlikovanje procedure kada je reč o odabiru najvišeg tužioca koji je istovremeno i nosilac najviših ovlašćenja i odgovornosti u odnosu na hijerarhijski niže tužioce, koji su ovome podređeni. U slučaju da se u parlamentu ne postigne dvotrećinska većina, dotadašnji RJT obavljao bi funkciju do izbora novog RJT, a najduže u roku od šest meseci.

Međutim, po opštoj oceni nije dovoljno samo promeniti većinu kojom bi Narodna skupština odlučivala o izboru i razrešenju RJT, da bi se smanjio uticaj političke vlasti na funkcionisanje javnog tužilaštva, već je neophodno pristupiti i promeni načina predlaganja kandidata za RJT. U tom pogledu iznose se različiti predlozi, ali je nepodeljeno mišljenje da bi se u cilju smanjenja i ograničavanja uticaja političke većine na rad najvišeg nosioca javnotužilačke funkcije, ovlašćenje predlaganja kandidata za izbor RJT moralo izmestiti iz nadležnosti izvršne vlasti, to jest Vlade. Kada su u pitanju mogući odgovori na pitanje koji organ bi trebalo da bude ovlašćen za predlaganje kandidata za izbor RJT, a polazeći od uporedne prakse, kao i mišljenja iznetih u našoj ustavnopravnoj teoriji, u osnovi se izdvojio predlog da Državno veće tužilaca bude ovlašćeni predlagač RJT. Prema ovom mišljenju, nadležno stručno i nezavisno tužilačko telo, odnosno DVT (koje inače po Ustavu treba da obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i njihovih zamenika) trebalo bi da bude ovlašćeno da izvrši selekciju (putem konkursa) i da predloži kandidata odnosno kandidate za izbor, čime bi se znatno smanjio prostor za politički uticaj na izbor RJT kao glavnog tužioca.

#### 4.1.2. Izbor RJT od strane DVT

Prema ovom mišljenju, izbor RJT treba potpuno izmestiti iz Narodne skupštine. Argumentacija za ovo mišljenje bazirana je na činjenici da u zemljama gde je korupcija jaka i bliska vlasti, celokupno javno tužilaštvo na čelu s glavnim tužiocem ne može i ne sme biti ni pod kakvim uticajem političkih tela, što vlada i parlament nesporno jesu. Sledstveno navedenom, RJT bi trebalo da bira stručno i nezavisno tužilačko telo – Državno veće tužilaca. U ovoj situaciji bi izostalo predlaganje kandidata za imenovanje, pa bi DVT kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom izabrao RJT putem konkursa.

---

---

## 4.2. Izbor javnih tužilaca

Prema ustavnim odredbama javne tužioce bira Narodna skupština, na predlog Vlade, tj. po istom postupku i na isti način kao i RJT. Izbor tužilaca detaljnije je regulisan Zakonom o javnom tužilaštvu.<sup>50</sup> Vlada predlaže Narodnoj skupštini jednog ili više kandidata s liste kandidata koje utvrđuje DVT, dok DVT prethodno dostavlja Vladi listu jednog ili više kandidata za izbor. U slučaju da DVT predloži Vladi samo jednog kandidata, Vlada može vratiti predlog DVT.<sup>51</sup> Ovako koncipiran izbor javnih tužilaca problematičan je po više osnova. Naime, s obzirom na položaj, funkciju, nadležnost, ovlašćenja i obaveze RJT u odnosu na javnog tužioca, ne postoji razumno ustavnopravno opravdanje da se na istovetan način i istom većinom (u parlamentu) bira RJT i njemu u svemu podređeni javni tužioci. Takođe važe sve kritike koje se odnose na način izbora RJT, a naročito se skreće pažnja na činjenicu da Vlada nema obavezu da predloži kandidata s liste koga je DVT ocenilo kao najkvalitetnijeg, ili kvalitetnijeg od drugih; prilikom predloga kandidata za javne tužioce Narodnoj skupštini, Vlada nije dužna da obrazloži čime se rukovala ukoliko predloži niže rangiranog kandidata, čime se celokupan proces ocenjivanja kandidata od strane DVT relativizuje, a uloga ovog tela u procesu izbora obesmišljava.

Stoga se predlaže noveliranje odredbe 159 Ustava tako što bi se izbor javnih tužilaca u celosti preneo u nadležnost DVT.<sup>52</sup> Tako bi DVT birao tužioce kvalifikovanom većinom.

## 4.3. Izbor zamenika javnih tužilaca

Izbor zamenika javnih tužilaca Ustav uređuje stavovima 5 i 7 člana 159. Odluku o izboru lica koja se prvi put biraju na ovu funkciju donosi Narodna skupština na predlog DVT. Za izbor zamenika javnog tužioca koji će trajno obavljati ovu funkciju Ustav ovlašćuje DVT.

---

50 *Službeni glasnik RS* 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – Odluka US, 121/12, 101/13, 111/14 – Odluka US, 117/14 i 106/15.

51 Član 159, stavovi 5–8. Prilikom utvrđivanja liste kandidata DVT utvrđuje stručnost, osposobljenost i dostojnost kandidata. Postupak i način provere svojstava kandidata uređeni su Pravilnikom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije (*Službeni glasnik RS* 43/15). Stepem ispunjenosti uslova kandidata utvrđuje se na osnovu vrednovanja stručnosti i osposobljenosti kandidata, predstavljanja programa organizacije i unapređenja rada javnog tužilaštva i rezultata pisanog testa. Test ne polažu kandidati nosioci javnotužilačke funkcije i sudije.

52 Ovo mišljenje korespondira s međunarodnim standardima koji se odnose na nezavisnost pravosuđa, videti poglavlje 2. Ustavni položaj, nadležnost i uređenje javnog tužilaštva u Republici Srbiji.

U pogledu ovog rešenja, predlaže se da se izbor javnotužilačkih zamenika u celosti prenese u nadležnost DVT, i to tako što DVT bira javnotužilačke zamenike (bez mogućnosti izbora na takozvani „probni period“ za zamenike koji se prvi put biraju), pa bi se ovi zamenici odmah birali na trajno vršenje funkcije. Ovakav predlog rezultat je argumentacije i kritika koje se odnose na koncepciju „probnog izbora“. Prema kritikama ovog rešenja, suviše je zamenike birati na probni period, odnosno odlučivati o njihovom izboru na osnovu kvaliteta rada u oročenom vremenskom periodu; loš rad i nezadovoljavajući rezultati rada zamenika ustanoviće se kroz ocenjivanje rada i kao takvi predstavljaju osnov za razrešenje.



---

---

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

### 5.1. Mandat RJT

Prema sadašnjim ustavnim odredbama, RJT se bira na period od šest godina s mogućnošću ponovnog izbora.

Kada je reč o dužini trajanja mandata RJT, nepodeljeno je mišljenje da je prihvatljivo ustavno rešenje po kojem je mandat RJT duži od mandata Narodne skupštine i Vlade. Prema jednom mišljenju dužina mandata u trajanju od šest godina prihvatljiva je i ne bi je trebalo menjati. Prema drugom mišljenju, mandat RJT trebalo bi produžiti na ukupno devet godina.

Kada je reč o reizboru, sadašnje ustavno rešenje o mogućnosti reizbora RJT trebalo bi ukinuti ustavnim novelama ukoliko se želi osnažiti samostalnost RJT. S tim u vezi, ne bi trebalo zanemariti činjenicu da je ustavotvorac uskratio mogućnost ponovnog izbora predsedniku Vrhovnog kasacionog suda<sup>53</sup> i da je potrebno istovetno urediti mogućnost ponovnog izbora za instituciju najvišeg javnog tužilaštva i najvišeg suda.<sup>54</sup>

### 5.2. Prestanak funkcije RJT

Ustavom je propisano da funkcija RJT prestaje na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova i razrešenjem iz zakonom propisanih razloga. Pored toga, RJT funkcija prestaje i ako ne bude reizabran. Odluku o prestanku funkcije RJT donosi Narodna skupština, u skladu sa zakonom, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Vlade.

---

53 Član 144 stav 3 Ustava.

54 Videti Mišljenje Venecijanske komisije 405/2006 o Ustavu Srbije od 19. marta 2007. godine, str. 17.

U vezi s navedenim rešenjem, predlaže se da čin razrešenja RJT treba da ostane u nadležnosti Narodne skupštine, ali da razloge za prestanak funkcije RJT pre isteka mandata treba taksativno utvrditi Ustavom. S tim u vezi postojanje ovih razloga, a posebno razloga za razrešenje RJT trebalo bi da utvrđuje isključivo DVT.

Razloge za prestanak mandata RJT pre isteka perioda na koji je izabran trebalo bi utvrditi tako što RJT dužnost prestaje ne samo istekom vremena na koje je izabran ili imenovan, već i na njegov zahtev, kad napuni zakonom propisane opšte uslove za starosnu penziju ili razrešenjem. Takođe je potrebno da se u Ustavu utvrde i razlozi za razrešenje tako da se RJT razrešava u postupku i na način predviđen zakonom ako povredi zabranu sukoba interesa, trajno izgubi sposobnost za obavljanje javnotužilačke funkcije, bude osuđen na kaznu zatvora ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim dužnosti i ako nestručno vrši funkciju. Ovakvim rešenjem prevashodno bi se isključila mogućnost zakonodavca, odnosno političke većine u Narodnoj skupštini da samostalno utvrdi uslove i razloge za prestanak javnotužilačke funkcije, a pre svega za razrešenje, čime bi se uklonila nesporna mogućnost uticaja političke vlasti na obavljanje javnotužilačkih poslova kroz menjanje i širenje uslova za prestanak mandata RJT.

### **5.2.1. Obaveza nastavljanja vršenja dužnosti i nakon isteka mandata RJT**

Takođe, značajno je da se budućom promenom ustava unese i odredba po kojoj bi RJT po isteku mandata nastavljao da obavlja dužnost do izbora novog RJT. No zbog opasnosti i negativnih posledica koje vršenje funkcije *ad infinitum* može imati, bilo bi potrebno oročiti vremenski period vršenja funkcije na šest meseci. Takođe bi trebalo propisati „sankcije“ u slučaju da se ne izabere RJT, pa bi se tako mogla razmotriti opcija raspuštanja Narodne skupštine ukoliko ne izabere RJT u propisanom roku kao što Ustav uređuje u slučaju neizbora Vlade,<sup>55</sup> odnosno prestanka mandata članovima DVT.

---

55 Prema članu 109 stav 2 Ustava Narodna skupština se raspušta ako u roku od 90 dana od dana konstituisanja ne izabere Vladu.

---

---

### 5.3. Mandat javnog tužioca

Prema važećem Ustavu, mandat javnog tužioca traje šest godina i može biti ponovo biran.

Preovlađuje stanovište da rešenje s uređenim mandatom u šestogodišnjem trajanju ne bi trebalo menjati.

### 5.4. Reizbor javnog tužioca

U pogledu reizbora zauzeto je mišljenje da bi budućim ustavnim izmenama trebalo ukinuti mogućnost reizbora javnih tužilaca. Jedan od argumenata kojim se potkrepljuje ovo mišljenje je da javni tužioci, baveći se dominantno poslovima javnotužilačke uprave, postaju menadžeri i udaljavaju se od svog primarnog posla, pa bi mogućnost da se istim poslovima bave u trajanju od još jednog mandata javne tužioce u potpunosti i nepovratno udaljilo od njihove primarne delatnosti, to jest profesije. S druge strane, ima i mišljenja da bi trebalo zadržati Ustavom uređenu mogućnost reizbora. Alternativno se predlaže da se zadrži mogućnost reizbora, ali bez mogućnosti uzastopnog reizbora, odnosno da bi trebalo uvesti obavezan prekid u obavljanju funkcije javnog tužioca u vremenskom trajanju od jednog javnotužilačkog mandata.

### 5.5 Prestanak funkcije javnog tužioca

Prema ustavnim odredbama javnom tužiocu funkcija prestaje na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova, razrešenjem iz razloga propisanih zakonom i ukoliko ne bude ponovo izabran. Odluku o prestanku funkcije donosi Narodna skupština, pri čemu odluku o razrešenju Skupština donosi na predlog Vlade.

Razloge prestanka funkcije javnih tužilaca trebalo bi takođe utvrditi Ustavom, na isti način kao što je predloženo za razrešenje RJT.<sup>56</sup>

---

56 *Supra*, str. 21.

## 5.6. Mandat zamenika javnog tužioca

Prema Ustavu, mandat zamenika tužioca koji je prvi put izabran na funkciju traje tri godine. Nakon proteka ovog perioda DVT bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje

funkcije, u istom ili drugom javnom tužilaštvu.

Ovako regulisan mandat zamenika javnih tužilaca trebalo bi promeniti tako da sve zamenike javnog tužioca bira DVT na stalnu funkciju, odnosno da bi trebalo ukloniti rešenje o izboru na tri godine zamenika tužilaca koji se prvi put biraju na funkciju.

## 5.7. Prestanak funkcije zamenika javnog tužioca

Prestanak funkcije zamenika javnog tužioca trebalo bi urediti tako da to pitanje postane *materia constitutionis*, i to tako što zameniku javnog tužioca prestaje funkcija kada ispuni zakonom propisane opšte uslove za starosnu penziju, kada sam to zatraži i razrešenjem. Takođe je potrebno da se u Ustavu utvrde i razlozi za razrešenje tako da se zamenik tužioca razrešava dužnosti u postupku i na način predviđen zakonom ako povredi zabranu sukoba interesa, trajno izgubi sposobnost za obavljanje javnotužilačke funkcije, bude osuđen na kaznu zatvora ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim dužnosti i ako nestručno vrši funkciju.

---

---

## 6. Položaj, sastav i način izbora članova Državnog veća tužilaca

Državno veće tužilaca članom 164 Ustava opredeljeno je kao samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, u skladu sa Ustavom. Smatramo da je Ustavom neophodno utvrditi da je DVT ne samo samostalan, već i nezavisan državni organ. Nadalje, kada se uporedi Ustavom široko postavljena uloga DVT s njegovim skromnim taksativno pobrojanim nadležnostima, dolazimo do zaključka da one nisu međusobno usklađene.

Naime, s jedne strane, Ustav propisuje da DVT predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamenika javnog tužioca, a da bira zamenike javnog tužioca za trajno obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca, zatim bira zamenike javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji za zamenike javnih tužilaca u drugom javnom tužilaštvu, odlučuje u postupku za prestanak funkcije zamenika javnih tužilaca na način predviđen Ustavom i zakonom i vrši druge poslove određene zakonom. S druge strane, DVT je Ustavom definisano kao samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost ne samo zamenika javnih tužilaca, već i javnih tužilaca, u skladu sa Ustavom. Kako je Ustav prepustio zakonodavcu određivanje drugih poslova koje DVT treba da obavlja, članom 13 Zakona o Državnom veću tužilaca<sup>57</sup> u nadležnost DVT stavljeno je utvrđivanje liste kandidata za izbor RJT i javnih tužilaca, koju DVT dostavlja Vladi. Takođe, članovima 74 i 82 ZJT predviđeno je da DVT, na osnovu rang liste kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor na funkciju javnog tužioca, utvrđuje listu jednog ili više kandidata za izbor na tu funkciju. Navedenu listu DVT dostavlja Vladi koja zatim predlaže Narodnoj skupštini jednog ili više kandidata za izbor na funkciju javnog tužioca. Međutim, iako na ovaj način učestvuje u izboru javnih tužilaca, iz navedenog je jasno da DVT nema konačnu ulogu prilikom izbora javnih tužilaca. Njegova uloga svodi se na utvrđivanje liste kandidata za izbor, na osnovu koje Vlada utvrđuje svoj predlog kandidata i dostavlja ga Narodnoj skupštini koja, na kraju, bira javne tužioce. Imajući u vidu izneto, postavlja se logično pitanje na koji način DVT obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca, u skladu sa Ustavom, kada prema Ustavu ono nema nikakvih bitnih nadležnosti spram njihovog izbora i prestanka mandata?

Nepostojanje suštinske nadležnosti DVT u postupku predlaganja i izbora javnih tužilaca problematično je i s aspekta međunarodnih standarda vezanih za ovo pitanje. To je uka-

---

57 Službeni glasnik RS 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015.

zano i u izveštaju Venecijanske komisije<sup>58</sup> ističući jasan stav da bi bilo „idealno“ da javne tužioce imenuje telo s „demokratskim legitimitetom“, nezavisno telo kao npr. „tužilački savet“ ili „odbor viših tužilaca“.<sup>59</sup>

Kada govorimo o sastavu i načinu izbora članova DVT možemo konstatovati da su postojeća rešenja najčešće na meti osporavanja ne samo stručne javnosti, već i javnosti uopšte. Prema Ustavu<sup>60</sup> DVT broji jedanaest članova od kojih su tri članovi po položaju: RJT, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine. Preostalih osam članova čine šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je jedan s teritorije autonomne pokrajine, i dva ugledna istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat a drugi profesor pravnog fakulteta. Njih bira Narodna skupština.

Najpre, kada je reč o sastavu DVT, a polazeći od ustavne definicije DVT kao samostalnog organa koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom, prevladuje stanovište da treba težiti da se minimalizuje, a ako je moguće i potpuno isključi, politički uticaj unutar DVT. Da bi se to postiglo potrebno je iz sastava DVT isključiti ministra nadležnog za pravosuđe i predsednika nadležnog odbora Narodne skupštine i umesto njih izabrati istaknute pravne stručnjake. Članove DVT iz reda pravnih stručnjaka, advokata i profesora pravnog fakulteta, Narodna skupština bi trebalo da bira dvotrećinskom većinom kako bi se izabrali kandidati prihvatljivi i opoziciji i vladajućoj većini.<sup>61</sup> Takođe, postoje i mišljenja da bi članovi DVT iz redova advokata i profesure trebalo da biraju pripadnici njihovih profesija, a ne Narodna skupština. Tako bi članove DVT iz reda advokata birala Advokatska komora Srbije, dok bi profesori pravnog fakulteta bili izabrani na Konferenciji pravnih fakulteta Srbije. Međutim, pitanje je da li bi RJT trebalo da bude član po položaju? Pitanje statusa RJT unutar DVT, izazvalo je raspravu o tome da li on i na koji način treba da učestvuje u radu DVT. Prema jednom mišljenju, RJT bi trebalo da bude član po položaju, ali bez ovlašćenja predsedavanja telom kako je to sada uređeno u članu 5 Zakona o Državnom veću tužilaca.<sup>62</sup> Prema drugom mišljenju RJT ne bi trebalo da bude član DVT po položaju.

---

58 *European standards as regards the independence of the judicial system, Part II – Prosecution service, Adopted by The Venice Commission at its 85th Plenary Session*, dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic\\_reform/europeanStandards\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/europeanStandards_en.pdf).

59 *Državno veće tužilaca u svetlu najavljenih izmena Ustava*, M. Škulić i drugi, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije, Beograd 2016, str. 13–14.

60 Član 164 Ustava.

61 *Ibid.*

62 Ovakvo rešenje ne bi sprečavalo RJT da bude izabran od strane članova DVT za predsednika.

---

---

I Venecijanska komisija ističe potrebu minimalizovanja političkog uticaja prilikom izbora članova DVT. U svom mišljenju o sada važećem Ustavu Republike Srbije<sup>63</sup> Venecijanska komisija se izjasnila o Visokom savetu sudstva (u daljem tekstu: VSS), međutim, imajući u vidu da su VSS i DVT skrojeni po istom principu, njihovi zaključci primenjivi su i na DVT.<sup>64</sup> Naime, Venecijanska komisija između ostalog ističe da je sastav VSS samo „prividno pluralistički“ budući da su svi njegovi članovi izabrani, posredno ili neposredno, od strane Narodne skupštine.<sup>65</sup> Pa tako, sudije i predstavnike advokature i profesure u VSS bira Narodna skupština, a ne njihove kolege, odnosno strukovna ili stručna udruženja.<sup>66</sup> Ovo dalje navodi na zaključak da je izborni postupak u sudstvu (analogno tome i u javnom tužilaštvu) dvostruko kontrolisan od strane Narodne skupštine – kandidate za izbor predlaže VSS (odnosno DVT) koji je izabrala Narodna skupština, a zatim Narodna skupština odlučuje o izboru tih kandidata na funkcije. To je po mišljenju Komisije „recept za politizaciju“ pravosuđa.<sup>67</sup>

U vezi sa sastavom DVT kao neminovno se postavlja pitanje opravdanosti postavljanja modela DVT u svemu istovetnom modelu VSS, ako se ima u vidu činjenica da javni tužioci ne uživaju isti stepen nezavisnosti kao sudije i da se javnotužilačka funkcija, uz sve sličnosti, ipak u biti razlikuje od sudijske. Isto tako, treba imati u vidu i odnose unutar sudske vlasti, tj. odnose sudova u vršenju svoje funkcije i odnose koji su uspostavljeni unutar javnog tužilaštva.

U tom smislu predložena su dva modaliteta:

**Prvi**, gde sastav DVT čini 11 članova, RJT kao član po položaju i deset izbornih članova od kojih šest članova iz redova javnog tužilaštva biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca na neposrednim izborima, tajnim glasanjem na osnovu jednakog biračkog prava, tako što se određeni broj članova bira sa svakog nivoa tužilaštva, dok četiri člana – ugledna istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih su dva člana advokati, a druga dva člana profesori pravnog fakulteta, bira Narodna skupština. **Drugi**, gde sastav DVT čini 11 izbornih članova od kojih sedam članova iz redova javnog tužilaštva biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca na neposrednim izborima, tajnim glasanjem na osnovu jednakog biračkog prava tako što se određeni broj članova bira sa svakog nivoa tužilaštva, dok četiri člana – ugledna istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva

---

63 Mišljenje o Ustavu Srbije, usvojeno od strane Venecijanske komisije na 70. plenarnoj sednici, (Venecija, 17–18. mart 2007), br. 405/2006. na osnovu komentara C. Grabenwarter (član, Austrija), J. Jowell (član, Velika Britanija), H. Suchocka (član, Poljska), K. Tuori (član, Finska), J. Velaers (član, Belgija), str. 18.

64 *Državno veće tužilaca u svetlu najavljenih izmena Ustava*, Milan Škulić i drugi, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije, Beograd 2016, str. 22.

65 *Ibid.*

66 *Ibid.*

67 *Ibid.*

u struci, od kojih su dva člana advokati koje bira Advokatska komora Srbije, a druga dva člana profesori pravnog fakulteta koje bira Konferencija pravnih fakulteta Srbije.<sup>68</sup>

Nasuprot ovome, izneto je i mišljenje da je iz razloga obezbeđivanja potrebnog legitimiteta iz koga DVT kao telo crpi svoja ovlašćenja i koji određuje njegov položaj, potrebno da Narodna skupština kao najviše predstavničko telo bira članove DVT.

Takođe, izneto je i mišljenje da bi naziv ovog organa trebalo izmeniti prilikom buduće promene Ustava. Naime, sadašnji naziv implicira na to da postoji državno tužilaštvo, a ne javno tužilaštvo kako je to važećim Ustavom definisano. Stoga, ovaj organ bi mogao da se zove „Visoki savet tužilaštva“, „Visoko veće tužilaštva“ ili „Veće javnih tužilaca“.

---

68 Ovde su moguća još dva modaliteta: RJT kao član po položaju i deset izbornih članova pri čemu dva člana istaknuta pravnika bira Advokatska komora Srbije i Konferencija pravnih fakulteta Srbije i sastav od 11 izbornih članova pri čemu dva člana istaknuta pravnika bira Narodna skupština.



---

---

## 7. Odgovornost nosilaca javnotužilačke funkcije

Odgovornost tužilaštva može se posmatrati u različitim ravnima. U tom smislu, moguće je razlikovati političku odgovornost, odgovornost po osnovu vrednovanja rada, disciplinsku i odgovornost za prouzrokovanu štetu.

### 7.1. Politička odgovornost

Pitanje političke odgovornosti javnog tužilaštva delimično je uređeno Ustavom, dok su pojedina pitanja definisana Zakonom o javnom tužilaštvu. Tako se navodi da je RJT odgovoran za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Narodnoj skupštini,<sup>69</sup> pred kojom polaže zakletvu.<sup>70</sup> U tom smislu, RJT podnosi Narodnoj skupštini redovni godišnji izveštaj o radu javnih tužilaštava u Republici Srbiji i izveštaje koje zatraži nadležni odbor Narodne skupštine.<sup>71</sup> Javni tužioci odgovaraju za rad javnog tužilaštva i za svoj rad RJT i Narodnoj skupštini, a niži javni tužioci i neposredno višem javnom tužiocu.<sup>72</sup> Zamenici javnog tužioca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu.<sup>73</sup> Ove odredbe Ustava detaljnije su razrađene Zakonom o javnom tužilaštvu.

Odgovornost tužilaštva Narodnoj skupštini, i uopšte tužilaštva kao državnog organa jednom (najvišem) zakonodavnom organu, predstavlja kompleksno pitanje na koje ne postoji jedinstven odgovor u evropskom zakonodavstvu (i šire). Evropska zakonodavstva podeljena su na sisteme gde javni tužilac uživa potpunu nezavisnost i samostalnost od zakonodavne i izvršne vlasti i na sisteme gde je tužilaštvo podređeno jednoj od dve vlasti iako uživa određen stepen nezavisnosti.<sup>74</sup> O ovome je bilo više reči u odeljku koji se bavio

---

69 Član 160 stav 1 Ustava Republike Srbije.

70 Član 83 stav 1 ZJT.

71 Član 29 stav 3 tač. 4 ZJT

72 Član 160 stav 2 Ustava.

73 Član 160 stav 3 Ustava.

74 Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope koje se odnose na ulogu javnog tužioca u krivičnom sistemu, str. 22.

problemom samostalnosti javnog tužilaštva, tako da se na ovom mestu nećemo detaljnije baviti ovim pitanjem.

Evidentno je da je ovaj vid odgovornosti zasnovan na sistemu hijerarhije i odgovornosti organu vlasti koji je izvršio izbor i koji će biti zadužen za eventualno razrešenje u konkretnom slučaju. U tom smislu, predviđeno je da odluku o razrešenju javnog tužioca donosi Narodna skupština na predlog Vlade, a nakon postupka pred DVT u kojem je utvrđeno postojanje razloga za razrešenje.<sup>75</sup> Nešto jednostavnija procedura predviđena je za zamjenike javnog tužioca, imajući na umu da se ovde čitava procedura okončava pred DVT, organom koji je i doneo odluku o izboru.<sup>76</sup>

Osim gorepomenute odgovornosti postoje i odgovornost po osnovu vrednovanja rada, disciplinska odgovornost i odgovornost za štetu nosilaca javnotužilačke funkcije. Ove odgovornosti nisu od ustavnopravnog značaja i ne mogu se smatrati relevantnim s aspekta ustavnog položaja tužilaštva. Ipak, smatramo da one nesumnjivo utiču i u znatnoj meri definišu položaj javnih tužilaca i javnotužilačkih zamjenika, pa će stoga biti analizirane u tekstu koji sledi.

## **7.2. Odgovornost po osnovu vrednovanja rada**

Verovatno najznačajniji i svakako najdetaljnije normirani oblik odgovornosti javnih tužilaca i zamjenika javnih tužilaca je onaj koji proizlazi iz vrednovanja njihovog rada. Pri tome, usled suštinskih razlika u poverenim poslovima, postoji i razlikovanje načina na koji se definiše i ocenjuje odgovornost javnih tužilaca i zamjenika javnih tužilaca za rad.

### **7.2.1. Odgovornost zamjenika javnog tužioca**

#### **7.2.1.1. Procesna odgovornost**

Razumevanje odgovornosti za stručno obavljanje dužnosti javnih tužilaca i zamjenika jav-

---

75 Članovi 92–97 ZJT.

76 Član 97 stav 3 ZJT.

---

---

nih tužilaca, podrazumeva prethodno razumevanje nove procesne uloge javnog tužioca i njegovih obaveza u krivičnom postupku. U tom smislu, javni tužilac ima određenu vrstu *procesne odgovornosti*, gde se prvenstveno ima na umu rešenje saglasno kojem je javni tužilac stranka u postupku na kojoj je teret dokazivanja. Javni tužilac je odgovoran za dokazivanje u postupcima koje je inicirao pred sudom. Naročito nakon donošenja ZKP ovo pitanje je aktuelizovano, imajući na umu da je u domaće zakonodavstvo sada i izričito uneto navedeno pravilo (član 15 stav 2 ZKP).

Kada je o ovoj vrsti odgovornosti reč, može se zaključiti da je naročito nakon donošenja ZKP iz 2011. godine postala uočljiva nedovoljna spremnost javnog tužilaštva u ovoj oblasti. Novi zakonik je radikalno promenio zahteve spram javnog tužilaštva u oblasti dokazivanja, prenoseći na ovaj organ celokupnu odgovornost za prikupljanje i prezentaciju dokaznog materijala koji potkrepljuje optužnicu. Za razliku od ranijeg sistema koji je počivao na primarnoj odgovornosti suda za utvrđivanje tzv. „materijalne istine“, pa time i za utvrđivanje činjenica koje bi potkrepile optužnicu, novo rešenje je suštinski drugačije.

Čini se da za ovakav proceduralni „zaokret“ javno tužilaštvo, naročito u početnim fazama, nije u dovoljnoj meri bilo spremno. Deficiti se ogledaju u gotovo svim oblastima. Kada je o kadrovskim kapacitetima reč, potrebno je istaći da su javnom tužilaštvu novim zakonskim rešenjima date i sasvim nove dužnosti (poput vođenja istrage), što i pored upozoravanja struke,<sup>77</sup> nije praćeno adekvatnim povećanjem broja izvršilaca. Nisu izvršene ni odgovarajuće prostorne pripreme, tako da nedostaju i dovoljni uslovi za efikasno obavljanje novih poslova.

Međutim, teško je otrgnuti se utisku da je javno tužilaštvo manifestovalo znatne poteškoće i kada je reč o prihvatanju i primeni novih rešenja. Višedecenijsko primenjivanje proceduralnog sistema koji je poznavao „podeljenu“ odgovornost za dokazivanje, ostavio je očigledno posledice i po spremnost javnotužilačkih kadrova da se u relativno kratkom roku prilagode promenama i višim stručnim zahtevima. Tako su u praksi sve češći slučajevi vraćanja optužnica na uređenje, obustava postupka u fazi njihove kontrole i donošenja oslobađajućih presuda usled nedostatka dokaza.<sup>78</sup> Kada se analiziraju razlozi ovakvog stanja, čini se da se prilično nezadovoljavajući utisak ne može pripisati nekakvom akutnom padu kvaliteta rada javnog tužilaštva, već pre činjenici da su novi procesni uslovi izneli na površinu sve i ranije postojeće nedostatke javnotužilačke organizacije.

---

77 Vidi: „Srbiji nedostaje svaki peti tužilac“, *Politika*, 11.8.2016, dostupno na <http://www.politika.rs/sr/clanak/361177/Srbiji-nedostaje-svaki-peti-tuzilac>.

78 S druge strane, potrebno je problematizovati i stav o oslobađajućoj presudi, odnosno odustanku od krivičnog gonjenja kao procesnom neuspehu tužioca. Naime, prema definiciji tužilaštva kao ne samo organa gonjenja već organa koji se stara o zaštiti ljudskih prava, oslobađajuća presuda usled nedostatka dokaza, odnosno odustajanje od krivičnog gonjenja prema licima usled nedostatka dokaza, ne može se posmatrati kao procesni neuspeh tužioca već kao odbrana pravnog stanovišta zaštite ljudskih prava i zakonitosti u odnosu na konkretan slučaj.

### 7.2.1.2. Odgovornost za nedovoljno stručno vršenje funkcije

Jedna od obaveza javnih tužilaca i njihovih zamenika je da stručno vrše poverenu javno tužilačku funkciju. Propust da se ovoj obavezi odgovori, može biti i jedan od razloga za razrešenje javnih tužilaca i njihovih zamenika.<sup>79</sup>

Pitanje stručnosti odnosno nedovoljne stručnosti u obavljanju poverenih poslova, detaljnije je regulisano Pravilnikom o kriterijumima i merilima vrednovanja rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (u daljem tekstu: Pravilnik o kriterijumima). Kao osnovni kriterijum kada je o stručnosti reč navodi se učešće pravnosnažnih osuđujućih presuda u ukupnom zbiru pravnosnažnih osuđujućih i oslobađajućih presuda donetih po optužnim aktima zamenika javnog tužioca u odnosu na svako lice u periodu vrednovanja rada.<sup>80</sup> U tom smislu, Pravilnik o kriterijumima razlikuje „izuzetno uspešno“ vršenje funkcije (više od 80% pravnosnažnih osuđujućih presuda u odnosu na svako lice), „uspešno“ vršenje funkcije (60% do 80% pravnosnažnih osuđujućih presuda u odnosu na svako lice) i „nezadovoljavajuće“ vršenje funkcije (manje od 60% pravnosnažnih osuđujućih presuda u odnosu na svako lice) u periodu vrednovanja rada. Aktuelno rešenje ne uzima u obzir druge indikatore, poput broja potvrđenih ili vraćenih optužnica ili pak višestrukog vraćanja optužnica na uređenje.

U stručnoj javnosti kritikovana je mogućnost razrešenja javnih tužilaca i njihovih zamenika po osnovu nestručnog obavljanja funkcije. Pozivanjem na mišljenje Ekspertske misije o pravilniku o vrednovanju sudija (sudija Sonya Djemni-Wagner),<sup>81</sup> isticano je da je u neskladu s međunarodnim standardima u ovoj oblasti rešenje prema kojem postupku za razrešenje podleže tužilac koji je ocenjen ocenom „ne zadovoljava“. U tom smislu, isticano je da bi, i kada je o tužiocima reč, trebalo primeniti rešenje koje je prihvatio VSS koji je u identičnom slučaju predvideo upućivanje na obaveznu obuku i naknadno vanredno vrednovanje sudije koji je ocenjen ovakvom ocenom.<sup>82</sup>

79 Član 92 Zakona o javnom tužilaštvu.

80 Član 16 stav 1 Pravilnika o kriterijumima. Istovremeno, navedeno je da se prilikom ovakvog uračunavanja neće uzimati u obzir oslobađajuća presuda doneta u predmetu u kom je Republički javni tužilac prihvatio inicijativu postupajućeg zamenika javnog tužioca podnoseći zahtev za zaštitu zakonitosti, kao ni presuda koja je rezultat nejedinstvenog pravnog stava od strane drugostepenog suda ili ukoliko je takva odluka kasnije izmenjena ili koja je doneta zbog promene zakona (Član 16 stav 2 Pravilnika o kriterijumima).

81 Izveštaj je dostupan na: <http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%20-%20Sonya%20Djemni%20Wagner%20Taieux.pdf>.

82 Vidi dopis Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije Republičkom tužiocu Zagorki Dolovac u vezi sa zakonima i podzakonskim aktima donetim od strane Državnog veća tužilaca, dostupno na adresi: [http://www.uts.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1205:dopis-zagorki-dolovac-u-vezi-sa-zakonima-i-podzakonskim-aktima-donetim-od-strane-drzavnog-veca-tuzilaca&catid=71&Itemid=736](http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1205:dopis-zagorki-dolovac-u-vezi-sa-zakonima-i-podzakonskim-aktima-donetim-od-strane-drzavnog-veca-tuzilaca&catid=71&Itemid=736).

---

---

### 7.2.1.3. Odgovornost za nedovoljno ažurno vršenje funkcije

U stručnoj javnosti iznošene su kritike i kada je reč o načinu na koji su regulisani kriterijumi ažurnosti u postupanju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Naime, u ovoj oblasti Pravilnik o kriterijumima kao osnovno merilo predvideo je odnos broja obrađenih predmeta zamenika javnog tužioca u odnosu na broj zaduženih predmeta u periodu vrednovanja rada.<sup>83</sup> U tom smislu, predviđeno je da se ocena „izuzetno uspešno“ utvrđuje zameniku javnog tužioca, koji je u periodu vrednovanja rada obradio više od 80% zaduženih predmeta, ocena „uspešno“ onome koji je obradio od 60% do 80% zaduženih predmeta i ocena „ne zadovoljava“ onome koji je obradio manje od 60% zaduženih predmeta. Navedene ocene utvrđuju se na osnovu proseka rezultata iz četvoromesečnih izveštaja.<sup>84</sup>

U takvoj situaciji Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije (u daljem tekstu: Udruženje), isticalo je da je nepravično jednako tretirati javne tužioce i zamenike u situaciji u kojoj postoji izrazita nejednakost uslova rada, prvenstveno ona koja se ogleda na planu nejednake opterećenosti brojem predmeta. Tako je ukazano da se pri ovakvom ocenjivanju ažurnosti može dogoditi da javni tužioci i njihovi zamenici koji su u određenom vremenskom periodu bili zaduživani najmanjim brojem predmeta, budu ocenjeni kao najažurniji, imajući na umu da će u njihovom slučaju biti najlakše ostvariti potreban koeficijent ažurnosti. U tom smislu, predlagano je predviđanje jedinstvene „norme“ koja bi pomogla otklanjanju ovih nelogičnosti i ujednačavanju kriterijuma u tom pogledu.<sup>85</sup>

### 7.2.2. Odgovornost javnog tužioca

Imajući na umu specifičnosti položaja javnog tužioca u monokratskom sistemu uređenja javnotužilačke organizacije, postoje i posebni kriterijumi za ocenu lica koje se nalazi na ovoj funkciji.

Pravilnikom o kriterijumima je predviđeno da će osnovne pokazatelje uspešnosti u ovoj oblasti predstavljati opšta sposobnost rukovođenja javnim tužilaštvom, sposobnost nad-

---

83 Član 14 Pravilnika o kriterijumima.

84 Član 15 Pravilnika o kriterijumima.

85 Vidi dopis Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije Republikom tužiocu Zagorki Določac u vezi sa zakonima i podzakonskim aktima donetim od strane Državnog veća tužilaca, dostupno na adresi: [http://www.uts.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1205:dopis-zagorki-dolovac-u-vezi-sa-zakonima-i-podzakonskim-aktima-donetim-od-strane-drzavnog-veca-tuzilaca&catid=71&Itemid=736](http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1205:dopis-zagorki-dolovac-u-vezi-sa-zakonima-i-podzakonskim-aktima-donetim-od-strane-drzavnog-veca-tuzilaca&catid=71&Itemid=736).

zora te ukupni rezultati rada javnog tužilaštva kojim rukovodi.<sup>86</sup> Za svaki od ovih pokazatelja predviđena su posebna merila vrednovanja.<sup>87</sup>

### 7.3. Disciplinska odgovornost

Disciplinska odgovornost predviđena je kao unutrašnja odgovornost javnog tužioca i njegovih zamenika. Reč je o odgovornosti za disciplinski prekršaj koji pretpostavlja nesavesno vršenje javnotužilačke funkcije ili ponašanje javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca nedostojno javnotužilačke funkcije, a koji je propisan Zakonom o javnom tužilaštvu (član 103 ZJT).

Aktuelni sistem podrazumeva razlikovanje disciplinskih prekršaja i teških disciplinskih prekršaja (član 104 ZJT), gde isključivo ovi drugi predstavljaju razlog za pokretanje postupka za razrešenje (član 92 ZJT). U ostalim slučajevima moguće je izreći neku od disciplinskih sankcija – javnu opomenu, umanjeње plate do 50% u trajanju do jedne godine i zabranu napredovanja u trajanju od tri godine (član 105 stav 1 ZJT).

Sam postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za neki od *numerus clausus* predviđenih prekršaja pokreće se na predlog disciplinskog tužioca pred Disciplinskom komisijom koju formira Državno veće tužilaca (član 104 i 107 ZJT). Postupak je dvostepen: na odluku Disciplinske komisije dozvoljena je žalba Državnom veću tužilaca koje odlučuje konačno u disciplinskom postupku. Posebno je predviđeno da se protiv odluke Državnog veća može podneti žalba u vidu upravnog spora pred Upravnim sudom.<sup>88</sup> Protiv odluke Državnog veća tužilaca o razrešenju može biti podneta žalba Ustavnom sudu Srbije u roku od 30 dana od dana uručenja odluke, u kom slučaju će postupak biti vođen na osnovu Zakona o javnom tužilaštvu.<sup>89</sup>

Načelno se može zaključiti da je ovako koncipiran disciplinski postupak u skladu s preporukama koje su u tom pogledu definisane u Izveštaju o evropskim standardima o nezavisnosti pravosudnog sistema Venecijanske komisije. Naime, predviđeno je pravo tužioca

---

86 Član 5 stav 2 Pravilnika o kriterijumima.

87 Članovi 36–45 Pravilnika o kriterijumima.

88 Član 33 stav 1 Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

89 Član 33 stav 2 Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

---

---

protiv kojeg se vodi postupak da bude saslušan, kao i mogućnost žalbe sudu protiv odluka disciplinskih organa.<sup>90</sup>

## 7.4. Odgovornost za štetu

Pozitivnim zakonodavstvom je predviđeno da za štetu koju javni tužilac i zamenik javnog tužioca prouzrokuju nezakonitim ili nepravilnim radom odgovara Republika Srbija. Međutim, ako je konačnom odlukom Ustavnog suda, pravosnažnom sudskom odlukom, odnosno poravnanjem pred sudom ili drugim nadležnim organom utvrđeno da je šteta prouzrokovana namerno ili krajnjom nepažnjom, Republika Srbija može tražiti od javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca, naknadu isplaćenog iznosa.<sup>91</sup> Nije poznato da li su i u kojim slučajevima ovi mehanizmi korišćeni, ali svakako nije reč o postupku koji se često sreće u praksi.

Iako se ne odnosi neposredno na pitanje odgovornosti za naknadu štete, u ovoj oblasti nužno je pomenuti još jedno pitanje. Reč je o obavezi naknade troškova postupka u slučaju neuspeha u krivičnom postupku. Naime, domaći zakonodavac je predvideo da u slučajevima u kojima se postupak ne završi osuđujućom presudom, troškovi krivičnog postupka padaju na teret budžetskih sredstava suda.<sup>92</sup>

Čini se da je za ovakvo rešenje teško naći opravdanje. Ovakvo rešenje dovodi do toga da na teret sredstava dodeljenih sudu padaju troškovi prouzrokovani procesnim neuspehom tužilaštva u krivičnom postupku. Kako ovi troškovi mogu biti izuzetno visoki i kako su u prošlosti neretko dovodili i do blokade sudskih računa, moglo bi se opravdano postaviti pitanje uticaja ovakvog rešenja na nezavisnost sudijskog odlučivanja.

---

90 *European standards as regards the independence of the judicial system*, Part II – Prosecution service, Adopted by The Venice Commission at its 85th Plenary Session, par. 52. Dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic\\_reform/europeanStandards\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/europeanStandards_en.pdf).

91 Član 52 ZJT.

92 Član 265 stav 1 ZKP. Valja uočiti da je ranije rešenje u ovoj oblasti govorilo o „budžetskim sredstvima“ (član 197 stav 1 ZKP iz 2001. godine) a ne o „budžetskim sredstvima suda“, što je čini se bilo pravilnije, polazeći od činjenice da se rad i sudova i tužilaštava finansira iz jedinstvenog državnog budžeta.

## 7.5. Preporuke

Imajući na umu navedeno, moguće je učiniti sledeće preporuke kada je reč o različitim oblicima odgovornosti javnih tužilaca i njihovih zamenika.

Kada je reč o odgovornosti po osnovu vrednovanja rada, čini se da je najpre u narednom periodu potrebno učiniti dodatni napor kada je reč o obuci i osposobljavanju javnih tužilaca za puno preuzimanje nove uloge u procesnom sistemu. Savremeni vidovi edukacije koji bi bili bazirani na realnim primerima konkretnih tehnika dokazivanja i razumevanju nove uloge, u tom smislu bi bili korisni. Međutim, pored jačanja rada na postojećim kadrovima i njihovom osposobljavanju, jednako je važno i kadrovski, tehnički i prostorno „osavremeniti“ javno tužilaštvo i omogućiti mu da adekvatno obavlja poverene zadatke. Hronični deficit broja zamenika i pomoćnog osoblja, ali i deficit odgovarajućeg prostora i tehničkih uslova, u izrazitom su neskladu s povećanim očekivanjima.

Paralelno s preduzimanjem ovih koraka, potrebno je preispitati rešenje prema kojem su neadekvatni rezultati ostvareni na planu procenjene stručnosti, dovoljan razlog za razrešenje javnih tužilaca i njihovih zamenika. Naročito u situaciji kada su tužilaštva i dalje nedovoljno kadrovski i tehnički opremljena i nalaze se u fazi suštinske promene kada je o načinu obavljanja zadataka reč, adekvatnijim se čini rešenje prema kojem bi nezadovoljstvo iskazanom stručnošću, bilo praćeno obavezom dodatne edukacije. Ovakav pristup otklonio bi mogući strah od preuzimanja odgovornosti u kompleksnijim predmetima, a sveukupno bi bio adekvatniji, naročito u situaciji u kojoj je i u sudovima prisutna izrazito neujednačena praksa po mnogim pitanjima. Pored toga, bilo bi potrebno razmotriti i dodatne indikatore stručnosti, poput analiziranja broja potvrđenih optužnica ili pak učestalosti vraćanja optužnica na uređenje od strane suda.

Pri tome, čini se da u ovoj oblasti u znatnoj meri nedostaje i razlikovanje značaja predmeta u kojem je javni tužilac ili njegov zamenik iskazao procesni neuspeh. Bilo bi potrebno razmotriti načine da ubuduće analize ovakve vrste obuhvate posebno razmatranje procesnih neuspeha u značajnijim predmetima u kojima je bio uključen veliki broj okrivljenih i koji za sobom povlače isplate znatnih odšteta zbog neosnovanog vođenja postupka. Takvi propusti u radu javnih tužilaca i njihovih zamenika, naročito ako je reč o učestalim pojavama, mogli bi voditi i ograničavanju napredovanja u određenom periodu.

Preispitivanje zasluži i aktuelni način procene ažurnosti u radu. U uslovima znatne nejednakosti u broju primljenih predmeta, čini se nepravičnim rešenje prema kojem se procenat ažurnosti u svim slučajevima računa kroz odnos broja obrađenih predmeta u odnosu na broj koji je primljen. Na taj način, kao što je u stručnoj javnosti opravdano istaknuto, favorizuju se oni javni tužioci i njihovi zamenici koji su zbog manjeg priliva predmeta, objektivno rešili manji ukupan broj, ali istovremeno i veći relativni procenat.



---

---

U tom smislu potrebno je razmotriti mogućnost uvođenja objektivnijih kriterijuma poput prosečnog vremena obrade, ponderisanja, orijentacione norme i slično.

Naposletku, potrebno je razmisliti o mogućnosti prenošenja obaveze za naknadu troškova krivičnog postupka na javna tužilaštva u situacijama u kojima nije došlo do osuđujuće presude. Aktuelno rešenje prema kojem ove iznose plaća sud iz sredstava koja su mu iz budžeta dodeljena, po više osnova je neodgovarajući.

Obavezivanje javnog tužilaštva na plaćanje troškova postupka u slučaju procesnog neuspeha bi, ne samo otklonilo aktuelne primedbe koje se tiču nezavisnosti i objektivnosti suda u postojećim uslovima, već bi imalo efekta i na pravilniji odnos tužilaštva kada je reč o odabiru prioriteta i sveukupno odgovorniji odnos prema poslu i procesnim dužnostima o kojima je bilo reči.

## 8. Odnos javnog tužilaštva i policije

Tokom čitavog krivičnog postupka aktivnosti tužilaštva i policije neraskidivo su povezane. Ova povezanost naročito dolazi do izražaja u predistražnom i istražnom postupku, kada javni tužilac preduzima složene radnje na pripremi materijala za gonjenje učinilaca krivičnih dela. Pri tome, zakonodavac je predvideo da je upravo javni tužilac taj koji rukovodi predistražnim postupkom i sprovodi istragu te da su svi organi koji učestvuju u predistražnom postupku dužni da o svakoj radnji preduzetoj u cilju otkrivanja krivičnog dela ili pronalaženja osumnjičenog obaveste nadležnog javnog tužioca.<sup>93</sup> Policija i drugi državni organi nadležni za otkrivanje krivičnih dela dužni su da postupe po svakom zahtevu nadležnog javnog tužioca.<sup>94</sup> Reč je o zakonskim, proceduralnim rešenjima, kojima je javnom tužiocu i u odnosu na policiju u ovim fazama postupka dodeljena rukovodeća uloga. Cilj ovih odredbi je da organu koji će u kasnijim fazama postupka biti odgovoran za prezentovanje dokaza pred sudom, omoguće puna ovlašćenja u fazi njihovog prikupljanja, odabira i pripreme. Međutim, pitanje koje se postavlja i koje je u ovoj oblasti od suštinskog značaja jeste u kojoj meri je javni tužilac zaista u mogućnosti da ovu svoju ulogu ostvari. Drugim rečima, nužno je uočiti da li su javnom tužilaštvu, osim normativnih odredbi koje ističu njegov položaj u odnosu na policiju, dati i realni mehanizmi uticaja.

U tom pogledu nužno je imati u vidu činjenicu da policija ne predstavlja ustavnu kategoriju, tako da postojeće odredbe važećeg Ustava RS ne daju prostora da se Ustavom uredi odnos tužilaštva i policije. U tom smislu, može se postaviti pitanje realnih očekivanja na tom planu. Drugim rečima, pitanje je da li bi od eventualne buduće izmene Ustava Republike Srbije, bilo moguće očekivati i u toj meri radikalne zahteve, koji bi, najpre, podrazumevali uvođenje nove ustavne kategorije – policije, poput načina na koji je to urađeno s Vojskom,<sup>95</sup> a nakon toga i ustavnopravno regulisanje odnosa javnog tužilaštva i policije na drugačijim osnovama od onih koje danas poznajemo.

93 Član 43 ZKP.

94 Član 44 ZKP.

95 Odredbe o Vojski Srbije obuhvaćene su članovima 139–141 Ustava: u članu 139 propisana je nadležnost VS („Vojska Srbije brani zemlju od oružanog ugrožavanja spolja i izvršava druge misije i zadatke, u skladu sa Ustavom, zakonom i principima međunarodnog prava koji regulišu upotrebu sile“), u članu 140 upotreba vojske van granica zemlje („Vojska Srbije se može upotrebiti van granica Republike Srbije samo po odluci Narodne skupštine Republike Srbije“) dok je u članu 142 ustanovljena kontrola nad vojskom („Vojska Srbije je pod demokratskom i civilnom kontrolom. O Vojski Srbije donosi se zakon“).

---

---

lako bi ovakvo rešenje predstavljalo svakako snažnu garanciju izmene odnosa u ovoj oblasti, čini se da je znatne pomake na ovom planu moguće učiniti i izmenama postojećih zakona u delovima u kojima se regulišu pitanja organizacije i odnosa policije i javnog tužilaštva.

## 8.1. Postojeći mehanizmi uticaja javnog tužioca na rad policije

Odredbama ZKP predviđeni su određeni mehanizmi omogućavanja javnom tužilaštvu da vrši kontrolu rada policije u predistražnom i istražnom postupku. Tako je, kada je o rukovodećoj ulozi u odnosu na policiju reč, navedeno da je policija dužna da postupi po svakom zahtevu nadležnog javnog tužioca.<sup>96</sup> Posebno je predviđeno da javni tužilac može naložiti policiji da preuzima određene radnje radi otkrivanja krivičnih dela i pronalaženja osumnjičenih kao i da je policija dužna da izvrši nalog javnog tužioca i da ga o preduzetim radnjama redovno obaveštava.<sup>97</sup> Rukovodeća uloga potvrđena je i mogućnošću javnog tužioca da u toku predistražnog postupka od policije preuzme vršenje radnje koju je policija na osnovu zakona samostalno preuzela.<sup>98</sup>

U slučaju nepostupanja, javni tužilac ima mogućnost da o ovome odmah obavesti starešinu koji rukovodi organom, a po potrebi i nadležnog ministra, Vladu ili nadležno radno telo Narodne skupštine.<sup>99</sup> Iako nije predviđen kao posebni mehanizam kontrole rada policije, određeni vid mogućeg sankcionisanja nepostupanja policijskih organa predstavlja i opšta mogućnost javnog tužioca da kazni novčanom kaznom odgovorno lice u državnom organu za nepostupanje po njegovom zahtevu u vezi s krivičnom prijavom.<sup>100</sup>

Kao poslednji korak u kontroli postupanja policije po njegovim zahtevima, javnom tužiocu ostavljena je mogućnost zahtevanja pokretanja disciplinskog postupka protiv lica za koje smatra da je odgovorno za nepostupanje. Uslov za aktiviranje ovog mehanizma je ispunjen u situaciji u kojoj policija ne postupi po zahtevu javnog tužioca u roku od 24 sata od kada su obavešteni starešina koji rukovodi organom odnosno nadležni ministar, radno telo skupštine ili Vlada.<sup>101</sup>

---

96 Član 44 stav 1 ZKP.

97 Član 285 stav 3 ZKP.

98 Član 285 stav 5 ZKP.

99 Član 44 stav 2 ZKP.

100 Član 282 stav 2 ZKP.

101 Član 44 stav 3 ZKP.

U stručnoj javnosti odavno je primećeno da navedena ovlašćenja javnog tužioca ne omogućavaju u dovoljnoj meri njegovo puno vršenje rukovodeće funkcije u početnim fazama postupka. Deklarativna rukovodeća uloga javnog tužioca u postojećem sistemu nije praćena i postojanjem realnih mehanizama koji bi ovu omogućili. Međutim, pored navedenog, u analizi stanja u ovom domenu uvek treba imati na umu i realne odnose određenih institucija u društvu i njihov stvarni značaj. U tom smislu, ne bi se smela zanemariti činjenica da je policija na ovim prostorima tradicionalno imala uticaj i moć nesrazmerno veći od onih u posedu javnog tužilaštva. Ovo je dolazilo do izražaja naročito u ranijem procesnom sistemu, gde je policija suštinski bila ta koja je vršila selekciju predmeta koji će biti „izneti“ pred javnog tužioca, te da ovakvo stanje ni danas nije u potpunosti promenjeno.

Realni odnosi moći na političkoj ravni, dodatno su pojačani nedovoljno efektivnim zakonskim rešenjima. Kao što je prethodno predstavljeno, deklarativno naredbodavnu vlast tužioca nad policijom ne prate bilo kakva hijerarhijsko-organizaciona rešenja u sistemu tužilaštvo–policija, već je i dalje reč o dva suštinski potpuno odvojena organa koja poseduju razdvojene rukovodeće strukture i potpuno odvojenu organizaciju. Čak ni navodno najznačajniji postojeći mehanizam (mogućnost javnog tužioca da zatraži pokretanje disciplinskog postupka) ne predstavlja značajnije sredstvo. Najpre, javnom tužiocu nije omogućeno čak ni da pokrene postupak samostalno, već pokretanje isključivo može zatražiti od nadležnog organa. Pored toga, nadležni organ policije ničim nije obavezan na postupanje shodno zahtevu javnog tužioca, niti je predviđeno učestvovanje javnog tužioca u postupku niti njegovo obaveštavanje o ishodu eventualno pokrenute procedure.<sup>102</sup>

Primećeno je i da je ovakvo stanje posebno problematično kada je reč o mogućnosti procesuiranja politički osetljivih predmeta, ili pak predmeta gde se potencijalni osumnjičeni nalaze u redovima policije. U postojećem stanju teško se može očekivati da javni tužilac zaista bude u prilici da od policijskih organa dobije tražene podatke i obezbedi njihovo adekvatno angažovanje, imajući na umu da suštinski nije u mogućnosti da ih na to obaveže. Službena lica policije karijerno zavise isključivo od svojih starešina, a ovi od ministra policije koji je politička ličnost, te je, u slučaju suprotstavljenih interesa, jedino realno očekivati da postupaju u skladu s uputstvima rukovodilaca organa u kojem su zaposleni.

Potrebno je istaći da je o mogućim načinima promene stanja u ovoj oblasti u više navrata raspravljano prilikom izrade nacrtu Zakonika o krivičnom postupku. Tako su, primera radi, postojali predlozi da se uticaj javnog tužioca na izbor rukovodećeg policijskog kadra reguliše na sličan način onom predviđenom u Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine<sup>103</sup>, gde je predviđeno da Ministar nadležan za unutrašnje poslove postavlja i razrešava starešinu službe, po pribavljenom mišljenju Tužioca

---

102 Unapređenje Zakonika o krivičnom postupku, M. Škulić, G. Ilić, M. Matić Bošković, Beograd 2015, str. 13.

103 Službeni glasnik RS, 67/2003, 135/2004, 61/2005, 101/2007, 104/2009, 101/2011 – dr. zakon i 6/2015.

---

---

za ratne zločine.<sup>104</sup> Pored toga, postojali su i predlozi da se, zbog značaja odnosa o kojem je reč, disciplinski postupak protiv odgovornog lica u policiji zbog nepostupanja po nalogu javnog tužioca, inicira neposredno kod ministra policije, ali se od ovakvih rešenja u konačnoj verziji teksta odustalo.<sup>105</sup>

U analizi posmatranog odnosa, od koristi svakako mogu biti i određena uporednopravna rešenja. Načelno se može zaključiti da su različiti pravni sistemi na različite načine pokušavali da javnom tužiocu pruže realne mogućnosti kontrole rada policije. Tako je, primera radi, u Španiji ovo pitanje rešeno osnivanjem posebnog dela policije (sudska policija), koja je odgovorna tužilaštvu za sprovođenje istraga, otkrivanje i hapšenje počinitelaca krivičnih dela. Slično rešenje primenjeno je i u Belgiji, gde su određeni delovi policije pripojeni kancelariji tužioca i praktično predstavljaju deo tužilaštva. U Italiji, pri svakom tužilaštvu formirana su odeljenja policije koja je funkcionalno podređena starešini tužilaštva. Naposljetku, najsnažniji vid kontrole postoji u Švajcarskoj gde je tužilac istovremeno i Direktor policije „judiciaire”.<sup>106</sup>

## 8.2. Preporuke

Na osnovu prethodno navedenog moguće je zaključiti da postojeća zakonska rešenja, ali pre svega realni odnosi u praksi, ne omogućavaju javnom tužilaštvu da u punoj meri ostvaruje rukovodeću ulogu u krivičnom postupku, naročito kada je reč o odnosu s policijom. U tom smislu, u narednom periodu bi trebalo sagledati mogućnosti za promenu ovakvog stanja na način koji bi bio prihvatljiv i odgovarajući u domaćim uslovima.

Pri razmatranju mogućih modaliteta trebalo bi imati u vidu Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope koje se odnose na ulogu javnog tužioca u krivičnom sistemu.<sup>107</sup> Poseban deo Preporuka posvećen je odnosu javnog tužilaštva i policije, a u njemu je navedeno da je u zemljama gde je policija potčinjena tužilaštvu ili gde istragu sprovodi ili kontroliše javni tužilac država dužna da preduzme efikasne mere kako bi obezbedila da tužilac može: (a) da daje instrukcije policiji vezane uz sprovođenje politike suzbijanja kriminala (naročito u pogledu odlučivanja o prioritetima u postupanju, ulaganjima sredstava, an-

---

104 Član 8 stav 3 Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine.

105 Utisak je da je do toga došlo prvenstveno usled nespremnosti da se u odnosima policije i tužilaštva znatnije menja postojeće stanje stvari, a naročito da se tužilaštvu daju veća ovlašćenja u odnosu na policiju i njena kadrovska rešenja.

106 Škulić, Ilić, Matić Bošković, *op. cit.*, str. 14.

107 Recommendation Rec (2000) 19, *The role of public prosecution in the criminal justice system*, oktobar 2000. godine.

gažovanju osoblja, trajanju istrage, informacija koje se dostavljaju tužiocu), (b) da dodeljuje slučajeve policijskim odsecima/agencijama koje su najkompetentnije da postupaju u konkretnom predmetu, (c) da izvrši procenu i kontrolu u meri u kojoj je potrebno u cilju praćenja usklađenosti postupanja policije u skladu s njegovim nalogima i zakonom i (d) da sankcioniše ili promoviše sankcije u slučaju kršenja obaveza. Kada je reč o zemljama gde je policija nezavisna od tužilaštva, u Preporukama se navodi da država treba da preduzme efikasne mere kojima se garantuje postojanje odgovarajuće i funkcionalne saradnje između tužilaštva i policije.<sup>108</sup>

U tom smislu, u narednom periodu bi trebalo razmisliti o različitim alternativama. Tako bi jednu mogućnost predstavljalo svojevrsno „pripajanje“ određenih delova kriminalističke policije javnom tužilaštvu. Reč je, naime, o rešenjima koja su poznata u uporednopravnim sistemima. U domaćim stručnim krugovima o ovakvim rešenjima se i ranije diskutovalo kada je bilo aktuelno formiranje tzv. pravosudne policije, koja je trebalo da postane posebna organizaciona jedinica pod nadležnošću Ministarstva pravde. U operacionalizaciji ovakve postavke, mogao bi se primeniti i model koji u sistem uvodi istražitelja, kao službeno lice javnog tužilaštva s određenim policijskim ovlašćenjima.

Izmene zakonodavstva manjeg obima podrazumevale bi predviđanje rešenja koja ne uključuju krupnije organizacione novine. Ovde bi se moglo razmotriti uvođenje mogućnosti javnog tužioca da vodi (a ne samo inicira, odnosno predlaže) disciplinski postupak protiv službenika policije koji odbije da postupi po nalogu. Takođe, u izmene ove vrste spadalo bi i uvođenje ovlašćenja javnog tužioca da stvarno i efikasno utiče na kadrovska pitanja u Ministarstvu unutrašnjih poslova. U operacionalizaciji ovog rešenja mogao bi poslužiti model koji trenutno postoji u tužilaštvima posebne nadležnosti, gde se postupak postavljanja i razrešenja starešine službe ne može obaviti bez pribavljenog mišljenja javnog tužioca.

U svakom slučaju, ovakve izmene, ili izmene postojećeg zakonodavnog okvira, morale bi obuhvatiti relevantne delove Zakona o policiji, Zakona o javnom tužilaštvu i Zakonika o krivičnom postupku i podrazumevale bi široku javnu raspravu i društveni konsenzus. I pored činjenice da bi već samo predlaganje a naročito usvajanje ovih novina, verovatno izazvalo dosta kontroverzi pa i otpora u postojećim državnim strukturama, mišljenja smo da je bez njih nemoguće zaista obezbediti uslove za obavljanje javnotužilačke funkcije na Ustavom i zakonima predviđen način.

---

---

## 9. Komparativni prikaz ustavnog položaja javnog tužilaštva u Srbiji, Crnoj Gori, Hrvatskoj i Portugalu

### Status i nadležnost tužilaštva

- Srbija** Javno tužilaštvo je samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti (član 156 Ustava Srbije)
- Crna Gora** Državno tužilaštvo je [jedinствен i samostalan] državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih dela i drugih kažnjivih dela koja se gone po službenoj dužnosti (član 134 Ustava Crne Gore)
- Hrvatska** Državno odvjetništvo je [samostalno i neovisno] pravosudno telo koje je ovlašćeno i dužno da postupa protiv počinitelaca krivičnih i drugih kažnjivih dela, da preduzima pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnosi pravna sredstva za zaštitu Ustava i prava (član 125 stav 1 Ustava Hrvatske)
- Portugal** Javno tužilaštvo je samostalno i odgovorno za zastupanje države i zaštitu interesa propisanih zakonom, za učešće u sprovođenju kriminalne politike definisane od strane organa suverene vlasti, za vođenje krivičnog postupka u skladu s principom zakonitosti i odbrani demokratske vladavine prava. Deo je sudske vlasti, samostalan u odnosu na Vladu, ostale grane vlasti i pravosuđe (član 219 Ustava Portugalije).

## Ustavom proklamovana nezavisnost

- Srbija** Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.  
Zakon o javnom tužilaštvu (ZJT)<sup>109</sup> ne govori o nezavisnosti tužilaštva.
- Crna Gora** Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.  
Zakonom o državnom tužilaštvu (ZDT)<sup>110</sup> u članu 3 propisano je da se funkcija državnog tužioca ne sme vršiti ni pod čijim uticajem i da niko ne sme da utiče na državnog tužioca u vršenju njegove funkcije, osim u slučajevima predviđenim zakonom.
- Hrvatska** Da, u članu 27 Odvjetništvo se definiše kao samostalna i *nezavisna* služba koja osigurava svakome pravnu pomoć, u skladu sa zakonom) i u članu 125 (Državno odvjetništvo je samostalno i *neovisno* pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i prava).
- Portugal** Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.  
Zakon o javnom tužilaštvu u članu 75 propisuje da je „javno tužilaštvo paralelno spram i nezavisno od sudstva“.

## Ustavom proklamovana samostalnost

- Srbija** Da, članom 156 stav 1 („Javno tužilaštvo je samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti“).
- Crna Gora** Da, članom 134 („Državno tužilaštvo je jedinstven i *samostalan* državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti“).

---

109 Službeni glasnik RS 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 38/2012 – odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – odluka US, 117/2014 i 106/2015.

110 Službeni list RCG 69/2003 i 40/2008.



---

---

**Hrvatska** Da (član 27 i član 125).

**Portugal** Da (član 219 stav 2).

## **Ustavom proklamovan imunitet koji uživa tužilaštvo**

**Srbija** Da, u članu 162 („Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje u vršenju tužilačke funkcije, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca. Javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca, ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju tužilačke funkcije, odnosno službe, bez odobrenja nadležnog odbora Narodne skupštine“).

**Crna Gora** Da, definisan kao funkcionalni imunitet u članu 137 („Državni tužilac i zamjenik državnog tužioca uživaju funkcionalni imunitet i ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato ili odluku donijetu u vršenju svoje funkcije, osim ako se radi o krivičnom djelu“).

**Hrvatska** Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.  
Zakonom o državnom odvjetništvu (ZDO)<sup>111</sup> u članu 6 propisano je: „Glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Glavni državni odvjetnik), državni odvjetnik te zamjenik Glavnoga državnog odvjetnika ili zamjenik državnog odvjetnika (u daljnjem tekstu: zamjenik državnog odvjetnika) ne smije biti pozvan na odgovornost za izraženo pravno mišljenje u predmetu koji mu je dodijeljen u rad, osim ako se radi o kršenju zakona od strane Glavnoga državnog odvjetnika, državnog odvjetnika ili zamjenika državnog odvjetnika koje je kažnjivo djelo.“

**Portugal** Da, definisano na indirektan način bez definisanja vrste imuniteta, u članu 271 („Ne može biti odgovoran bilo koji zastupnik države koji postupa u skladu sa svojim dužnostima i u skladu s instrukcijama koje je izdao nadležni hijerarhijski organ pod uslovom da je protestovao protiv izvršenja naloga ili zahtevao da mu se nalog izda u pismenoj formi“).

---

111 *Narodne novine* 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13, 33/15 i 82/15.

## Odgovornost tužilaštva

- Srbija** Da, definisana je članom 160: „Republički javni tužilac odgovoran je za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Narodnoj skupštini; javni tužioci odgovaraju za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini; niži javni tužioci odgovorni su i neposredno višem javnom tužiocu. Zamenici javnog tužioca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu.“
- Crna Gora** Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.  
Zakon, u članu 39 propisuje disciplinsku odgovornost: „Državni tužilac ili zamjenik disciplinski odgovara, ako neuredno vrši svoju funkciju ili ako vrijeđa ugled tužilačke funkcije“.
- Hrvatska** Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.  
ZDO u članu 4 propisuje: „Državni odvjetnik je odgovoran za obavljanje poslova iz djelokruga državnog odvjetništva kojeg zastupa i kojim upravlja. U članu 137 stav 1 propisano je: „Zamjenik državnog odvjetnika odgovara za počinjena stegovna [disciplinska] djela.“
- Portugal** Da, definisano u članu 22 koji se odnosi na odgovornost državnih organa („Državni organi i njihovi zastupnici odgovorni su za postupke ili propuste u vršenju svojih funkcija koje su rezultirale povredom ili gubitkom prava, sloboda i jemstava.“) i članu 271 („Ne može biti odgovoran bilo koji zastupnik države koji postupa u skladu sa svojim dužnostima i u skladu s instrukcijama koje je izdao nadležni hijerarhijski organ pod uslovom da je protestovao protiv izvršenja naloga ili zahtevao da mu se nalog izda u pismenoj formi“).

## Nespojivost funkcije

- Srbija** Da, u članu 163 („Zabranjeno je političko delovanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Zakonom se uređuje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi s tužilačkom funkcijom“).
- Crna Gora** Da, članom 138 („Državni tužilac i zamjenik državnog tužioca ne mogu vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost“).

---



---

<b>Hrvatska</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom. ZDO u članu 120 stav 3 propisuje da „Državni odvjetnik ili zamjenik državnog odvjetnika ne smije obavljati niti drugu službu ili posao, koji bi mogli utjecati na njegovu samostalnost i objektivnost ili bi se umanjio njegov društveni ugled ili je inače nespojiv s obnašanjem državnoodvjetničke dužnosti“.
<b>Portugal</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom. Zakonom, u članu 81 propisano je da je obavljanje bilo koje javne ili privatne funkcije profesionalne prirode, osim nastave, naučnog istraživanja pravne prirode i upravljačkih funkcija u javnom tužilaštvu, nespojivo s obavljanjem javnotužilačke funkcije.

## Imenovanje glavnog (republičkog) tužioca

<b>Srbija</b>	Da, članom 158 stav 2 propisano je da Republičkog javnog tužioca, na predlog Vlade po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština.
<b>Crna Gora</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom. ZDT u članu 26 stav 1 propisuje da Skupština Crne Gore imenuje i razrešava državnog tužioca na predlog Tužilačkog savjeta.
<b>Hrvatska</b>	Da, članom 125 stav 2: predlaže ga Vlada uz prethodno mišljenje nadležnog odbora Sabora, a bira ga Hrvatski sabor.
<b>Portugal</b>	Da, članom 133-m, Državnog tužioca imenuje predsjednik Republike na predlog Vlade <sup>112</sup> .

---

112 Napomene radi, državno tužilaštvo u Portugalu kao najviši organ javnog tužilaštva sastoji se od Državnog tužioca, Visokog saveta javnog tužilaštva, Konsultativnog saveta državnog tužioca, pravnih savetnika i službe za opšte poslove. Državno tužilaštvo vrši svoja ovlašćenja preko Visokog saveta javnog tužilaštva (član 219 Ustava i član 9 Zakona o javnom tužilaštvu).

## Dužina trajanja mandata glavnog tužioca

**Srbija** 6 godina (član 158 stav 2).

**Crna Gora** 5 godina (član 135).

**Hrvatska** 4 godine (Član 125 stav 2).

**Portugal** 6 godina (član 220 stav 3).

## Razrešenje dužnosti glavnog tužioca

**Srbija** Da, u članu 158 stav 5 propisano je da odluku o prestanku funkcije Republičkom javnom tužiocu donosi Narodna skupština u skladu sa zakonom, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Vlade. Zakon propisuje razloge za razrešenje.

**Crna Gora** Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.  
Prema članu 26 stav 1 ZDT Skupština Crne Gore razrešava državnog tužioca na predlog Tužilačkog savjeta.

**Hrvatska** Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.  
U članu 101 ZDO propisano je da predlog za razrešenje Glavnog državnog odvjetnika može podneti Vlada Republike Hrvatske, a da o predlogu uz prethodno mišljenje Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora odlučuje Hrvatski sabor.

**Portugal** Da, članom 133-m, Državnog tužioca razrešava predsednik Republike na predlog Vlade.

---

---

## Imenovanje tužilaca

<b>Srbija</b>	Da, tužioca na predlog Vlade bira Narodna skupština (član 159 stav 2).
<b>Crna Gora</b>	Nije obuhvaćeno ustavno–zakonskom materijom: naime, u okviru Državnog tužilaštva postoji Državni tužilac i zamenici tužioca (član 24 Zakona).
<b>Hrvatska</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom. Prema članu 94 ZDO Županijskog/Općinskog državnog odvjetnika, uz prethodno mišljenje Kolegijuma Državnog/Županijskog odvjetništva Republike Hrvatske i ministra nadležnog za poslove pravosuđa, na predlog Glavnog državnog odvjetnika imenuje Državnoodvjetničko vijeće.
<b>Portugal</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom. Prema članu 27 ZJT Visoki savet tužilaštva imenuje i postavlja tužioce.

## Dužina trajanja mandata tužilaca

<b>Srbija</b>	6 godina (član 159 stav 3).
<b>Crna Gora</b>	5 godina (član 135 stav 3).
<b>Hrvatska</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom. Prema članu 94 Zakona Županijski i Općinski državni odvjetnik biraju se na vreme od četiri godine.
<b>Portugal</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.

## Razrešenje tužilaca

- Srbija** Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.  
Prema članu 94 ZJT inicijativu za razrešenje javnog tužioca može podneti svako lice; postupak za razrešenje pokreće se predlogom javnog tužioca, neposredno višeg javnog tužioca, Republičkog javnog tužioca, ministra nadležnog za pravosuđe, organa nadležnih za vrednovanje rada i Disciplinske komisije. Razloge za razrešenje utvrđuje Državno veće tužilaca. Prema članu 97 odluku o prestanku funkcije javnog tužioca donosi Narodna skupština, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Vlade. Vlada predlaže razrešenje javnog tužioca na osnovu razloga za razrešenje utvrđenih od strane Državnog veća tužilaca.
- Crna Gora** Nije obuhvaćeno ustavno–zakonskom materijom: naime, u okviru Državnog tužilaštva postoji Državni tužilac i zamenici tužioca (član 24 Zakona).
- Hrvatska** Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.  
Prema članu 102 ZDO županijski/općinski državni odvjetnik razrešava se tako što Glavni državni odvjetnik podnosi Državnoodvjetničkom vijeću predlog za njihovo razrešenje ako je na temelju pisanog izveštaja o obavljenom pregledu celokupnog rada županijskog/općinskoga državnog odvjetništva ili na drugi način saznao da postoje razlozi za razrešenje iz člana 100 Zakona.
- Portugal** Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.  
Prema članu 27 ZJT Visoki savet tužilaštva razrešava tužioce.

## Imenovanje zamenika tužioca

- Srbija** Narodna skupština, na predlog Državnog veća tužilaca, bira za zamenika javnog tužioca lice koje se prvi put bira na ovu funkciju. Državno veće tužilaca bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije (član 159 stavovi 5 i 7).
- Crna Gora** Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.  
Prema članu 26 ZDT zamenike imenuje Tužilački savjet. (Tužilački savjet na osnovu liste kandidata donosi odluku o imenovanju zamenika na nejavnoj sjednici – radi se o listi koju sastavlja Tužilački savjet na osnovu obavljenog razgovora i pribavljene dokumentacije, gde ocenjuje kandidate koji su postigli zadovoljavajuće rezultate).

---

---

<b>Hrvatska</b>	Zamenike imenuje Državnoodvjetničko vijeće, član 125 stav 3.
<b>Portugal</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom. Prema članu 27 ZJT Visoki savet tužilaštva imenuje zamenike tužilaca.

## **Dužina trajanja mandata zamenika tužilaca**

<b>Srbija</b>	Mandat zameniku javnog tužioca koji je prvi put izabran na funkciju traje tri godine. Inače, funkcija zamenika tužioca definisana je kao stalna (član 159 stav 6 i 7).
<b>Crna Gora</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom. Članom 28 ZDT propisano je da je funkcija zamenika stalna. Izuzetno, zamenik osnovnog državnog tužioca prvi put se imenuje na vreme od tri godine.
<b>Hrvatska</b>	Stalan izbor, član 125 stav 5.
<b>Portugal</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.

## **Prestanak funkcije/Razrešenje zamenika tužilaca**

<b>Srbija</b>	Isti postupak kao kod razrešenja tužilaca.
<b>Crna Gora</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom. Prema članu 26 ZDT zamenike razrešava Tužilački savjet.
<b>Hrvatska</b>	Prema članu 125 stav 3 zamenike razrešava Državnoodvjetničko vijeće.
<b>Portugal</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom. Prema članu 27 ZJT Visoki savet tužilaštva razrešava tužioce.

## Ustavom propisano Tužilačko–pravosudno telo

<b>Srbija</b>	Da, Državno veće tužilaca (član 164 stav 1).
<b>Crna Gora</b>	Da, Tužilački savjet (član 136 stav 1).
<b>Hrvatska</b>	Da, Državnoodvjetničko vijeće (član 125 stav 3).
<b>Portugal</b>	Da, Visoki savet javnog tužilaštva (član 220). U Portugalu je Državno tužilaštvo najviši organ tužilaštva i sastoji se od Državnog tužioca, Visokog saveta javnog tužilaštva, Konsultativnog save-ta državnog tužioca, pravnih savetnika i službe za opšte poslove – dakle, postoje dva saveta. No, s obzirom na to da Državno tužilaštvo vrši svoja ovlašćenja u odnosu na rukovodeća i disciplinska pitanja preko Visokog saveta javnog tužilaštva (član 219 Ustava i član 9 Zakona o javnom tuži-laštvu), pažnju ćemo usmeriti na ovaj savet.

## Izbor članova tela

<b>Srbija</b>	Sve članove koji su izborni članovi DVT (8 od 11) bira Narodna skupština (član 164 stav 3).
<b>Crna Gora</b>	Izbor vrši Skupština (član 136 stav 2).
<b>Hrvatska</b>	Nije obuhvaćeno ustavnim materijom. Prema članu 145 ZDO sedam (7) članova Vijeća bira se iz reda zamenika državnih odvjetnika, dva člana iz reda Hrvatskog sabora i dva člana iz reda univerzitetskih profesora pravnih nauka.
<b>Portugal</b>	Da, deo članova bira republička skupština, a deo članova iz reda tužilaca biraju sami tužioci (član 220 stav 2; odredba ne definiše koliko članova bira skupština, a koliko se članova bira iz reda tužilaca).



---

---

## Trajanje mandata članova

<b>Srbija</b>	Mandat članova traje 5 godina, osim za članove po položaju (član 164 stav 5).
<b>Crna Gora</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom. Prema članu 85 stav 1 ZDT članovi Tužilačkog savjeta biraju se na vreme od 4 godine.
<b>Hrvatska</b>	4 godine, član 125 stav 7 („Članovi Državnoodvjetničkog vijeća biraju se na vrijeme od četiri godine, s tim da članom Državnoodvjetničkog vijeća nitko ne može biti više od dva puta.“)
<b>Portugal</b>	3 godine traje mandat izabranim nosiocima pravosudne funkcije (član 25 stav 1 ZJT), a mandat Državnog tužioca traje 6 godina. Mandat članova koje imenuje parlament prestaje prvom sednicom novog saziva skupštine (ZJT član 25 stav 4), a mandat članova koje bira ministar prestaje danom stupanja na dužnost novog ministra, koji mora da potvrdi njihov mandat ili da imenuje druga lica (član 25 stav 5).

## Sastav Tužilačko–pravosudnog tela

<b>Srbija</b>	11 članova: Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsjednik nadležnog odbora Narodne skupštine (članovi po položaju) šest (6) javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je jedan s teritorije autonomnih pokrajina i dva (2) ugledna i istaknuta pravnik s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta (član 164 stav 3 i 4).
<b>Crna Gora</b>	Nije obuhvaćeno ustavnom materijom. Prema članu 84 ZDT Tužilački savjet ima 11 članova. Vrhovni državni tužilac je predsjednik po položaju; šest (6) članova bira se iz reda državnih tužilaca i zamenika; jedan član bira se iz reda profesora Pravnog fakulteta u Podgorici; dva (2) iz reda istaknutih pravnik u Crnoj Gori, od kojih je jedan s iskustvom iz oblasti zaštite ljudskih prava i sloboda, na predlog predsjednika Crne Gore, uz pribavljeno mišljenje zaštitnika ljudskih prava i sloboda; i jedan (1) član je po položaju predstavnik Ministarstva pravde.

**Hrvatska**      Državnoodvjetničko vijeće ima jedanaest 11 članova, a čine ga sedam zamjenika državnog odvjetnika, dva univerzitetska profesora pravnih nauka i dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz redova opozicije (član 125 stav 5).

**Portugal**      Visoki savet javnog tužilaštva ima 19 članova i to Državni tužilac (predsednik saveta), četiri okružna javna tužioca, zamenik Državnog tužioca iz reda zamenika državnog tužioca, dva okružna tužioca, četiri zamenika okružnog tužioca (jedan za svaki sudski okrug), pet članova koje bira republički parlament i dva lica priznate stručnosti koje imenuje ministar pravde.

## Razrešenje/prestanak funkcije članova tužilačkog tela

**Srbija**      Nije uređeno ustavnom materijom.  
Prema Zakonu o Državnom veću tužilaštva, izborni član Državnog veća se razrešava funkcije pre isteka vremena na koje je izabran ako funkciju člana Državnog veća ne vrši u skladu sa Ustavom i zakonom i ako bude osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora, odnosno za krivično delo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije člana Državnog veća (član 41). Inicijativu za razrešenje izbornog člana Državnog veća može podneti svaki član Državnog veća. Inicijativu za razrešenje izbornog člana Državnog veća iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca može podneti i svaki javni tužilac, na osnovu odluke kolegijuma tog javnog tužilaštva. Inicijativu za razrešenje izbornog člana Državnog veća iz reda advokata, odnosno profesora pravnog fakulteta mogu podneti njihovi ovlašćeni predlagači (član 42). Odluku o pokretanju postupka razrešenja donosi Državno veće u roku od 15 dana od prijema inicijative (član 45 stav 1). Predlog za razrešenje Državno veće donosi u roku od 30 dana od dana pokretanja postupka, a odluku o razrešenju donosi Narodna skupština (član 46 stav 1 i 3).

**Crna Gora**      Skupština član 136 stav 2.  
Članom 89 ZDT propisano je da članstvo u Tužilačkom savjetu prestaje pre isteka vremena na koje je izabran ako to sam zatraži ili mu prestane tužilačka funkcija, odnosno radni odnos koji je bio osnov za izbor. Prestanak konstatuje Skupština na osnovu obaveštenja predsednika Tužilačkog savjeta.

---

---

**Hrvatska**

Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.

Članom 149 stav 4 ZDO propisano je da će predsjednik ili član Vijeća biti razrešen dužnosti pre isteka vremena na koje je izabran ako to sam zatraži; ako bude osuđen za krivično delo; ako trajno izgubi sposobnost da obavlja svoju dužnost. U stavu 5 propisano je da predlog za razrešenje dužnosti člana Vijeća pre isteka vremena na koje je izabran može podneti Glavni državni odvjetnik za članove Vijeća iz reda zamenika državnih odvjetnika i svaki predlagač u pogledu članova Vijeća koje su predložili u postupku utvrđivanja kandidata za predsjednika i članove Vijeća. U stavu 6 propisano je da se odluka o razrešenju donosi većinom glasova svih članova Vijeća. U stavu 7 propisano je da odluku o razrešenju dužnosti člana Vijeća iz redova saborskih zastupnika i univerzitetskih profesora donosi telo koje ih je imenovalo odnosno izabralo, a za članove Vijeća iz redova zamenika državnih odvjetnika odluku donosi Vijeće.

**Portugal**

Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.

Mandat članova koje imenuje parlament prestaje prvom sednicom novog saziva skupštine (ZJT član 25 stav 4), a mandat članova koje bira ministar prestaje danom stupanja na dužnost novog ministra koji mora da potvrdi njihov mandat ili da imenuje druga lica (član 25 stav 5).

**Nadležnost tužilačkog tela****Srbija**

Državno veće tužilaca obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom (član 164 stav 1); predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamenika javnog tužioca; bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca; bira zamenike javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji za zamenike javnog tužioca u drugom javnom tužilaštvu; odlučuje u postupku za prestanak funkcije zamenika javnih tužilaca, na način predviđen Ustavom i zakonom, vrši i druge poslove određene zakonom (član 165).

**Crna Gora**

Tužilački savjet obezbeđuje samostalnost državnog tužilaštva i državnih tužilaca (član 136 stav 1).

**Hrvatska** Uređeno u jednom delu, „Zamjenike državnih odvjetnika, u skladu s Ustavom i zakonom, imenuje, razrješuje i o njihovoj stegovnoj odgovornosti odlučuje Državnoodvjetničko vijeće“ (član 125 stav 3).

**Portugal** Nije obuhvaćeno ustavnom materijom.  
Članom 27 ZJT Visoki savet javnog tužilaštva nadležan je za imenovanje, postavljanje, upućivanje, unapređenje, razrešenje, ocenjivanje kvaliteta rada, preduzimanje disciplinskih postupaka i sprovođenje, generalno, svih drugih aktivnosti u odnosu na javne tužioce, izuzev Državnog tužioca; davanje saglasnosti na izborna pravila Saveta, pravilnik o radu Državnog tužilaštva, podzakonska akta i predlog budžeta za Državno tužilaštvo; razmatranje i donošenje uputstava u vezi unutrašnje organizacije i rukovođenja; predlaganje izdvajanja obaveznih uputstava Državnog tužioca javnim tužiocima za vršenje svojih dužnosti; predlaganje ministru pravde zakonodavnih mera radi unapređenja efikasnosti javnog tužilaštva i podsticanja saradnje s pravosudnim institucijama; objavljivanje prigovora na Statut; odobravanje godišnjeg plana inspekcije i davanje naloga za vršenje inspekcije, istrage i ispitivanja; davanje mišljenja u vezi s organizacijom pravosuđa i, generalno, za sprovođenje pravde.

---

---

## 10. Preporuke

### Položaj i nadležnost javnog tužilaštva

- Javno tužilaštvo definisati kao nezavisan i samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela, preuzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti i stara se o poštovanju ljudskih prava i sloboda. U tom smislu, neophodno je zakonom obezbediti garancije samostalnosti i nezavisnosti nosilaca javnotužilačke funkcije.

#### Alternativno:

- Javno tužilaštvo definisati kao samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela, preuzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti i stara se o poštovanju ljudskih prava i sloboda.

#### Alternativno

- Javno tužilaštvo definisati kao samostalan pravosudni državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela, preuzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti i stara se o poštovanju ljudskih prava i sloboda.

### Republički javni tužilac

- Razmotriti predlog izmene naziva funkcije tako što bi umesto naziva „Republički javni tužilac“ bio uveden naziv „Vrhovni javni tužilac“.

## Izbor

- Državno veće tužilaca nakon sprovedenog konkursa predlaže Narodnoj skupštini kandidata/kandidate za Republičkog javnog tužioca. Republičkog javnog tužioca na predlog Državnog veća tužilaca bira Narodna skupština dvotrećinskom većinom svih narodnih poslanika.

## Alternativno

- Republičkog javnog tužioca bira Državno veće tužilaca putem javnog konkursa, dvotrećinskom većinom članova.

## Mandat i prestanak funkcije

- Republički javni tužilac bira se na period od šest godina i ne može biti ponovo biran.

## Alternativno:

- Republički javni tužilac bira se na period od devet godina i ne može biti ponovo biran.
- Republičkom javnom tužiocu prestaje funkcija istekom mandata, kada ispuni zakonom propisane opšte uslove za starosnu penziju, kada sam to zatraži i razrešenjem. Republički javni tužilac biće razrešen dužnosti u postupku i na način predviđen zakonom ako:
  - 1) povredi zabranu sukoba interesa;
  - 2) trajno izgubi sposobnost za obavljanje javnotužilačke funkcije;
  - 3) bude osuđen na kaznu zatvora ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim dužnosti;
  - 4) nestručno vrši funkciju.
- Odluku o prestanku funkcije Republičkom javnom tužiocu donosi Narodna skupština u skladu sa zakonom, pri čemu postojanje razloga za razrešenje utvrđuje Državno veće tužilaca u postupku i na način utvrđen zakonom.

---

---

## Alternativno:

- Državno veće tužilaca utvrđuje postojanje razloga za razrešenje i utvrđuje i donosi odluku o prestanku funkcije Republičkom javnom tužiocu u postupku i na način utvrđen zakonom.
- Ukoliko po isteku mandata Republičkog javnog tužioca ne bude izabran novi Republički javni tužilac, Republički javni tužilac nastavlja da vrši dužnost do izbora novog Republičkog javnog tužioca, a najduže šest meseci.
- Razmotriti mogućnost raspuštanja Narodne skupštine, odnosno prestanka mandata članova DVT ukoliko se ne izabere Republički javni tužilac u propisanom roku.

## Javni tužioci

- Razmotriti predlog izmene naziva javnotužilačkih funkcija, tako da se umesto dosadašnjeg naziva funkcije „javni tužilac“ uvede naziv „glavni javni tužilac“ ili „glavni tužilac“, a umesto naziva funkcije „zamenik javnog tužilaca“ uvede naziv „javni tužilac“ ili „tužilac“.<sup>113</sup>
- Funkciju javnog tužilaštva vrše javni tužilac i zamenik javnog tužioca.

## Izbor javnih tužilaca

- Sve javne tužioce trebalo bi da bira Državno veće tužilaca, putem javnog konkursa, dvotrećinskom većinom članova.

## Mandat i prestanak funkcije javnih tužilaca

- Mandat javnog tužioca traje šest godina i on ne može biti ponovo biran.

---

113 Ovo u skladu s predlogom da funkciju javnog tužilaštva treba da vrše svi nosioci javnotužilačke funkcije – javni tužilac i zamenik javnog tužioca. Promena naziva javnotužilačkih funkcija ne bi smela da predstavlja pravni osnov za reizbor, tj. ponovni izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

### **Alternativno:**

- Mandat javnog tužioca traje šest godina, bez mogućnosti uzastopnog reizbora. Javni tužilac može ponovo biti biran nakon proteka vremena jednog mandata.
- Javnom tužiocu prestaje funkcija istekom mandata, kada ispuni zakonom propisane opšte uslove za starosnu penziju, kada sam to zatraži i razrešenjem. Javni tužilac biće razrešen dužnosti u postupku i na način predviđen zakonom ako:
  - 1) povredi zabranu sukoba interesa;
  - 2) trajno izgubi sposobnost za obavljanje javnotužilačke funkcije;
  - 3) bude osuđen na kaznu zatvora ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim dužnosti;
  - 4) nestručno vrši funkciju.
- Državno veće tužilaca utvrđuje postojanje razloga za razrešenje i donosi odluku o prestanku funkcije tužiocu, u skladu sa zakonom.

## **Zamenici javnih tužilaca**

### **Izbor zamenika javnih tužilaca**

- Zamenike javnog tužioca bira Državno veće tužilaca putem javnog konkursa, dvotrećinskom većinom članova.

### **Alternativno:**

- Zamenike javnog tužioca bira Državno veće tužilaca putem javnog konkursa.

### **Mandat i prestanak funkcije zamenika javnih tužilaca**

- Zamenici javnog tužioca biraju se za trajno obavljanje funkcije.
- Zameniku javnog tužioca prestaje funkcija kada ispuni zakonom propisane opšte uslove za starosnu penziju, kada sam to zatraži i razrešenjem. Zamenik javnog tužioca biće razrešen dužnosti u postupku i na način predviđen zakonom ako:
  - 1) povredi zabranu sukoba interesa;
  - 2) trajno izgubi sposobnost za obavljanje javnotužilačke funkcije;



- 
- 
- 3) bude osuđen na kaznu zatvora ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim dužnosti;
  - 4) nestručno vrši funkciju.
- Državno veće tužilaca utvrđuje postojanje razloga za razrešenje i donosi odluku o prestanku funkcije javnom tužiocu u skladu sa zakonom.

## Odgovornost nosilaca javnotužilačke funkcije

- Republički javni tužilac odgovoran je za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Narodnoj skupštini.

### Alternativno:

- Republički javni tužilac odgovoran je za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Državnom veću tužilaca.
- Javni tužioci odgovaraju za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Republičkom javnom tužiocu i Državnom veću tužilaca, a niži javni tužioci i neposredno višem javnom tužiocu.
- Odgovornost po osnovu vrednovanja rada, disciplinska odgovornost i odgovornost za štetu koju javni tužilac i zamenik javnog tužioca prouzrokuju nezakonitim ili nepravilnim radom, uređuju se zakonom.

## Položaj, sastav i izbor Državnog veća tužilaca

- Razmotriti mogućnost promene imena „Državno veće tužilaca“ s imenima „Visoki savet tužilaštva“ / „Visoko veće tužilaštva“ / „Veće javnih tužilaca“.
- Definisati Državno veća tužilaca kao samostalan i nezavisan organ koji obezbeđuje samostalnost i nezavisnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom.
- U sastav Državnog veća tužilaca ulaze Republički javni tužilac, kao član po položaju i deset izbornih članova od kojih šest članova iz redova javnog tužilaštva biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca na neposrednim izborima, tajnim

glasanjem na osnovu jednakog biračkog prava, tako što se određeni broj članova bira sa svakog nivoa tužilaštva, u skladu sa zakonom, dok četiri člana – ugledna istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih su dva advokati, a dva člana profesori pravnog fakulteta bira Narodna skupština.

**Alternativno:**

- U sastav Državnog veća tužilaca ulazi Republički javni tužilac kao član po položaju i deset izbornih članova, od kojih šest članova iz redova javnog tužilaštva biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca na neposrednim izborima, tajnim glasanjem na osnovu jednakog biračkog prava, tako što se određeni broj članova bira sa svakog nivoa tužilaštva, u skladu sa zakonom, dok četiri člana – ugledna istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih su dva advokati koje bira Advokatska komora Srbije, a dva člana profesori pravnog fakulteta koje bira Konferencija pravnih fakulteta Srbije.

**Alternativno:**

- U sastav Državnog veća tužilaca ulazi sedam članova koje iz redova javnog tužilaštva biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca na neposrednim izborima, tajnim glasanjem na osnovu jednakog biračkog prava, tako što se određeni broj članova bira sa svakog nivoa tužilaštva, u skladu sa zakonom, i četiri člana – ugledna istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih su dva advokati koje bira Advokatska komora Srbije, a dva člana profesori pravnog fakulteta koje bira Konferencija pravnih fakulteta Srbije.

**Alternativno:**

- U sastav Državnog veća tužilaca ulazi sedam članova koje iz redova javnog tužilaštva biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca na neposrednim izborima, tajnim glasanjem na osnovu jednakog biračkog prava tako što se određeni broj članova bira sa svakog nivoa tužilaštva, u skladu sa zakonom, i četiri člana – ugledna istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih dva advokata, i dva profesora pravnog fakulteta, koje bira Narodna skupština.

**Alternativno:**

- Članove Državnog veća tužilaca bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom.

---

---

## Nadležnost Državnog veća tužilaca

- Državno veće tužilaca predlaže Narodnoj skupštini kandidata/kandidate za Republičkog javnog tužioca, bira javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, bira zamenike javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji za zamenike javnog tužioca u drugom javnom tužilaštvu, utvrđuje postojanje razloga za razrešenje Republičkog javnog tužioca, utvrđuje postojanje razloga za razrešenje i donosi odluku o prestanku funkcije javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, na način predviđen Ustavom i zakonom, vrši i druge poslove određene zakonom.

### Alternativno:

- Državno veće tužilaca bira Republičkog javnog tužioca, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, bira zamenike javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji za zamenike javnog tužioca u drugom javnom tužilaštvu, utvrđuje postojanje razloga za razrešenje i donosi odluku o prestanku funkcije Republičkog javnog tužioca, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, na način predviđen Ustavom i zakonom, vrši i druge poslove određene zakonom.

### Alternativno:

- Razmotriti mogućnost obaveznog javnog reagovanja DVT na postupke kojima se ugrožava i narušava samostalnost (i nezavisnost) javnog tužilaštva ili se preuzimaju njegove nadležnosti.
- Razmotriti mogućnost da DVT odlučuje po prigovoru koji bi javni tužilac odnosno zamenik javnog tužioca imao pravo da izjavi u slučaju izdavanja obaveznog uputstva od strane RJT kada je reč o tvrdnji da je takvo uputstvo nezakonito.
- Razmotriti mogućnost uvođenja prava na žalbu na sve odluke Državnog veća tužilaca, ne samo na odluke o prestanku funkcije javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

## Odnos tužilaštva i policije

- Razmotriti mogućnost da policija postane deo *materie constitutionis* nakon čega bi se otvorio prostor da se pitanje odnosa ova dva organa uredi Ustavom.

## Ostalo

Razmotriti mogućnost formulisanja odredbe kojom bi zakon kojim se uređuje osnivanje, organizacija i nadležnost javnog tužilaštva trebalo, kao jedan od organskih zakona, donositi većinom ukupnog broja narodnih poslanika.