

cepris

Centar za pravosudna istraživanja

# POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O VISOKOM SAVETU TUŽILAŠTVA



Kingdom of the Netherlands

**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

 **Norway**

POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O VISOKOM SAVETU  
TUŽILAŠTVA

*Autor:*

**Radovan Lazić**, zamenik javnog tužioca u Apelacionom javnom tužilaštvu u Novom Sadu upućen u Tužilaštvo za ratne zločine, član Upravnog odbora CEPRIS-a, predsednik Upravnog odbora Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, nekadašnji član Državnog veća tužilaca

*Autori-saradnici:*

**Slobodan Beljanski**, advokat, potpredsednik CEPRIS-a  
**Veljko Milić**, advokat

*Izdavač*

Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS), Beograd

*Za izdavača*

Aleksandar Trešnjev

*Dizajn*

Petar Pavlović



Kingdom of the Netherlands

**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

 **Norway**

Izradu ovog teksta podržali su Ambasada Kraljevine Holandije u Srbiji, Balkanski fond za demokratiju, projekat Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Američkih Država i Ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu.

Mišljenja izražena u ovom tekstu ne predstavljaju nužno stavove Ambasade Kraljevine Holandije u Beogradu, Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, Balkanskog fonda za demokratiju, projekta Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Američkih Država ili njihovih partnera.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ovog teksta ne može biti reprodukovan, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom, elektronskim, mehaničkim, za kopiranje, za snimanje ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti izdavača

©CEPRIS, 2022

# Sadržaj

Sadržaj .....	2
1. Uvod .....	3
2. Nadležnost Visokog saveta tužilaštva – član 162.....	4
a) Pojam Saveta .....	4
b) Izborne, statusne i druge nadležnosti Saveta.....	4
c) Budžetska nadležnost Saveta .....	5
3. Sastav Visokog saveta tužilaštva – član 163 .....	6
a) Sastav .....	6
b) Način rada i odlučivanja .....	6
c) Izborni članovi Saveta – javni tužioci .....	7
d) Članovi Saveta koje bira Narodna skupština – istaknuti pravnici.....	8
4. Mandat članova Visokog saveta tužilaštva i predsednik i potpredsednik Visokog saveta tužilaštva – član 164.....	10
a) Mandat.....	10
b) Predsednik i potpredsednik Saveta.....	10
c) Prevremeni prestanak mandata.....	11
5. Pravno sredstvo protiv odluke Visokog saveta tužilaštva – član 165.....	12
6. Imunitet članova Visokog saveta tužilaštva – član 165a .....	12
7. Prelazne i završne odredbe zakona o Savetu .....	12
8. Zaključak .....	13

# POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O VISOKOM SAVETU TUŽILAŠTVA

## 1. Uvod

Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine u ustavni sistem Republike Srbije prvi put je uvedeno Državno veće tužilaca (u daljem tekstu: Veće), kao poseban organ sa osnovnom funkcijom da garantuje i štiti samostalnost javnog tužilaštva. Do 2001. godine, u Srbiji nisu postojali pravosudni saveti, a Visoki savet pravosuđa, kao poseban državni organ nadležan za predlaganje kandidata za izbor sudija i javnih tužilaca i za imenovanje zamenika javnih tužilaca, prvi put je uveden Zakonom o Visokom savetu pravosuđa iz 2001. godine, iako za uvođenje tog tela u pravni sistem nije postojao ustavni osnov prema tada važećem Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine. Odredbom člana 165 Ustava RS iz 2006. godine, Veću je dato u nadležnost da Narodnoj skupštini predlaže kandidate za prvi izbor za zamenike javnih tužilaca, da bira zamenike javnih tužilaca na stalnu funkciju, da bira zamenike javnih tužilaca na stalnoj funkciji u više (ili drugo) javno tužilaštvo (unapređenje) i da odlučuje o prestanku funkcije zamenika javnih tužilaca. Iako je odredbom člana 164, stava 1 Ustava Veće definisano kao „samostalan državni organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca“, pitanje samostalnosti tog tela je ostalo problematično s obzirom na njegov sastav i na izbor izbornih članova. Veće je imalo jedanaest članova: Republičkog javnog tužioca, ministra nadležnog za pravosuđe, predsednika nadležnog odbora Narodne skupštine i osam izbornih članova, od kojih su šest javni tužioci ili zamenici javnih tužilaca, jedan advokat i jedan profesor pravnog fakulteta, koje bira Narodna skupština. Takav sastav i način izbora izbornih članova Veća omogućio je veliki uticaj dve druge grane vlasti (politike) na javno tužilaštvo i doveo u pitanje mogućnost tog tela da ostvari svoju ustavnu ulogu garanta samostalnosti javnog tužilaštva, pa se pristupilo ustavnim izmenama. Tako je Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa iz 2012. godine predviđena promena ustavnih odredaba koje se odnose na pravosuđe sa ciljem depolitizacije pravosuđa i jačanja nezavisnosti sudstva i samostalnosti javnog tužilaštva. Postupak promene Ustava iz 2006. godine (u daljem tekstu: prethodni tekst Ustava) završen je početkom 2022. godine, kada je Narodna skupština usvojila Amandmane na Ustav Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe (u daljem tekstu: promenjeni tekst Ustava). Prema promenjenim ustavnim rešenjima tužilački savet će se zvati

Visoki savet tužilaštva (u daljem tekstu: Savet), a značajno su promenjeni i njegov sastav, način izbora članova i nadležnost. Prema promenjenom tekstu Ustava, Savet je regulisan odredbama članova 162 do 165a. Radi usklađivanja sa novim ustavnim rešenjima, neophodno je doneti novi zakon o Visokom savetu tužilaštva. Cilj ustavnih promena je bio da se smanji politički uticaj na javno tužilaštvo i da se ojača samostalnost javnog tužilaštva, pa bi nova zakonodavna rešenja morala da odgovore tom zadatku. Pritom, ne smemo smetnuti s uma da se zakonom mogu samo razraditi (detaljnije regulisati) koncept, sadržaj rada i uslovi delovanja neke institucije koji su propisani ustavom, ali se ustavne propozicije u tim domenima ne mogu menjati, pa ni širiti ili sužavati, osim ako je takva mogućnost predviđena u samom ustavu.

## **2. Nadležnost Visokog saveta tužilaštva – član 162**

### *a) Pojam Saveta*

Odredbom člana 162, stava 1 promenjenog teksta Ustava proširen je sadržaj pojma Visokog saveta tužilaštva time što taj organ sada obezbeđuje i jemči samostalnost ne samo Vrhovnog javnog tužioca, glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca već, za razliku od ranijeg ustavnog rešenja, i javnog tužilaštva kao organa. U važećem Zakonu o Veću doslovno je preuzeta ustavna odredba kojom se Veće određuje kao samostalan organ koji obezbeđuje i jemči samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, pa bi tu odredbu trebalo uskladiti na isti način – doslovnim preuzimanjem odredbe člana 162, stava 1 promenjenog teksta Ustava – „Visoki savet tužilaštva je samostalan državni organ koji obezbeđuje i jemči samostalnost javnog tužilaštva, Vrhovnog javnog tužioca, glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca“. Nadalje se u Zakonu o Veću (član 2, stav 2) navodi da Veće ostvaruje saradnju sa Visokim savetom sudstva, državnim i drugim organima i organizacijama, tužilačkim savetima drugih država i međunarodnim organizacijama. Nema razloga da se saradnja sa savetima drugih država ograničava samo na tužilačke savete, pa bi je trebalo proširiti na sve pravosudne savete, što obuhvata tužilačke, sudske i zajedničke pravosudne savete (nadležne i za sudstvo i za tužilaštvo).

### *b) Izborne, statusne i druge nadležnosti Saveta*

Odredbom člana 162, stava 3 promenjenog teksta Ustava propisano je da Savet Narodnoj skupštini predlaže izbor i prestanak funkcije Vrhovnog javnog tužioca, imenuje vršioца funkcije Vrhovnog javnog tužioca, bira glavne javne tužioce i javne tužioce, odlučuje o prestanku njihove funkcije i o drugim

pitanjima položaja Vrhovnog javnog tužioca, glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca i vrši druge nadležnosti određene Ustavom i zakonom. Kako su izborne i statusne nadležnosti prevashodno materija Zakona o javnom tužilaštvu a ne Zakona o Savetu, one neće biti detaljnije razmatrane u ovom tekstu. Zakon o Savetu treba da sadrži posebnu odredbu u kojoj će biti nabrojane sve nadležnosti Saveta. Osim izbornih nadležnosti (predlaganje, izbori i razrešenje), tu bi se morale jasno navesti nadležnosti za statusna pitanja Vrhovnog javnog tužioca, glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca. Naime, prema sadašnjim zakonskim rešenjima, odlučivanje o statusnim pitanjima je podeljeno između Republičkog javnog tužioca i Veća. Prema promenjenom tekstu Ustava, odlučivanje o statusnim pitanjima je u isključivoj nadležnosti Saveta. Zato bi odredba kojom se propisuju nadležnosti Saveta morala biti proširena (u odnosu na odredbu kojom su propisane nadležnosti Veća) odlučivanjem o svim statusnim pitanjima, kao što je odlučivanje o upućivanju javnih tužilaca u drugo javno tužilaštvo. Kao posebnu nadležnost bi trebalo navesti da Savet ukazuje na nedozvoljen uticaj na rad javnog tužioca i preduzima mere radi otklanjanja takvog uticaja. Kako se odredbom člana 162, stava 2 promenjenog teksta Ustava ostavlja prostor da se i zakonom propisuju nadležnosti Saveta, i njih bi trebalo navesti u odredbi kojom se propisuje nadležnost Saveta. To su uglavnom normativne, budžetske i disciplinske nadležnosti, a trebalo bi propisati i da Savet ukazuje na potrebu ujednačavanja javnotužilačke prakse i jednoobraznosti u postupanju. Tom nadležnosti Savet ne bi ušao u nadležnost Vrhovnog javnog tužioca i glavnih javnih tužilaca, jer Savet ne bi mogao da izdaje obavezna uputstva niti obavezujuće naloge, pa čak ni predloge, već bi samo nadležnom organu – Vrhovnom javnom tužiocu, ukazivao na takvu potrebu.

### ***c) Budžetska nadležnost Saveta***

Iako se promenjenim tekstom Ustava Savetu ne daju izričito garancije budžetske (finansijske) samostalnosti, odredbom člana 162, stava 2, kako je već opisano, ipak se omogućava da se zakonom uvede budžetska samostalnost Saveta. Važno je da javno tužilaštvo ima budžetsku samostalnost jer je to samostalnost u odnosu na izvršnu vlast (koja predlaže Zakon o budžetu) i zakonodavnu vlast (koja donosi Zakon o budžetu) kojom se smanjuje mogućnost političkog uticaja na javno tužilaštvo. Teško je zamisliti da jedan organ, konkretno javno tužilaštvo, bude samostalan od organa od kojih finansijski zavisi (Vlada i Narodna skupština). Zakonom bi trebalo propisati da se neophodna sredstva za funkcionisanje i rad Saveta i javnog tužilaštva usvajaju na predlog Saveta. Savet treba samostalno da raspolaže tim sredstvima. Vladi treba uskratiti mogućnost da se meša u raspolaganje sredstvima budžeta Saveta i da spreči,

odgodi ili ograniči izvršenje budžeta Saveta. Zakonom o Savetu treba detaljno urediti i postupak za utvrđivanje predloga budžeta Saveta, i to tako da ministar nadležan za poslove finansija i Vlada ne mogu menjati predlog Saveta. Ukoliko Savet i Vlada (ministar nadležan za poslove finansija) nisu saglasni sa predlogom budžeta Saveta, zakonom treba propisati mehanizam za rešavanje ove nesaglasnosti koji će onemogućiti da se predlog budžeta menja protivno volji Saveta. Svakako bi se morala isključiti mogućnost da budžet Saveta predlaže bilo koji drugi organ.

### **3. Sastav Visokog saveta tužilaštva – član 163**

#### *a) Sastav*

Odredbom člana 163, stava 1 promenjenog teksta Ustava propisano je da Savet čini jedanaest članova: pet javnih tužilaca koje biraju glavni javni tužioci i javni tužioci, četiri istaknuta pravnik koji bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe. U odnosu na prethodni tekst Ustava, broj javnih tužilaca i članova po funkciji manji je za jednog člana, ali se broj istaknutih pravnik povećao sa dva na četiri. U Savetu postoji javnotužilačka većina, ali postoji i većina članova izabranih od Narodne skupštine. Zato je naročito značajno zakonski regulisati pojam „istaknuti pravnik“ i postupak izbora istaknutih pravnik.

#### *b) Način rada i odlučivanja*

Odredbom člana 163, stava 2 novog Ustava propisano je da ministar ne glasa u postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti javnog tužioca. To je jedina ustavna odredba o načinu rada Saveta, a sva druga pitanja iz domena načina rada i odlučivanja prepuštena su zakonskoj regulativi. Zato bi zakonom trebalo odrediti kako se sazivaju sednice Saveta i potreban kvorum za rad i odlučivanje. Takođe bi trebalo propisati i da su sednice Saveta otvorene za javnost, a da izuzetno Savet može zatvoriti sednicu iz opravdanih razloga, predviđenih zakonom. Kako većinu članova Saveta (šest od jedanaest) bira Narodna skupština, prosta većina za donošenje odluke ne bi bila pogodna za kvorum i odlučivanje jer bi to omogućilo da se sednice održavaju i da se odluke donose bez glasa niti jednog izbornog člana – javnog tužioca. Zbog toga bi zakonom trebalo propisati kvalifikovanu većinu i za donošenje odluke i za kvorum. Zakonom bi Savetu trebalo omogućiti i da formira stalna i povremena radna tela radi vršenja svoje nadležnosti. Takođe bi trebalo propisati da odluke Saveta moraju da budu obrazložene. Samom Savetu bi trebalo prepustiti da ostala pitanja značajna za

način rada rešava svojim aktima (poslovníkom o radu Saveta, poslovnicima o radu radnih tela, odgovarajućim pravilnicima i drugim aktima).

### ***c) Izborni članovi Saveta – javni tužioci***

U ranijim zakonima bilo je različítih rešenja pitanja ko može biti izborni član Veća iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Naime, to su mogli da budu javni tužioci i zamenici javnih tužilaca sa trajnim mandatom, sa najmanje osam godina provedenih u trajnom mandatu. Kasnije je to promenjeno pa su se za izborne članove mogli birati svi javni tužioci (osim Republičkog javnog tužioca koji je bio član i predsednik Veća po funkciji) i svi zamenici javnog tužioca sa trajnim mandatom, dok zamenici javnog tužioca izabrani na period od tri godine nisu mogli biti birani u Veće. Kako u promenjenom tekstu Ustava više ne postoji tzv. probni rad (izbor na period od tri godine), a nije dozvoljeno ni da glavni javni tužioci budu članovi Saveta, zakonom bi trebalo propisati da članovi Saveta mogu biti samo javni tužioci. Zbog značaja i odgovornosti funkcije javnog tužioca nema opravdanja da se postavljaju stroži uslovi za izbor člana Saveta nego za izbor javnih tužilaca, pa bi zakonom trebalo omogućiti da svi javni tužioci mogu biti birani za izborne članove Saveta. S obzirom na odgovornost funkcije člana Saveta i delokrug Saveta, zakonom bi trebalo propisati da izborni član Saveta iz reda javnih tužilaca ne može obavljati javnotužilačku funkciju za vreme trajanja mandata u Savetu. U vezi sa izborom javnih tužilaca u Savet, promenjenim tekstem Ustava je, odredbama člana 163, stavova 3, 4 i 7, propisano da se izbor uređuje zakonom, da se prilikom izbora vodi računa o najširoj predstavljenosti javnih tužilaca te da glavni tužilac ne može biti biran u Savet. Izbore javnih tužilaca u Savet moguće je urediti na dva načina. Jedan je da se preuzmu odredbe postojećeg Zakona o Veću, odnosno da javni tužioci iz javnog tužilaštva jednog ranga biraju samo člana ili članove Saveta iz javnog tužilaštva svog ranga, s tim da glavni javni tužioci nemaju pasivno biračko pravo. Nedostatak tog načina je nejednako pravo glasa, tako da glas javnog tužioca višeg ranga vredi više nego glas javnog tužioca nižeg ranga. Na primer, prema sadašnjem Zakonu o Veću, Republičko javno tužilaštvo, čije biračko telo broji manje od petnaest birača, zastupljeno je sa jednim predstavnikom, dok su osnovna javna tužilaštva, čije biračko telo čini nekoliko stotina birača, što je više od polovine ukupnog broja birača, zastupljena sa dva predstavnika, tako da glasovi zamenika javnih tužilaca u Republičkom javnom tužilaštvu vrede deset puta više od glasova zamenika javnih tužilaca u osnovnim javnim tužilaštvima. Taj problem bi se mogao rešiti promenom strukture izbornog-tužilačkog dela Saveta tako da javni tužioci Vrhovnog tužilaštva ne predstavljaju posebnu izbornu jedinicu već da budu u istoj izbornoj jedinici sa javnim tužiocima



posebne nadležnosti. Tako bi javni tužioci republičkog ranga (Vrhovno javno tužilaštvo i javna tužilaštva posebne nadležnosti) birali jednog predstavnika, javni tužioci apelacionih javnih tužilaštava takođe jednog predstavnika, kao i javni tužioci viših javnih tužilaštava, dok bi javni tužioci osnovnih javnih tužilaštava birali dva predstavnika. Drugi način je da svi javni tužioci, bez obzira na rang javnog tužilaštva, biraju svih pet javnih tužilaca u Savet, a da se zakonom uredi sastav tužilačkog dela Saveta prema rangu javnog tužilaštva. Taj model bi omogućio poštovanje načela jednakog prava glasa, ali bi mu se moglo prigovoriti da članovi Saveta iz javnih tužilaštava višeg ranga nisu reprezentativni predstavnici javnog tužilaštva svog ranga jer bi mogli biti birani glasovima javnih tužilaca iz javnih tužilaštava nižeg ranga. Otvorilo bi se pitanje da li je takvo rešenje protivno odredbi člana 163, stava 4 promenjenog teksta Ustava – da se vodi računa o najširoj predstavljenosti javnih tužilaca.

#### ***d) Članovi Saveta koje bira Narodna skupština – istaknuti pravnici***

U promenjenom tekstu Ustava nije detaljno određen sadržaj pojma istaknutog pravnika. Zahteva se najmanje deset godina iskustva u pravnoj struci, da je dostojan (bez određivanja značenja dostojnosti) i da ne može biti član političke stranke, te je zakonu ostavljeno da bliže odredi uslove za izbor i nespojivost sa funkcijom člana Saveta kojeg bira Narodna skupština. Istaknuti pravnik bi morao da ima završen pravni fakultet i da ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima. Zakonom bi trebalo propisati i da istaknuti pravnik može biti neko sa značajnim iskustvom i znanjem značajnim za rad javnog tužilaštva, neko ko ne obavlja sudijsku ili javnotužilačku funkciju i nije ispunio uslove za starosnu penziju. Posebno bi trebalo propisati i da kandidat za člana Saveta kojeg bira Narodna skupština ne može biti lice koje je vršilo nedozvoljen uticaj na rad javnih tužilaca ili sudija, kao ni lice koje je u javnim istupanjima zastupalo stavove kojima se ugrožava samostalnost javnog tužilaštva ili nezavisnost sudstva. Prilikom izbora članova Saveta koje bira Narodna skupština posebno bi trebalo da se cene objavljeni stručni ili naučni radovi iz oblasti prava, posebno na teme od značaja za rad javnog tužilaštva, akademsko zvanje, učešće u ispitnim ili edukativnim telima, na okruglim stolovima, savetovanjima ili seminarima pravnika, kao i profesionalna prepoznatljivost u stručnoj javnosti.

Javni konkurs za izbor trebalo bi da raspisuje predsednik Narodne Skupštine a sprovodi nadležni odbor Narodne skupštine (Odbor za pravosuđe). Zakonom bi trebalo propisati da se javni konkurs raspisuje najmanje šest meseci pre isteka mandata člana Saveta, a ako je članu Saveta prestala funkcija pre isteka vremena na koje je izabran, u roku od 15 dana od dana prestanka funkcije. Uz prijavu na konkurs, kandidat bi morao da dostavi dokaze da ispunjava uslove za izbor člana

Saveta. U postupku sprovođenja konkursa trebalo bi pribaviti podatke o kandidatu značajne za izbor od organa, organizacija i drugih pravnih lica u kojima je kandidat obavljao poslove od značaja za rad javnog tužilaštva, odnosno pravosuđa, i mišljenja tih organa, organizacija i pravnih lica o kandidatu. Sa kandidatima koji ispunjavaju uslove za izbor Odbor bi trebalo da obavi razgovor uz prisustvo i učešće (postavljanje pitanja) opšte i stručne javnosti, a trebalo bi organizovati i javno slušanje radi predstavljanja kandidata u prisustvu predstavnika opšte i stručne javnosti. Na osnovu ovako sprovedenog konkursa, Odbor bi utvrdio predlog kandidata od dvostrukog broja kandidata u odnosu na broj članova Saveta za koji je javni konkurs objavljen. Taj predlog bi se dostavljao predsedniku Narodne skupštine koji zakazuje sednicu Narodne skupštine za izbor članova Saveta na osnovu predloga Odbora. Zakonom bi morao da se odredi i rok za održavanje i završetak te sednice, a primeren rok bi bio trideset dana. Skupština bira članove Saveta dvotrećinskom većinom. Ako nakon objavljivanja rezultata glasanja ne bude izabran dovoljan broj kandidata, glasanje se ponavlja, ali samo o kandidatima koji su dobili najviše glasova. Na primer, ako se biraju sva četiri člana Saveta, Odbor predlaže osam kandidata. Ukoliko nakon glasanja bude izabran samo jedan kandidat, a sedam kandidata ne dobije dvotrećinsku većinu, glasanje bi trebalo ponoviti, ali tako da se ne glasa o svih sedam preostalih kandidata već samo o tri kandidata koji su dobili najveći broj glasova u prethodnom glasanju. Glasanje i u Odboru i u Narodnoj skupštini moralo bi da bude tajno. Ako ni posle drugog glasanja ne budu izabrani svi članovi Saveta za koje je raspisan konkurs, predsednik Narodne skupštine bi trebalo da zakaže konsultacije sa predsednicima poslaničkih grupa radi dogovora o postizanju dvotrećinke većine. Nakon održanih konsultacija ponovo bi trebalo pristupiti glasanju o svim kandidatima koje je predložio Odbor. Ukoliko ni po proteku roka određenog za izbor kandidata ne bude izabran broj članova Saveta za koji je raspisan javni konkurs, predsednik Narodne skupštine saziva petočlanu komisiju iz člana 163, stava 6 promenjenog teksta Ustava, koja bira članove Saveta između svih kandidata koji ispunjavaju uslove tajnim glasanjem u zakonom određenom roku. Ukoliko Komisija ne izabere potreban broj članova u određenom roku, predsednik Narodne skupštine raspisuje novi konkurs za mesta u Savetu koja nisu popunjena.

Promenjenim tekstem Ustava je propisano i da član Saveta kojeg je izabrala Narodna skupština mora biti dostojan te funkcije, da ne može biti član političke stranke, a da se ostali uslovi za izbor i nespojivost sa funkcijom člana Saveta uređuju zakonom. Ustavom se ne definiše dostojnost, pa bi taj pojam trebalo bliže urediti zakonom, na osnovu opštih etičkih načela. Dostojnost podrazumeva moralne osobine (integritet, poštenje, savesnost, pravičnost, samostalnost, nepristrasnost i sl.) koje član Saveta treba da ima i ponašanje u skladu sa tim

osobinama. U pogledu nespojivosti funkcija i poslova sa funkcijom člana Saveta, zakonom bi trebalo propisati da izborni član Saveta ne može da bude na funkciji u republičkim, pokrajinskim ili organima lokalne samouprave ili javnim službama, da ne može da bude član političke stranke niti da politički deluje, te da ne može da pruža pravne usluge ili daje pravne savete uz naknadu. Takođe bi trebalo propisati da su nespojive i druge funkcije, poslovi ili privatni interesi koji štete ugledu ili samostalnosti Saveta, a odlučivanje o nespojivosti takvih poslova ili privatnih interesa trebalo bi poveriti etičkom odboru Saveta, koji bi o tome odlučivao na osnovu etičkog kodeksa. S druge strane, treba propisati i da član Saveta, van radnog vremena i uz naknadu, može bez posebnog odobrenja da se bavi umetničkom, nastavnom i naučnom delatnošću te da može biti član tela za proveru stručnosti (na primer, za pravosudni ispit).

#### **4. Mandat članova Visokog saveta tužilaštva i predsednik i potpredsednik Visokog saveta tužilaštva – član 164**

##### *a) Mandat*

U promenjenom tekstu Ustava je zadržano prethodno ustavno rešenje da je mandat izbornih članova Saveta (javnih tužilaca i istaknutih pravnika) pet godina. Mandat članova Saveta po funkciji -Vrhovnog javnog tužioca i ministra nadležnog za pravosuđe vezan je za njihove funkcije i traje dok im te funkcije traju. Da bi se isključio sukob interesa, trebalo bi zadržati rešenje da za vreme trajanja mandata u Savetu javni tužioci ne mogu biti birani za glavnog javnog tužioca i za javnog tužioca u drugom javnom tužilaštvu.

##### *b) Predsednik i potpredsednik Saveta*

Promenjeni tekst Ustava donosi promenu u vezi sa predsednikom i potpredsednikom Saveta jer je propisano da predsednika bira Savet među članovima koji su javni tužioci, a potpredsednika među članovima koje bira Narodna skupština, i to na pet godina, tako da se trajanje mandata predsednika i potpredsednika Saveta poklapa sa trajanjem mandata člana Saveta. Ostavljeno je da se zakonom uredi nadležnosti predsednika i potpredsednika. U nadležnosti predsednika bi trebalo da bude predstavljanje Saveta, sazivanje sednica Saveta i predsedavanje sednicama, usklađivanje rada Saveta i staranje o sprovođenju odluka. Zakonom bi trebalo ostaviti prostor da predsednik vrši i druge poslove na

osnovu opštih akata koje donese Savet. Potpredsednik bi vršio poslove predsednika u slučaju njegovog odsustva ili sprečenosti.

### ***c) Prevremeni prestanak mandata***

Odredbom člana 164, stava 4 promenjenog teksta Ustava propisano je da članu Saveta prestaje mandat pre isteka vremena na koje je izabran ako sam to zatraži ili bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci, da članu Saveta koji je javni tužilac prestaje mandat i prestankom funkcije javnog tužioca, a članu koji nije javni tužilac i ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije člana Saveta. Odredbom stava 5 istog člana propisano je da Savet donosi odluku o prestanku mandata, a protiv te odluke je dozvoljena žalba Ustavnom sudu koja isključuje pravo na ustavnu žalbu. Iako deluje da su promenjenim tekstom Ustava jasno propisani razlozi za prevremeni prestanak mandata, zakonom bi ti razlozi trebalo da se prošire i na sledeće situacije: ako članu Saveta prestane državljanstvo, ako postane član političke stranke, ako vrši funkciju ili se bavi poslovima koji su nespojivi sa funkcijom člana Saveta i nedostojnost. To nije u suprotnosti sa Ustavom jer postoji ustavni osnov u članu 163, stavovima 8, 9, 10 promenjenog teksta Ustava. Tim odredbama je propisano da član Saveta mora biti dostojan te funkcije, da ne može biti član političke stranke te da se ostali uslovi za izbor i nespojivost sa funkcijom člana Saveta uređuju zakonom. Državljanstvo Republike Srbije je, kao opšti uslov za rad u državnim organima, propisano zakonom, a zakonom o Savetu bi trebalo propisati koji su poslovi nespojivi sa funkcijom člana Saveta. Zakonom bi morala da bude uređena i procedura za razrešenje, koja bi trebalo da ima dve faze – utvrđivanje razloga za prestanak funkcije člana Saveta i odlučivanje o prestanku funkcije. Pravo da podnese predlog trebalo bi da ima samo član Saveta. Članu Saveta protiv koga je podnet predlog za prestanak funkcije zakon bi morao da garantuje pravo da odmah bude obavешten o predlogu, pravo da se upozna sa sadržinom predloga i dokazima, pravo na punomoćnika, pravo da pruži objašnjenja i dâ dokaze za svoje navode i da te navode pismeno ili usmeno iznese pred Savetom. Savet bi mogao da odluči da odbije predlog ili da ga usvoji i donese odluku o prestanku funkcije člana Saveta, a u donošenju odluke ne bi mogao da učestvuje član Saveta protiv koga je podnet predlog. Odredbom člana 164, stava 5 promenjenog teksta Ustava propisano je i da je protiv odluke Visokog saveta tužilaštva o prestanku mandata člana Visokog saveta tužilaštva dozvoljena žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

## **5. Pravno sredstvo protiv odluke Visokog saveta tužilaštva – član 165**

Odredbom člana 165 promenjenog teksta Ustava propisano je da je protiv odluke Saveta dozvoljena žalba Ustavnom sudu u slučajevima propisanim Ustavom i zakonom, koja isključuje pravo na Ustavnu žalbu. Promenjenim tekstem Ustava izjavljivanje žalbe Ustavnom sudu protiv odluke Saveta dozvoljeno je u tri situacije: protiv odluke Saveta o prestanku funkcije glavnog javnog tužioca (član 158, stav 8), protiv odluke Saveta o prestanku funkcije javnog tužioca (član 160, stav 5) i protiv odluke Saveta o prestanku funkcije člana Saveta (član 164, stav 5). Zakonom bi morali da budu propisani rok za podnošenje žalbe Ustavnom sudu koji ne bi trebao da bude duži od 15 dana i rok za donošenje odluke Ustavnog suda o žalbi koji ne bi smeo da bude duži od 30 dana. Ti rokovi moraju biti propisani i ne smeju biti dugi da javno tužilaštvo i Savet ne bi dugo radili u nepotpunom sastavu pošto odlučivanje Ustavnog suda o žalbi odgađa odluku za raspisivanje izbora za glavnog javnog tužioca, javnog tužioca ili člana Saveta umesto razrešenog glavnog javnog tužioca, javnog tužioca ili člana Saveta.

## **6. Imunitet članova Visokog saveta tužilaštva – član 165a**

Promenjenim tekstem Ustava značajno je proširen imunitet članova Saveta u odnosu na raniji imunitet članova Veća. Članovi Saveta ne mogu da budu pozvani na odgovornost za mišljenje dato u vezi sa vršenjem funkcije člana Saveta i za glasanje prilikom donošenja odluka Saveta. Članovi Saveta ne mogu da budu lišeni slobode bez odobrenja Saveta u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela koje su učinili kao članovi Saveta. Kako su navedene odredbe promenjenog teksta Ustava o imunitetu članova Saveta jasne i precizne, nema potrebe da se dalje zakonski razrađuju pa je dovoljno da ih zakon samo preuzme iz Ustava.

## **7. Prelazne i završne odredbe zakona o Savetu**

Prelaznim i završnim odredbama zakona o Savetu trebalo bi propisati rokove za sprovođenje izbora članova Saveta koje bira Narodna skupština i za početak rada Saveta. Tim odredbama bi trebalo rešiti i problem sadašnjih članova Veća iz reda zamenika javnih tužilaca, s obzirom na to da Veće ima šest takvih članova, a budući Savet će ih imati pet. Odredbom člana 4, stava 2 Ustavnog

zakona za sprovođenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije propisano je da članovi postojećeg saziva Veća iz reda zamenika javnih tužilaca (ne i javnih tužilaca) nastavljaju da obavljaju funkciju kao članovi Saveta do isteka mandata na koji su izabrani. Kako su svi sadašnji izborni članovi Veća iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (šest) zamenici javnih tužilaca, a ne javni tužioci, problem bi se mogao rešiti tako da mandat člana Saveta ne dobiju članovi koji su u Veće birani iz reda javnih tužilaca. Kako postoje dva takva člana Veća, prelaznim i završnim odredbama bi trebalo propisati i rok za izbor još jednog člana Saveta iz reda javnih tužilaca. Tim odredbama bi trebalo odrediti i rokove za donošenje podzakonskih akata Saveta neophodnih za funkcionisanje Saveta (poslovnik o radu) i vršenje nadležnosti Saveta (pravilnici o izborima javnih tužilaca i glavnih javnih tužilaca, pravilnik o disciplinskoj odgovornosti i disciplinskom postupku itd.), kao i rokove za formiranje stalnih radnih tela Saveta.

## **8. Zaključak**

Ustavom su utvrđene pozicija i nadležnost Saveta kao samostalnog organa koji obezbeđuje i jemči samostalnost javnog tužilaštva, Vrhovnog javnog tužioca, glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca. Same izmene ustavnog okvira nisu dovoljne za jačanje samostalnosti javnog tužilaštva i smanjenje opasnog političkog uticaja na javno tužilaštvo već takvu ustavnu tendenciju treba ojačati adekvatnim i jasnim zakonskim rešenjima. Dobra zakonska rešenja mogu poboljšati pravni okvir i kada su ustavne norme nepovoljne, ali se lošim zakonskim rešenjima može „pokvariti“ i najbolji ustav. Na kraju, treba napomenuti da sama izmena pravnog okvira nije dovoljna da se dobije samostalan i od politike „oslobođen“ Savet jer valjanost norme ne zavisi samo od njene sadržine već prevashodno od toga kako se primenjuje, pri čemu su sadržaj i način primene u velikoj meri uslovljeni nivoom pravne i političke kulture. Međutim, povoljan pravni okvir (ustavne odredbe o Savetu i zakon o Savetu) nužan je uslov za jačanje kapaciteta Saveta kao samostalnog pravosudnog tela, sposobnog da ispuni svoju ustavnu ulogu zaštite od nedozvoljenih uticaja i obezbeđivanja i garantovanja samostalnosti javnom tužilaštvu i svim nosiocima javnotužilačke funkcije.