

Радован Лазић

Јавни тужилац у АЈТ Нови Сад упућен у ЈТРЗ

НЕКОЛИКО РЕЧИ О КОМЕНТАРУ ЗАКОНА О ЈАВНОМ ТУЖИЛАШТВУ

**Г. Илић, Коментар Закона о јавном тужилаштву
Службени гласник, 2023.**

Правници који се баве кривичним правом, нарочито јавни тужиоци, не могу ни да замисле свој рад без коришћења закона, посебно о кривичном поступку и кривичном материјалном праву. Међутим, у свакодневним сложенијим материјалним или процесним проблемима текст закона није довољан. У овим ситуацијама неопходни су коментари Законика о кривичном поступку или Кривичног законика, у зависности од тога да ли је проблем материјалне или процесне природе, а ако ни то не помогне, а најчешће помогне, решење тражимо у судским одлукама или стручној литератури. У погледу закона којима се на системски начин уређују организација, надлежност и начин рада државних органа, укључујући и јавно тужилаштво, њихов текст је био довољан за примену и није било потребе за писањем коментара и њиховим коришћењем у пракси. У досадашњој пракси нисам наилазио на коментаре ових закона, а није ми познато ни да су написани. Чак ни после претраге интернета нисам пронашао коментар прописа о тужилаштву, не само у Србији, већ и у другим земљама. У ствари, нисам пронашао да је било где објављен, што не значи да није, а то би се могло приписати мојој скромној информатичкој писмености и непознавању страних језика.

Нови Закон о јавном тужилаштву (у даљем тексту Закон) донет је почетком 2023. године. Да ли постоји потреба за *Коментаром Закона* (у даљем тексту *Коментар*), као законског акта којим се

„...уређују организација и надлежност јавног тужилаштва, услови, поступак за избор и престанак функције носиоца јавнотужилачке функције, права и дужности носиоца јавнотужилачке функције, вредновање рада главног јавног тужиоца и јавног тужиоца, дисциплинска одговорност носиоца јавнотужилачке функције, обављање послова управе у јавном тужилаштву и правосудне управе, обезбеђивање средстава за рад јавног тужилаштва и друга питања од значаја за рад јавног тужилаштва“ (Закон, чл. 1)?

Свакако да постоји. Ову потребу уочио је колега др Горан Илић, који је то објаснио на следећи начин: први разлог је у опсежности промена у организацији јавног тужилаштва и статусу различитих носилаца јавнотужилачке функције, а други је што

„...без разумевања правне природе, устројства и начина функционисања није могуће разумети ни улогу јавног тужиоца у кривичном поступку.“ (*Коментар*, предговор, стр. 14 и 15)

Да бисмо разумели колико се новим Законом суштински променио положај јавног тужилаштва, напомињемо да није било већих промена у вези с организацијом јавног тужилаштва и статуса носилаца јавнотужилачке функције од 1954. године, или, како то каже аутор *Коментара*,

„Од 1954. године као да је време стало за јавно тужилаштво. Модел совјетске прокуратуре, наметнут 1945. године, за нијансу ублажен 1954. године, са монократским уређењем (једно тужилаштво – један тужилац) и строгом, готово војничком хијерархијом и главним државним тужиоцем на врху хијерархијске пирамиде са готово неограниченим овлашћењима, који одговара само партији, дубоко је пустио корене у јавном тужилаштву.“

Упркос проглашеној самосталности јавног тужилаштва то је довело до неконтролисаног утицаја извршне власти на поступање јавног тужилаштва и стварања чиновничке свести носилаца јавнотужилачке функције да одлуке може да доноси само „шеф“, а да се о „шефовој“ не расправља. Тако су настале и чувене јавнотужилачке изреке „сваки предмет има своје време“, „вежи коња где ти газда каже“ и многе друге, али са истим порукама.

Новим Законом, донетим на основу уставних амандмана, суштински се мењају начин рада и односи унутар самог јавног тужилаштва, уведе нова правила којима се тужилаштво уређује на различитим основима.

Уставним амандманима је прописано да избор свих носилаца јавнотужилачке функције, осим Врховног јавног тужиоца, више није у надлежности Владе и Народне скупштине; другачија је дефиниција појма и положаја јавног тужилаштва (сада је јединствен и самосталан државни орган који, поред гоњења учинилаца кривичних и других кажњивих дела, врши друге надлежности којима се штити јавни интерес одређен законом); тужилаштво своје надлежности по новим одредбама врши и на основу општеприхваћених правила међународног права; забрана утицаја на тужилаштво је постала уставноправна категорија; нико изван јавног тужилаштва не може утицати на јавно тужилаштво и носиоце јавнотужилачке функције у поступању и одлучивању у поједином предмету; укинута је монократско уређење (функцију јавног тужилаштва више не обавља један човек – Републички јавни тужилац, већ три категорије тужилаца: Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јавни тужиоци); сва статусна питања ће бити у надлежности Високог савета тужилаштва, за разлику од претходног решења по коме Републички јавни тужилац има ова овлашћења; укинут је пробни трогодишњи мандат. На основу оваквих уставних решења, Закон је оснажио самосталност јавног тужилаштва. Хијерархија није укинута, али је прецизно дефинисана, значајно ублажена и уведена је контрола хијерархије, јер о приговорима против коришћења хијерархијских овлашћења више не одлучује „шеф“, већ комисија састављена од јавних тужилаца у којој не могу бити главни јавни тужиоци. Трајање функције Врховног јавног тужиоца (главног тужиоца у држави) и главног јавног тужиоца (шефа тужилаштва) је ограничена на шестогодишњи мандат. Дисциплински прекршаји су прецизирани, а уведени су и нови прекршаји који уводе дисциплинску одговорност за злоупотребу хијерархије.

Наведене промене, не само што су бројне и обимне, већ мењају и природу положаја јавног тужилаштва, претварају га из органа државне репресије, „мача у рукама власти“, у самосталан орган који, поред кривичног гоњења, врши и надлежност заштите јавног интереса. Или би барем требало да га претворе, а да ли и хоће зависи од разумевања и примене нових законских решења, најпре од тужилаца, али и од учесника у кривичном поступку и других поступака у којима учествује јавно тужилаштво, као што су судије и адвокати. После неколико месеци примене новог Закона, јавни тужиоци су и даље прилично збуњени. Неразумевање суштине нових решења је поприлично и креће се од питања „да ли смо сада сви (јаки као) шефови“ до тумачења да су промене само терминолошке и да треба наставити са радом по старом, као да се ништа није променило. У таквој атмосфери у јавном тужилаштву, а слична је и у судству и адвокатури, колега Горан Илић увиђа потребу и неопходност да се нова законска решења подробније анализирају и објасне, па се упушта

у обиман и изузетно захтеван посао писања *Коментџара*. У ситуацији у којој Закон садржи много нових института, а ни у земљи ни у региону не постоји пракса израде коментара организационих закона, па ни јавнотужилачких, морао се ослонити на мишљења Венецијанске комисије и одлуке Европског суда за људска права, на које се у *Коментџару* често позива. Уложени напор није био узалудан, јер смо добили *Коментџар* који на јасан, прегледан и разумљив начин анализира и објашњава институте, као и нову природу, структуру и организацију јавног тужилаштва, те положај јавних тужилаца и односе између носилаца јавнотужилачке функције различитих хијерархијских нивоа.

Напоследку, нагласићу очекивање да ће *Коментџар* дати драгоцен допринос не само упознавању и разумевању радикално промењене нормативне регулативе организације јавног тужилаштва и положаја јавног тужилаштва у Републици Србији, већ и у проналажењу начина примене нових законских решења у складу са највишим стандардима демократског друштва и у циљу остваривања владавине права. Ако се присетимо речи Енрика Ферија да „закони вреде колико људи који их примењују“, значај овог *Коментџара* је још већи, пошто омогућава потпуније разумевање нових института и релација у јавном тужилаштву. Уколико нова решења јавни тужиоци разумеју, прихвате и примене у духу закона, недостаци Закона, којих свакако има, биће умањени, а овај *Коментџар* ће сигурно допринети остварењу тог циља.