

Др Марина Матић Бошковић*

ТУЖИЛАЧКИ САВЕТИ И ГАРАНЦИЈА ТУЖИЛАЧКЕ АУТОНОМИЈЕ У ДРЖАВАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Прошло је више од пет година од оснивања правосудних и тужилачких савета у државама Западног Балкана. Новоосноване институције преузеле су надлежности у избору, напредовању и разрешењу јавних тужилаца у складу са међународним стандардима заштите независности правосуђа, па се намеће питање у којој мери су тужилачки савети испунили очекивања стручне јавности. У тексту се анализирају европски стандарди и добре праксе уређења правосудних савета, као и упоредноправна решења у државама Западног Балкана и њихова усклађеност са стандардима.

Кључне речи: *Правосудни савети. – Независност правосуђа. – Правна природа јавног тужилаштва. – Тужилачка управа. – Политички утицај.*

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Оснивање правосудних и тужилачких савета се годинама сматрало једном од значајних иницијатива у успостављању независности правосуђа.¹ Том уверењу су у великој мери допринели Савет Европе, доношењем Препоруке о увођењу правосудних савета као

* Ауторка је истраживач сарадник на Институту за упоредно право у Београду, matimarina77@yahoo.com.

¹ Међународни и регионални инструменти о људским правима признају право на независно и непристрасно правосуђе као део шире гаранције права на правично суђење. У данашње време је признато да правосудна независност обухвата и институционалну аутономију судова и јавних тужилаштва. Последњих година се дефинишу и стандарди независности јавних тужилаца и тужилаштва. Независност правосуђа подразумева и постојање органа правосудне самоуправе.

модела управљања правосудним системом,² и успех савета основаних у државама Југозападне Европе.³

Крајем XX и почетком XXI века, правосудни савети су основани у великом броју држава Централне и Источне Европе.⁴ Оснивање правосудних савета промовисано је као универзално и одговарајуће решење којим ће се отклонити сви проблеми који су произлазили из ситуације да је правосудним системом управљало министарство надлежно за правосуђе. Међутим, иако су често оснивани са великим оптимизмом, искуство је показало да успех правосудних савета варира од државе до државе.⁵ Научене лекције показују да су делотворни правосудни савети добро опремљени, на челу са представницима струке са признатим интегритетом и посвећеношћу, и да се налазе у оквиру мреже других актера који раде заједно на успостављању и јачању независности правосуђа. С друге стране, слабе правосудне савете карактерише слаба политичка воља, која се манифестује у ограниченим ресурсима и капацитетима запослених, као и у недовољно интегритету чланова савета.

На уређење правосудног, односно тужилачког савета утиче и правна природа и функција јавног тужилаштва у датом правном систему.

2. ПРАВНА ПРИРОДА И ФУНКЦИЈА ЈАВНОГ/ДРЖАВНОГ ТУЖИЛАШТВА У ДЕМОКРАТСКИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА

Појава и развој јавног тужилаштва везују се за средњи век и захтев владара усмерен према правним заступницима да се ангажују

² Комитет министара, Препорука бр. Р (94) 12, 13. октобар 1994.

³ Први савет правосуђа основан је у Француској (*Conseil Supérieur de la Magistrature*) 1946. године. Француски Савет је био надлежан за управљање правосудним особљем. У Италији је 1958. године основан Правосудни савет (*Consiglio Superiore della Magistratura*) да би се правосуђе потпуно ослободило политичке контроле. Тај модел правосудног савета касније је послужио као узор и другим државама. У Шпанији и Португалу су слични модели основани након пада диктаторских режима средином седамдесетих година XX века.

⁵⁸ Деведесетих година XX века, правосудни савети су основани у већини држава Централне и Источне Европе. У Пољској је Правосудни савет основан 1990, у Словенији, Румунији и Бугарској 1991, у Хрватској 1993, у Литванији и Малти 1994, у Мађарској 1997. године. Приликом оснивања савета државе су имале за узор моделе који су штитили носиоце правосудних функција од утицаја других грана власти на избор, напредовање и разрешење, али и решења која су омогућавала боље управљање системом.

⁵ Michal Bobek, David Kosař, *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, College of Europe, Brugge 2013.

на заштити интереса владара пред судом. Временом се мењао положај правних заступника који су заступали интерес владара пред судом, па су постали обавезни да се искључиво посвете заштити интереса владара, односно државе.⁶

Крајем XVII и у току XIX века, у одређеном броју европских земаља промењен је тип кривичног поступка и инквизиторски поступак је замењен акузаторним поступком, чиме долази до раздвајања суда и тужилаштва.

На промену института јавног, односно државног тужилаштва посебан утицај има Француска револуција из 1789. године. Корени уређења јавног тужилаштва у већини држава континенталног правног система могу се пратити до француског *Coded' Instruction Criminelle* из 1808. године,⁷ којим је успостављено јавно тужилаштво у Француској. Француска је утицала на оснивање јавног тужилаштва у другим европским државама које су биле под француском влашћу. Након ослобођења од Француске, државе су задржале институт јавног тужилаштва. На тај начин држава за себе задржава право кривичног гоњења и по закону овлашћује јавног тужиоца, који заступа јавни интерес и који је првенствени тужилац за кривична дела за која се по закону гони по службеној дужности.

За разлику од држава континенталне правне традиције, у државама англосаксонске правне традиције, систем кривичног гоњења се у великој мери ослањао на појединце.⁸ У Енглеској и Велсу⁹ функција оптужбе се постепено преносила са појединаца на јавно тужилаштво. Јавно тужилаштво се оснива тек средином осамдесетих година XX века, након бројних реформи.

У теорији се појам јавног тужилаштва одређује на различите начине. Постоје теорије да је остваривање законитости основна функција јавног тужиоца, из чега произлази да је тужилац у првом реду „заштитник закона“.¹⁰ Према другом схватању, јавно тужилаштво се одређује на основу процесног положаја јавног тужиоца у кривич-

⁶ Горан Илић и др., *Положај јавног тужилаштва у Републици Србији и упоредно правна анализа*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2007.

⁷ Pieter Verrest, „The French Public Prosecution Service“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 8, 3/2000, 210–244.

⁸ Philip C. Stenning, *Appearing for the Crown: A legal and historical review of criminal prosecutorial authority in Canada*, Brown Legal Publications, Cowansville 1986, 17.

⁹ Thomas Hetherington, *Prosecution and the Public Interest*, Waterlow Practitioners Library, London 1989.

¹⁰ Горан Илић, *Стварање, организација и функционисање кривичног правосуђа у Србији од 1945–1957. године*, одбрањена докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Нишу 2007.

ном поступку, а функцију оптужбе врши овлашћени тужилац, „који у кривичном поступку остварује кривично гоњење, односно реализује своје право на кривично гоњење, а то је право истовремено и основна обавеза јавног тужиоца“.¹¹ Постоји опште схватање садржано у правној теорији, које је укључено и у међународне акте, да јавни тужилац има кључну улогу у систему кривичног правосуђа.¹² Поједини аутори истичу функцију јавног тужиоца као „чувара суднице“; односно указују на његову улогу у примени диверзионих модела.¹³

Европске државе су подељене када је у питању однос између јавног тужилаштва и других грана власти.¹⁴ Поједине државе су се одлучиле за модел надређености извршне власти, који постоји у више облика. Тако је у Немачкој јавно тужилаштво интегрални део Министарства правде, док је у Холандији министар правде политички одговоран за полицију и тужилаштво. Министар правде има овлашћење да издаје општа и појединачна упутства за поступање тужилаца и одговоран је пред Парламентом за примену тих овлашћења. У Норвешкој је јавно тужилаштво потчињено краљу, али у пракси јавно тужилаштво ужива функционалну независност у поступању у предметима. У државама са дугом демократском традицијом јавно тужилаштво и унутар извршне власти остварује ефективну независност јер друштвена стварност омогућава тужилаштву да поступа професионално и изван утицаја политике.¹⁵ Међутим, у државама у транзицији тај модел може утицати на стварање ставова да јавно тужилаштво није политички неутрално и непристрасно у доношењу одлука.¹⁶

¹¹ Милан Шкулић, *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, 106.

¹² European Guidelines on ethics and conduct for public prosecutors, који су усвојени 31. маја 2005. године (Смернице из Будимпеште), Препорука Савета Европе (2000) 19 о улози јавног тужилаштва у систему кривичног правосуђа.

¹³ Више у Peter J. P. Tak, *Methods of Diversion Used by the Prosecution Services in the Netherlands and other Western European Countries*, UNAFEI Annual report, Resource Material Series 74, <http://www.unafei.or.jp/english/pages/RMS/No74.htm>, 54, 30. август 2016; Julia Fionda, *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study*, Clarendon Press, 1995, 189; Marianne Wade, „The Changing Role of European Prosecution“, *Newsletter of the European Society of Criminology* 4, 2/2005 (јул), 3, 13–15.

¹⁴ Постоје велике разлике у положају јавних тужилаца упркос јасних препорука изражених у Rec(2000)19 и IAP стандардима. У појединим државама положај јавног тужиоца је једнак положају судије. Вид. P. J. P. Tak, *Report on the relationship between judges and prosecutors*, Working paper of the consultative council of European judges (CCJE-GT(2009)4), 16th meeting, 2009.

¹⁵ Горан Илић, „Однос извршне власти и јавног тужиоца у модерном процесном законодавству“, *Казнено законодавство – прогресивна или регресивна решења*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2005, 360.

¹⁶ Вид. *Opinion of the Venice Commission (European Commission for Democracy through Law) no. 503/2008 on four constitutional laws amending the Constitution of Georgia (CDL-AD(2009)017)*, усвојено на 78. пленарној седници, март 2009.

Други модел постоји у државама у којима тужилаштво има статус посебног, сасвим издвојеног органа, као што је случај у Финској.¹⁷ Трећи тип познају правни системи у којима се тужиоци сматрају делом судске власти. У Италији и Француској тужиоци функционишу и врше своја овлашћења у оквиру посебних канцеларија – магистрата, у којима заједно раде судије и тужиоци. Опредељење за одређени модел најчешће је последица традиције или задатака које су постављени тужилаштву.

У модерним, демократским друштвима јавно тужилаштво је уређено у складу са начелом владавине права. Јавни тужилац у вршењу својих овлашћења мора поступати непристрасно, што захтева уставне и законске гаранције које омогућавају независно деловање јавног тужиоца.

Независност јавног тужилаштва се одређује начином избора, односно именовања јавних тужилаца, сталношћу функције и постојањем забране утицаја на рад јавног тужилаштва и поступање јавног тужиоца у предметима.

Ради јачања независности тужилаштва и спречавања политичког утицаја оснивају се посебне институције, тужилачки, односно правосудни савети. У Италији је основан први правосудни савет са циљем обезбеђења независности.¹⁸ У европским државама правосудни савети делују као посредници између извршне власти и правосуђа.

3. ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

У Резолуцији Генералне скупштине Европске мреже правосудних савета (ENCJ), која је донета у Будимпешти 23. марта 2008. године, наводи се да у већини европских држава постоје правосудни савети или сличне независне или аутономне институције које су одвојене од извршне и законодавне власти, а имају надлежност да обезбеде независност правосуђа.¹⁹

У појединим државама, тужилачки савет је централно тело надлежно за избор, напредовање и разрешење јавних тужилаца, као и за управљање тужилачким системом и финансијским и људским ресурсима. У Европи постоје различити модели тужилачких савета, који се могу различито класификовати. Најчешће се прави разлика између

¹⁷ Савет Европе, Статус и улога јавних тужилаштава, Стразбур 2000, 30, 33.

¹⁸ Високи савет магистрата (*Consiglio Superiore della Magistratura*), као гаранција спољне независности тужилаштва, основан је на основу Устава из 1948, а почео је да функционише 1959. године.

¹⁹ <http://www.encj.eu/images/stories/pdf/resolutionbudapestfinal.pdf>, 30. август 2016.

јужноевропског модела, у којем се тело успоставља са циљем заштите независности правосуђа и главна улога је избор и дисциплинска одговорност носилаца правосудних функција, и северноевропског модела, у којем се савет успоставља ради управљања системом (надзор на радом писарница, равномерним приливом предмета, стопом решавања предмета, промоцијом уједначавања праксе, квалитетом рада итд.), судском управом (одржавање зграда, аутоматизација радних процеса, обуке запослених), планирањем и извршењем буџета за правосуђе.²⁰ Разлике у надлежностима савета произлазе из различитих историјских околности.²¹ У појединим државама у Европи постоје посебни тужилачки савети (Португал, Црна Гора, Хрватска, Македонија), док у другим државама постоје мешовити правосудни савети (Француска, Италија, Белгија, Румунија, Бугарска, Босна и Херцеговина).²²

У европском контексту један од првих извора „меких“ међународних стандарда, у којима је истакнута потреба за специјализованим правосудним саветима, била је Препорука Комитета министара Савета Европе (94) 12 о независности, ефикасности и улози судија из 1994. године. Савет Европе је препоручио да се надлежност за избор и напредовање судија повери телу које је независно од других грана власти, а да чланове тела бирају сами носиоци правосудне функције.²³

Следећи значајан документ је Европска повеља о закону за судије из 1998. године,²⁴ која садржи начело да сваку одлуку која утиче на избор, именовање, напредовање или разрешење судије доноси тело независно од извршне и законодавне власти. Најмање половину чланова тог тела требало би да чине судије које су изабрале њихове колеге. У Образложењу Повеље наводи се да је напредовање у каријери или престанак функције судије поверено органу независном од извршне и законодавне власти, од чијег чланства барем полови-

²⁰ У Данској и Шведској су правосудни савети основани са циљем да се унапреде управљање и контрола правосудног буџета и запослених у правосуђу. Шведска је била прва држава која је судску управу поверила независној институцији, правосудном савету (*Dolmstolsverket*), који је основан 1975. године. Ирска и Данска су се такође одлучиле за северноевропски модел правосудног савета, који се често описује и као модел чија је основна функција управљање правосудним системом, уз постојање ограничене улоге у избору, напредовању и разрешењу носиоца функције. Избор, напредовање и дисциплински поступак су у државама које су се одлучиле за тај модел поверене посебним правосудним комисијама.

²¹ Више у *Councils for the Judiciary in EU Countries*, СЕРЕЈ, 2003.

²² Више у Љубиша Драгашевић и др., *Тужилачки и правосудни савети – примери и решења из праксе*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2010.

²³ Начело 1 – Основна начела независности судија.

²⁴ https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf, 30. август 2016.

ну чине судије, које су изабрале њихове колеге судије на начин који гарантује најширу представљеност судства. С обзиром на то да би поједине државе тешко прихватиле препоруку да успоставе независно тело које би преузело надлежности политичких тела за избор носилаца правосудних функција, стандард се тумачи тако да су политичка тела дужна да прибаве мишљење или предлог независног тела и да морају дати образложење у случају да одбију њихов предлог.

Препорука Комитета министара Res(2010)12 о судијама: независност, делотворност и одговорност, од 17. новембра 2010. године, одражава развој схватања улоге правосудних савета. Једно поглавље Препоруке посвећено је улози, саставу и начелима на којима би требало да почивају правосудни савети. Препоруком се правосудни савети дефинишу као независна тела, која се оснивају уставом или законом са циљем да штите независност правосуђа и појединих судија и да допринесу делотворном функционисању правосудног система.²⁵ Када је у питању састав правосудних савета, препоручује се да би најмање половина чланова требало да буду судије које су изабрале њихове колеге са свих нивоа правосуђа. Наводи се и да би правосудни савети требало да покажу највиши степен транспарентности према судијама и друштву тако што ће развијати унапред утврђене процедуре и образложене одлуке.

Консултативно веће европских судија (ССЈЕ) представља саветодавно тело Савета Европе које се изјашњава о питањима значајним за независност, непристрасност и стучност судија. Консултативно веће је истакло значај правосудних савета у Мишљењу број 10 из 2007. године о правосудним саветима у служби друштва. У Мишљењу су утврђени основни елементи који се односе на циљ, састав и функционисање правосудних савета. Међутим, у Мишљењу се не дефинише јединствен модел правосудних савета већ се успостављају основна начела која важе у демократским државама.

Први документ који прецизније говори о саставу и начину избора тужилачких савета је Декларација о начелима јавних тужилаца – Напуљска декларација Европског удружења судија и тужилаца за слободу и демократију (MEDEL) из 1996. године.²⁶ У Декларацији се наводи да би надлежност тужилачког савета требало да обухвата избор, управљање и дисциплински поступак против јавних тужилаца, док би у саставу савета требало да буду сами тужиоци бирани од својих колега на одређени период.²⁷

²⁵ Тачка 26. Препоруке.

²⁶ MEDEL Declaration of principles concerning the public prosecutor, <http://medelnet.eu/images/stories/docs/naples%20eng%20rev.pdf>, 30. август 2016.

²⁷ Милан Шкулић и др., *Државно веће тужилаца у светлу најављених измена Устава*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2016.

Консултативно веће европских тужилаца (ССЕР) је саветодавно тело Савета Европе које доноси мишљења од значаја за положај и организацију јавног тужилаштва. У Мишљењу број 9 из 2014. године о правосуђу у служби друштва утврђују се европске норме и начела о јавним тужиоцима. У Мишљењу се наводи да се непристрасност јавних тужилаца обезбеђује процесом избора и напредовања и да треба размотрити оснивање тужилачких или мешовитих правосудних савета у чијој надлежности би био избор тужилаца.

О тужилачким саветима говори и Извештај Венецијанске комисије о европским стандардима о независности правосуђа²⁸ из 2010. године. У Извештају се препознаје да све више држава оснива тужилачке савета, али да не постоје општеприхваћени стандарди.²⁹ Препоручује се да у састав правосудних савета буду укључени тужиоци свих нивоа, али и други актери, као адвокати и представници академске заједнице. Ако чланове правосудног савета бира парламент, требало би да се захтева квалификована већина. Уколико постоји мешовит судски и тужилачки савет, требало би да се обезбеди да судије и тужиоци не могу да прегласају другу групу у питањима избора или дисциплинског поступка већ да савет одлучује у два већа (судском и тужилачком), као што је случај у Француској.

Поменути документи садрже основна начела на којима би требало да почивају правосудни, односно тужилачки савети:

- независна тела која штите независност правосуђа и појединих судија;
- транспарентан и одговоран начин рада;
- структура, надлежности и процедура рада правосудних савета одражава циљ њиховог оснивања;
- располагање одговарајућим људским и финансијским ресурсима.

Независност правосудних савета означава да би савети требало да буду заштићени од непромереног утицаја извршне и законодавне власти.³⁰ Упоредна решења показују да је структурна и опера-

²⁸ CDL-AD(2010)040-е Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, усвојен на 85. пленарној седници Венецијанске комисије, 17–18. децембар 2010.

²⁹ Denis Preshova, Ivan Damjanovski, Zoran Nechev, *The Effectiveness of the 'European Model' of Judicial Independence in the Western Balkans: Judicial Councils as a Solution or a New Cause of Concern for Judicial Reforms*, CLEER PAPERS 2017/1, Asser Institute, the Hague, 16.

³⁰ Violaine Autheman, Sandra Elena, *Global best practices: Judicial Council – Lessons learned from Europe and Latin America*, USAID, 2004.

тивна самосталност непоходна, уз постојање јасног правног основа и надлежности које су дате правосудним саветима. Транспарентан поступак избора чланова правосудног савета, заједно са одговорајућом политиком људских ресурса и интерним контролама, неопходан су елемент за превенцију непотребног мешања у рад. Независност правосудних савета не искључује постојање одговорности.

Чланови правосудног савета требало би да се бирају на основу објективних критеријума у транспарентном и фер поступку, како би се избегла политизација и угрозила независност савета. Само неколико међународних аката указује на питање избора чланова савета. У Европској повељи и другим документима наводи се да би представнике правосуђа требало да бирају њихове колеге. Међутим, ни избор од колега ни именовање у парламенту не може потпуно да спречи спољашње утицаје на савет или непримерене притиске. Да би се избегла политизација и обезбедила контрола система, надлежност за избор чланова савета треба поделити између неколико различитих тела. Тако се у Водичу USAID-а за унапређење независности и непристрасности правосуђа из 2001. године наводи да у појединим државама „професионална тела именују своје чланове за чланство у савету“.³¹

Као што из Препорука произлази, правосудни савети би требало да имају јасан правни основ који уређује надлежност, положај, избор, унутрашњу структуру, одговорност, људске и финансијске ресурсе, процедуру рада итд. Правни основ би требало да буде уређен највишим правним актом једне земље или законом. Државе које су се одлучиле за јужноевропски модел најчешће уређују правосудне савете уставом.

Када је у питању састав правосудних савета, већину чланова би требало да чине тужиоци које су изабрале њихове колеге. Процес избора чланова савета требало би да буде транспарентан и да омогући именовање особа од интегритета на основу објективног и транспарентног процеса избора. Мандат чланова савета требало би да буде заштићен законом од неоснованог разрешења. Осим носилаца правосудних функција, упоредни модели показују да се и друге категорије чланова укључују у састав савета: представници других грана власти (извршне и законодавне); чланови правне заједнице, адвокатске коморе, професори или угледни правници; чланови грађанског друштва.³²

³¹ *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, USAID Technical Publication, Washington, http://www.ifes.org/rule_of_law/description.html, 30. август 2016.

³² У Француској, Литванији и Пољској у састав савета улази министар правде, у Естонији народни посланик, у Македонији и Шпанији адвокати, у Белгији, Италији и Македонији професори права.

У појединим међународним инструментима позива се на диверсификацију чланства у правосудним саветима и препоручује се укључивање „истакнутих личности које именује парламент“³³ или „представника самосталних правних професија“.³⁴

Пресудни значај има одговарајуће финансирање тела. Док пуна финансијска независност не може да се оствари јер се буџет усваја у парламенту, одрживо финансирање мора да буде обезбеђено. Правни прописи би требало да спрече безусловно дискреционо понашање извршне власти над финансирањем правосудних савета.

Транспарентност рада правосудних савета има кључни значај за поверење носилаца правосудних функција у објективно и правично поступање савета, као и за поверење грађана у правосудни систем.

Надлежност правосудних савета требало би да обухвати избор носилаца правосудних функција, напредовање и разрешење, као и обуку, односно допринос обуци носилаца правосудних функција. Осим тих надлежности, правосудни савети би требало да преузму надлежност правосудне управе и буџетске надлежности, како би се смањила могућност спољних утицаја на правосудни систем, посебно од извршне власти. Међутим, обим и ефекти надлежности разликују се од државе до државе. У појединим случајевима, недостатак јасно утврђених надлежности правосудних савета и непотпуно преношење надлежности са других институција правосудног сектора (министарства надлежног за правосудје или врховног суда) имало је за последицу лоше резултате рада савета.

4. УПОРЕДНА АНАЛИЗА ТУЖИЛАЧКИХ САВЕТА У РЕГИОНУ

У државама Западног Балкана преовлађују посебни тужилачки савети, чија је улога заштита самосталности, односно независности јавног тужилаштва. Тај модел обухвата институције које су надлежне за избор, напредовање и разрешење јавних тужилаца, а у појединим државама надлежност обухвата и управљање тужилачким системом. У Босни и Херцеговини постоји заједничко тело надлежно за судије и тужиоце.

³³ Draft Additional Protocol to the ECHR „Palermo Declaration“, Association of European Magistrates for Democracy and Freedoms (MEDEL), Palermo, Italy 1993.

³⁴ Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA Region, 1995, 6th Conference of Chief Justices of Asia and the Pacific, Beijing, China, чл.15

4.1. Законско уређење

Правосудни савети постоје у свим државама Западног Балкана (Србији, Босни и Херцеговини, Црној Гори, Македонији и Албанији). У Србији, Црној Гори и Македонији постоје посебни тужилачки савети, док у Босни и Херцеговини постоји мешовито тело надлежно за судије и јавне тужиоце. У Албанији постоји Савет тужилаца, као колегијално саветодавно тело које подржава рад Главног тужилаштва.

Правни основ којим се уређују оснивање, правни положај, надлежност и организација правосудних савета у Србији, Босни и Херцеговини, Македонији и у Црној Гори представљају највиши правни акти тих држава и посебни закони, док се у Албанији рад тог тела регулише само посебним законом. Тако је у Босни и Херцеговини Високо судско и тужилачко вијеће основано 2004. године.³⁵ Као и у Србији, и у Босни и Херцеговини и Црној Гори оснивање и функционисање правосудних савета био је захтев у процесу придруживања Европској унији.

Тужилачки савет у Македонији основан је 2008. године, на основу уставних амандмана из 2005. године. Прво решење за које се Македонија определила било је оснивање правосудног савета у којем није било носилаца правосудних функција, већ је требало да сви чланови буду угледни правници које бира парламент на предлог председника и парламентарне комисије. Уставни суд је донео одлуку да већину чланова правосудног савета морају чинити носиоци правосудне функције.³⁶ Последње измене у уређењу Тужилачког савета предузете су у априлу 2015. године доношењем Закона за јавнообвинителска служба.³⁷

Државно веће тужилаца као орган тужилачке самоуправе први пут је уређен Уставом Републике Србије из 2006. године, а основан је Законом о Државном већу тужилаца из 2008. године.³⁸ Веће је почело

³⁵ Закон о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине (*Службени гласник БиХ*, бр. 25/04), који је ступио на снагу 1. јуна 2004. године, Закон о изменама Закона о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине (*Службени гласник БиХ*, бр. 93/05), који је ступио на снагу 7. јануара 2006. године и Закон о измјенама и допунама Закона о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине (*Службени гласник БиХ*, бр. 15/08) проглашен Одлуком Високог представника од 15. јуна 2007. године (*Службени гласник БиХ*, бр. 48/07), ступио на снагу 3. јула 2007. године.

³⁶ Извештаји и коментари на одлуку Уставног суда из јула и октобра 2003. године налазе се на сајту македонског Хелсиншког одбора за људска права <http://www.mhc.org.mk/>.

³⁷ *Службени весник на РМ*, бр. 62, од 20. априла 2015. године.

³⁸ Закон о Државном већу тужилаца, *Службени гласник*, бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011.

са радом у пролеће 2009. године. И у Црној Гори Тужилачки савет је основан на подстицај међународне заједнице, а ближе је уређен Законом о Државном тужилаштву.³⁹ Састав, надлежност и организација рада Тужилачког савета утврђени су Амандманом XI на Устав Црне Горе.⁴⁰

4.2. Независност

Оснивачким актима се правосудни савети у државама Западног Балкана декларативно одређују као самостална тела, али, као што се види из међународних стандарда, степен независности институције зависи од правног основа и врсте акта којим је уређена (устав, закон или подзаконски акт), положаја институције (самостално тело или јединица у оквиру већ постојеће структуре), састава и начина избора чланова, финансијске и буџетске независности.

Тако је према, тексту Закона, Високо судско и тужилачко вијеће у Босни и Херцеговини самосталан орган Босне и Херцеговине.⁴¹ Сличну одредбу садржи и Закон о Државном већу тужилаца Србије, који дефинише Државно веће тужилаца као самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.⁴²

У Закону о државном тужилаштву Црне Горе не наводи се да је тужилачки савет самостално тело већ да штити самосталност тужилаца. У Албанији се у процесу европских интеграција заговарало оснивање правосудног савета.

За организациону независност значајно је питање састава и процеса избора чланова тужилачких савета. Према међународним стандардима, већину чланова правосудних савета требало би да чине носиоци правосудних функција, које су бирале њихове колеге. У свим државама у региону већину чланова правосудних савета чине носиоци правосудне функције, а законодавац се често одлучивао и да у чланству учествују и представници других грана власти, па су тако у Албанији и Црној Гори у састав Тужилачког савета укључени представници Министарства правде, у Србији представник Народне скупштине и министар правде, а у Босни и Херцеговини представник Парламента.⁴³

³⁹ *Службени гласник Црне Горе*, бр. 11/2015 и 42/2015.

⁴⁰ *Службени гласник Црне Горе*, бр. 38/2013.

⁴¹ Закон о Високом судском и тужилачком вијећу, чл 1, ст. 2.

⁴² Закон о Државном већу тужилаца, чл. 2.

⁴³ У Албанији Тужилачки савет има седам чланова, од којих је шест тужилаца и један представник Министарства правде. Представник председника Републике такође може учествовати на састанцима Савета. Иако састав Тужилачког савета

4.3. Надлежности

Према међународним стандардима, правосудни савети би требало да имају јасно уређене надлежности, које омогућавају транспарентност рада тих институција. Тужилачки савети у Македонији, Србији, Црној Гори, Албанији и Босни и Херцеговини према законским одредбама имају значајну улогу у избору, напредовању и разрешењу носилаца правосудних функција.

Када су у питању овлашћења у области тужилачке управе, Државно веће тужилаца Србије има широко постављене и те надлежности, које се често преплићу са надлежностима министарства надлежног за правосуђе и Републичким јавним тужилаштвом, што ствара проблеме у пракси.⁴⁴ Високо судско и тужилачко вијеће Босне и Херцеговине има надлежност и у области правосудне управе и статистике, буџета правосудних институција, надзора над стручним усавршавањем, спровођења и координације реформских активности у правосудном сектору.

Тужилачки савјет Црне Горе, осим надлежности за избор, напредовање и разрешење, стара се о едукацији носилаца тужилачке функције, обезбеђује примену и одрживост Правосудног информационог система и има улогу управљања људским ресурсима у сарадњи са Министарством правде и Врховним државним тужилаштвом.

одговара стандардима, Европска комисија у извештајима истиче да је неопходно изменити улогу Савета у Албанији.

Тужиоци чине већину чланова Државног већа тужилаца у Србији, од једанаест чланова, шест су тужиоци које предлажу њихове колеге, а бира их Народна скупштина. Народна скупштина бира још два члана, која су угледни, истакнути правници, од којих је један адвокат, а други професор права. Три члана су по положају, и то републички јавни тужилац, министар правде и председник Одбора за правосуђе Народне скупштине. Решење које постоји у Србији често је критиковано због прешироких овлашћења Народне скупштине у избору чланова Већа.

Високо судско и тужилачко вијеће у Босни и Херцеговини има петнаест чланова, од којих једанаест бирају колеге из редова тужилаца и судија, два члана су адвокати, а два се бирају из реда Парламента Босне и Херцеговине.

Тужилачки савјет Црне Горе има једанаест чланова, од којих су већина тужиоци. Врховни државни тужилац је члан по положају, а пет чланова су државни тужиоци које предлажу колеге а именује Скупштина. Четири члана су из реда угледних правника које бира и разрешава Скупштина Црне Горе. Министарство правде има једног представника у Тужилачком савјету.

Већину чланова Тужилачког савета Македоније чине јавни тужиоци, од којих је главни тужилац члан по положају, а шест чланова бирају колеге. Парламент бира четири члана из редова адвоката, професора и истакнутих правника.

⁴⁴ Serbia Judicial Functional Review, Multi-donor Trust Fund for Justice Sector Support in Serbia, World Bank, 2014.

Када говоримо о надлежности у избору јавних тужилаца, у државама Западног Балкана постоји заједничка карактеристика која подразумева да тужилачки савет бира све јавне тужиоце осим врховног тужиоца, којег најчешће бирају парламент или влада. Тако у Црној Гори Тужилачки савјет утврђује предлог једног кандидата за врховног државног тужиоца и тај предлог доставља Скупштини на одлучивање, али Тужилачки савјет Црне Горе бира и разрешава руководиоце државних тужилаштава и државне тужиоце. Слично је решење и у Македонији, где Тужилачки савет бира и разрешава све јавне тужиоце осим јавног тужиоца Македоније, којег бира Влада уз претходно прибављено мишљење Савета.

Савет тужилаца у Албанији је саветодавно тело главног тужиоца и нема пуну надлежност у избору, напредовању и разрешењу тужилаца.

У Македонији Тужилачки савет има значајну улогу у избору јавних тужилаца. Влада је обавезна да прибави мишљење Тужилачког савета о избору јавних тужилаца. У случају несагласности са мишљењем Тужилачког савета, Влада од тог савета може да затражи да поново размотри мишљење и, уколико у поновљеном поступку Тужилачки савет двотрећинском већином потврди првобитно мишљење, Влада Републике Македоније је обавезна да га прихвати. На тај начин, Македонија је покушала да смањи политички утицај на процес избора тужилаца.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Правосудни и тужилачки савети у региону представљају релативно нов тренд и настали су почетком XXI века, као последица просеца придруживања Европској унији, политичке воље и обавеза преузетих потписивањем Европске конвенције о људским правима и основним слободама. Изазови који се налазе пред тим релативно младим институцијама односе се на утицај других грана власти и политичке притиске, као и велика очекивања, с једне стране, и недостатак значајних резултата, с друге стране.

Све институције у региону имају слична овлашћења која се односе на статусна питања носилаца правосудних функција, која су уређена правним актима, као и одређену улогу у тужилачкој управи.

У већини држава парламент има значајну улогу у избору чланова савета, а представници других грана власти учествују у раду правосудних савета.

У Босни и Херцеговини, Високо судско и тужилачко веће имало је пуну подршку међународне заједнице у изградњи капацитета

и обезбеђењу неопходних ресурса, тако да се чини да има најбоље резултате рада од свих институција у региону. Државно веће тужилаца у Србији се у тренутку оснивања суочило са великим изазовом – реизбором свих јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Недостаци процеса реизбора, који се односе на транспарентност рада и недостатак објективних критеријума и образложених одлука, утицали су на углед новоосноване институције међу самим тужиоцима, али и у стручној јавности.⁴⁵

Све институције би, осим избора, требало да у потпуности буду органи тужилачке управе, односно централне институције у управљању тужилачким системом (планирање и извршење буџета, управљање људским ресурсима, равномерна оптерећеност рада, утврђивање заједничких проблема у примени прописа и обавештавање центара за обуку тужилаца да проблематичне области укључе у планове обуке итд.).

Пракса у државама Централне и Источне Европе показала је да су правосудни савети изазов за државе у транзицији, с обзиром на то да још увек недостају етичка култура и осећај правосудне дужности, као и одговарајући ресурси да би новоосноване институције могле потпуно да врше овлашћења која су им дата. Оснивање нових институција у државама у региону није донело очекиване гаранције независности правосуђа нити унапређење у управљању правосудним системом, што показују и истраживања перцепције и извештаји релевантних институција.⁴⁶

Перцепција корупције у правосуђу у државама Западног Балкана и даље је врло висока. Таква је ситуација у Албанији према *Freedom in the World 2014*⁴⁷ и *Corruption Barometer 2013*.⁴⁸ Сличне оцене су дате и за Босну и Херцеговину према *Freedom in the World 2015*⁴⁹ и *Global Competitiveness Report 2013–2014*,⁵⁰ за Црну Гору према *Index of Economic Freedom* из 2015.⁵¹ и Македонију према

⁴⁵ Горан Илић, Марина Матић Бошковић, Радован Лазич, *Јачање положаја, интегритета и надлежности Државног већа тужилаца*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2015.

⁴⁶ *Judicial Independence in Transition* (ed. A. Seibert-Fohr), Springer, 2012.

⁴⁷ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/albania#.VT6cSE2Qljo>, 30. август 2016.

⁴⁸ <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=albania>, 30. август 2016.

⁴⁹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/bosnia-and-herzegovina#.VSA8Z02Qljo>, 30. август 2016.

⁵⁰ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf, 30. август 2016.

⁵¹ <http://www.heritage.org/index/country/montenegro>, 30. август 2016.

2014 *Investment Climate Statement*.⁵² Уз високу перцепцију корупције, изражено је схватање да је правосуђе под притиском извршне власти и под утицајем политике,⁵³ да постоје мешање политике у судске предмете и немогућност правосуђа да решава случајеве високе корупције.⁵⁴

Треба да прође још времена да би тужилачки савети у државама Западног Балкана остварили очекиване резултате, да би ојачали административни капацитети нових институција, али и да би се променила свест јавних тужилаца о улози савета у заштити независности и самосталности јавних тужилаца.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Autheman, V., Elena, S., *Global best practices: Judicial Council – Lessons learned from Europe and Latin America*, USAID, 2004.
- Bobek, M., Kosař, D., *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, College of Europe, Brugge 2013.
- Fionda, J., *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study*, Clarendon Press, 1995.
- Hetherington, T., *Prosecution and the Public Interest*, Waterlow Practitioners Library, London 1989.
- Илић, Г. и др., *Положај јавног тужилаштва у Републици Србији и упоредно правна анализа*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2007. (Ilić, G. i dr., *Položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji i uporedno pravna analiza*, Udruženje javnih tužilaca iamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd 2007)
- Илић, Г., „Однос извршне власти и јавног тужиоца у модерном процесном законодавству“, *Казнено законодавство – прогресивна или регресивна решења*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2005. (Ilić, G., „Odnos izvršne vlasti i javnog tužioca u modernom procesnom zakonodavstvu“, *Kazнено zakonodavstvo – progresivna ili regresivna rešenja*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2005)

⁵² <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2014/228926.htm>, 30. август 2016.

⁵³ *Albania 2014 Progress*.

⁵⁴ *EU Progress Report 2014*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf, 30. август 2016.

- Илић, Г., Матић Бошковић, М., Лазић, Р., *Јачање положаја, интегритета и надлежности Државног већа тужилаца*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2015. (Ilić, G., Matic Bošković, M., Lazić, R., *Jačanje položaja, integriteta i nadležnosti Državnog veća tužilaca*, Udruženje javnih tužilaca i заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2015)
- Preshova, D., Damjanovski, I., Nechev, Z., *The Effectiveness of the 'European Model' of Judicial Independence in the Western Balkans: Judicial Councils as a Solution or a New Cause of Concern for Judicial Reforms*, CLEER PAPERS 2017/1, Asser Institute, the Hague 2017.
- Seibert-Fohr, A. (ed.) *Judicial Independence in Transition*, Springer, 2012.
- Stenning, P. C., *Appearing for the Crown: A legal and historical review of criminal prosecutorial authority in Canada*, Brown Legal Publications, Cowansville 1986.
- Tak, P. J. P., *Methods of Diversion Used by the Prosecution Services in the Netherlands and other Western European Countries*, UNAFEI Annual report, Resource Material Series 74, <http://www.unafei.or.jp/english/pages/RMS/No74.htm>, 54.
- Tak, P. J. P., *Report on the relationship between judges and prosecutors*, Working paper of the consultative council of European judges (CCJE-GT(2009)4), 16th meeting, 2009.
- Шкулић, М. и др., *Државно веће тужилаца у светлу најављених измена Устава*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2016. (Škulić, M. i dr., *Državno veće tužilaca u svetlu najavljenih izmena Ustava*, Udruženje javnih tužilaca i заменика јавних тужилаца Србије, Београд 2016)
- Шкулић, М., *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014. (Škulić, M., *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Београд 2014)
- Verrest, P., „The French Public Prosecution Service“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 3/2000.
- Wade, M. The Changing Role of European Prosecution“, *Newsletter of the European Society of Criminology* 2/2005.

Marina Matic Bošković, PhD

Research Assistant

Institute of Comparative Law, Belgrade

PROSECUTORIAL COUNCILS AND GUARANTEES OF PROSECUTORS AUTONOMY IN WESTERN BALKANS STATES

Summary

More than five years ago judicial and prosecutorial councils were established in the Western Balkans countries. Newly established institutions took over jurisdiction related to the election, promotion and dismissal of public prosecutors in line with the international standards of judicial independence. It is necessary to assess whether the prosecutorial councils fulfilled professional public expectations. In the paper author analysed European standards and good practices of prosecutorial councils' regulations, as well as comparative law models in Western Balkans countries and their compliance with standards.

Key words: *Prosecutorial councils. – Independence of judiciary. – Legal nature of prosecution service. – Prosecutors service management. – Political influence.*

Article history:

Received: 4. 9. 2016.

Accepted: 4. 4. 2017.