

cepris

Centar za pravosudna istraživanja

POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O JAVNOM TUŽILAŠTVU



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 JAVNOM TUŽILAŠTVU

Autor:

Predrag Milovanović, izborni član Državnog veća tužilaca, zamenik javnog tužioca u Drugom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu, član Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije

Autori-saradnici:

Bojana Savović, zamenica javnog tužioca u Višem javnom tužilaštvu u Beogradu, Posebnom odeljenju za suzbijanje korupcije, članica Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije

Vladimir Beljanski, advokat, član CEPRIS-a

Milan Momčilović, advokat, saradnik CEPRIS-a

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 reprodukovano, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom, elektronskim, mehaničkim, za kopiranje, za snimanje ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti izdavača

Sadržaj

I Funkcija i rukovođenje javnim tužilaštvom	3
II Samostalnost javnog tužilaštva	4
III Odgovornost	5
IV Hijerahijska ovlašćenja i izdavanje obaveznih uputstava	7
V Prigovor na obavezna uputstva	9
VI Rukovođenje upravom u javnom tužilaštvu i Akt o upravi u javnom tužilaštvu.....	13
VII Odnos javnog tužilaštva i policije.....	16

POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O JAVNOM TUŽILAŠTVU

I

Funkcija i rukovođenje javnim tužilaštvom

Ustavni amandmani donose esencijalnu novinu u funkcionisanju javnog tužilaštva. Prema prethodnom tekstu Ustava i zakonima, funkciju javnog tužilaštva vrše Republički javni tužilac i drugi javni tužioci, ali su izostavljeni zamenici javnog tužioca, koji su po slovu zakona samo „opunomoćenici“ javnih tužilaca iliti svojih nadređenih starešina, što je u potpunoj suprotnosti sa angažmanom javnog tužioca u izmenjenom krivičnom procesnom zakonodavstvu.

Novim zakonom treba regulisati da funkciju javnog tužilaštva vrše *Vrhovni javni tužilac* (Republički javni tužilac se mora preimenovati u Vrhovnog javnog tužioca, zato što se menja nedovoljno precizan naziv Vrhovnog kasacionog suda u Vrhovni sud Srbije, pred kojim treba da postupa tužilaštvo odgovarajućeg ranga), zatim *glavni javni tužilac* (izmenama Ustava sadašnji javni tužioci ili rukovodioci tužilaštva postaju glavni javni tužioci) i *javni tužioci* (izmenama Ustava postojeći zamenici javnog tužioca su preimenovani u javne tužioce).

Zasluzenim „darovanjem“ funkcije zamenicima javnog tužioca uvažena je realnost, imajući u vidu ovlašćenja i broj predmeta u radu koji imaju postupajući zamenici javnih tužilaca na svim nivoima, te se oni više ne mogu posmatrati u svetlu činovnika i „surogata“ svojih starešina već će na ovaj način biti daleko vidljiviji u sistemu, što će doprineti njihovoj većoj samostalnosti i odgovornosti u radu.

Ustavopisac se opredelio za „opstanak“ vertikalne hijerhije u tužilaštvu, pa na toj liniji mora ostati i zakonodavac tako što će regulisati da *Vrhovni javni tužilac i glavni javni tužilac u rukovođenju javnim tužilaštvom imaju hijerhijaska ovlašćenja u odnosu na postupanje nižih javnih tužilaca i javnih tužilaca u konkretnom predmetu*. Doduše, treba reći da je bilo gde na svetu hijerahijski princip imanentan organizaciji svih državnih organa. I u Evropi su tužilaštva organizovana po principu vertikalne hijerhije, tako da naš ustavotvorac nije išao mimo evropskih standarda. U ovom radu bismo mogli dodati jedino da ukoliko se u budućnosti bude ispostavilo da ni drukčije ustrojstvo javnog tužilaštva ne

pruža adekvatne rezultate, onda bi trebalo razmisliti o italijanskom modelu organizovanja tužilačke službe. To je specifičan primer postojanja „horizontalne hijerarhije“, koji je dao odlične rezultate u borbi protiv kriminala u Italiji. Taj model ne odlikuje klasična piramidalna organizacija jer između tužilaštava ne postoji odnos nadređenosti. Javni tužilac, kao starešina tužilaštva, ima hijerarhijska ovlašćenja, kao što je ovlašćenje za izdavanje uputstva, samo u tužilaštvu kojim rukovodi. U praksi je i to ovlašćenje teorijsko jer su uputstva za postupanje rezultat razgovora i konsultacija u okviru javnog tužilaštva.¹

Primetno je da je, za razliku od prethodno važećeg Ustava i sada važećeg zakona, hijerarhija „mekša“, budući da će funkciju javnog tužilaštva, osim Vrhovnog javnog tužioca i glavnih javnih tužilaca, vršiti i javni tužioci. Od monistički organizovanog organa, tužilaštvo je ustavnim amandmanima transformisano u jedan *sui generis* kolektivni organ, u kome rukovodioci organa imaju izvesna hijerarhijska ovlašćenja prema javnim tužiocima i nižim javnim tužiocima, ali su ona u velikoj meri oivičena restriktivnim ustavnim odredbama o mogućnosti izdavanja obaveznih uputstava, a s tim u vezi i proširenom mogućnošću javnih tužilaca da izjavljuju prigovore na njih. Interesantno je da, iako izdavanje obaveznih uputstava ne predstavlja *materie constitutionis* već je to, naprotiv, jedno *par excellence* organizaciono pitanje i način rada u javnim tužilaštvima, koje se inače reguliše zakonom, ustavopisci su regulisanje tog pravnog instituta „podigli“ na nivo ustavne materije. *Occasio constitutionis* za takvo rešenje najverovatnije leži u našoj aktuelnoj društvenoj stvarnosti, jer je postojala izražena svest ustavopisaca da javni donosioci odluka često pribegavaju izmenama zakona, pa je, kako bi se to prenebreglo, institut obaveznog uputstva snabdeven garantijom najveće pravne snage. Takođe se stiče utisak da je radna grupa koja je radila na izmenama Ustava bila dobro upoznata sa prilikama u javnotužilačkom sistemu, a u kome postoji sveprisutna i latentna mogućnost da se obavezna uputstva izdata usmenim ili pisanim putem mogu lako zloupotrebiti.

II Samostalnost javnog tužilaštva

Iako je stručna javnost pledirala da će se izmenama Ustava ići korak dalje u susret opštem trendu u svetu da i javna tužilaštva i sudovi postaju nezavisni, to se

¹ Marina Matić Bošković, Goran Ilić, *Javno tužilaštvo u Srbiji – Istorijski razvoj, međunarodni standardi, uporedni modeli i izazovi modernog društva*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2019, 174; Izveštaj Saveta Evrope, Strazbur, 10. novembar 2000. [PC-PR\Docs 2000\synthe.7] PC-PR (97) 1 REV 5.

nije dogodilo. Donosioci Ustava su ostali pri tome da je tužilaštvo ipak samo samostalan državni organ (termin koji se koristi za organizaciju državnih organa uprave), pa je tako ostala distinkcija spram nezavisnosti sudova. Treba spomenuti da je za tako nešto ipak postojalo uporedno pravno utemeljenje u modernim doktrinarnim shvatanjima i međunarodnim standardima. Oni bi se mogli sažeti u maksimi da nema nezavisnog sudstva bez nezavisnog tužilaštva, te da je nezavisno tužilaštvo predvorje nezavisnog sudstva. Pri tome treba naglasiti da ta shvatanja jasno potcrtavaju da nezavisnost sudija i tužilaca nije sama sebi cilj nego je ustanovljena radi građana koji, ukoliko treba da ostvare neko svoje pravo, to treba da učine pred nezavisnim i nepristrasnim nosiocima pravosudnih funkcija. No, treba navesti i to da, prema mišljenju nekih pravnih teoretičara, tužilaštvo, ponajpre zbog svog organizacionog ustrojstva, ne može biti nezavisno kao sud, s obzirom na to da u tužilaštvima postoji odnos subordinacije, odnosno odnos nadređenosti – podređenosti, koji kao takav nije svojstven organizaciji sudske vlasti. Ipak, treba biti oprezan pa reći da je priroda tog hijerarhijskog odnosa, koji je svojstven i nekim drugim državnim organima i većim privrednim društvima, štaviše hijerarhija postoji i među pravnim normama, takva da je ona uspostavljena radi poštovanja poretka stvari i kako bi se što efikasnije delovalo, a ne radi stvaranja poslušništva.

Pisci Ustava su ipak iskoračili, pa je tako na „mala vrata“ u ustavne amandmane ušla implicitna odredba o eksternoj nezavisnosti javnog tužilaštva i njenih eksponenata, pa se tako u stavu 3 Amandmana XVII, koji zamenjuje član 155 Ustava RS, navodi da *niko izvan javnog tužilaštva ne može uticati na javno tužilaštvo i nosioce funkcije javnog tužioca u postupanju i donošenju odluka u određenom slučaju*. Takva odredba, *mutatis mutandis*, već postoji u trenutno važećem članu 5, stavu 2 Zakonu o javnom tužilaštvu², pri čemu zakonodavac, tu ipak samo „brani“ institucionalnu, ali ne i personalnu samostalnost nosilaca javnotužilačke funkcije. Zato bi trebalo dodati da je zabranjen svaki uticaj i na rad postupajućih javnih tužilaca koji postupaju u konkretnom predmetu, s obzirom na to da su oni postali posednici javnotužilačke funkcije.

III

Odgovornost

Nedavno usvojeni amandmani su proklamovali da Vrhovni javni tužilac odgovara za rad javnog tužilaštva i svoj rad Narodnoj skupštini. Naglašavanje u

² *Službeni glasnik RS* 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012 – odluka Ustavnog suda, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – odluka Ustavnog suda, 117/2014, 106/2015, 63/2016 – odluka Ustavnog suda.

Ustavu da *Vrhovni javni tužilac nije odgovoran Narodnoj skupštini za postupanje u pojedinom predmetu* predstavlja novinu u odnosu na prethodno ustavno regulisanje odgovornosti Republičkog javnog tužioca koje je bilo uopšteno regulisano, pa se moglo tumačiti da Republički javni tužilac odgovara parlamentu i za rad u konkretnom predmetu. Preciziranjem ove odredbe, uloga Vrhovnog javnog tužioca je ojačana, tako što je učvršćena njegova samostalnost, a samim tim je povećana i samostalnost celokupnog javnotužilačkog aparata, pošto je Vrhovni javni tužilac na vrhu „piramide“. Dakle, priroda njegove odgovornosti svedena je na političku odgovornost Narodnoj skupštini, ali su ustavopisci precizno povukli granicu da Vrhovni javni tužilac ne „podnosi račune“ narodnim poslanicima za rad u konkretnom predmetu. Nesporno je, pošto se Vrhovni javni tužilac bira u domu narodnih predstavnika, da mu to daje izraziti legitimitet, pa je i logično da odgovara za svoj rad i rad javnog tužilaštva tom telu. To nije u suprotnosti sa međunarodnim standardima, koji idu u prilog tome da Vrhovni javni tužilac otelotvoruje politiku vladajuće većine u sprovođenju državne politike krivičnog progona, te da jedino može da odgovara za neefikasnost njenog sprovođenja. Ustavotvorac je, sledeći međunarodno iskustvo, preuzeo i rešenje o **nereizbornosti Vrhovnog javnog tužioca**, upravo zbog toga da se svojim postupcima Vrhovni javni tužilac ne bi „dodvoravao“ političkim činiocima u skupštini kako bi mu omogućili još jedan mandat. Smatramo da bi *zakonodavac trebalo da izvrši puko preuzimanje te ustavne odredbe, zajedno sa negativnom odredbom koja određuje da Vrhovni javni tužilac ne može odgovarati narodnim poslanicima u pojedinom predmetu*, čime je jasno određena granica između pravne i političke odgovornosti.

S obzirom na to da su ustavopisci zadržali vertikalno hijerarhijsko ustrojstvo javnotužilačke organizacije, i zakonodavac će morati da sledi taj narativ. Kohherentnost sistema nalaže da glavni javni tužilac odgovara za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Vrhovnom javnom tužiocu i neposredno višem glavnom javnom tužiocu, naposljetku javni tužioci odgovaraju za svoj rad glavnom javnom tužiocu. Za razliku od pređašnjeg ustavnog rešenja, kojim je bila predviđena odgovornost rukovodilaca javnih tužilaštva po duplom ključu, tačnije hijerarhijsko-profesionalna odgovornost nižeg prema višem i politička odgovornost prema Narodnoj skupštini, novelirano rešenje je naprednije jer isključuje potonju. Odustajanje od toga da se starešine javnog tužilaštva biraju na predlog Vlade u Skupštini, odnosno depolitizacijom izbora svih nosilaca javnotužilačke funkcije, izuzev opravdanog izbora Vrhovnog javnog tužioca (na predlog Visokog saveta tužilaca bira ga Skupština po strožoj proceduri kvalifikovanom tropetinskom većinom ukupnog broja narodnih poslanika), nametnulo je potrebu da se isključi i politička odgovornost rukovodilaca javnih tužilaštava Skupštini. Takvo rešenje, u kome dominira samo profesionalna

odgovornost glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca, čini još jedan otklon srpskog tužilaštva od relikta sovjetskog tužilaštva. Na taj način, „šefovi“ tužilaštva formalno više ne mogu biti „tasteri“ za kontrolu u rukama političkih činilaca koji su ih birali i kojima odgovaraju. Da bi se dodatno učvrstila njihova samostalnost, *zakonodavac bi trebalo da se odluči za rešenje da, kao ni Vrhovnom javnom tužiocu, ni glavnim javnim tužiocima zakonom ne treba omogućiti da obnavljaju mandate. Eventualno bi se mogla predvideti odredba da glavni javni tužilac ne može biti ponovo biran za glavnog javnog tužioca u istom javnom tužilaštvu. Ratio legis* bi bilo sprečavanje formiranja jedne privilegovane nepromenljive „kaste šefova kao profesionalnih upravnika tužilaštva“, potom suzbijanje potencijalnog razvoja klijentelizma, koji se, po prirodi stvari, protokom vremena može manifestovati iz odnosa nadređenosti (glavni javni tužilac) – podređenosti (javni tužioci).

IV Hijerahijska ovlašćenja i izdavanje obaveznih uputstava

Spomenuli smo da je obavezno uputstvo, koje je trenutno normirano važećim Zakonom o javnom tužilaštvu, ustavotvorac „pretvorio“ u ustavnopravni institut. Samim tim, budući zakonodavac će u tom delu morati da se drži slova Ustava jer mu najviši pravni akt tu neće dozvoliti previše kreativnosti. Ustavotvorac je zakonodavcu „velikodušno“ prepustio da reši kao otvoreno pitanje *jedino koji organ će odlučivati o izjavljenom prigovoru na obavezna uputstva.*

Najpre, Ustav polazi od toga da Vrhovni javni tužilac izdaje opšta obavezna uputstva za postupanje svih glavnih javnih tužilaca radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti postupanja. Naravno, Ustav se dalje ne upušta u razradu tog prava Vrhovnog javnog tužioca, pri čemu važeći Zakon o javnom tužilaštvu, dodaje da to uputstvo Vrhovni javni tužilac može da izda i na predlog kolegijuma Vrhovnog javnog tužilaštva.

Naš predlog bi bio da, u duhu savremenih demokratskih društava u kojima se inisistira na javnosti i transparentnosti rada institucija, *zakonodavac doda odredbu da se opšteobavezna uputstva javno objavljuju na internet stranici Vrhovnog javnog tužilaštva.* Ovo zbog toga što je u minulom periodu stručna javnost, a posebno advokatura, bila uskraćena za pravne činjenice koje proističu iz tih akata. Smatramo da se nepotrebnom „tajnošću“ tih akata ništa ne postiže, s obzirom na njihov uopšten karakter i svrhu zbog koje se oni izdaju, te bi opšteobavezna uputstva Vrhovnog javnog tužioca trebalo da budu javno

dostupna, kako bi se svi učesnici u pojedinim postupcima mogli spram toga postupati. Štaviše, autori ovih redova smatraju da bi zakonodavac trebalo da ide korak dalje, te da u zakonu normira da se ***izdata obavezna uputstva postupajućim javnim tužiocima u pojedinom predmetu moraju ulepiti u tužilački spis konkretnog predmeta.*** To bi bilo u skladu sa postojećom tendencijom zakonodavca da rad javnog tužilaštva bude što transparentniji, a ujedno bi i ograničilo potencijalne hijerarhijske zloupotrebe „šefova“ tužilaštava. Ubeđeni smo da bi ta odredba doprinela tome da glavni javni tužioci ne posežu suviše i bezrazložno za izdavanjem obaveznih uputstava, iz bojazni da bi se sa time mogli upoznati ostali akteri postupka, pa samim tim i eventualno šira javnost.

Budući da se u Ustavu razrađuje izgled javnotužilačke hijerarhije, i zakonodavac će morati da je preuzme u tom obliku. Propisano je da neposredno viši glavni javni tužilac može izdati nižem glavnom javnom tužiocu obavezno uputstvo za postupanje *u pojedinom predmetu ako postoji sumnja u efikasnost ili zakonitost njegovog postupanja.* Vrhovni javni tužilac može takvo uputstvo izdati svakom glavnom javnom tužiocu. Glavni javni tužilac može javnom tužiocu izdati obavezno uputstvo za rad i postupanje. Glavni javni tužilac i javni tužilac dužni su da postupaju po obaveznom uputstvu. Istakli bismo primedbu koja se mogla čuti i u javnoj raspravi o radnoj verziji nacrtu teksta Ustava u delu koji se tiče intenziteta sumnje sa kojom bi glavni javni tužilac mogao da reaguje na izdavanje obaveznog uputstva. Mislimo da je u ustavnom tekstu trebalo ići sa stepenom opravdane sumnje nezakonitog ili neosnovanog postupanja tužioca u konkretnom predmetu, te da bi to bila još jedna kočnica za neopravdanu „invaziju“ nadređenog u predmet koji procesuiraju njemu podređeni javni tužilac. Pošto je, nažalost, u Ustavu ostala odrednica sa najnižim stepenom sumnje, koja se graniči sa indicijom ili podzrenjem, sada ni zakonodavac u akt niže pravne snage ne može utkati tu vrstu promene koja bi narušila hijerarhiju među normama.

Na kraju, autori primećuju da je članom 21 važećeg Zakona o javnom tužilaštvu regulisano da je radi ostvarivanja nadređenosti Republičkom javnom tužiocu dato pravo da izvrši uvid u svaki predmet, a neposredno višem javnom tužiocu u svaki predmet nižeg javnog tužioca. Zahtev za uvid dostavlja se nižem javnom tužiocu koji nakon toga neodložno dostavlja predmet neposredno višem javnom tužiocu.

Više je nego očigledno da je zakonodavac time izvršio „deifikaciju“ Republičkog javnog tužioca, čime je, smatramo, dodatno i bespotrebno prenglasio strogo vojničku hijerarhiju u javnom tužilaštvu. Neposredna iskustva pojedinih tužilaca koji su u minulom periodu postupali u nekim predmetima, od kojih je za neke bila posebno zainteresovana i šira javnost, suočavali su se u primeni sa tom zakonskom odredbom. Tako su pojedini predmeti završavali u neposredno

nadređenim tužilaštvima, ali se otud više nisu vraćali ili su tamo bezrazložno dugo ostajali čekajući „sud“ instanciono višeg organa. Mislimo da se time stvara opasnost od tzv. curenja informacija, a to ujedno može predstavljati i vid pritiska na postupajućeg javnog tužioca. Zbog tako preširoko postavljenog diskrecionizma, nalazimo da se *za vršenje uvida mora navesti razlog (zainteresovanost javnosti, kontrola rada, rad na nekom drugom ili povezanom predmetu itd.), pri čemu treba postaviti i rok instrukcione prirode do kada bi trebalo da se predmet po izvršenom uvidu vrati.*

V

Prigovor na obavezna uputstva

Već smo naveli da je obavezno uputstvo postalo ustavna kategorija, zbog čega su, po logici stvari, ustavopisci morali u Ustavu da regulišu i mogućnost upotrebe pravnog leka na izdato obavezno uputstvo. Zakonodavac će stoga morati samo da „prepiše“ tu ustavnu odredbu, koja kaže da *niži glavni javni tužilac ili javni tužilac koji smatra da je obavezno uputstvo nezakonito ili neosnovano ima pravo na prigovor.*

Primetna je razlika u odnosu na postojeće zakonsko rešenje, koje je u najmanju ruku dvosmisleno, pa je dobro što su taj pravni institut pisci ustavnog teksta novelirali. Naime, aktuelan zakon predviđa mogućnost da javni tužilac može izjaviti prigovor ako smatra da je obavezno uputstvo nezakonito i neosnovano. Time je zapravo suženo pravo tužilaca da izjave prigovor na izdato obavezno uputstvo, i to samo ukoliko su kumulativno ispunjena oba ova uslova – da je ono i nezakonito i neosnovano, što obesmišljava domet prigovora i ugrožava načelo legaliteta. Praktično je reč o suprotnosti u pridanom jer nezakonito uputstvo ne može da se pobija prigovorom, osim ako je izdato uputstvo još i bez osnova. Tek onda bi prigovor mogao da budu usvojen, a uputstvo stavljeno van snage. Pride, treba napomenuti da je to rešenje suprotno međunarodnim standardima. Naime, u stavu 10 Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope „O ulozi javnih tužilaca u krivičnopravnom sistemu“ Rec (2000) 19³ kaže se da bi trebalo predvideti interni postupak da se tužilac koji „smatra da je neko uputstvo suprotno zakonu ili njegovoj savesti“ oslobodi daljeg postupanja u konkretnom predmetu te da treba da postoji odgovarajući unutrašnji postupak za njegovu eventualnu zamenu. Zato je u ustavnom tekstu, alternativnim postavljanjem ta dva razloga, napravljena jasna distinkcija između nezakonitog ili neosnovanog obaveznog uputstva, pa je tako utkan put da u novom zakonu,

³ Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System, www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002, 24. 6. 2018.

normiranjem izjavljenog prigovora protiv neosnovanog obaveznog uputstva, on dobije svoju svrsishodnost, kao *sui generis* „prigovor profesionalne savesti“ javnog tužioca koji postupa u određenom predmetu. To je još jedan vid dodatne lične zaštite, odnosno unutrašnje autonomije svakog javnog tužioca. Možda bi trebalo ići korak dalje, pa u razradi zakonskih rešenja predvideti obavezu javnih tužilaca da, ukoliko im je izdato nezakonito obavezno uputstvo, budu *ex lege* obavezani da ulože prigovor. S druge strane, u slučaju neosnovanog obaveznog uputstva, to njihovo pravo bi bilo fakultativne prirode, odnosno zakon bi im ostavljao diskrecionu mogućnost da ulože prigovor. Gledišta smo da postojeći Krivični zakonik Republike Srbije⁴, tačnije njegov član 360 kojim se inkriminiše krivična odgovornost sudija i tužilaca koji prekrše zakon, nije dovoljna garancija da obavezno uputstvo njegov izdavalac neće zloupotrebiti tako što će ga upotrebiti kršeći zakon. Naime, to delo sadrži subjektivno obeležje bića krivičnog dela, za koje, osim umišljaja, treba dokazati i nameru da će time učinilac sebi pribaviti kakvu korist ili naneti kakvu štetu, što je u praksi izuzetno teško.

Dolazimo do same suštine otvorenog ustavnog pitanja ko bi trebalo da odlučuje po prigovoru. Prema važećem zakonskom rešenju, o prigovoru zamenika javnog tužioca odlučuje neposredno viši javni tužilac, a po prigovoru javnog tužioca Republički javni tužilac. U svom Mišljenju o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o javnom tužilaštvu iz 2013. godine Venecijanska komisija iznosi smernice u kom pravcu bi trebalo izmeniti zakonodavstvo, navodeći da zamena tužioca koji će postupati po uputstvu „nije dovoljna“, kao ni novo uputstvo koje bi moglo da „preokrene“ mišljenje nižeg tužioca i da bi o zakonitosti uputstva protiv kojeg je izjavljen prigovor trebalo da odluči *neko nezavisno telo poput suda ili tužilačkog saveta*.⁵

Smatramo da bi u budućem zakonu trebalo slediti te smernice jer bi to učinilo prigovor delotvornijim pravnim sredstvom, što bi dodatno smekšalo nasleđenu krutu hijerahiju u javnom tužilaštvu. U tom smislu je najvažnije napraviti izmene jer je u praksi opštepoznato da najveći broj uticaja dolazi iz same hijerarhijski nadređene strukture tužilaštva, a ne spolja, od zakonodavne ili izvršne vlasti. Zapravo, tužilačka hijerarhija vrši vrši direktniji uticaj na javne

⁴ *Službeni glasnik RS* 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019.

⁵ Strasbourg, 11 March 2013, Opinion no. 709/2012. CDL-AD(2013)006 Or. Engl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Opinion on the draft amendments to the law on the public prosecution of Serbia, Adopted by the Venice Commission at its 94 th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr Nicolae Esanu (Member, Moldova) Mr James HAMILTON (Substitute member, Ireland) § 23, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)006-e), 22. 7. 2018.

tužioce, a vrlo retko na postupajuće zamenike javnog tužioca, pa se zatim takav uticaj hijerarhijski prenosi na samog zamenika javnog tužioca koji postupava u konkretnom predmetu. U prilog mekše hijerarhije, ukazujemo na evropski trend ograničavanja obaveznih uputstava u pojedinačnim predmetima, koji ide čak do toga da se u nekim sistemima nadređeni tužioci lišavaju tog ovlašćenja.

Dakle, smatramo da o svim prigovorima treba da odlučuje *Visoki savet tužilaštava ili sud višeg stepena u odnosu na rang tužilaštva*. No, to rešenje može biti sporno jer otvara pitanje da li o organizacionom pitanju jednog organa može odlučivati drugi organ. Deluje ispravnije solucija da o tome odlučuje Visoki savet tužilaštva, kao samostalan državni organ koji obezbeđuje i jemči samostalnost javnog tužilaštva (garant institucionalne samostalnosti), vrhovnog javnog tužioca, glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca (garant personalne samostalnosti). Ipak je to kolektivni državni organ, čija je priroda odlučivanja takva da se mora uvažiti pluralitet različitih interesa, s obzirom na to da je sastavljen od pet izbornih članova, neposredno biranih od nosilaca javnotužilačke funkcije, četiri istaknuta pravnik koji bira Narodna skupština, što mu daje veći demokratski legitimitet i dva *ex officio* člana - Vrhovnog javnog tužioca i ministra nadležnog za pravosuđe. U prilog drugom stanovištu, napominjemo da se u članu 312 našeg Zakonika o krivičnom postupku⁶ reguliše institut prigovora zbog nepravilnosti u toku istrage i da u stavu 3 tog člana zakonodavac opredelio za jedno vrlo interesantno rešenje koje prkosi logici prva dva stava člana tog zakona. Praktično je time uveo rešenje da sud, odnosno sudija za prethodni postupak, kao eksterni organ, odlučuje po podnetoj pritužbi ako je neposredno viši javni tužilac odbio prigovor osumnjičenog i njegovog branioca, zbog odugovlačenja postupka i drugih nepravilnosti u toku istrage. Ako sudija za prethodni postupak oceni da je pritužba odbrane osnovana, naložiće javnom tužiocu, koji je, uistinu po zakoniku isključivo ovlašćen da sprovodi istragu, da preduzme mere za otklanjanje nepravilnosti. Prema svemu sudeći, zakonopisci su želeli da „ograniče“ jednu stranku u postupku da do kraja arbitrarno odlučuje o svakoj preduzetoj procesnoj radnji, rukovodeći se principom „jednakosti oružja“ i na taj način pružajući odbrani šansu da u toj fazi postupka aktivnije dela u pravcu dokazivanja svoje teze. No, to bi mogao da bude odgovor i za eventualno utemeljenje rezona da sud ipak može da rešava i o drugim pitanjima koja mogu biti od značaja za krivični postupak, a to jeste i prigovor na obavezno uputstvo, budući da se sadržina tog akta može ticati samog toka postupka te uticati na prava

⁶ *Službeni glasnik RS* 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – Odluka Ustavnog suda, 62/2021 – Odluka Ustavnog suda.

i obaveze druge stranke u postupku, što bi poslužilo kao opravdanje za moguću intervenciju suda.

Svakako bi trebalo zadržati dosadašnje dobro zakonsko rešenje koje je predviđalo *remonstrativno dejstvo uloženog prigovora*, prilagođavajući ga novoj ustavnoj odredbi. Tako bi glavni javni tužilac koji je izdao obavezno uputstvo bio dužan da u roku od tri dana od dana prijema prigovora preispita obavezno uputstvo koje je izdao te da donese odluku kojom stavlja van snage svoje obavezno uputstvo, pre nego što dostavi prigovor Visokom savetu tužilaštva.

S druge strane, aktuelno zakonsko rešenje prilično destimulativno deluje na tužioce koji žele da izjave prigovor protiv obaveznog uputstva jer uloženi prigovor ne proizvodi suspenzivno dejstvo već je javni tužilac, bez obzira na izjavljeni prigovor, dužan da nastavi da postupa po izdatom uputstvu do odluke neposredno višeg javnog tužioca, odnosno Republičkog javnog tužioca. *Zato bi trebalo uvesti odložno dejstvo prigovora tako da su glavni javni tužilac i javni tužilac koji su izjavili prigovor dužni da preduzimaju radnje po uputstvu, ali samo one koje ne trpe odlaganje.*

Potom, zakonom bi trebalo predvideti mogućnost ulaganja prigovora na obavezno uputstvo Vrhovnog javnog tužioca izdato za postupanje u konkretnom predmetu, s tim što bi, po logici stvari, **zakonom trebalo regulisati da se Vrhovni javni tužilac, kao ex officio član Visokog saveta tužilaštva, po sili zakona izuzima iz odlučivanja po tom prigovoru.** Inače, to pitanje je na apstraktan način uređeno članom 43, stavom 1 Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca⁷, u kome piše da se „predsednik i član Veća moraju sami izuzeti iz rasprave i odlučivanja koja se tiču njih samih...“, ali je to podzakonski akt koji se donosi i može promeniti na sednici Veća. Iz tog razloga bi bilo najcelishodnije da se to pitanje uredi zakonom, s obzirom na to da se zakoni donose i menjaju u Narodnoj skupštini po strožoj proceduri, pa je samim tim nemoguće aktom niže pravne snage „izdejsstvovati“ da u odlučivanju po prigovoru učestvuju svi članovi, pa i onaj o čijem se obaveznom uputstvu raspravlja.

Ova radna grupa nalazi da bi zakonodavac trebalo da razmotri činjenicu da bi ministru nadležnom za pravosuđe, osim uskraćivanja prava glasa da odlučuje na sednici Viskog saveta tužilaštva u postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti javnih tužilaca, trebalo **ograničiti kompetencije i prilikom odlučivanja o prigovoru na obavezno uputstvo izdato javnom tužiocu.** *Ratio legis* za takvo rešenje ogleda se u mogućoj *opasnosti od nedozvoljenog uticaja ministra kao predstavnika izvršne vlasti u Visokom savetu tužilaštva, pogotovo zbog toga što predmet može imati osetljivu političku prirodu.* To bi trebalo

⁷ Službeni glasnik RS 29/2017, 46/2017, 39/2021.

preduprediti i tako očuvati veru u nepristrasnost tog organa. Zacelo bi to rešenje bilo u skladu i sa ustavnim odredbom prema kojoj niko izvan javnog tužilaštva ne može uticati na rad javnog tužilaštva i nosilaca javnotužilačke funkcije. To se posebno odnosi na izvršnu vlast kao, nažalost, dominantnu granu vlasti u našem političko-pravnom sistemu, što je doduše osobenost zemalja „mlade demokratije“.

Autori smatraju da bi trebalo razmisliti da o uloženom prigovoru protiv obaveznog uputstva odlučuju samo izborni članovi Visokog saveta tužilaštva, dakle njih pet, budući da je reč o specifičnom pravnom pitanju, sa čijom sadržinom su najbolje upoznati izabrani članovi iz reda javnih tužilaca. Time bi odluku pojedinca koji u hijerarhiji rukovodi neposredno višim organom zamenila odluka samostalnog zbornog tela, čime bi se dao veći legitimitet odluci koja se donosi po prigovoru na nivou kolektivnog rezonovanja i odlučivanja.

Za postupanje po obaveznom uputstvu potrebno je uvesti novine u zakonodavni okvir i predvideti da bi, u slučaju da Visoki savet tužilaca ne prihvati prigovor protiv obaveznog uputstva, glavni javni tužilac i javni tužilac koji su izjavili prigovor bili dužni da postupe po obaveznom uputstvu, pri čemu *treba predvideti izuzetak da mogu da ne postupe po obaveznom uputstvu iz razloga profesionalnog neslaganja, koje moraju obrazložiti*. Tada bi glavni javni tužilac morao da dodeli predmet u rad drugom glavnom javnom tužiocu ili javnom tužiocu.

VI

Rukovođenje upravom u javnom tužilaštvu i Akt o upravi u javnom tužilaštvu

Prema našem mišljenju, zakonodavac bi trebalo da obrati pažnju na rešavanje pitanja funkcionisanja javnotužilačke uprave u smislu raspodele predmeta. Za razliku od sudova, gde je članom 49, stavom 2 Sudskog poslovnika⁸ precizno propisano da se predmeti u sudu raspoređuju ručnim upisivanjem u upisnik prema redosledu prijema i rednom broju, odnosno *primenom poslovnog softvera za upravljanje predmetima*, s tim što se najpre raspoređuje grupa novoprimljenih predmeta, a zatim predmeti prispeli u sud na drugi način, u praksi tužilaštava se još uvek primenjuje anahron princip raspodele predmeta, prema kojem prvi zamenici „signiraju“ predmete zamenicima prema sopstvenom nahodanju (*sic*), doduše vodeći računa o podjednako opterećenosti zamenika poslom te složenosti i obimnosti predmeta. Kada se pažljivije pogleda Pravilnik

⁸ Službeni glasnik RS 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015 – ispr., 39/2016, 56/2016, 77/2016, 16/2018, 78/2018, 43/2019, 93/2019 i 18/2022.

o upravi u javnim tužilaštvima⁹, ne može se naći direktna odredba o takvom zaduženju prvih zamenika, ali ona spada u delokrug koji javni tužilac, prilikom određivanja godišnjeg rasporeda poslova, može poveriti jednom ili većem broju prvih zamenika. Interesantno je da je članom 43 označenog Pravilnika predviđeno da će se u javnim tužilaštvima u kojima postoje uslovi za vođenje *elektronskih upisnika*, korišćenjem informaciono-komunikacionih tehnologija, raspodela novoprimljenih predmeta vršiti korišćenjem posebnog programa (matematičkog algoritma), koji obezbeđuje da na kraju jednog ciklusa raspodele svi zamenici javnog tužioci imaju podjednak broj novoprimljenih predmeta u radu i da budu podjednako opterećeni. Međutim, ta odredba je u praksi gotovo „mrtvo slovo na papiru“.

Dakle, građani bi, osim prava na „prirodnog sudiju“, trebalo da imaju pravo i na „*prirodnog tužioca*“, u kontekstu člana 32, stava 1 Ustava RS, kojim se građanima garantuje pravo na pravično suđenje, odnosno nepristrasno odlučivanje o njegovim pravima i obavezama, *o osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka i o optužbama protiv njega*. Stoga smatramo da Zakonom o javnom tužilaštvu treba normirati da Vrhovni javni tužilac i glavni javni tužilac, kao nosioci uprave u javnom tužilaštvu, treba da se staraju i o ***nepristrasnoj raspodeli*** predmeta javnim tužiocima, radi što efikasnijeg rada javnog tužilaštva. Takođe, nalazimo da bi trebalo, po uzoru na važeći Zakon o sudijama¹⁰, uvesti odredbu o ***godišnjem rasporedu poslova u javnom tužilaštvu*** koji bi donosio glavni javni tužilac, s tim što bi *javni tužilac koji smatra da su mu bez opravdanih razloga dodeljeni, dodati ili oduzeti poslovi mogao protiv takve odluke podneti prigovor Visokom savetu tužilaštva*.

Naše je stanovište da pomenuti Zakon o sudijama zaista može poslužiti kao dobar uzor da ga zakonodavac prosto preuzme, naravno prilagođavajući ga potrebama javnotužilačke organizacije. U tom zakonu, u stavu 1 člana 24, čiji rubrum glasi „Raspodela predmeta slučajem“, kaže se da sudija predmete prima prema redosledu nezavisnom od ličnosti stranaka i okolnosti pravne stvari. Zakon u narednim članovima razrađuje tu opštu normu, a članom 26 se predviđa da sudija ima pravo na prigovor predsedniku neposredno višeg suda, i to na godišnji raspored poslova, promenu vrste posla, odstupanje od redosleda prijema predmeta ili oduzimanje predmeta. Izuzetno je značajno to što je zakon dodatno regulisao da pravo na prigovor zbog oduzimanja predmeta ima i stranka. Članom 27 Zakona o sudijama predviđena je obaveza predsednika suda da o svakom

⁹ *Službeni glasnik RS* 110/2009, 87/2010, 5/2012, 54/2017, 14/2018, 57/2019.

¹⁰ *Sl. glasnik RS* 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 111/2014 – odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017 i 76/2021.

odstupanju od redosleda prijema predmeta pismeno obavesti predsednika neposredno višeg suda.

Kao što se iz pridanog vidi, postoje valjana rešenja za sudove, koja bi po „sistemu ogledala“ mogla da pronađu svoju recepciju i u tužilačkim zakonima i pratećim podzakonskim aktima. Primer za to su i odredbe Sudskog poslovnika¹¹, koji je pandan Pravilnika o upravi u javnom tužilaštvu, u čijem se članu 54, stavu 1 kaže da posebnom odlukom predsednika može odstupiti od redosleda raspoređivanja predmeta zbog opravdane sprečenosti sudije da postupa (privremena sprečenost za rad, odsustvo u skladu sa posebnim propisima i sl.). Dakle, o tome se donosi posebna odluka, a razlozi odstupanja se odnose samo na sprečenost sudije da postupa, i to zbog odsustvovanja za posla.

Stavom 2 istog člana predviđeno je da će se samo u slučajevima 1. prestanka sudijske funkcije, 2. napredovanja, 3. upućivanja sudije u drugi sud ili organ i 4. promene propisa o nadležnosti i organizaciji suda zatečeni predmeti rasporediti na način koji je predviđen članom 49 Poslovnika (metodom slučajnog određivanja sudije).

Da zaključimo. Mehanizmi koji su predviđeni Zakonom o sudijama i Sudskim poslovníkom sadrže niz rešenja koja imaju cilj da se predmeti dodeljuju sudijama metodom slučajnog određivanja, zbog čega bi bilo celishodno normirati iste principe raspodele i za tužioce. To ne bi uticalo na hijerarhijsku organizaciju tužilaštva jer tužilac uvek može da izda obavezno uputstvo o postupanju u svakom konkretnom predmetu, što predsednik suda ne može i ne sme da čini.

Nalazimo da bi organizacionoj samostalnosti tužilaštva doprinela izmena zakonskog teksta po kome bi Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima donosio ministar nadležan za pravoduđe, *ali po prethodno pribavljenoj saglasnosti Visokog saveta tužilaštva*. Mislimo da je to u skladu sa nadležnostima budućeg Visokog saveta tužilaštva, kao najvišeg tela tužilačke samouprave koje treba da obezbeđuje i jemči samostalnost javnih tužilaštava. Time bi se pokušalo uticati na potreban broj kadrova u javnom tužilaštvu. Primetno je da tužilaštva „odumiru“ jer se u poslednjih nekoliko godina osetno smanjilo interesovanje mlađih naraštaja diplomiranih pravnika da zasnuju karijere u tužilačkoj službi. To je postao trend, a razlozi za to su apatija i besperspektivnost prijema u radni odnos (u beogradskim osnovnim javnim tužilaštvima nije bilo javnog konkursa za prijem u pripravnički odnos poslednjih pet godina), mala mogućnost za karijerno napredovanje i nezadovoljstvo materijalnim statusom. Čini se da je jedino ispravno rešenje da se sama javnotužilačka organizacija konsultuje u vezi

¹¹ *Službeni glasnik RS* 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015, 39/2016, 56/2016, 77/2016, 16/2018, 78/2018, 43/2019, 93/2019, 18/2022.

sa njenim projekcijama i realnim potrebama, uz uvažavanje finansijskih mogućnosti kojima raspolaže Ministarstvo pravde, kome treba da bude u interesu uzdizanje „pravne usluge“ javnog tužilaštva kao servisa građana. Nema kvalitetne javne službe bez strateškog planiranja kadrova, s tim što je pravosuđe posebno osetljivo na odliv kadrova, s obzirom na potrebu za posebnim znanjima i veštinama kojima moraju raspolagati svi nosioci pravosudnih funkcija u vršenju sudske vlasti. Nekada je bila privilegija da po završetku studija dobijete posao u pravosuđu jer se znalo da se tamo uči zanat. Danas su se stvari promenile i od zlatnog zanata posao u pravosuđu se za većinu mladih pretvorio u beznadežno volontiranje, sa ciljem da pripravnici steknu uslov za polaganje pravosudnog ispita, nakon čega se malo njih vraća svojim počecima. Zbog toga treba promeniti pristup, a promeni tog dispozitiva doprinela bi i ova normativna intervencija, čime bi odgovornost za stanje u javnotužilačkoj organizaciji bilo u rukama tela kome je to svakako u nadležnosti.

Naše rešenje da saglasnost na Akt o upravi o javnim tužilaštvima treba da da Visoki savet tužilaštva vodilo bi promeni člana 40 Zakona o javnom tužilaštvu, u kome se navodi da ministarstvo nadležno za pravosuđe vrši nadzor nad primenom Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima, pa bi nadzor nad tim podzakonskim aktom vodio dualizmu nadzora tog ministarstva i Viskog saveta tužilaštva u pogledu jasno određenih delova Pravilnika.

VII

Odnos javnog tužilaštva i policije

Ustav, kao najviši i opšti pravni akt jedne države, u odeljku o uređenju vlasti ne bavi se odnosom javnog tužilaštva i policije jer to ne predstavlja *materie constitutionis*. Taj odnos je uređen procesnim Zakonikom o krivičnom postupku. Nomotehičko je pitanje da li bi trebalo i sistemskim zakonima, tačnije Zakonom o javnom tužilaštvu, čija je izrada sada u fazi nacрта, te Zakonom o policiji¹² (nacrt povučen iz javne rasprave pre izvesnog vremena), posebno urediti taj odnos. Utisak koji u javnosti stvara specifičan odnos između tih organa, zbog pojave čestih „šumova na vezi“, nalaže da bi ipak trebalo raščistiti ulogu svakog organa posebno, u pogledu njihove osnovne delatnosti u borbi protiv suzbijanja kriminaliteta.

Krivičnim procesnim zakonodavstvom je regulisano da je javni tužilac za krivična dela za koja se goni po službenoj dužnosti nadležan da rukovodi predistražnim postupkom. Ta odredba je dalje razrađena tako što su svi organi

¹² *Službeni glasnik RS* 6/2016, 24/2018, 87/2018.

koji učestvuju u predistražnom postupku dužni da o svakoj radnji preduzetoj sa ciljem otkrivanja krivičnog dela ili pronalaženja osumnjičenog obaveste nadležnog javnog tužioca. Formalna, odnosno procesna suprematija javnog tužilaštva u toj fazi postupka je naglašena posebnom odredbom da su policija, ali i drugi državni organi nadležni za otkrivanje krivičnih dela dužni da postupe po svakom zahtevu nadležnog javnog tužioca.

Međutim, u zakonu je problematično to što izostaje faktička nadređenost javnog tužioca policiji, budući da zakonodavac javnog tužioca nije snabdeo adekvatnim sankcijama za nepostupanje po njegovom zahtevu. To je vidljivo iz člana 44, stavova 2 i 3 Zakonika o krivičnom postupku, kojima je propisano da će javni tužilac, ako policija ili drugi državni organ ne postupi po njegovom zahtevu, odmah *obavestiti* starešinu koji rukovodi organom, a po potrebi može obavestiti i nadležnog ministra, Vladu ili nadležno radno telo Narodne skupštine. Zatim, ako u roku od 24 časa od kada je primljeno pomenuto obaveštenje policija i drugi državni organ ne postupe po zahtevu javnog tužioca, javni tužilac *može zatražiti* pokretanje disciplinskog postupka protiv lica za koje smatra odgovornim za nepostupanje po njegovom zahtevu.

U dosadašnjoj praksi, nedvosmisleno se pokazalo da su mehanizmi za „disciplinovanje“ policijskih službenika, ako ne postupaju po nalogu javnih tužilaca, nedelotvorni. Obaveštavanje starešine postupajućeg inspektora o njegovom nepostupanju u praksi se u pojedinim predmetima svodi na besomučno urgiranje. No, ukoliko ne postoji volja policijskog establišmenta da se na zahtev tužioca odgovori, što je najčešći slučaj u politički osetljivim predmetima, tužilac odgovor neće ni dobiti ili će biti takav da se njime iznalaze razni izgovori kao razlozi za nepostupanje. S druge strane, čitav taj proces obesmišljava to što tužilac može samo od starešine postupajućeg inspektora da zahteva iniciranje disciplinskog postupka, bez prava da ga i sam pokrene pred nadležnim organom.

Navedeni argumenti zahtevaju potrebu da se redefinišu odnosi javnog tužilaštva i policije, tako da se uspostavi stvarna suprematija javnog tužilaštva nad policijom. Pod tim mislimo da tužilac ne treba da ima faktičku kontrolu nad celokupnim policijskim aparatom, jer bi to bilo u neskladu sa ustavnom ulogom koju on vrši u društvu, već isključivo u delu koji se odnosi na rad kriminalističke policije koja mu pomaže u rasvetljavanju krivičnih dela. To je operativni deo Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, koji predstavlja „ruke i noge“, kao i „oči i uši“ tužioca u postupku, čiji je posao pretežno kabinetskog karaktera. Može biti da naše društvo još uvek nije sazrelo za tu vrstu promene, pa bi kompromisno rešenje moglo da bude da glavni javni tužilac kome je podređena neka policijska uprava može uticati na postavljenje starešine te policijske uprave.

Supstancijalna promena odnosa javnog tužilaštva i policije uslovljena je i time što su prava i dužnosti javnog tužioca u predistražnom postupku donekle prošireni u poređenju sa pravima i dužnostima javnog tužioca u nekadašnjem prekrivičnom postupku, koji je bio predviđen ranijim Zakonikom o krivičnom postupku. To je bilo nužno da bi prava i dužnosti bili dovedeni u korelaciju sa novom ulogom tužioca, organa koji sprovodi istragu i ima primarnu dokaznu inicijativu.¹³ Dakle, tužilaštvo više nije samo pasivni subjekat koji čeka krivičnu prijavu policije bez velikih mogućnosti da utiče na njenu sadržinu već organ koji aktivno učestvuje u njenom sačinjavanju i koji priprema podlogu u dokazima i podacima za njeno podnošenje.¹⁴ Po prirodi stvari, to bi trebalo učiniti izmenama Zakonika o krivičnom postupku, ali sa stanovišta autora ovog teksta, ne bi bilo zgoreg da se jedna takva zakonska formulacija iskoristi i u Zakonu u javnom tužilaštvu i Zakonu u policiji. Zapravo, zakonodavac bi u ta dva zakona, u jednom članu, istakao taj odnos nadređenosti, uz upućivanje da će se odnos ta dva organa bliže urediti Zakonikom o krivičnom postupku. Mislimo da bi se na taj način u našem pravnom poretku izbegla prenormiranost, odnosno pravna proliferacija, a nedvosmileno bi se istakla glavna uloga koju u borbi protiv kriminala u pravnoj državi treba da ima prvenstveno javni tužilac.

¹³ S. Beljanski, G. P. Ilić, M. Majić, *Predgovor za Zakonik o krivičnom postupku*, Beograd 2011, 16.

¹⁴ Marina Matić Bošković, Goran Ilić, *Javno tužilaštvo u Srbiji – Istorijski razvoj, međunarodni standardi, uporedni modeli i izazovi modernog društva*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2019, 282–283.