

ПРИМЕДБЕ НА НАЦРТ ЗАКОНА О ВИСОКОМ САВЕТУ ТУЖИЛАШТВА И ПРЕДЛОЗИ ЗА ЊЕГОВУ ИЗМЕНУ И/ИЛИ ДОПУНУ¹

Аутор: **Радован Лазих**, заменик јавног тужиоца у Апелационом јавном тужилаштву у Новом Саду упућен у Тужилаштво за ратне злочине, члан Управног одбора ЦЕПРИС-а, председник Управног одбора Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, некадашњи члан Државног већа тужилаца

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Средства за рад Савета

Члан 3.

У ставу 1, после речи „Савета“, пре заграде, додају се речи „*и јавних тужилаштва*“.

У ставу 2, после речи „Савета“ додају се речи „*и јавних тужилаштва*“.

Образложење

Устав Високом савету тужилаштва (у даљем тексту „Савет“) не даје изричито гаранције буџетске (финансијске) самосталности, али се одредбом члана 162 став 2 ипак омогућава да се законом уведе буџетска самосталност Савета. Након измене става 3, после објављивања мишљења Венецијанске комисије, јасно је да се буџетска самосталност Савета не односи само на финансијске потребе самог Савета, већ и на средства потребна за рад јавних тужилаштва. Предложене интервенције у ставовима 1 и 2 сада остају само ради усклађивања са ставом 3, иако више нису од суштинског значаја. Буџетска самосталност јавног тужилаштва је важна јер је то самосталност у односу на извршну (која предлаже закон о буџету) и законодавну власт (која доноси закон о буџету), којом се смањује могућност политичког утицаја на јавно тужилаштво. Зато је потребно да се законом пропише да се неопходна средства за функционисање и Савета и јавног тужилаштва усвајају на предлог Савета, те да Савет самостално располаже са њима.

Удаљење са функције члана Савета Члан 12.

У ставу 5, после речи „удаљењу“ додају се речи „*из става 2*“.

Образложење

Нема никаквог оправдања да се члану Савета који је удаљен са функције за време трајања притвора омогући правни лек против одлуке о удаљењу са функције из овог разлога. Он свакако не може фактички да врши функцију члана Савета док је у притвору, а против одлука о одређивању и продужавању притвора омогућени су му редовни и ванредни правни лекови у складу са Закоником о кривичном поступку, а самим укидањем притвора престаје и основ за удаљење са функције.

Права из радног односа Члан 13.

У ставу 1, после речи „функције“, *запета и речи „ако овим законом није друкчије уређено“ бришу се.*

Став 3 се брише.

Образложење

Изборни чланови Савета, без изузетка, морали би да остварују права из радног односа у том органу. Савет има бројне и разгранате надлежности и не би се смело допустити да рад у тако важном органу за било ког од чланова буде нека врста "допунског занимања". Како је законом прописана и веома висока плата за изборног члана Савета, плата једнака плати Врховног јавног тужиоца и председника Врховног суда, то се од изборног члана Савета захтева апсолутна посвећеност раду у Савету.

Плата и накнада за рад Члан 14.

Став 2 се брише, а ставови 3, 4, 5 и 6 постају ставови 2, 3, 4 и 5.

У ранијем ставу 4, а новом ставу 3, број „30“ замењује се бројем „20.“

Образложење

Брисање става представља усклађивање са изменом члана 13. Измена ранијег става 4, а новог става 3, представља усклађивање са решењем које је ЦЕПРИС предложио у примедбама на Нацрт закона Високом савету судства, а које је образложено на следећи начин: “ *С обзиром на то да сваки изборни члан Савета, има право на основну плату једнаку основној плати председника Врховног суда (највиша, шеста платна група – коефицијент 6, што се предлаже и у Нацрту закона о судијама, с тим да поједини судови и судије према одлуци Савета добијају и стимулацију која за све судије Врховног*

касационог суда тренутно износи 30%), сматрамо да је сасвим довољно да се месечна надокнада члану Савета по положају, а то је председник Врховног суда, увећа за 20%, а не за 30% како је предложило Министарство правде.“

II. НАДЛЕЖНОСТ И НАЧИН РАДА САВЕТА

Надлежност

Члан 17.

Тачка 7 брише се, а тачке од 8 до 32 постају тачке од 7 до 31.

Образложење

Одлучивање о приговорима против хијерархијских овлашћења надређеног главног јавног тужиоца према нижим јавним тужиоцима, као и главног јавног тужиоца према јавним тужиоцима потребно је уредити Законом о јавном тужилаштву. Како је приговор јавног тужиоца против одлука главног јавног тужиоца, односно приговор нижег главног јавног тужиоца против одлука надређеног јавног тужиоца, правно средство против злоупотребе хијерархије и правни механизам контроле хијерархије, одлучивање о приговору би требало законом издвојити из јавног тужилаштва и поверити суду, као независном органу који по природи своје надлежности врши контролу законитости рада јавног тужилаштва.

Начин рада

Члан 18.

Додаје се нови став који гласи: „Време и место одржавања седнице Савета објављује се на интернет страници Савета.“

Образложење

Ставом 1 је прокламовано начело јавности рада Савета и у складу са тим јавност седница Савета, али се предлогом Радне групе не прецизира како се начело јавности, у смислу присуства јавности седницама Савета остварује. Ако се о седници Савета обавештавају само чланови, заинтересована јавност (медији, грађани) немају могућност ни да знају за одржавање седнице. Због тога је потребно прописати и да се време и место одржавања седнице јавно објављује, а интернет страница је сасвим погодан начин за то.

Јавност рада

Члан 23.

Став 3 мења се и гласи: *„Савет редовно обавештава јавност кроз конференције за медије, тонским, а када то техничке могућности дозвољавају и видео снимањем седница, правовременим објављивањем дневног реда и записника са седница са основним акцентима из дискусија и материјалима о којима се одлучивало, омогућавањем свим заинтересованим лицима и представницима медија да присуствују седницама Савета, његових органа и тела и на друге начине уређене Пословником о раду Савета.“*

Образложење

Ова измена представља усклађивање са решењем које је ЦЕПРИС предложио у примедбама на Нацрт закона о Високом савету судства, а које је образложено на следећи начин: *„Начело јавности и високи степен транспарентности рада, уз обавезу поштовања усвојених стандарда, критеријума и предвиђене процедуре, од кључног је значаја за остваривање уставне улоге и надлежности Савета. Поред тога, најшири могући степен јавности рада Савета смањује могућност политизације и злоупотреба у раду и доприноси учвршћивању легитимитета одлука Савета. У том смислу, сматрамо да би поред задржавања и редефинисања постојећих норми, требало законском нормом предвидети и додатне гаранције овог принципа као што су аудио и видео снимање седница и правовремено објављивање записника и одлука, са обавезном садржином записника и основним акцентима из дискусија. Требало би предвидети обавезу правовременог објављивања на сајту Савета, не само свих записника, него и материјала о којима се одлучује на седницама, али и на телима Савета. Податке о одлучивању неопходно је учинити доступним јавности, а свим заинтересованим лицима омогућити присуство седницама Савета и његових органа и тела.“*

III. ПОСТУПАК ЗА ИЗБОР ЧЛАНА САВЕТА

Заступљеност јавних тужилаштва

Члан 26.

У **тачки 1**, после речи „тужилаштва“ *додаје се запета и речи „јавних тужилаштва посебне надлежности“*.

У **тачки 2**, запета и речи „Јавног тужилаштва за организовани криминал и Јавног тужилаштва за ратне злочине“ *бришу се*.

Образложење

Чланом 163 Устава се прокламује најшира представљеност јавних тужилаца у Савету, а чланом 26 Нацрта се практично омогућава представљање јавних тужилаца Врховног

јавног тужилаштва у Савету са два представника, од укупно шест тужилачких чланова (трећина Савета), иако чине нешто више од 1% јавних тужилаца. Надаље, премда се у члану 28 текста Нацрта нормира једнако изборно право, у исти мах, члан 38 предвиђа да носилац јавнотужилачке функције гласа само за кандидата из врсте, односно степена јавног тужилаштва у коме врши своју функцију. С обзиром на то да је број носилаца јавнотужилачке функције различит на различитим нивоима јавног тужилаштва, одредбе члана 26 тачака 1 и 2 и члана 38 Нацрта суштински нарушавају једнакост бирачког права и уводе различиту вредност гласова носилаца јавнотужилачке функције у зависности од тога на којој позицији се налазе у јавнотужилачком систему. У Врховном јавном тужилаштву има 12-15 гласача који бирају једног кандидата, док у основним јавним тужилаштвима има неколико стотина гласача, који бирају два кандидата. Поред тога, Врховно јавно тужилаштво и без избора већ има једног представника у Савету пошто је Врховн јавни тужилац члан Савета по функцији. Осим што успоставља неједнакост бирачког права, члан 38 став 1 Нацрта нарушава и репрезентативност састава Већа. Наиме, јавни тужиоци као чланови Савета са једнаким овлашћењима одлучују о носиоцима јавнотужилачке функције свих степена, што значи да чланови Савета из реда јавних тужилаца нису представници носилаца јавнотужилачке функције нивоа јавног тужилаштва коме припадају, већ су представници свих носилаца јавнотужилачке функције који имају активно бирачко право. Такође, мала "изборна јединица" као што је Врховно јавно тужилаштво, која броји нешто више од десет гласача, доводи у питање тајност гласања. Из наведених разлога предложеним изменама чланова поглавља III-1 Нацрта-избор кандидата за члана Савета из реда јавних тужилаца, омогућава се равномернија заступљеност јавних тужилаца различитих степена и врста у Савету. Такође, уводи се модел избора по принципу "сви за све" по коме би сви носиоци јавнотужилачке функције гласали на једном бирачком месту за по једног кандидата за изборног члана Савета са сваког степена односно врсте јавног тужилаштва.

Услови за кандидовање

Члан 27.

После става 5 додаје се **нови став 6** који гласи: „*За члана Савета може бити биран и јавни тужилац кога предложи удружење тужилаца. Удружење тужилаца може да предложи једног кандидата из Врховног јавног тужилаштва и јавних тужилаштава посебне надлежности, једног кандидата из апелационих јавних тужилаштава, једног кандидата из виших јавних тужилаштава и два кандидата из основних јавних тужилаштава.*“, а ранији ставови 6 и 7 постају ставови 7 и 8.

Образложење

Како Нацрт (и актуелни Закон о Државном већу тужилаца), дозвољавају да кандидата предложи 15 носилаца јавнотужилачке функције, не постоји оправдање да се право предлагања кандидата не омогући и струковним удружењима која могу имати и неколико стотина чланова.

Бирачко право

Члан 28.

Став 3 мења се и гласи: „*Сваки носилац јавнотужилачке функције гласа за једног кандидата из Врховног јавног тужилаштва и јавних тужилаштава посебне надлежности, једног кандидата из апелационих јавних тужилаштава, једног кандидата из виших јавних тужилаштава и 2 кандидата из основних јавних тужилаштава (члан 26).*“

Образложење

Идентично образложењу предложеним изменама члана 26.

Изборна комисија

Члан 29.

У **ставу 1**, речи „предлагања кандидата“ замењују се са речи „*избора*“.

Образложење

Превидом Радне групе, задржана је формулација из постојећег Закона о Државном већу тужилаца („предлагање кандидата“) према којем јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца не бирају директно чланове Државног већа тужилаца, већ кандидате за чланове који се предлажу Народној скупштини. Како је Устав искључио Народну скупштину из поступка избора чланова Савета из реда јавних тужилаца, то поступак који спроводи Изборна комисија Савета више није поступак „предлагања кандидата“ већ поступак „избора чланова Савета“.

Изборне радње

Члан 31.

Став 1 мења се и гласи: „*Изборна комисија, по пријему одлуке о отпочињању поступка избора чланова Савета из реда јавних тужилаца, доноси одлуку о изборним радњама и роковима. Одлука председника Савета и одлука Изборне комисије објављују се на интернет страници Савета.*“

У **ставовима 2 и 3**, речи „предлагања кандидата“ замењују се речима „*избора чланова Савета из реда јавних тужилаца*“.

Образложење

Идентично образложењу предложене измене члана 29.

Кандидациона пријава

Члан 32.

У ставу 1, речи „предлагања кандидата за изборног члана Савета“ замењују се речима *„избора чланова Савета из реда јавних тужилаца“*.

Образложење

Идентично образложењу предложене измене члана 29.

Време избора и бирачка места

Члан 36.

Наслов члана 36 мења се и гласи: *„Време избора и бирачко место“*

Став 3 мења се и гласи: *„Гласање за кандидате за изборног члана Савета из реда јавних тужилаца обавља се на једном бирачком месту одређеном од стране Изборне комисије.“*

Образложење

Идентично образложењу предложене измене члана 26.

Бирачки одбор и гласачки материјал

Члан 37.

Став 1 мења се и гласи: *„Изборна комисија је дужна да благовремено припреми материјал за гласање и то: списак носилаца јавнотужилачке функције, потребан број гласачких листића и утврђене листе кандидата.“*

У ставу 2 реч „свако“ *брише се.*

Образложење

Идентично образложењу предложене измене члана 26.

Начин гласања

Члан 38.

Став 1 мења се и гласи: *„Утврђене листе кандидата на дан гласања морају бити видно истакнуте на бирачком месту и у сваком јавном тужилаштву.“*

Став 4 мења се и гласи: *„Глас се на овереним гласачким листићима.“*

Образложење

Идентично образложењу предложене измене члана 26.

Утврђивање резултата

Члан 39.

Став 2 мења се и гласи: *„Изборна комисија утврђује укупан број носилаца јавнотужилачке функције, број носилаца јавнотужилачке функције који су гласали, број неупотребљених, неважећих и важећих гласачких листића, број гласова које је кандидат добио и број укупно добијених гласова по кандидату за сваку листу кандидата.“*

Образложење

Идентично образложењу предложене измене члана 26.

Право на жалбу

Члан 41.

У ставовима 1 и 2 реч „Управном“ замењује се са речи „*Уставном*“.

У ставовима 3 и 4 реч „Управни“ замењује се са речи „*Уставни*“.

Образложење

Одредба члана 41 Нацрта закона није у сагласности са одредбом члана 165 Устава која прописује да је против одлуке Савета дозвољена жалба Уставном суду у случајевима прописаним Уставом и законом, чије изјављивање искључује право на подношење уставне жалбе.

Услови за избор члана Савета

Члан 44.

Став 3 мења се и гласи: *„Приликом избора посебно се цене објављени стручни или научни радови из области права, посебно са темама од значаја за рад јавног тужилаштва и правосуђа, академско звање, учешће у испитним или едукативним телима, на округлим столовима, саветовањима или семинарима правника, професионална препознатљивост у стручној јавности, као и разумевање правосуђа и залагање у професионалном раду и јавном деловању за самосталност јавног тужилаштва.“*

Образложење

Устав не одређује детаљно садржај појма „истакнути правник“. Захтева се најмање десет година искуства у правној струци, да је достојан (без одређивања значења достојности) и да не може бити члан политичке странке, те је на закону остало да ближе одреди услове за избор члана Савета којег бира Народна скупштина. Како се ови чланови Савета бирају у неспорно политичком поступку, неопходно је услове за избор уже поставити.

Седница за избор чланова Савета Члан 50.

Став 6 мења се и гласи: *„Ако не буду изабрани сви чланови Савета који се бирају, понавља се гласање само о кандидатима који су добили највише гласова у првом гласању. У поновљеном гласању број кандидата је једнак броју чланова Савета који се бирају.“*

Додаје се **нови став 7** који гласи: *„Ако ни после поновљеног гласања не буду изабрани сви чланови Савета који се бирају, председник Народне скупштине заказује и одржава консултације са председницима посланичких група. Након одржаних консултација поново се приступа гласању о свим кандидатима које је предложио Одбор.“*

Образложење

Избор чланова Савета-истакнутих правника је у надлежности Народне скупштине. Међутим, како не би дошло до блокаде избора ових чланова Савета, па тиме и самог Савета, Устав је прописао могућност да ове чланове Савета бира петочлана комисија, ако их Народна скупштина не изабере у року. Ову могућност Устав дозвољава само као механизам за деблокаду избора и може се примењивати само изузетно. Међутим, решење из Нацрта је такво да је практично немогуће да Народна скупштина изабере ове чланове Савета, што ће изузетак претворити у правило. Математички је готово невероватно да и један од осам кандидата, од којих се бирају четири, добије у првом гласању двотрећинску већину. Због тога је неопходно двокружно гласање како би у другом кругу остао исти број кандидата и број чланова Савета који се бирају. Надаље, *ratio constitutionis* одредаба о избору ових чланова Савета је да они буду људи од великог стручног угледа који имају широку подршку. Захтев за двотрећинском већином је постављен управо из разлога да се на ова места не бирају страначки кадрови. Због тога су неопходне и међустраничке консултације јер без њих није могуће постићи двотрећинску већину, а и у духу Устава је да ови чланови Савета имају најширу парламентарну подршку.

V. АДМИНИСТРАТИВНА КАНЦЕЛАРИЈА

наслов главе V

Административна канцеларија

У наслову главе V, речи „Административна канцеларија“ замењују се речима „**Стручна служба Савета**“.

Образложење

Ова измена представља усклађивање са решењем које је ЦЕПРИС предложио у примедбама на Нацрт закона о Високом савету судства, а које је образложено на следећи начин: *„Неопходно је назив Административне канцеларије Савета уподобити њеној основној надлежности, пружању стручне подршке Савету. У том смислу предлаже се другачији назив: Стручна служба Високог савета судства, који би адекватније осликавао природу и задатке ове службе у улози стручне, административне, рачуноводствено-књиговодствене, техничке, информационе и друге подршке Савету. Ово се може постићи посебним подзаконским актом кроз унапређену организацију и систематизацију свих радних места, али и предузимањем других активности, попут ангажовања стручњака и обезбеђивања адекватних просторно-техничких услова за рад чланова Савета и запослених у Служби. У том погледу би се овим законом и новим Законом о систему плата, временом створили и услови за адекватнији статус, награђивање и могућност напредовања свих запослених у овој Служби.“*

Послови, организација и начин рада Стручне службе Савета

Члан 58.

У наслову члана, речи „Административне канцеларије“ замењују се речима „**Стручне службе Савета**“.

У ставу 1, речи „Административна канцеларија“ замењују се речима „**Стручна служба Савета**“.

У ставу 2, речи „Административне канцеларије“ замењују се речима „**Стручне службе Савета**“.

У ставу 3, речи „Административној канцеларији“ замењују се речима „**Стручној служби Савета**“.

Образложење

Идентично образложењу предложене измене наслова главе V.

Секретар Савета

Члан 59.

У ставу 3, речи „Административном канцеларијом“ замењују се речима „**Стручном службом Савета**“.

Образложење

Идентично образложењу предложене измене наслова главе V.

VI. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Избор члана Савета кога бира Народна скупштина

Члан 61.

Додаје се **нови став** који гласи: „*Председник Државног већа тужилаца доноси одлуку о отпочињању поступка избора једног члана Савета из реда јавних тужилаца основних јавних тужилаштва.*“

Образложење

Садашње Државно веће тужилаца има шест изборних чланова из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, а будући Савет ће имати пет таквих чланова. Уставни закон за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије је одредбом члана 4 става 2 прописао да чланови постојећег сазива Већа из реда заменика јавних тужилаца (не и јавних тужилаца) настављају да обављају функцију као чланови Савета до истека мандата на који су изабрани. Како су сви садашњи тужилачки изборни чланови већа (шест) заменици јавних тужилаца, а не јавни тужиоци, појављује се проблем јер у Савету може бити само пет изборних чланова из реда јавних тужилаца. Проблем је могуће решити тако да манадат у Савету не наставе чланови Државног већа тужилаца који су у овај орган изабрани као јавни тужиоци. Постоје два таква члана већа, један из апелационих јавних тужилаштва и један из основних јавних тужилаштва. У случају престанка њиховог мандата, у Савету би остало упражњено једно место за представника основних јавних тужилаштва (пошто су у садашњем Државном већу тужилаца два изборна члана из апелационих јавних тужилаштва), па би за ово место у Савету требало спровести поступак избора.

Престанак функције члана Државног већа тужилаца

Члан 64.

У **ставу 2**, после речи „је“, а пре речи „заменик“, додају се речи „*изабран као*“.

Став 4 брише се.

Образложење

Образложење става 1 је идентично образложењу предложене измене члана 61. Предлаже се и да се брише став 4 из Нацрта јер ово решење није сагласно са другим одредбама овог Нацрта. Овим решењем се члановима постојећег Државног већа тужилаца из реда заменика јавних тужилаца допушта да и као чланови Високог савета тужилаштва обављају функцију у Савету и у јавном тужилаштву, што будућим члановима Савета

неће бити дозвољено. Интенција предложеног Нацрта у целини је да забрана члановима Савета да врше други посао или функцију буде апсолутна. Прављење оваквог изузетка овој норми даје карактер *lex individualis*, односно норме која је креирана за конкретну особу или ситуацију.

Завршна одредба

Члан 69.

Број „43“ замењује се бројем „25“.

Образложење

Образложење је идентично образложењу предложене измене члана 61.

ⁱ *Израду овог текста подржала је Амбасада Краљевине Холандије у Србији. Мишљења изражена у овом тексту не представљају нужно ставове Амбасаде Краљевине Холандије у Србији или њених партнера.*