

Гордана Крстић,*
Докторанд Правног факултета,
Универзитет у Београду

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
doi:10.5937/zrpfni1983285K

UDK: 347.963

UDK 343.163

Раd примљен: 13.03.2019.

Раd прихваћен: 15.04.2019.

РЕПУБЛИЧКИ ЈАВНИ ТУЖИЛАЦ – ИЗМЕЂУ ПРАВА И ПОЛИТИКЕ – ШТА ОДНОСИ ПРЕВАГУ?

Апстракт: У раду је анализиран положај Републичког јавног тужиоца у нормативном и практичном смислу са посебним освртом на његов избор, надлежности и одговорност. Пошто је у поступак избора Републичког јавног тужиоца укључена извршна власт, неспорно је присутан политички утицај, али је важно поставити границе продора политике и обезбедити примену права у конкретним предметима. Као појединац који је на челу целокупне јавнотужилачке организације, засноване на принципу монархског уређења и хијерархије, моћ Републичког јавног тужиоца може утицати на самосталност јавног тужилаштва и конзистентност и поступање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Он, с једне стране, треба да буде препознатљива јавна фигура, а са друге стране, правни експерт чија ће ауторитативност пружати гаранције за делотворно вршење јавнотужилачке функције и заштиту угледа јавнотужилачке професије. Дати су предлози за унапређење правног положаја Републичког јавног тужиоца.

Кључне речи: Републички јавни тужилац, јавно тужилаштво, избор, политика.

* grkrstic@gmail.com.

1. Увод

Републички јавни тужилац (у даљем тексту: РЈТ) је руководилац целокупне јавнотужилачке организације. Према монократском уређењу јавног тужилаштва, РЈТ врши надлежност јавног тужилаштва и овлашћен је да поступа пред свим судовима и другим органима и предузима све радње на које је овлашћено јавно тужилаштво.¹ На врху је пирамидалне структуре јавног тужилаштва и принцип хијерархије је такође суштински и исконски принцип функционисања јавнотужилачке организације. Он подразумева да су сви други јавни тужиоци, као и заменици јавних тужилаца, субординирани РЈТ-у и да су дужни да поступају у складу са издатим упутствима. Осим тога, РЈТ има и самостални домен надлежности и може да обавља послове који су искључиво везани за највиши тужилачки орган.

Поред кључних питања, која се тичу надлежности и односа са другим носиоцима јавнотужилачке функције, од велике важности је разматрање избора РЈТ-а и његовог стварног утицаја на рад у појединачним случајевима. Какав је фактички утицај РЈТ-а на обраду предмета, да ли се кроз његово поступање рефлектује рад извршних или законодавних органа, који су укључени у поступак избора РЈТ-а и којима одговара за свој рад? Да ли је у потпуности могуће детерминисати јасне, објективне и законите оквире за самостално, независно и непристрасно одлучивање од стране појединачних јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца, с једне стране, и контролу РЈТ-а, с друге стране? Да ли унутар јавног тужилаштва постоји однос компатибилне целовитости и које су границе вертикалне централизације јавног тужилаштва? Одговори на ова питања чине базу за анализу правног положаја РЈТ-а, а уједно су и одреднице за класификацију јавног тужилаштва, као државног органа који је део извршне власти или део правосудног система, што је са отварањем стручне расправе о уставним амандманима од прошле године врло актуелно.

2. Избор Републичког јавног тужиоца

2.1. Поступак избора

У поступак избора РЈТ-а укључени су и Народна скупштина и Влада. Како Народна скупштина у оквиру својих изборних права на предлог Владе,

¹ Чл. 158, ст. 1 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/06 (у даљем тексту: Устав) и чл. 29, ст. 1 и ст. 2 Закона о јавном тужилаштву, *Сл. гласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14, 117/14, 106/15, 63/16 (у даљем тексту: ЗОЈТ).

а по прибављеном мишљењу надлежног парламентарног одбора бира кандидата за РЈТ-а (Симовић, Петров, 2014: 328), евидентан је утицај извршне власти у првој фази изборног поступка, а потом и преплитање са законодавном влашћу, која врши избор. Учешће Владе у иницијалној фази приближава РЈТ-а извршној грани власти и недвосмислено показује да политика јесте доминантан елемент у селекцији кандидата за јавног тужиоца највишег ранга.

Премда је и по Уставу јавно тужилаштво самосталан државни орган, нужно је јемчити немешање у вршење радњи јавног тужиоца од стране Владе и председника Републике због бифедалне организације егzekутиве (Марковић, 2005: 387), што имплицира да је јавни тужилац ослобођен спољног утицаја, као и незаконитих и неоснованих притисака унутар јавнотужилачке организације. Три су најосетљивија поља подложна за утицаје: избор, разрешење и доношење одлука и поступање у предметима, и ту је нужно постојање регулаторних инструмената који ће афирмисати начело самосталности у раду. У поступку избора РЈТ-а селекција кандидата треба да буде објективна и транспарентна, као и начин рангирања и формирања коначног предлога Владе. Разрешење РЈТ-а мора бити уређено јасним, кохерентним и правичним одредбама почев од разлога, органа и тока поступка. Што се тиче одлучивања нижих јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, предупредивање хијерархијске интервенције РЈТ-а је задатак који се спроводи путем уставних и законских одредби које уређују институте обавезног упутства, делегације надлежности, постављења, премештаја и упућивања тужилаца и сл. За разлику од РЈТ-а, избор свих других јавних тужилаца треба Уставом поверити искључиво Државном већу тужилаца.

Постоје схватања да избор РЈТ-а од стране Народне скупштине има позитивне стране, с обзиром на то да је реч о највишем, али и једином представничком телу које је оличење народне суверености, те да изабрано лице тако добија већи ауторитет и почиње да обавља јавну функцију уз подршку народа (Петров, 2017: 162–163). Супротно томе, заступљени су и ставови да избор РЈТ-а од стране парламента носи опасност од политизације избора, уподобљавања избора политичким критеријумима, али и ванправним процесима (Мрдовић, 2017: 85). Ипак, неопходно је пружити додатне гаранције самосталности и одупирању политичком упливу и лобирању владајуће странке кроз нпр. предвиђање доношења одлуке о избору квалификованом већином, прописивањем дужег мандата од мандата народних посланика и сл.²

² Venice Commission, *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors*, CDL-PI (2018)001, стр. 18.

Пре одлучивања у Влади постоје претходни општи услови, везани за рад у државним органима, и посебни услови, везани за дванаест година радног стажа у правној струци. Ови параметри су објективни и мерљиви, тако да су важан први филтер у одабиру кандидата. Подзаконским актом су уређена мерила за оцену стручности и оспособљености за избор кандидата за РЈТ, а то су: стручност и оспособљеност, представљање програма организације и унапређења рада јавног тужилаштва и писаног теста.³ Оцену стручности и оспособљености кандидата утврђује комисија Државног већа тужилаца, састављена од три члана, од којих најмање два морају бити носиоци јавнотужилачке функције. Поверавање овлашћења за вредновање рада кандидата за избор РЈТ-а збирном телу јесте позитивно, али недовољно одређени персонални састав комисије, без детерминисања професионалних квалификација за стицање својства члана, отвара ризик од некомпетентног утврђивања оцене. Пошто су РЈТ и заменици РЈТ-а изузети из Правилника о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца,⁴ предвиђене су посебне одредбе за евалуацију њиховог рада уколико конкуришу за највишу позицију, које су у потпуности прилагођене врсти послова које обављају. Релевантни критеријуми за давање оцене вредновања рада РЈТ-а ако подноси пријаву поново за исту функцију су способност руковођења тужилаштвом, способност надзора над радом нижих јавних тужилаштава и представљање органа у Републици Србији и иностранству,⁵ а успешност заменика РЈТ-а процењује се на основу врсте и сложености послова, квалитета образложења аката и стручног знања из посебних области од значаја за обављање послова.⁶ Оцене нису у складу са оценама вредновања рада прописаним Законом о јавном тужилаштву,⁷ што се може правдати тиме да се изводе само за сврху избора, градацијски су постављене, по садржају описне и гласе: „нарочито се истиче“, „истиче се“ и „не задовољава“. Кандидати који нису носиоци јавнотужилачке или судијске функције у обавези су да полагају писмени тест, ради вредновања њихове стручности и оспособљености. Тест подразумева изразу јавнотужилачке

3 Чл. 22, ст. 1 Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције, *Сл. гласник РС*, бр. 43/15, 80/16 (у даљем тексту: Правилник о избору).

4 Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, *Сл. гласник РС*, бр. 58/14 (у даљем тексту: Правилник о вредновању).

5 Чл. 24, ст. 1 Правилника о избору.

6 Чл. 24, ст. 2 Правилника о избору.

7 Чл. 101, ст. 2 ЗОЈТ.

одлуке на основу студије случаја. Оцена сваког кандидата формира се после бодовања умешности у излагању, квалитета и структуре програма рада и организације јавног тужилаштва. Против одлуке трочлане комисије Државног већа тужилаца дозвољено је подношење захтева за преиспитивање оцене коју подноси незадовољни кандидат.⁸ Инстанциони орган је петочлана комисија Државног већа тужилаца, од којих су најмање четири носиоци јавнотужилачке функције. Та комисија снабдевена је прерогативима преиначења оцене у повољнију или потврђивања оцене првостепене комисије.⁹

Након спроведеног поступка формира се ранг-листа кандидата, која се доставља Влади од стране Државног већа тужилаца. Међутим, оно што даље није регулисано јесте начин селекције кандидата с обзиром на то да је Влада мандатар за челника јавнотужилачке организације. Питање обавезности формирања предлога кандидата према ранг-листи јесте спорно, као и решавање ситуације када два или више кандидата имају исти број бодова. Које би требало дати предност и по ком параметру? Шта и у случају да Влада не прихвати ниједног од кандидата са ранг-листе Државног већа тужилаца, а по правилу за највишу јавнотужилачку позицију заинтересована је неколицина кандидата? Свакако да Влада има и по Уставу ексклузивно овлашћење да самостално утврди предлог кандидата, али ранг-листа Државног већа тужилаца требало би да служи као јасан и стручни оквир у ком и коначни предлог Владе треба да се креће. Ово из разлога што се од Владе не може очекивати да је упозната са стручним и радним квалитетима и резултатима рада појединих кандидата, јер то није у опису њеног редовног посла, а Народна скупштина може да изабере само оног кандидата који је предложен од стране Владе, односно не може да изабере другог који не гравитира у предлогу Владе.

2.2. Мандат Републичког јавног тужиоца

Теорија разликује две фазе стицања својства тужиоца – фазу именовања и фазу увођења у дужност. Окончањем обе фазе једно лице стиче апстрактну способност да врши јавнотужилачку функцију (Ђурђић, 2009: 81). Та способност добија свој стварни облик у периоду вршења функције. Мандат РЈТ траје шест година и исто лице може бити поново бирано, а у том погледу, према важећем уставном решењу, не постоји ограничење о броју узастопних мандата. Ипак, ово би требало изменити и лимитирати

⁸ Чл. 25, ст. 2 Правилника о избору.

⁹ Чл. 25, ст. 3 и 4 Правилника о избору.

избор РЈТ-а на један мандат,¹⁰ који би свакако остао дужи од мандата народних посланика. Тиме би се допринело активном и преданом раду РЈТ-а на остварењу циљева и платформе за успешно поступање јавног тужилаштва, а политички утицај би био минимизиран и гарантовао би вршење јавнотужилачке функције независно од политичког процеса и без опреза или компромиса за обезбеђење подршке за наредни избор.

3. Надлежности Републичког јавног тужиоца

3.1. Уопштено о надлежностима РЈТ-а

Када се разматра јавно тужилаштво, превасходно се има у виду кривични прогон учинилаца кривичних дела и других противправних дела и кривичноправна материја. То је свакако најважније и најшире поље деловања како нижих јавних тужилаштва, тако и Републичког јавног тужилаштва. Откако је уведена нова функција јавног тужиоца, као органа поступка који спроводи истрагу, капацитет овог државног органа је коренито измењен и проширен. Уместо поступања по кривичној пријави у виду предлагања истражном судији предузимања одређених доказних радњи или захтевања спровођења истраге, јавни тужилац има прерогативе да самостално усмерава предистражни поступак, али и покреће истрагу и непосредно спроводи доказне радње. То истовремено захтева јаче гаранције самосталности, а све ради непристрасног вођења поступка, јер самосталност треба гледати у светлу постављања равнотеже подједнаке заштите слобода и права свих грађана и законом утврђених интереса правних субјеката (Недић, 1991: 38–39). С обзиром на то да је РЈТ јавни тужилац највишег и централног тужилаштва, са ког се даље каскадно преливају послови и обавезе, да би се поштовале уставне гаранције аутономије јавног тужилаштва уопште, главно је установити Стратегију кривичног гоњења и експлицитно дефинисати приоритетна кривична дела чије сузбијање је у фокусу. То је опширна и захтевна обавеза коју би требало да испуни РЈТ, а која мора бити конструктивна, проактивна и усмерена на модерне облике криминалитета. Стратегија кривичног гоњења има дејство смернице нижим јавним тужиоцима за поступање и требало би да буде систематизована према врсти јавних тужилаштва. У Републици Србији РЈТ не доноси овакву стратегију, већ само пре ступања на функцију сачињава програм представљања и указује на потребу за обрачунавањем са организованим криминалом, тероризмом и корупцијом,

¹⁰ Амандман XXII Нацрта Амандмана на Устав Републике Србије у ст. 3 предвиђа да исто лице не може бити поново бирано за Врховног јавног тужиоца Србије, што је нови термин за РЈТ-а.

уз повећање кадровског и просторног капацитета. Међутим, пошто је Република Србија у поступку европских интеграција и за напредовање мора испунити обавезе из Поглавља 23 и 24, главне елементе будуће Стратегије кривичног гоњења РЈТ-а требало би тражити у ефикасном сузбијању организованог криминала, корупције, прања новца, одузимања имовине проистекле из кривичног дела и сл.¹¹

Без конституисања стратешког оквира приоритетних кривичних дела од стране РЈТ-а, који би био руководећи модел поступања нижих јавних тужилаца, кривично гоњење остаје на клизавом терену, јер формално предистражни поступак усмерава тужилац, а фактички од полиције, која спроводи оперативно-тактичке мере, зависи ефикасност у прикупљању доказа и реализација акција хапшења осумњичених. Комплементарно томе, сваки акт извршне власти који на било који начин задира у право одлучивања о кривичном гоњењу осумњичених или фокусирање акције на ужи круг лица или одређену врсту кривичних дела, а који се по природи ствари врши латентно преко РЈТ-а, представља притисак и акт у супротности са императивним прописима и самосталношћу јавног тужилаштва као државног органа.

Пошто је РЈТ и заштитник уставности и законитости, његова овлашћења не исцрпљују се у кривичноправној материји, него су заступљена и у прекршајној, грађанскоправној и управној материји у поступцима по ванредним правним лековима, и увек када постоји сумња у повреду или угроженост јавног интереса. РЈТ предузима радње и пред Уставним судом. РЈТ је репрезентативни орган, који остварује међународну сарадњу са другим државама и међународним и регионалним организацијама, што је од великог значаја за модернизацију у раду јавног тужилаштва и примену појединих института у пуном капацитету. РЈТ на том пољу мора имати отворену мрежу контаката са свим релевантним чиниоцима и по потреби омогућити нижим јавним тужиоцима успостављање боље везе и брже сарадње с циљем откривања кривичних дела, прикупљања доказа и процесуирања делинквената.

11 О овом питању у Португалији доноси се посебан закон о криминалној политици, у ком се периодично установљавају приоритети у кривичном гоњењу и оријентирани у поступању надлежних органа с циљем сузбијања утврђених врста кривичних дела, као што су нпр. тероризам, неовлашћена продаја и стављање у промет опојних дрога, трговина људима, насиље у породици и др., http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1117&tabela=leis&so_miolo=, 27/01/19.

3.2. Надлежности у вези са кривичним поступком

Примарна надлежност РЈТ састоји се у улагању ванредних правних средстава.¹² РЈТ има право да уложи ванредни правни лек – *захтев за заштиту законитости*,¹³ што је једно од његових овлашћења које произлази из уставне дефиниције јавног тужилаштва, као самосталног државног органа који предузима мере за заштиту уставности и законитости. Подноси се против правоснажне одлуке јавног тужиоца или суда или због повреде одредаба поступка који је претходио њеном доношењу, како у корист, тако и на штету окривљеног, а и након што је окривљени обухваћен актом амнестије или помиловања, или је наступила застарелост, смрт окривљеног или је казна у потпуности извршена. Правило је да нижа јавна тужилаштва доставе иницијативу за подношење захтева за заштиту законитости, али то може да учини и друго заинтересовано лице.¹⁴ Законом су прописани разлози за подношење захтева,¹⁵ а сама чињеница да о њему одлучује пресудом Врховни касациони суд, који је строго везан предметом захтева и приликом испитивања и одлучивања мора да се креће у границама постављеним у захтеву, да окривљени једино преко браниоца може да поднесе овај захтев, јасно указује на услове стриктне професионализације, аргументованост захтева, правну анализу и уобличавање правца побијања. Ако се томе придода и аргумент да је реч о изванредном правном средству, које се подноси по исцрпљивању права на подношење жалбе, приликом вршења ових компетенција од стране РЈТ-а уплив политике је фактички онемогућен.

РЈТ је овлашћен да самостално одреди и утврди начин спровођења једне посебне доказне радње за кривична дела организованог криминала и друга тешка кривична дела, а то је *контролисана испорука* за разлику од других доказних радњи које се одређују наредбом надлежног суда, а на образложени предлог јавног тужилаштва. РЈТ нема ексклузивно овлашћење за одређивање ове мере, већ то може учинити и тужилац посебне надлежности. Експлоатише се када је то потребно ради прикупљања доказа за кривични поступак и откривања осумњичених, а састоји се у

12 Чл. 29, ст. 3, тач. 1 ЗОЈТ.

13 Чл. 483 Законика о кривичном поступку, *Сл. гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 (у даљем тексту: ЗКП).

14 Према подацима из годишњег извештаја о раду Републичког јавног тужилаштва за 2017. годину, то тужилаштво је у кривичној материји примило 1489 иницијатива за подношење захтева за заштиту законитости, од чега је 364 иницијатива одбијено, а 59 је поднето, и од тога је од стране суда усвојено 40, http://www.rjt.gov.rs/docs/SKMVT_C65218033011140_2.pdf, 17/01/19.

15 Чл. 485 ЗКП.

дозволи да уз знање и под надзором надлежних органа, незаконите или сумњиве пошиљке или буду испоручене у оквиру територије Републике Србије, или уђу, пређу или изађу са територије Републике Србије.¹⁶ Ова посебна доказна радња извршава се од стране домаћих органа, најчешће полиције, царинских и пореских органа, а уз сагласност надлежних органа заинтересованих држава и по принципу реципроцитета. Није прописано њено трајање, а по природи ствари оно је промодно и везано је за једну или више сукцесивних и повезаних испорука које су предмет обраде. Након завршетка контролисаних испорука органи који су учествовали у њеном спровођењу дужни су да доставе тужиоцу извештај о резултатима примене. Према је ова посебна доказна радња карактеристична само за најтежа кривична дела и примењује се само када захтеви предистражног поступка то изискују, а и тужиоци посебне надлежности могу да је одређују независно од РЈТ-а, може се констатовати да и у овом случају професионални стандарди односе апсолутну превагу над сваким другим спољним елементом.

РЈТ одлучује као другостепени орган *по приговору* изјављеном против одлука донетих у првом степену од стране јавних тужилаштва посебне надлежности, Тужилаштва за организовани криминал и Тужилаштва за ратне злочине.¹⁷ Ради се о инстанционој контроли законитости и правилности решења о одбацавању кривичне пријаве или наредбе о обустави истраге у сложеним предметима у којима поступају јавна тужилаштва посебне надлежности. Ово је врло специфично овлашћење РЈТ, које произлази из његовог надређеног положаја, али претпоставља темељну анализу процесних радњи које су предузете од стране непосредно нижих јавних тужилаштва и детаљно разматрање разлога за негативну одлуку, с обзиром на то да РЈТ може да одбије приговор оштећеног, али и да га усвоји и наложи нижем тужиоцу да предузме одређене доказне радње или допуну истраге.

Осим ових овлашћења у оквиру кривичног поступка, РЈТ предузима радње које су процедуралне природе, као што су одлучивање о захтеву за изузеће непосредно нижих јавних тужилаца и заменика Републичког јавног тужиоца,¹⁸ када процењује постојање личног интереса који би могао да наруши непристрасност и интегритет, као и о захтеву поводом решавања сукоба поводом стварне или месне надлежности између јавних тужилаца

16 Чл. 181 ЗКП.

17 Чл. 51 ЗКП.

18 Чл. 42 ЗКП.

посебне надлежности и јавног тужиоца посебне надлежности и другог јавног тужиоца, као и између јавних тужилаца са различитих подручја.¹⁹

3.3. Надлежности у осталим поступцима

Како јавно тужилаштво предузима мере с циљем заштите уставности и законитости, има ингеренције да поступа не само пред кривичним судовима, већ и у парничном поступку на основу изричитог законског овлашћења,²⁰ само ако су предузете радње или акти који су у супротности са јавним поретком, добрим обичајима или принудним прописима. Следствено томе, РЈТ је снабдевен правом на подношење ванредног правног лека – *захтева за преиспитивање правноснажне пресуде*²¹ ако је њоме повређен закон на штету јавног интереса без обзира на вредност спора.²²

*Осим тога, у управном спору има право да поднесе захтев за преиспитивање судске одлуке против правноснажне одлуке Управног суда*²³ због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари. Овлашћен је и да покрене управни спор ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса.²⁴

У прекршајном поступку РЈТ подноси *захтев за заштиту законитости* против правноснажне пресуде.²⁵ Свакако је реч о пословима РЈТ-а који захтевају посвећеност и одлично познавање хетерогене материје и различитих судских поступака, ради, с једне стране, уочавања повреде закона, а с друге стране израде образложеног ванредног правног средства, или пак одлуке да нема места његовом подношењу. Премда РЈТ има дискреционо право да процени да ли ће поднети ванредни правни лек Врховном касационом суду након разматрања представки

19 Чл. 47, ст. 2 ЗКП.

20 Чл. 214 Закона о парничном поступку, *Сл. гласник РС*, бр.72/11, 49/13, 74/13, 55/14, 87/18 (у даљем тексту: ЗПП).

21 Чл. 421 ЗПП.

22 Према подацима из годишњег извештаја о раду Републичког јавног тужилаштва за 2017. годину, то тужилаштво је у грађанско-управној материји примило 517 иницијатива за подношење захтева за преиспитивање правноснажне пресуде, 510 иницијатива је одбијено, а у два предмета је поднет захтев, http://www.rjt.gov.rs/docs/SKMBT_C65218033011140_2.pdf, 17/01/19.

23 Чл. 49 Закона о управним споровима, *Сл. гласник РС*, бр. 111/09 (у даљем тексту: ЗУС).

24 Чл. 11, ст. 3 ЗУС.

25 Чл. 285, ст. 2 Закона о прекршајима, *Сл. гласник РС*, бр. 65/13, 13/16, 98/16.

странака и уједно је последња инстанца која пружа грађанима продор ка путу преиспитивања одлука пред редовним судовима, евидентно је да и овлашћења РЈТ-а у ванкривичним поступцима нису занемарљива и маргинална и утемељена су на заштити јавног интереса (Рајовић, 1965: 33).

3.4. Надлежности у вези са заштитом уставности и законитости

РЈТ је овлашћен да поступа пред Уставним судом и поднесе *предлог за забрану рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице*.²⁶ У центру оваквих активности РЈТ-а јесте слобода удруживања, као уставом загарантованог политичког права, и код ограничења слободе удруживања може доћи до угрожавања демократије и дестабилизације владавине права. Наиме, ако друштвени поредак толерише организације које делују против демократије и људских права, то може да има за последицу укидање демократије и негирање основних постулата владавине права. У супротном, забрана организација и њихово стављање ван закона је лимитирање уставних права и слобода, и то по правилу води у ауторитаризам (Тркуља, 2016: 237).

Како је РЈТ у таквим предметима иницијатор заштите државног поретка од екстремних групација, пре подношења предлога мора извршити провере и прикупити доказе због којих се тражи њихова забрана уз вођење рачуна да не буде на мети политичке поларизације. Нужна је и свеобухватна анализа оснивачких аката спорне организације, активности њених чланова и размера деловања у односу на грађане и државни систем, јер је забрана последњи инструмент разрачунавања.²⁷

Иако је према некадашњем законском решењу²⁸ РЈТ имао облигаторно право да покрене пред Уставним судом поступак за оцену уставности закона и уставности и законитости других прописа, ако се питање уставности и законитости појави у раду јавног тужиоца уместо пуких упозоравајућих интервенција упућених другима, и данас нема сметњи да РЈТ поднесе

26 Чл. 29, ст. 1, тач. 8 и чл. 80, ст. 1 Закона о Уставном суду, *Сл. гласник РС*, бр. 109/07, 99/11, 18/13, 40/15, 103/15.

27 Уставни суд је у одлуци VIIY-482/2011 од 14. 11. 2012. године одбио предлог РЈТ-а за забрану рада удружења грађана „Српски народни покрет 1389“ и удружења грађана СНП „Наши“, и заузео став да се мера забране удружења мора темељити на анализи програмских опредељења садржаних у општим актима ових удружења, анализи активности и деловања удружења и његових чланова, као и сразмерности предузетих мера од стране надлежних државних органа у односу на кажњива деловања самог удружења и његових чланова. <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/11166/?NOLAYOUT=1>, 27/01/19.

28 Чл. 13 Закона о јавном тужилаштву, *Сл. гласник РС*, бр. 43/91.

предлог за покретање поступка апстрактне нормативне контроле, као језгра уставносудске заштите (Стојановић, 2005: 452, 489). Ово овлашћење није изричито прописано законом који уређује положај јавног тужилаштва, већ генерално припада државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и народним посланицима. Уставни суд није везан садржином предлога, који мора бити уредан да би по њему поступао, већ може да прошири испитивање и на одредбе нормативног акта које захтевом предлагача нису оспорене, а које су у блиској систематској вези са оспореним нормама, чинећи са њима нераскидиву правну целину (Стојановић, 2005: 491).

3.5. Надзорно-организациона надлежност

Како је руковођење радом јавног тужилаштва услед принципа инокосности и монархатског уређења у средишту управљања овим државним органом, са тим је тесно повезан принцип хијерархије, по ком је сваки јавни тужилац подређен РЈТ-у и свако јавно тужилаштво Републичком јавном тужилаштву. Манифестациони инструменти надређеног положаја РЈТ-а огледају се у вршењу надзора и усмеравању рада свих других јавних тужилаца. Један од њих је *обавезно упутство* за поступање у појединим предметима које РЈТ издаје када постоји сумња у ефикасност и законитост поступања. Док је непосредно виши јавни тужилац овлашћен да издаје обавезно упутство нижем јавном тужиоцу, РЈТ може тако да поступи према сваком јавном тужиоцу, а не само апелационим јавним тужиоцима и тужиоцима посебне надлежности, којима је непосредно надређен. Правило је да се обавезно упутство издаје у писменој форми и да мора садржати разлог и образложење за његово издавање. Заштита против арбитражног хијерархијског уплитања остварује се прописивањем обавезне писмене форме, али и правом јавног тужиоца на кога се односи да тражи додатна разјашњења и образложења. Изузетно, дозвољено је издавање усменог обавезног упутства када је то неопходно ради предузимања радњи које не трпе одлагање, а у року од три дана свакако мора бити достављено и у писменој форми. Осим тога што има овлашћење да изда обавезно упутство, против ког није допуштен приговор,²⁹ РЈТ одлучује и као инстанциони орган по образложеном приговору нижег јавног тужиоца поднетом против обавезног упутства непосредно вишег јавног тужиоца ако сматра да је оно незаконито и неосновано. Кумулација разлога за подношење приговора обесмишљава тај институт и угрожава начело легалитета. Међународни

²⁹ Чл. 18, ст. 9 ЗОЈТ.

стандард³⁰ је да обавезно упутство буде незаконито или противно професионалној савести тужиоца, а не да се уз незаконитост захтева додатни услов да би тек тада приговор био усвојен (Илић, Прокопијевић и др., 2018: 8).

Приговор нема суспензивно дејство. То би требало увести и предвидети краћи рок за подношење приговора од 8 дана и одлучивање РЈТ-а од 15 дана, јер је у току хитан поступак. Одлука РЈТ-а је коначна.

Оваквом законском регулацијом верификује се врховни положај РЈТ-а, као прворазредног и неприкосновеног власника јавнотужилачке функције, који му пружа моћ директне контроле рада свих других јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Јаче гаранције унутрашње самосталности могле би бити обезбеђене када би о приговору нижег јавног тужиоца одлучивало независно и самостално тело, нпр. Државно веће тужилаца, или када би био дозвољен приговор против одлуке РЈТ-а.³¹ У супротном, остављен је простор за уплив инструкција приликом рада на појединачном предмету у посебном поступку надзора.³²

РЈТ одлучује и по приговору нижег јавног тужиоца против решења непосредно вишег јавног тужиоца о предузимању радњи на које је овлашћен нижи јавни тужилац *по начелу деволуције*.³³ Разлози за преношење радњи морају бити засновани на објективним и транспарентним критеријумима. У супротном, произвољност води латентној могућности за доделу одређеног предмета на поступање јавном тужиоцу који је спреман беспоговорно да поступи по налозима надређених. Одлука РЈТ-а по приговору је коначна, а без егзактних законских утемељења и правила, гаранције самосталности и законитости могу озбиљно бити нарушене и водити у злоупотребе.

РЈТ може да овласти Тужиоца за организовани криминал да поступа у поједином предмету из надлежности другог тужиоца ради ефикаснијег вођења поступка или других важних разлога и тада је дужан да донесе образложено решење. Против решења РЈТ-а о *супституцији* приговор није

30 Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System, <https://rm.coe.int/16804be55a>, 30/01/19.

31 Venice Commission, *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors*, CDL-PI (2018)001, стр. 37.

32 Важно је напоменути и да је Амандманом XXI Нацрта Амандмана на Устав Републике Србије извршена конституционализација обавезних упутстава, који су стављени у предлог уставног текста пре избора тужилаца, сталности функције и имунитета, а одмах после амандамана о положају и одговорности.

33 Чл. 19, ст. 2 и ст. 5 ЗОЈТ.

допуштен.³⁴ РЈТ нема обавезу да поступи на такав начин, али је остављено дискреционо и изузетно право РЈТ-у да самостално процени целисходност делегације надлежности. У пракси је било случајева да је РЈТ донео такву одлуку, која је била заснована на тежини кривичног дела, комплексности предмета и важним разлозима за компетентно и хитно деловање. У обрнутом случају, РЈТ може решењем да овласти нижег јавног тужиоца да поступа у ствари у надлежности другог нижег јавног тужиоца, који је услед правних или стварних разлога спречен, с тим што би примену ове одредбе требало искључити у односу на Тужилаштво за организовани криминал и Тужилаштво за ратне злочине. Овакав став темељи се на чињеници да *exempli causa* Тужилаштво за организовани криминал има искључиву и ексклузивну надлежност за гоњење учинилаца за кривична дела организованог криминала и тероризма и ниједно друго јавно тужилаштво било опште, било посебне надлежности не би могло да га замени, а у супротном била би извршена дерогација законских одредби о специјализацији тог државног органа.

Ако јавно тужилаштво не може да врши надлежност, РЈТ може *пренети* његову надлежност на друго јавно тужилаштво истог или вишег степена док се не створе услови за рад надлежног јавног тужилаштва, нпр. када услед временских непогода јавно тужилаштво буде спречено да врши своју месну надлежност.³⁵

РЈТ има право да изврши увид у сваки предмет сваког јавног тужилаштва на територији Републике Србије, а захтев доставља нижем јавном тужиоцу преко непосредно вишег јавног тужиоца.³⁶ Ова радња може бити предузета због остварења надређености са широким дијапазоном разлога. Представља директно маркирање тачно одређеног предмета и носи ризик од каснијег издавања упутства за поступање.

Поред наведених послова РЈТ-а, који се састоје у провери обраде јавно-тужилачких предмета и отклањању сметњи у раду појединог јавног тужилаштва, РЈТ издаје у писменој форми и *општа обавезна упутства за поступање* свим јавним тужиоцима ради постизања законитости, делотворности и једнообразности у поступању.³⁷ Дужан је да непосредно и преко својих заменика прати судску и јавнотужилачку праксу и да у случају измене закона, увођења нових инкриминација или процесних института сачини инструкције за поступање. *Exempli causa*, Акционим

34 Чл. 20, ст. 2 ЗОЈТ.

35 Чл. 32 ЗОЈТ.

36 Чл. 21 ЗОЈТ.

37 Чл. 25 и чл. 29 ст. 3 тач. 2 ЗОЈТ.

планом за Поглавље 23³⁸ у поступку придруживања Републике Србије Европској унији предвиђено је унапређење положаја сведока и оштећених у кривичном поступку, а као једна од најзначајнијих мера уведена је обавеза оснивања Служби за информисање и подршку оштећенима и сведоцима, те је РЈТ донео опште обавезно упутство о начину поступања Службе за информисање и подршку оштећенима и сведоцима у јавним тужилаштвима.³⁹ РЈТ доноси и *инструктивна упутства*, те је у правцу остваривања стратешког циља развијеног, ефикасног и проактивног поступања у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела донео и такво упутство којим је одређен појам проактивних истрага и утврђен начин поступања јавних тужилаштава, а ради формирања јединствене праксе.⁴⁰ Иако се и ови послови РЈТ-а базирају на принципу надређености у функционисању јавног тужилаштва, веома су корисни и адекватни, јер се упућују генерално за неодређени број случајева, као скуп мера у практичном раду.

3.6. Радноправне надлежности

Носиоци јавнотужилачке функције могу бити премештени у друго јавно тужилаштво уз своју писмену сагласност, с тим што за њих не важи у потпуности принцип непремостивости као за судије, тако да и без своје сагласности могу променити место рада. РЈТ доноси решење о премештају заменика јавног тужиоца у друго јавно тужилаштво истог степена, а уз писмену сагласност.⁴¹ Доноси и решење о упућивању заменика јавног тужиоца у друго јавно тужилаштво нижег, истог или вишег ранга на рок од годину дана.⁴² Разлози за овакве кадровске промене у оквиру јавних тужилаштава најчешће су функционалне природе узроковане недовољним бројем заменика јавног тужиоца у другом јавном тужилаштву.

РЈТ одлучује о удаљењу са јавнотужилачке функције ако није обавезно.⁴³ Против одлуке РЈТ-а, а по приговору носиоца јавнотужилачке функције, одлучује Државно веће тужилаца. Одлуку о удаљењу РЈТ-а доноси Државно веће тужилаца, и када није обавезно РЈТ има право да поднесе приговор, о ком одлучује надлежни одбор Народне скупштине.⁴⁴

38 <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>, 30/01/019.

39 Број предмета у Републичком јавном тужилаштву О.бр.2/16 од 05.12.2016. године.

40 Број предмета у Републичком јавном тужилаштву А.23/14 од 20.01.2014. године.

41 Чл.62 ст.1 и ст.2 ЗОЈТ.

42 Чл. 63 ЗОЈТ.

43 Чл.59 ст.2 ЗОЈТ.

44 Чл.60 ст.2 ЗОЈТ.

Постоји још једна важна функција РЈТ-а у вези са радноправним статусом, која је у ствари гарант самосталности и деполитизације јавног тужилаштва. Састоји се у утврђивању неспојивости обављања јавнотужилачке функције од стране јавног тужиоца или заменика јавног тужиоца са другим функцијама у законодавним органима, органима извршне власти, јавним службама, односно органима покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе, као и са другим пословима, у виду чланства у политичкој странци, бављења јавним или приватним плаћеним пословима, или пружањем правних услуга и давањем правних савета уз накнаду, или приватним интересима који су супротни достојанству и самосталности јавног тужилаштва или штете његовом угледу.⁴⁵ Тиме се штити углед јавнотужилачке организације у целини и уједно афирмишу критеријуми високог професионализма у обављању функције, а којима је нужно тежити у интересу успостављања истинске правне државе (Недић, 1991: 49).

РЈТ може да установи неспојивост друге функције, посла или приватног интереса са јавнотужилачком функцијом, и у том случају дужан је да поднесе дисциплинску пријаву, ако не постоје разлози за разрешење, и да о томе обавести непосредно вишег јавног тужиоца, јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца на кога се односи одлука о неспојивости.⁴⁶

3.7. Надлежности по функцији

РЈТ је по положају председник Државног већа тужилаца,⁴⁷ руководи радом овог органа који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. У протеклом периоду било је доста полемика око тога да ли РЈТ уопште треба да буде у његовом саставу, те, ако треба, да ли је адекватно да буде на челу тог органа или пак треба да без обзира на своју јавнотужилачку функцију буде један од равноправних чланова ДВТ-а. У Амандману XXVIII Нацрта Амандмана на Устав Републике Србије задржано је решење по ком је Врховни јавни тужилац Србије по службеној дужности председник Високог савета тужилаца, што је због предвиђеног мешовитог састава овог органа, који чине четири заменика јавних тужилаца, четири истакнута правника, РЈТ и министар надлежан за правосуђе, било једино прихватљиво решење. Међутим, када би чланови Државног већа тужилаца били у претежном делу носиоци јавнотужилачке функције, РЈТ би могао да добије статус равноправног члана и да се

⁴⁵ Чл. 65 ЗОЈТ.

⁴⁶ Чл. 68 ЗОЈТ.

⁴⁷ Чл. 6 Закона о Државном већу тужилаца, *Сл. гласник РС*, бр. 116/08, 101/10, 88/11, 106/15.

председник бира међу члановима, или уколико би се тежило ублажавању политичког утицаја РЈТ-а и смањењу рефлектовања његовог ауторитета као челника јавнотужилачке организације на одлучивање Државног већа тужилаца, РЈТ би могао да има и само саветодавну и корективну улогу. Предложено решење измене Устава може довести и до паралисања у раду Државног већа тужилаца, или користећи нову терминологију Високог савета тужилаца, због парног броја чланова.

3.8. Законодавна иницијатива

РЈТ нема право законодавне иницијативе, али Колегијум Републичког јавног тужиоца, који чини и РЈТ, даје мишљење о нацртима закона или других прописа од значаја за рад јавног тужилаштва или обављање јавнотужилачке функције. У ту сврху РЈТ може наложити нижим јавним тужиоцима да у одређеном року доставе анализе и мишљења о предлозима релевантних закона или подзаконских аката. Формулисани документ РЈТ би морао да достави Влади на даљи поступак и дискусију.

4. Одговорност Републичког јавног тужиоца

Наспрам надлежности и врсте послова која је Уставом, органским законом о јавном тужилаштву, али и већим бројем других посебних закона поверена РЈТ-у, стоји и питање одговорности. Није довољно да буде пуко прокламовано начело, већ морају бити прописани начини њене примене у различитим случајевима, а не само код грубог неодговорног рада, што је најчешће случај када је реч о одговорности јавних функционера уопштено говорећи. Због постојања дисперзије овлашћења и послова РЈТ-а у већем броју правних аката, ово питање је несумњиво сложено, вишедимензионално и увек актуелно својствено демократском друштву. Како приликом избора на функцију, тако и на одлажење са функције осим правних, многобројни ванправни, а пре свега политички фактори утичу на покретање различитих врста одговорности, што се у једној на режиму уставности и законитости заснованој држави може много мање правдати (Јовичић, 1968: 167–168).

Са аспекта регулисања путем правних норми, као општеобавезних правила понашања, правна одговорност јавних функционера може бити: политичка, кривична, грађанска и дисциплинска. Што се тиче политичке одговорности, њој подлеже РЈТ као јавни функционер, учесник у политичком процесу, и манифестује се у престанку односа поверења органа који га је изабрао на јавнотужилачку функцију, тј. смењивањем са функције, а за основ има нецелисходан рад (Јовичић, 1968: 115). Не би било адекватно да Парламент

може да разреши РЈТ-а изгласавањем неповерења због поступања у појединим предметима,⁴⁸ али оцена сврсисходности вршења функције остаје у домену дискреције. РЈТ је одговоран за рад јавног тужилаштва и за свој рад Народној скупштини, што је израз монократског и инокосног уређења јавног тужилаштва, као државног органа са хијерархијском организацијом.⁴⁹ То подразумева да РЈТ подноси редован годишњи извештај законодавном органу, у ком наводи податке о активностима у претходној години, како Републичког јавног тужилаштва, тако и апелационих, виших и основних јавних тужилаштава и тужилаштава посебне надлежности. Годишњи извештај се састоји од писане анализе успешности предузетих службених радњи по врсти јавних тужилаштава и њиховог резултата у поступцима пред надлежним судовима. Поткрепљен је статистичким, односно табеларним приказом стања ствари. РЈТ подноси Народној скупштини и ванредне извештаје које затражи надлежни одбор Народне скупштине.⁵⁰ С тим у вези, осим обавезе подношења годишњег извештаја или других извештаја Народној скупштини, ни у Пословнику Народне скупштине нема одредаба о даљем правном путу тог извештаја, тако да је фактички његово дејство декларативно и протоколарно. Може се рећи да је то типично за политичку одговорност, јер важи и за министре, премда се и поступак њиховог разрешења налази негде на средини, регулисан је само у извесној мери (Јовичић, 2006: 117) и варира у зависности од констелације политичких снага.

Куриозитет је да се у одредбама Закона о јавном тужилаштву које уређују престанак функције, и с тим у вези разрешење, вредновање рада и дисциплинску одговорност, нигде изричито не помиње РЈТ, као у претходним законским нормама, али свакако да одредбе које важе за друге носиоце јавнотужилачке функције, као што су јавни тужиоци и заменици јавног тужиоца сходно се примењују и на РЈТ. Следствено томе, РЈТ може бити разрешен ако је правноснажно осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци и за кажњиво дело које га чини недостојним јавнотужилачке функције, кад нестручно врши функцију или због учињеног тешког дисциплинског прекршаја.⁵¹ Због надређеног положаја готово је незамисливо да РЈТ буде субјект кривичне одговорности, односно мета провера у предистражном поступку, који би резултирали вођењем кривичног поступка и осудом на безусловну

48 Venice Commission, *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors*, CDL-PI (2015)009, стр. 26.

49 Чл. 160 ст. 1 Устава.

50 Чл. 29, ст. 3, тач. 4 ЗОЈТ.

51 Чл. 92 ЗОЈТ.

казну затвора, што је и генерални недостатак српског правосуђа у погледу капацитета за контролу рада високих јавних функционера. Што се нестручног вршења функције тиче, одређује се у поступку вредновања рада. Међутим, Правилник о критеријумима и мерилима вредновања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из 2014. године је изоставио и РЈТ-а и његове заменике, што значи да према постојећим одредбама није могуће ни покретање поступка за установљавање и проверу стручности и оспособљености ове категорије носилаца јавнотужилачке функције. Правилник о дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца уређује уопштено одговорност и РЈТ-а прописујући да тужилац чини дисциплински прекршај ако не поднесе ванредни правни лек у прописаном року, даје непотпуне или нетачне податке од значаја за рад Државног већа тужилаца у поступку избора и разрешења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, утврђивања дисциплинске одговорности и другим питањима из његове надлежности, обавља активности које су неспојиве са јавнотужилачком функцијом итд., што се аналогично може констатовати основ за покретање дисциплинског поступка против РЈТ-а. С друге стране, дисциплинске органе бира Државно веће тужилаца, а РЈТ је председник по функцију тог органа, и чланови органа су носиоци јавнотужилачке функције, који су нижег ранга у односу на РЈТ, те ове чињенице маргинализују реалну могућност за изрицање дисциплинске санкције РЈТ-а.

5. Закључак

РЈТ, као појединац на челу целокупне јавнотужилачке организације, има велики значај за остваривање уставом утврђених функција јавног тужилаштва као државног органа ком је поверено кривично гоњење учинилаца кривичних и других казних дела и заштита уставности и законитости. Према позитивном праву, а због монократског, инокосног и хијерархијског принципа организације јавног тужилаштва, управо је у РЈТ-у концентрисана примарна јавнотужилачка моћ, али и много више од тога, самосталност јавног тужилаштва. То је један комплексан појам, који је у данашњем систему јавног тужилаштва у Републици Србији првенствено везан за институционалну самосталност, а не толико за личну самосталност сваког носиоца јавнотужилачке функције. Овакав став заснива се на чињеници да функцију јавног тужилаштва врши јавни тужилац, а сваки од њих, без обзира на врсту и ранг јавног тужилаштва којим руководи, потчињен је РЈТ-у. Према су у избор РЈТ-а укључени и Народна скупштина, која доноси одлуку о избору, и Влада, која предлаже кандидата, политички утицаји су неминовни у изборном поступку. Након ступања на функцију РЈТ

би своје поље активности требало да окрене ка осмишљавању и доношењу Стратегије кривичног гоњења, како би се плански деловало на кривични прогон за приоритетне облике криминалитета, подношење ванредних правних лекова и јачање међународне сарадње, а уједно и инкорпорисање европских стандарда у ефикасност у раду и побољшање положаја носилаца јавнотужилачке функције.

Данас РЈТ има широк спектар могућности посредног и притајеног интервенисања на рад у појединачним предметима путем издавања обавезних упутстава, овлашћења да изврши увид у сваки предмет, да одлучи о деволуцији или супституцији надлежности итд. У свакој од ових коначних одлука РЈТ-а инкорпорисан је ризик од продора недозвољеног спољног утицаја на обраду конкретних предмета. То је оно што је замерка и што би у будућности требало избегавати и минимализовати кроз додатне механизме аутономије нижих јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.

Осим тога, чини се да појединим носиоцима јавнотужилачке функције још увек изгледа тешко да се престроје на колосек да је јавни тужилац руководиоца предистражног поступка, да је он тај који иницира и одобрава тактику за откривање учинилаца и прикупљање доказа, а затим и спроводи истрагу. Доследна примена кривичнопроцесног законика би требало да буде копирана и на највиши ниво, што код нас није случај, будући да нпр. често представници Владе дају изјаве за медије, најављују акције хапшења и сл., а тужиоци се, а пре свих РЈТ, не појављују да разјасне спорне ситуације и укажу на непристрасност у вођењу предистражног поступка и истраге. То се најчешће не чини због деликатности или сложености случаја, али некада је због поверења јавности, заштите законитости, претпоставке невиности и јавног интереса нужно заштити ниже јавне тужиоце и не дозволити довођење у сумњу и узимање у преиспитивање конкретне одлуке јавног тужилаштва. Потребно је стога даље уобличавање и развој највиших структура и свести појединих тужилаца да они управљају предистражним поступком и да нико уместо њих не може да се упушта у оцену снаге и релевантности прикупљених доказа. Неминовно РЈТ на том пољу има језгровиту улогу, јер је једини јавни тужилац чија функција у извесном смислу има политичку димензију, али и врховни шеф, који мора имати професионални капацитет да обезбеди гаранције самосталности јавног тужилаштва и свих подређених носилаца јавнотужилачке функције у постојећем правосудном систему.

Литература/References

Ђурђић, В. (2009). Именовање и разрешење судија, У М. Лазић и И. Пејић (Прир.). *Законодавни и институционални оквир независног судства у Републици Србији*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу и Фондација „Konrad Adenauer“.

Илић, Г., Прокопијевић, М., Варинац, С., Сретић, З. и Васиљев, В. (2018). *Јавно тужилаштво и јавни интерес*. Београд: Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије.

Јовичић, М. (2006). *Демократија и одговорност*. Београд: ЈП Службени гласник и Правни факултет Универзитета у Београду.

Јовичић, М. (1968). *Одговорност носилаца јавних функција*. Београд: Форум.

Недић, Д. (1991). *Коментар Закона о јавном тужилаштву Републике Србије*. Београд: Пословна политика.

Марковић, Р. (2005). *Уставно право и политичке институције*. Београд: ЈП Службени гласник.

Мрдовић, Б. (2017). Избор судија и независност судства. *Правни живот*. 7-8. Београд.

Петров, В. (2017). *Парламентарно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Рајовић, В. (1965). *Улога јавног тужиоца у грађанском судском поступку СФР Југославије*. Београд: Сервис Савеза удружења правника Југославије.

Симовић, Д., Петров, В. (2014). *Уставно право*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.

Стојановић, Д. (2005). *Теорија и историја уставног права*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Тркуља, Ј. (2016). *Немоћ права – правно-политиколошке расправе*. Београд: ЈП Службени гласник и Досије студио.

Прописи

Амандман XXII Нацрта Амандмана на Устав Републике Србије.

Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14.

Закон о Државном већу тужилаца, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 101/10, 88/11, 106/15.

Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 43/91.

Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14, 117/14, 106/15, 63/16.

Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.

Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13, 74/13, 55/14, 87/18.

Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16, 98/16.

Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/07, 99/11, 18/13, 40/15, 103/15.

Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, *Службени гласник РС*, бр. 58/14.

Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, способности и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције, *Службени гласник РС*, бр. 43/15, 80/2016.

Recommendation No (2000) 19 on the Role of Public Prosecutors in the Criminal Justice System.

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Одлуке и експертска мишљења

Акциони план за Поглавље 23 од априла 2016. године.

Инструктивно упутство Републичког јавног тужилаштва А.бр. 23/14 од 20. 01. 2014. године.

Одлука Уставног суда Републике Србије VIIУ-482/2011 од 14. 11. 2012. године.

Опште обавезно упутство Републичког јавног тужилаштва о начину поступања Службе за информисање и подршку оштећенима и сведоцима у јавним тужилаштвима О.бр. 2/16 од 05. 12. 2016. године.

Venice Commission, *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors*, CDL-PI (2015)009.

Venice Commission, *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors*, CDL-PI (2018)001.

Текстови преузети са интернета

/1/ http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1117&tabela=leis&so_miolo=, 27/01/19.

/2/ http://www.rjt.gov.rs/docs/SKMBT_C65218033011140_2.pdf, 17/01/19.

/3/ <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/11166/?NOLAYOUT=1>, 27/01/19.

/4/ <https://rm.coe.int/16804be55a>, 30/01/19.

/5/ <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>, 30/01/19.

Gordana Krstić,
PhD Student,
Faculty of Law, University of Belgrade

The Republic Public Prosecutor: Between the Law and Politics – what prevails?

Summary

This paper analyzes the position of the Republic Public Prosecutor in normative and practical terms, with special reference to his/her appointment, authority and responsibility. Given the fact that the Republic Public Prosecutor is elected by the National Assembly among the candidates who are suggested by the Government, political influence definitively exists, but it is important to set boundaries to political impact and to ensure the application of the law in individual cases. After the appointment, the Republic Public Prosecutor should be independent; he/she is required to establish the criminal prosecution strategy which will define the types of crimes which should be suppressed by lower-ranking prosecutors during his/her mandate.

The paper also elaborates on the functions of the Republic Public Prosecutor, who has the exclusive right to initiate the extraordinary review proceedings, not only in criminal matters but also in civil and administrative proceedings. According to the Criminal Procedure Code, the Republic Public Prosecutor decides on the objection of the injured party which is submitted against the decision of the prosecutor of special jurisdiction, in case he/she dismisses the complaint, discontinues the investigation or abandons criminal prosecution. The Republic Public Prosecutor has a competence

to order controlled delivery proceedings as a special evidentiary action aimed at collecting evidence for instituting criminal proceedings and detecting suspects.

As the highest general prosecutor who is at the forefront of the entire organization of the prosecutor's office, the Republic Public Prosecutor has organizational and supervisory functions which are connected to the decisions and activities of other subordinate prosecutors. He/she gives mandatory instructions to the lower-ranking prosecutors and finally decides on legal remedies against the mandatory instructions when a subordinate prosecutor finds the instruction incompatible with the law or his/her legal conviction. The power to give instructions to a subordinate prosecutor does not only refer to general instructions but also extends to the manner of acting in particular cases, but this provision should be differently regulated by the law. The Republic Public Prosecutor can also take cases from a subordinate prosecutor or assign them to other subordinate prosecutors. He/She is also entitled to issue written general orders, resolutions and instructions that guarantee legality, efficiency and equal treatment in prosecutorial practice.

Based on the principle of hierarchy, the power of the Republic Public Prosecutor entails issues pertaining to the autonomy of the prosecutor's office as well as the consistent performance of activities entrusted to public prosecutors and deputy public prosecutors. On the one hand, he/she is a public figure and, on the other hand, he/she is a legal expert whose professional authority will guarantee the efficiency of public prosecutors and protection of their professional reputation.

Key words: *Republic Public Prosecutor, Prosecutor's Office, election, politics.*

III ПРИКАЗИ
