

ПОЛОЖАЈ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА У ПОЉСКОЈ – ЈЕДАН ПРИМЕР ДЕЛОВАЊА ИЛИБЕРАЛНИХ ДЕМОКРАТИЈА¹

Апстракт: Аутор се у овом раду бави положајем јавног тужилаштва у Пољској у контексту трансформације либералне у илибералну демократију. Полази се од тврдње да је након доласка странке Право и правда на власти 2015. године, дошло до системских промена које су значајно нарушиле владавину права, посебно у области правосуђа. Посебна пажња посвећена је изменама Закона о јавном тужилаштву од 2016. године, којим је сложена функција министра правде и главног државног тужиоца, чиме је политички утицај на тужилаштво значајно појачан. У раду се анализирају и мишљења Венецијанске комисије од 2017. и 2024. године, уз осврт на најорне нове владе да спроводе реформе у складу са стандардима владавине права. Циљ рада је да се на примеру Пољске покаже како илиберални режими користе институције либералне демократије да би подржали њене темеље, те да се истакне значај тужилаштва у заштити демократских вредности.

Кључне речи: јавно тужилаштво, самосталност тужилаштва, независност тужилаштва, илиберална демократија, Пољска.

1. УВОД

Крајем 2024. године Венецијанска комисија (ВК) донела је мишљење о новом нацрту Закона о јавним тужилаштвима у Пољској. Тај нацрт је

* Асистент, Универзитет у Београду – Правни факултет, ORCID: 0009-0008-6426-5610, aleksandar.cvetkovic@ius.bg.ac.rs.

1 Овај рад је настао као резултат истраживања у оквиру стратешког пројекта за 2025. годину „Проблеми стварања, тумачења и примене права“ (подтема: „Правосуђе и изазови данашњице“ – тема истраживачке групе: „Правосудна реформа са становишта међународног кривичног права и кривичног права“), који финансира Правни факултет Универзитета у Београду.

представљен као део ширих реформи које је влада Доналда Туска (*Donald Tusk*) предложила у оквиру тзв. Акционог плана, а у циљу темељних реформи пољског правосудног, па и политичког система. Такав потез није уследио као последица тежњи нових власти ка даљој еволуцији система у позитивном смислу, већ као реакција на велике промене извршене у периоду између 2015. и 2023. године док је на власти у Пољској била странка Право и правда (*Prawo i Sprawiedliwość* – ПиС). То није први пут да је ова странка чији је лидер Јарослав Качињски (*Jarosław Kaczyński*) била на челу пољске владе. Она је имала прилику да се у улози носиоца власти нађе и у једном краћем периоду од 2005. до 2007. године, али је овај други период дуг осам година ипак обележен много далекосежним променама.

Политички режим од 2015. године извршио је драстичне промене на пољу правосудног система. Прво је битно промењена улога Уставног суда (*Constitutional Tribunal*), као и персонални састав. Следеће на реду је било правосуђе. Тако, мењани су састав и надлежности правосудних савета, а вршени су и значајни притисци на судије и тужиоце. Све те промене су од Европске уније (ЕУ) биле оцењене као негативне, усмерене на нарушавање начела владавине права и угрожавање темељних европских вредности. Уследила је и реакција ВК у виду врло негативних мишљења. Штавише, док је у почетку ВК мишљења доносила на основу позива представника пољских власти, у бројним случајевима стручну оцену тражила су сама тела Савета Европе. Нису изостале ни политичке реакције међународне заједнице. Основни проблем се односио на нарушавање начела поделе власти непрестаним покушајима угрожавања независности судства.

Те „реформе“ нису заобишле ни тужилаштва. Тај сегмент није довољно истражен вероватно због тога што су у центру пажње науке ипак били уставно судство и правосуђе. Нама се чини да би истраживања о томе била важна имајући у виду свеукупни значај јавних тужилаштва у демократским друштвима. Њихов положај у оквирима уставног права може бити посматран из различитих перспектива. Тако, основно питање је која је њихова улога, који је домашај њиховог деловања, али посебно важно, какав је њихов однос према извршној власти са једне и судској власти са друге стране. Од великог значаја су и „процесна питања“ начина избора јавних тужилаца.

Овај рад нема за циљ само да прикаже положај, надлежности и избор јавних тужилаца у Пољској. Ми полазимо од претпоставке да су промене извршене у Пољској део шире појаве трансформација либерално-демократских режима у тзв. илибералне демократије. Стога ће у првом делу бити постављен концептуални оквир, а потом ће укратко бити приказана садржина реформи јавних тужилаштва. Посебно ће бити анализирано мишљење ВК од 2017. године о првом предлогу измена Закона о јавним тужилаштвима. Коначно, на крају ће уз осврт на тренутно стање бити дати одређени закључци о природи илибералних режима, али и о механизмима заштите од урушавања тако важног дела правосуђа као што је јавно тужилаштво.

2. КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР

Сва питања у вези са положајем јавног тужилаштва су готово одједанпут била отворена у Пољској са доласком ПиС на власт. Те појаве, међутим, нису биле изоловане. „Реформе“ које је ова странка спроводила нису се тикале само јавних тужилаштава, већ правосудног система у целини, али и више од тога – то су биле фундаменталне промене политичког система Пољске које су се одвијале у оквиру ширих појава. Нама се чини да су две кључне – прво, то је „тренд“ развоја илибералних демократија и друго, релативизовање чл. 2 Уговора о Европској унији (УЕУ) и концепта владавине права са позивом на уставни идентитет држава чланица, а све „уз помоћ“ Уставног суда Пољске. Стога ове две појаве морају претходно бити посебно анализирани.

2.1. Илиберална демократија

Концепт илибералне демократије је у науци уставног права релативно нов. Тај термин се уобичајено користи да опише трансформације режима у Централној Европи (премда се као слични модели описују још и Турска и неке јужноамеричке државе) из демократских ка ауторитарним. Наиме, у тим земљама уочене су бројне промене на нивоу закона, устава, али и политичких пракси које показују јасне ауторитарне тенденције. Међутим, добар део науке се нашао пред тешким задатком да ове режиме адекватно анализира, будући да они све време делују формално у оквирима устава или закона. Они се, дакле, придржавају институција либералне уставне демократије, али користећи се логиком популизма. Отуда илибералне демократије и популизам „иду руку под руку“.

Прво спорно питање тиче се избора термина којим би се могли означити ови режими. Нема дилеме да промене које су извршене у Мађарској, Пољској, Турској, Венецуели имају заједничке одлике, али нема опште сагласности о избору термина. Примера ради, Дриноци (*Tímea Drinóczi*) и Бјењ-Кацала (*Agnieszka Bień-Kacała*) су у својој анализи идентификовали око тринаест различитих термина који се користе да означе појаву опадања степена демократије у појединим земљама (*democratic backsliding*).² Ми се опредељујемо за термин илиберална демократија јер из тога произлази јасан став о природи ових режима. Они, наиме, прихватају демократију, али је схватају у једном радикализованом облику.³ Ти режими остају демократски, али без либерализма.

2 T. Drinóczi, A. Bień-Kacała, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2022, 19–20.

3 A. Sajó, *Ruling by Cheating: Governance in Illiberal Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, 3.

У једном свом чувеном тексту од 1997. године, Фаред Закарија (*Fareed Zakaria*) је уочио да постоје режими који су демократски изабрани, али се не базирају на границе власти установљене уставом, истовремено угрожавајући основна права грађана.⁴ Он, међутим, у то време још увек није установио на једном теоријском нивоу каква је природа тих режима. Папас (*Takis Pappas*) у свом раду од 2024. године исправно примећује да се један систем може окарактерисати као демократски ако се на власт долази изборима, али да он може да „уђе“ у категорију либералног тек ако су ти избори фер и слободни.⁵ До доласка на власт, а нарочито по доласку, облик политичког деловања раније описаних режима је популистички под чим подразумевамо ситуацију када лидер, странка, влада, политички систем или држава прихватају демократију, али спроводе илибералну политику.⁶ Стога је термин илиберална демократија најбољи јер речито говори о карактеру режима, показујући јасну разлику у односу на ауторитарне системе.⁷

Илиберални режими, користећи се популистичком политиком, свој успех увек базирају на „вољи народа“. Наиме, кључно за њих је да све промене система које врше, а које су усмерене ка нарушавању вредности илибералног конституционализма, легитимишу једним искривљеним схватањем концепта „народа“ и његове воље. Са позивом на сувереност, промовише се јединство народа које произлази из његове хомогености.⁸ Зато се демократија увек и искључиво схвата као већинска и у том систему нема места за глас мањине.⁹ Такође, нема простора за било какве разлике, већ се претпоставља да грађани морају да прихвате неки заједнички минимум. Проблем са овом конструкцијом лежи у чињеници да „недељиви народ“ може да постане извор нетолеранције поготово у мултикултуралним друштвима, а таквих је данас већина.¹⁰

Зато је важно, из перспективе популиста, да се изборе против оних механизма који су управо својствени либералном конституционализму и чија је основна улога да ограниче државну власт и обезбеде поштовање права свих грађана. Те вредности обично потпадају под концепт владавине права. У оквиру њега, један од темеља заштите права јесте гарантовање независног судства, али и постојање снажног и независног уставног суда. Случај Пољске нам управо показује да илиберални режими увек иду истим

4 F. Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, 6/1997, 22–43.

5 T. Pappas, "Populism as Democratic Illiberalism", *The Oxford Handbook of Illiberalism* (ed. Marlène Laruelle), Oxford University Press, New York, 2024, 102.

6 *Ibid.*, 96.

7 Шајо (*András Sajó*) с правом истиче да многи аутори праве методолошку грешку када априорно означавају овакве режими као аутократске или деспотске, јер они свој легитимитет извлаче из демократских средстава – систем, иако несумњиво манипулативан, омогућава грађанима да изразе своју вољу. A. Sajó, *op. cit.*, 6.

8 *Ibid.*, 125.

9 *Ibid.*, 126.

10 *Ibid.*, 129.

путем ка разарању концепта владавине права – прво на реду је прекомпоновање уставног суда у корист популистичког режима, а потом следе измене прописа којима се јемчи независност судства. Коначно, тужилаштво постаје савршено репресивно средство у рукама популиста.

2.2. Однос права Европске уније и права држава чланица – национални уставни идентитет и улога Уставног суда Пољске

Европски суд правде (ЕСП) је први пут у својој пракси поменуо концепт владавине права у одлуци *Les Verts* тврдећи да је Европска економска заједница заснована на том начелу, из чега произлази да и државе чланице и њене институције подлежу контроли усаглашености својих аката са основном уставном повељом што је Уговор.¹¹ Иако је то било важно зато што начело владавине права у време доношења одлуке није изричито поменуто у оснивачким уговорима, УЕУ је први документ у којем ово начело добија јаснији садржај, али и зато што се чини да читава структура ЕУ почива на тим вредностима. Тако, у чл. 2 УЕУ се помиње:

Унија се заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући права припадника мањина. Те вредности су заједничке државама чланицама у друштву у коме преовлађују плурализам, забрана дискриминације, толеранција, правда, солидарност и једнакост жена и мушкараца.

Колики је значај поштовања наведених вредности сведочи и чињеница да је чланом 7. предвиђен механизам против држава чланица које крше чл. 2 УЕУ. Користећи своје надлежности, Европска комисија је по први пут активирала механизам из чл. 7. УЕУ у децембру 2017. године против Пољске истакавши да активности пољске владе у области правосуђа представљају ризик од озбиљног кршења владавине права од стране Пољске која је нормирана чланом 2. УЕУ.¹²

Како истиче Садурски (*Wojciech Sadurski*), након победе партије Пис на изборима 2015. године, није се дуго чекало да се крене у озбиљну ауторитарну трансформацију.¹³ На том путу су коришћени сви они механизми

11 P. Craig, G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Seventh edition, Oxford University Press, New York, 2020, 45; European Court of Justice (ECJ), *Parti écologiste "Les Verts" v. European Parliament*, No. Case 294/83, para. 23.

12 European Commission, *Rule of Law: European Commission Acts to Defend Judicial Independence in Poland*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ip_17_5367, 15. април 2025; Proposal for a Council Decision on the Determination of a Clear Risk of a Serious Breach by the Republic of Poland of the Rule of Law, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52017PC0835>, 15. април 2025.

13 W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2019, 3.

које смо раније описали као својствене илибералним режимима, а нарочито концепт суверености који је често добијао гротескну форму.¹⁴ Основне промене су извршене у области медија, чести су били напади на невладине организације, уклоњене су „старе“ и „непогодне“ судије спуштањем границе за одлазак у пензију, промењен је састав Уставног суда, а вероватно најзначајније, из перспективе кршења начела владавине права биле су измене Закона о националном савету правосуђа.¹⁵

Први корак се састојао у правно посматрано врло спорном поступку избора упражњених места у Уставном суду и то одмах након победе на изборима.¹⁶ Следећи важан корак за пољску Владу биле су измене Закона о Националном савету правосуђа. Реч је о телу које се стара о независности судства и врши избор судија на функцију. Измене тог Закона од 2017. године су, како је Влада навела, извршене због незадовољства судством и наводним захтевом за постизање историјске правде и уклањања „комунистичких“ судија.¹⁷ Влада је тврдила да се на тај начин јачају владавина права и независност судства.¹⁸ Логика којом се влада у овом случају руководила сасвим одговара оквирима илибералних демократија, али се противи логици начела поделе власти. Још је давно уочено да је судска власт стручна, а да су законодавна и извршна власт политичке.¹⁹ Отуда се носиоци судске власти бирају по стручним, а не по политичким критеријумима. Дакле, примена истих критеријума за избор све три власти би обесмислила начело поделе власти.²⁰ Изменама поменутог Закона су, међутим, установљене велике могућности министра правде да врши утицај на правосуђе, укључујући и надлежност да уклони председнике судова и да постави нове.²¹ То је све чињено коришћењем различитих механизма попут предвиђања шестомесечних транзиционих периода, што по речима Шая (András Sajó) такође одговара природи илибералних режима који теже неком облику „ванредног стања“ у ширем смислу.²² Случај Пољске

14 *Ibid.*, 3.

15 *Ibid.*, 3–5.

16 N. Dorsen et al., *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials*, West Academic Publishing, Saint Paul, 2022, 128–134.

17 A. Sajó, *op. cit.*, 78.

18 *Ibidem*.

19 Т. Маринковић, *Расправа о праву на слободне изборе*, Досије студио, Београд, 2019, 10.

20 У једној одлуци Суда правде Европске уније (СПЕУ) се и наводи да захтев да судови буду независни чини суштину права на ефикасну судску заштиту и основно право на правично суђење што је од суштинске важности како би се гарантовала сва остала права која припадају појединцима а која проистичу из права ЕУ. Независност судства је према речима суда и гаранција да ће бити остварене вредности гарантоване чл. 2 УЕУ. Court of Justice of European Union (CJEU), *European Commission v. Republic of Poland*, Case C-619/18, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0619>, 21. април 2025, para. 58.

21 A. Sajó, *op. cit.*, 79–81.

22 *Ibid.*, 79.

Између осталог, ступањем измена Закона на снагу, престао је мандат дотадашњих чланова Националног савета правосуђа, а такви потези су довели и до спорова

је посебно занимљив јер су промене Закона о Националном савету правосуђа,²³ премда очигледно неуставне, потврђене од стране Уставног суда. Подсетимо, након стварања уставног суда по мери владе, он је постао оружје за спровођење свих замишљених реформи и његова улога је била кључна.²⁴ Оквир за спровођење реформи је, како неки аутори наглашавају, илиберална јудикализација политике, а техника је, како наводе, Диксон (*Rosalind Dixon*) и Ландау (*David Landau*), злоупотреба контроле уставности.²⁵ Другим речима, услед немогућности да се устав формално промени, Уставни суд постао је механизам путем којег се врше неформалне, али суштинске промене Устава Пољске.²⁶

На покретање поступка из чл. 7 УЕУ Пољска влада је реаговала тако што је донела тзв. *White paper* позивајући се на уставни идентитет који Пољској омогућава да сама уреди свој правосудни систем.²⁷ Врхунац је доношење одлуке Уставног суда од 2021. године²⁸ у којој се наводи да организација правосуђа не спада у надлежности које је Пољска пренела на институције ЕУ. По мишљењу Уставног суда, те институције немају овлашћење да претпоставе прећутни пренос одређених надлежности, нити да изводе нове надлежности из оних које су изричито предвиђене Уговорима. По мишљењу Уставног суда, као резултат судске праксе ЕСП-а, одредбе Уговора о ЕУ почеле су да обухватају и организацију правосудног система; таква тумачења ЕСП-а фактички представљају стварање нових надлежности за ЕУ ван оних које су јој изричито пренете. Уставни суд је закључио да то није у складу са пољским „уставним идентитетом“.²⁹ Нама се чини да је у

пред ЕСЉП-ом. Д. Поповић, *Савремене демократије под налетом популизма*, Досије студио, Београд, 2023, 112.

23 О саставу и надлежностима овако измењеног судског савета, вид. М. Станић, *Суг-ски савети – састав и надлежности широм Европе*, Институт за упоредно право, Београд, 2022, 68–71.

24 Укратко, Уставни суд Пољске се у овом случају ослонио на врло начелне одредбе Устава од 1997. које се тичу правосудног савета. Он је у својој одлуци понудио сасвим другачије читање Устава тако да Национални савет правосуђа (за разлику од дотадашње праксе) не може да се сматра ни независним, али ни репрезентативним телом. T. Drinóczi, A. Bień-Kacała, *op. cit.*, 161.

25 *Ibid.*, 159–160.

26 *Ibidem*.

27 White Paper on the Reform of the Polish Judiciary, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/mar/pl-judiciary-reform-chancellor-white-paper-3-18.pdf>, 15. април 2025.

28 Polish Constitutional Tribunal, Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union, No. K 3/21, October 7, 2021, <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-aktu-o-unii-europejskiej>, 15. април 2025.

29 A. Gliszczynska-Grabias, W. Sadurski, “Is It Polexit Yet? Comment on Case K 3/21 of 7 October 2021 by the Constitutional Tribunal of Poland”, *European Constitutional Law Review*, 1/2023, 167.

овом случају Суд злоупотребио један концепт тако што је потпуно арбитрерно одредио његово значење.

Дакле, драстичне промене пољског уставног система по својој природи одговарају теоријски описаном моделу тзв. илибералне демократије. Такав закључак је важан јер показује да није реч о изолованој појави, већ о механизму владавине који очигледно има своје снажно утемељење у европским земљама. Реч је о претњи која се одвија у оквирима либералне демократије на начин да се иста изопачила у своју супротност. На том путу често се као препрека појављује ЕУ са прихваћеним вредностима. Зато се прибегава неформалним уставним променама, коришћењем оних институција чији је смисао управо у заштити вредности либералне демократије и либералног конституционализма. Поред тога, уставни идентитет се показао као савршено манипулативно средство које би се могло користити у оправдавању извршених промена, од којих је увек најважнија она која се тиче релативизовања и чак „разарања“ независног правосуђа.

3. ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ ТУЖИЛАШТАВА У ПОЉСКОЈ

Овакав удар на вредности зајемчене чл. 2 УЕУ, није заобишао ни тужилаштва. Тако су и ови органи били предмет „реформи“ које су у великој мери довеле у питање њихов положај. То је важно из још једног разлога. ЕУ се у много већој мери бавила положајем судова и гаранцијама независности судства. То је логично ако се има у виду да је то начело неспорно. Када је реч о положају тужилаштва, ствари су нешто сложеније, будући да се обично узима да уживају самосталност, али не и независност. Јавно тужилаштво се не бави суђењем, али врши функцију која је у непосредној вези са тим. Како истиче Марковић, тужилаштво је резултат демократске еволуције судске власти, јер је настало како би се функција кривичног гоњења одвојила од функције суђења.³⁰

Данас, међутим, улога јавних тужилаштва много је шира. Они пре свега треба у јавном интересу да осигурају примену закона када је за кршење закона прописана нека кривична санкција.³¹ Поред тога, у великом броју држава тужиоци имају надлежности изван кривично-правног система и тада њихова мисија треба да буде заступање општег или јавног интереса, заштита људских права и основних слобода и осигурање поштовања владавине права.³² Комитет министара Савета Европе је кроз своје две препоруке јасно нагласио веома важну улогу коју имају јавни тужиоци за нормално

30 Р. Марковић, *Уставно љправо*, Правни факултет у Београду – Досије студио, Београд, 2015, 530.

31 Consultative Council of European Prosecutors, Opinion No. 9, <https://rm.coe.int/168074738b>, 15. април 2025, para. 5.

32 Opinion No. 9, paras. 22–23.

функционисање правног поретка, али и у остваривању владавине права.³³ Да би тако важну друштвену функцију могли да испуне, питање њиховог статуса је од огромног значаја.

Када је реч о судству, нема никакве дилеме да је неопходно законом и уставом гарантовати самосталност и независност. Та независност директно произлази из начела поделе власти и начела владавине права.³⁴ Она треба да буде реална (функционална) и персонална.³⁵ Истовремено, треба да буде независност од спољних чинилаца, али и од унутрашњих фактора. Наравно, смисао гарантовања независности није само заштита од утицаја политичких грана власти, већ пре свега заштита основних права.

Положај тужилаштва је доста другачији. Често се узима да су тужилаштва, с обзиром на природу посла, по природи ствари више везана за извршну власт, те се посматрају као део правосудног система у ширем смислу, а не као судска власт.³⁶ Из тога даље произлази да се њима јемчи самосталност, али не нужно и независност.

Разлика између независности и самосталности је квалитативна. Самосталност тужилаштва значи признавање да је реч о посебном државном органу, одвојеном од других органа власти.³⁷ Одсуство независности истог степена као код судства последица је и другачијег организационог начела у односу на судове.³⁸ Јасно је, међутим, иако не постоји гаранција независности тужилаштва у свим системима, да не сме да буде политичких притисака на тужиоце у вршењу њихове дужности. Међународна тела нису склона да поставе независност тужилаштва као стандард, али из њихових препорука јасно произлази да морају постојати такве гаранције положаја које ће спречити непримерени утицај, неоправдано излагање кривичној или неком другом облику одговорности, а да нарочито мора да се обезбеди могућност да се без опструкција гоне јавни функционери.³⁹

Међутим, Европски суд за људска права (ЕСЉП) отишао је и корак даље у неким својим одлукама устврдивши да поред тога што у демократском друштву ни судови ни истражни органи не смеју бити подвргнути политичком притиску, морају да постоје и гаранције које осигуравају функционалну независност тужилаца од њихове хијерархије као и судска контрола

33 Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2000)19, <https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/2000/en/31721>, 15. април 2025; Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2012)13, https://www.ecml.at/Portals/1/documents/CoE-documents/CMRec2012-13_quality_EN.pdf?ver=2016-11-29-113145-700, 15. април 2025.

34 В. Петров, *Уставно право*, Правни факултет у Београду, Београд, 2024, 241.

35 *Ibid.*, 241–242.

36 *Ibid.*, 254.

37 Р. Марковић, *op. cit.*, 519.

38 Судови су организовани на инстанцијом, а тужилаштва на хијерархијском начелу.

39 Opinion No. 9, paras. 36–37.

аката јавног тужилаштва.⁴⁰ Дакле, ЕСЉП је нагласио да је пожељно да се и тужилаштвима обезбеди независност.⁴¹

За Консултативно веће европских тужилаца није спорно да тужилаштва не морају бити нужно одвојена од извршне власти, али да у том случају положај тужилаштва мора да буде јасно одређен, а деловање тужилаца у складу са међународним уговорима, националним законодавством и општим правним начелима.⁴² Другим речима, с обзиром на функцију кривичног гоњења, они морају попут судија да поступају објективно и непристрасно. Међутим, у случају Пољске, нарочито изменама Закона од 2016. године, положај јавног тужилаштва био је озбиљно угрожен, доводећи у питање могућност да као државни орган учествује у остваривању владавине права.

3.1. „Реформе“ од 2016. године

Положај јавног тужилаштва у Пољској уређен је Законом о тужилаштву од 2016. године. Њиме је нормирана организација тужилаштва, одговорност појединих тужилаца као и правила у вези са дисциплинском одговорношћу. Део правила о надлежностима тужилаца у кривичном поступку је уређен Закоником о кривичном поступку. Од подзаконских аката, најзначајнија је уредба коју је донео министар правде 2016.⁴³

Доношењем Закона од 2016. године положај јавног тужилаштва је значајно промењен у односу на претходна решења. Ова област је била уређена Законом од 2009. године.⁴⁴ Закон од 2009. године се укратко може оценити

40 European Court of Human Rights (ECHR), *Kolevi v. Bulgaria*, application No. 1108/02, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-95607%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-95607%22]}), 15. април 2025, para. 142; Opinion No. 9, para. 34.

41 Очигледно је да таква препорука посебно важи у младим демократијама где је политички утицај израженији, али ВК сматра да се не може на нивоу земаља чланица Савета Европе упутити општа препорука у том правцу. Међутим, недавно је у Мишљењу број 19 Консултативно веће европских тужилаца истакло да независност и аутономија тужилачких служби представљају неопходан корелат независности судства, те да општу тенденцију ка јачању независности и аутономије тужилаштва треба подстицати, како би се избегли могући политички притисци. Consultative Council of European Prosecutors (CCEP), Opinion No. 19, <https://rm.coe.int/opinion-no-19-2024-of-the-ccep/1680b25297>, 19. април 2025, para. 2.

Раније је у Мишљењу број 18 постојање тужилачких савета оцењено као значајна институционална вредност у стицању и очувању независности тужилаштва коју треба да размотре све земље чланице Савета Европе. Consultative Council of European Prosecutors (CCEP), Opinion No. 18, <https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-final/1680ad1b36>, 19. април 2025, section VIII.

42 Opinion No.9, para. 33.

43 K. Kremens, W. Jasiński, “The Prosecution Service in the Polish Legal System”, *DPCE Online*, 1/2024, 338.

44 Сасвим прецизно, реч је о значајним изменама Закона од 1985. године.

као покушај да се тужилаштво учини више независним у односу на претходна решења. Кључна промена се односила на раздвајање функција главног државног тужиоца и министра правде. Значај тог Закона је био велики јер је он био једини извор самосталности и покушаја увођења независности услед чињенице да Устав Пољске од 1997. године готово да и не помиње тужилаштво. Једино се у члану 103, ст. 2 наводи да јавни тужилац не може да буде члан парламента. ВК наводи да је разлог томе што је уставотворац сматрао да „власт“ тужилаштва није посебна и да не припада судској власти, већ да пре проистиче из извршне.⁴⁵ Зато је Закон од 2009. године од стране овог тела Савета Европе и оцењен као део тадашњих тенденција у Европи да се повећа степен независности тужилаштва.⁴⁶

Закон од 2016. године је управо супротан пример – он представља директни и недвосмислени раскид са тежњом ка независности тужилаштва, пре свега спајањем функције главног државног тужиоца и министра правде, али и низом врло спорних решења. Власт је предложени Закон у основи правдала са два аргумента. Први се односи на повећање степена ефикасности, јер се сматрало да би стварањем „персоналне уније“ између тужиоца и министра, тужилаштво функционисало далеко једноставније и ефикасније.⁴⁷ Пољске власти су навеле да је принцип прокламован Законом од 2009. илузоран и да у пракси није никада остварен.⁴⁸ Други аргумент је проистекао из чињенице да Устав од 1997. године практично и не помиње тужилаштво, те да принцип независности прокламован Законом од 2009. године од тужилаштва, мимо Устава, ствара орган који није део ни законодавне ни извршне ни судске власти.

Предложена промена није само просто сједињавање функција главног државног тужиоца и министра правде,⁴⁹ већ је праћена и значајно великим надлежностима које је Закон дао главном државном тужиоцу (односно министру правде). Тако, јавни тужилац мора да поступа у складу са упутствима и наредбама главног државног тужиоца; главни државни тужилац може да укине одлуку нижег јавног тужиоца; може и да преузме било који предмет који води нижи јавни тужилац; он има могућност и да попуни упражњена тужилачка места без расписаног конкурса, што је редовна процедура; може својом одлуком да премешта јавне тужиоце што је и у пракси

45 Venice Commission, Opinion 892/2017 on the Act on the Public Prosecutor's Office, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)028-e), 15. април 2025, para. 9.

46 Opinion 892/2017 on the Act on the Public Prosecutor's Office, para. 13.

47 W. Sadurski, *op. cit.*, 124–126.

48 Opinion 892/2017 on the Act on the Public Prosecutor's Office, para. 18.

49 Садурски наводи да је ово решење плод амбиција министра правде Збигњева Жиобра (Zbigniew Ziobro), а на основу искустава које је као министар имао у влади од 2005–2007, када је ПиС била на власти. Тако, све оно што се наводило као незаконито или правно спорно у том периоду, сада је добило законску, дакле легалну форму. W. Sadurski, *op. cit.*, 124–125.

врло коришћена могућност.⁵⁰ Занимљива је и надлежност која се тиче јавности података из истраге. Наиме, према чл. 12, ст. 2, главни државни тужилац може податке који су прикупљени у истрази да пренесе надлежним јавним органима и другим лицима. Ко потпада под „друга лица“ није јасно одређено, али Садурски наводи један детаљ из прве владе ПиС-а који би могао да открије *ratio* ове одредбе. Наиме, Збигњев Жиобро (*Zbigniew Ziobro*) је у време од 2005–2007. године преносио важне информације из истраге Јарославу Качињском, председнику ПиС-а, што је било недозвољено, али је овим Законом од 2016. године таква могућност легализована.⁵¹ Враћајући се на концептуални оквир раније изложен у раду, јасно је да се пољски режим уклапа у теоријску тврдњу да илиберални режими често делују тако што недозвољене активности стављају у правну форму, без обзира да ли тиме подривају концепт владавине права.

До тада постојећи Национални савет тужилаштва (*Krajowa Rada Prokuratury*) замењен је Националним саветом тужилаца (*Krajowa Rada Prokuratorów*).⁵² Њиме председава главни државни тужилац (опет подсећамо, то је исто лице као министар правде).⁵³ Формално, главни задатак овог тела јесте заштита независности тужилаца. Ипак, овлашћења која су му дата ограничена су на давање мишљења која нису значајна и врло често нису ни обавезујућа. Међу њима су мишљење о кандидатима за место директора Националне школе за судство и јавно тужилаштво, као и мишљење о томе како треба да се спроводи обука будућих тужилаца или мишљења о законима који се односе на тужилаштво.⁵⁴

Из овако сумарно изложених промена, јасно је да је Законом од 2016. године, тужилаштво у Пољској, које је до тада било негде између извршне и судске власти, сада потпуно „гурнуто у руке“ егzekутиве. Међутим, поједини аутори уочавају један парадокс тих промена. Наиме, структурално, јавно тужилаштво је остало организовано на сличним принципима као судство (за сваки суд одређеног нивоа формирано је комплементарно тужилаштво). Поред тога, обука судија и тужилаца се одвија у оквиру истих институција и примењују се исти или слични програми.⁵⁵

Дакле, иако је упоредно посматрано врло уобичајено да тужилаштво не мора да буде независно у потпуности као судство, оно макар мора бити организовано тако да томе тежи. Коначно, и тужилаштво поступа поштујући

50 Opinion 892/2017 on the Act on the Public Prosecutor's Office, para. 20.

51 W. Sadurski, *op. cit.*, 125.

52 И ова термилошка промена сведочи о деградација тужилаштва. Примера ради, изменама Устава Србије које су усвојене 2022. године године, дотадашње Државно веће тужилаца замењено је Високим саветом тужилаштва. То је јасан знак да се тужилаштво посматра као посебан државни орган, а не само као прост скуп лица која врше тужилачку функцију.

53 Opinion 892/2017 on the Act on the Public Prosecutor's Office, para. 20.

54 K. Kremens, W. Jasiński, *op. cit.*, 350.

55 *Ibid.*, 339.

принцип законитости, а не целисходности. Због велике политизације тужилаштва давањем значајних надлежности главном државном тужиоцу који је и министар правде, ВК је 2017. године изнела озбиљне примедбе.

3.2. Улога и стандарди Венецијанске комисије – мишљење од 2017. године

Раније смо већ видели да је реакција на поступке пољског илибералног популистичког режима из ЕУ дошла активирањем чл. 7. УЕУ по први пут у историји. Са друге стране, на урушавање владавине права, онако како је схвата кроз своју контролну листу,⁵⁶ реаговала је и ВК. Она је донела неколико мишљења о низу законских промена које су извршене од доласка Пис на власт – о Уставном суду, о Закону о полицији, о изменама Закона о Националном савету судства. Предмет наше анализе на овом месту биће Мишљење о изменама Закона о тужилаштву од 2016. године. ВК је ово мишљење донела на захтев Комитета за надзор Парламентарне скупштине Савета Европе.

ВК је била врло критички оријентисана не само према мериторним изменама које су Законом извршене, него и начином његовог доношења. Тако, истиче се да се о предложеним изменама није водила адекватна дебата нити су укључени релевантни актери.⁵⁷

У вези са основном и најпроблематичнијом изменом о спајању функција министра правде и главног државног тужиоца, ВК није априорно заузела негативан став. Она је и раније закључила да не постоји јединствени модел уређења тужилаштва⁵⁸ и да се не може очекивати исти степен независности као за судове, али да ипак мора да постоји јасна одвојеност тужилаштва од органа извршне власти. ВК је решење према којем је главни државни тужилац подређен директно министру правде окарактерисала као врло ретко, али је истовремено навела да решење пољског закона према којем се две

56 Venice Commission, Rule of Law Checklist, Study No. 711/2013, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e), 15. април 2025; В. Петров, „Контролна листа владавине права и њен утицај на правосудну реформу у Србији“, *Зборник радова 36. сусрећа Копачичке школе природног права Слободан Перовић, том III* (ур. Ј. Перовић Вујачић), Копачичка школа природног права – Слободан Перовић, Београд, 2023, 538–542.

57 ВК је изразила и једну резерву. Наиме, у Пољској се поступак доношења закона разликује у односу на подносиоца предлога. Тако, јавне консултације нису обавезне ако је закон предложен од члана парламента. Такву могућност је режим од 2015. године нашироко користио. Уместо дотадашње праксе да највећи број предлога закона долази од Владе, ситуација се потпуно променила тако да су практично сви закони поводом којих су ЕУ и ВК изразиле забринутост предложени од стране парламентарца.

58 В. Петров (2024), *op. cit.*, 255.

функције спајају у једној личности не постоји ни у једној држави Савета Европе.⁵⁹ То је још опасније у случају у којем се предвиђа могућност интервенције у појединим предметима у строго хијерархијски организованим тужилаштвима, а то је управо случај са Пољском. Поједини аутори су поставили и питање уставности оваквог решења. Подсећања ради, Устав од 1997. године помиње у чл. 103, ст. 2 да тужиоци не могу бити чланови парламента. На овај начин, спајањем функције министра и главног државног тужиоца ова одредба је посредно прекршена, јер министар може бити члан парламента.⁶⁰

За ВК спорна су и решења о надлежностима тужилаштва, будући да су превише широко постављена. Премда надлежности јавног тужиоца могу да се протежу и изван кривичног поступка, формулација према којој пољско тужилаштво „одржава право и поредак“ је прешироко и арбитрерно постављена. Из тога би произлазило да тужилац може да „интервенише“ у апсолутно било ком поступку (радноправном, грађанскоправном и сл.). Закон од 2016. је управо то дозволио, при чему за учешће тужиоца у поступку није потребно претходно одобрење суда. Коначно, ВК је истакла да интервенције у разним поступцима у циљу заштите људских права, чиме је пољска влада правдала ово решење, много боље пристају другим органима попут омбудсмана.⁶¹

Надлежност главног државног тужиоца (истовремено и министра правде) да учествује у избору тужилаца је таква да то може да чини готово арбитрерно.⁶² За ВК спорни су и састав и надлежности Националног савета тужилаца који има саветодавну улогу. Познат је став ВК која често инсистира на постојању тужилачких и судских савета са мешовитим саставом. Такође, из бројних препорука је јасно да је начелни став овог тела да управо тим саветима треба поверити избор судија и тужилаца. У Пољској, међутим, тужилачки савет има практично „декоративну“ улогу саветодавног тела које је високо политизовано будући да њиме председава министар правде, па веома негативна оцена ВК уопште не чуди.

ВК је изразила забринутост и поводом решења о доступности информација из поступка којим руководи тужилац. У мишљењу се наводи да идеја о уређивању односа између тужилаштва и медија сама по себи није лоша. Међутим, преношење информација увек треба да се врши веома опрезно и уздржано како се не би нарушила основна права на приватност појединаца и њихово право на претпоставку невиности. Отуда, формулација према којој се информација може упутити и „другим лицима“ је опасна, јер ни на који начин не прецизира о којим лицима је реч.⁶³

59 Opinion 892/2017 on the Act on the Public Prosecutor's Office, para. 28.

60 Они који бране овакво решење о спајању функција истичу да се у смислу чл. 103, ст. 2, главни државни тужилац не сматра тужиоцем који потпада под одредбе тог члана. Међутим, Закон од 2016. већ у чл. 1. и главног јавног тужиоца сматра једним од јавних тужилаца. Вид. више о томе: W. Sadurski, *op. cit.*, 125–126.

61 Opinion 892/2017 on the Act on the Public Prosecutor's Office, paras. 61–69.

62 Opinion 892/2017 on the Act on the Public Prosecutor's Office, para. 84.

63 Opinion 892/2017 on the Act on the Public Prosecutor's Office, para. 72.

Коначно, јасно је да је ВК врло оштро осудила овакве законске измене пољског закона о тужилаштву. Степен „опасности“ таквих решења произлази из чињенице да ВК врло пажљиво и одмерено износи своје оцене, те често не заузима искључиво негативан или позитиван став, док је у овом случају недвосмислено негативно оценила закон готово у целини. Нажалост, практично ниједна од препорука ВК није усвојена, а опасност од политизације тужилаштва могла се осетити у Пољској кроз године примене овог Закона.⁶⁴ Једна од последица оваквих решења је и пољско неучествовање у раду Европске канцеларије јавних тужилаца (*European Public Prosecution Office – EPPO*).⁶⁵

4. ЕПИЛОГ СЛУЧАЈА? – НОВА РЕФОРМА ОД 2024. ГОДИНЕ

Након што је коалиција окупљена око ПиС изгубила изборе у октобру 2023. године, нова влада на челу са Доналдом Туском нашла се пред веома сложеним задатком. Она је, наиме, морала да покрене процес трансформације илибералног режима у либерални. Међутим, скоро осам година дуга владавина ПиС-а оставила је дубоке последице у готово свим деловима уставног и политичког система, те се реформе крећу споро. Разумљиво, редослед корака за поновно успостављање начела владавине права је исти онај којим се кретао популистички режим када је кренуо путем илиберализма. То значи да је неопходно ојачати позицију Уставног суда, судство учинити независним и отклонити значајне политичке утицаје на тужилаштво. Нови министар правде је у марту 2024. године Европској комисији представио Акциони план за опоравак правосуђа који је подразумевао и нови закон о тужилаштву.⁶⁶ Укратко, први корак је подразумевао раздвајање функције главног државног тужиоца и министра правде. Из тога је произлазио и нови начин његовог избора од стране оба дома пољског парламента. Нацртом је предвиђено и оснивање Националног савета *тужилаштва* (подвукао А.Ц.), по узору на Национални савет судства, ради очувања независности тужилаца. Њега не чине само тужиоци, већ и представници Председника, председника Сејма (доњег дома), председника Сената (горњег дома) и министра правде. Оваква структура има за циљ да обезбеди широку

64 W. Sadurski, *op. cit.*, 196.

65 K. Kremens, W. Jasiński, *op. cit.*, 339–340.

Регулативом 2017/1939 установљено је ово тело, са улогом „европских тужилаца“ да истражују кривична дела која погађају финансијске интересе ЕУ. P. Craig, G. De Búrca, *op. cit.*, 1015–1016; Regulation Implementing Enhanced Cooperation on the Establishment of the European Public Prosecutor’s Office No. 2017/1939, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939>, 15. април 2025.

66 K. Kremens, “Charting Change”, *Verfassungsblog*, <https://doi.org/10.59704/1d21bc5b6c3d22cc>, 15. април 2025.

заступљеност професионалне тужилачке заједнице, као и законодавне и извршне власти.⁶⁷

ВК се изјаснила и о овом нацрту Закона, овога пута на позив пољског министарства правде. Оцене су опречне. Начелно, могло би се рећи да ВК сматра да предложеним нацртом нису обухваћене све сугестије из Мишљења од 2017. године, али да нема дилеме да постоји помак у односу на стара решења. Велики простор у Мишљењу од 2024. године посвећен је начину избора тужилаца. Пре свега, ВК је истакла да у погледу главног државног тужиоца постоји интерес да он ужива легитимитет који стиче учешћем законодавне власти у избору, али на другој страни постоји интерес деполитизације. У овом случају, ВК сматра да је овај потоњи интерес претежнији, те да је требало предвидети већи степен учешћа Националног савета тужилаштва у овом поступку.⁶⁸ Када је реч о саставу тужилачког савета, и на том пољу је учињен помак, али ВК сматра да су и у овом случају изостали представници цивилног друштва, правници практичари или универзитетски професори, чије би учешће допринело да састав буде плуралнији.⁶⁹ Истакнуто је и да би власти требало да уведу додатне мере заштите ради ограничавања овлашћења главног државног тужиоца и других високих тужилаца у давању упутстава нижеранжираним тужиоцима, као и у преношењу информација о кривичним предметима.⁷⁰

Премда је и у овом мишљењу ВК изнела бројне критике предложених решења, нема дилеме да постоји напредак у односу на Закон од 2016. године.⁷¹ Овога пута је нацрт послат ВК пре усвајања као део шире дискусије у Пољској, а она још увек траје. То је јасан показатељ да је трансформација ка илибералним режимима много бржа и опаснија, него повратак (и опоравак) ка либералној демократији. Коначно, како истиче Кременс кључно је признати да се ефикасна примена закона односи на постизање консензуса међу тужиоцима као друштвеном групом. Логика налаже да је подршка за примену закона од стране оних који ће радити по њему од суштинског значаја.⁷²

67 *Ibidem.*

68 Venice Commission, Opinion on the Draft Amendments to the Law on the Public Prosecutor's Office 2024, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)034-e), 15. април 2025, para. 27.

69 Opinion on the Draft Amendments to the Law on the Public Prosecutor's Office 2024, para. 65.

70 Opinion on the Draft Amendments to the Law on the Public Prosecutor's Office 2024, para. 98(x).

71 Има и оних који су критички оценили улогу ВК у процесу обнове владавине права истичући да је оцене доносила ван контекста и да је показала мало разумевања за тешкоће са којима се Пољска суочава у обнови либералне демократије. Вид. К. L. Scheppele, "Blinded by Legality", *Verfassungsblog*, <https://doi.org/10.59704/15d128d43218f87c>, 15. април 2025.

72 К. Kremens, *op. cit.*

5. ЗАКЉУЧАК

Овај рад имао је за циљ да покаже какав је однос илибералних режима према правосуђу. То је учињено једном „студијом случаја“ – на примеру тужилаштва у Пољској. Ова земља је изабрана као пример, јер велики део науке стоји на становишту да је реч о типичној илибералној демократији. Такав закључак произлази из свих „потеза“ власти у Пољској између 2015. и 2023. године. Наиме, нема никакве дилеме да илиберална демократија може да успе тек ако буду уништене оне институције које су темељ заштите начела поделе власти и владавине права – уставни суд и правосуђе.

Тужилаштво је изабрано као пример јер је реч о делу правосуђа око којег нема јединственог консензуса о његовом положају. Наиме, док је јасно да судство мора и треба да буде независно, обично се истиче да су тужилаштва самостална, те да су у извесном смислу везана за извршну власт. Међутим, из анализе коју смо спровели произлази да је реч о помало застарелој тврдњи и да је јасно да постоји јасна тенденција ка јачању положаја тужилаштва тиме што би се инсистирало на његовој независности по угледу на судство. Таква потреба произлази из чињенице да задатак тужилаштва није само да гони учиниоце кривичних дела, већ да својим активностима доприноси свеукупном очувању поретка владавине права.

Зато је и било важно доношење Закона од 2016. године који је очигледно кренуо потпуно супротним путем од уочених тенденција и то пре свега спајањем функција министра правде и главног државног тужиоца. То је, разумљиво, наишло на осуду од стране ЕУ и ВК, али анализа свих промена је показала још једну значајну опасност коју са собом носе илиберални режими. Они, наиме, нису аутократски и често не прибегавају мерама које би представљале очигледно уништавање неких институција, већ су склони да реформе које спроводе представе као вољу народу која истовремено одговара ономе што је за њих национални или уставни идентитет. Отуда, они задржавају привид демократичности, али је то демократија без икаквих слобода.

Јасно је, међутим, да се промене врше искључиво из личног интереса одржања на власти. Тако, видели смо да су неки делови Закона од 2016. године били такви да омогућавају легализацију ранијих незаконитих поступака. Истовремено, степен независности свих институција, које су независне баш зато да би створиле простор слободе од утицаја извршне власти, све више се сужава.

Овај пример је опет показао да демократски механизми могу често да послуже да се сама демократија уруши. Међутим, нема дилеме да је реакција међународне заједнице и међународних организација веома важна. Такође, јасно је да је постизање консензуса међу државама о појединим питањима као што је начелни положај тужилаштва преко потребно као брана трансформацији либерално-демократских режима у илибералне. Премда су бројна међународна тела склона врло изнијансираним ставовима, јасно је да треба

ићи у правцу веће независности тужилаштва како би се спречили утицаји извршне власти. Коначно, треба подсетити да је пут ка „добром решењу“ увек дужи него пут ка урушавању достигнутих вредности.

ЛИТЕРАТУРА

- Gliszczyńska-Grabias A., Sadurski W., “Is It Polexit Yet? Comment on Case K 3/21 of 7 October 2021 by the Constitutional Tribunal of Poland”, *European Constitutional Law Review*, 1/2023.
- Drinóczi T., Bień-Kacala A., *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2022.
- Dorsen N. et al., *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials*, West Academic Publishing, Saint Paul, 2022.
- Zakaria F., “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, 6/1997.
- Craig P., De Búrca G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Seventh edition, Oxford University Press, New York, 2020.
- Kremens K., Jasiński W., “The Prosecution Service in the Polish Legal System”, *DPCE Online*, 1/2024.
- Kremens K., “Charting Change”, *Verfassungsblog*, <https://doi.org/10.59704/1d21bc5b6c3d22cc>, 15. април 2025.
- Маринковић Т., *Расљрава о љраву на слободне изборе*, Досије студио, Београд, 2019.
- Марковић Р., *Усљавно љраво*, Правни факултет у Београду – Досије студио, Београд, 2015.
- Pappas T., “Populism as Democratic Illiberalism”, *The Oxford Handbook of Illiberalism* (ed. Marlène Laruelle), Oxford University Press, New York, 2024.
- Петров В., *Усљавно љраво*, Правни факултет у Београду, Београд, 2024.
- Петров В., „Контролна листа владавине права и њен утицај на правосудну реформу у Србији“, *Зборник радова 36. сусрећја Кољаоничке школе љриродној љрава Слободан Перовић, љом III* (ур. Ј. Перовић Вујачић), Копаоничка школа природног права – Слободан Перовић, Београд, 2023.
- Поповић Д., *Савремене демократије љод налећом љојулизма*, Досије студио, Београд, 2023.
- Sadurski W., *Poland’s Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2019.
- Sajó A., *Ruling by Cheating: Governance in Illiberal Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.
- Станић М., *Судски савећји – сасљав и надлежностји широм Евроље*, Институт за упоредно право, Београд, 2022.
- Scheppele K. L., “Blinded by Legality”, *Verfassungsblog*, <https://doi.org/10.59704/15d128d43218f87c>, 15. април 2025.

ОСТАЛИ ИЗВОРИ

- Consultative Council of European Prosecutors (CCEP), Opinion No. 19, <https://rm.coe.int/opinion-no-19-2024-of-the-ccpe/1680b25297>, 19. април 2025.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCEP), Opinion No. 18, <https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-final/1680ad1b36>, 19. април 2025.
- Consultative Council of European Prosecutors (CCEP), Opinion No. 9, <https://rm.coe.int/168074738b>, 15. април 2025.
- Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2000)19, <https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/2000/en/31721>, 15. април 2025.
- Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2012)13, https://www.ecml.at/Portals/1/documents/CoE-documents/CMRec2012-13_quality_EN.pdf?ver=2016-11-29-113145-700, 15. април 2025.
- Court of Justice of European Union (CJEU), European Commission v. Republic of Poland, Case C-619/18, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0619>, 21. април 2025.
- European Court of Human Rights (ECHR), Kolevi v. Bulgaria, application No. 1108/02, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-95607%22%7D>, 15. април 2025.
- European Court of Justice (ECJ), Parti écologiste “Les Verts” v. European Parliament, No. Case 294/83.
- Polish Constitutional Tribunal, Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union, No. K 3/21, October 7, 2021, <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>, 15. април 2025.
- Regulation Implementing Enhanced Cooperation on the Establishment of the European Public Prosecutor’s Office No. 2017/1939, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939>, 15. април 2025.
- Venice Commission, Opinion 892/2017 on the Act on the Public Prosecutor’s Office, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)028-e), 15. април 2025.
- Venice Commission, Opinion on the Draft Amendments to the Law on the Public Prosecutor’s Office 2024, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)034-e), 15. април 2025.
- Venice Commission, Rule of Law Checklist, Study No. 711/2013, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e), 15. април 2025.
- White Paper on the Reform of the Polish Judiciary, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/mar/pl-judiciary-reform-chancellor-white-paper-3-18.pdf>, 15. април 2025.

Aleksandar Cvetković*

THE POSITION OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN POLAND – AN EXAMPLE OF THE FUNCTIONING OF ILLIBERAL DEMOCRACIES

Summary

This paper examines the position of the public prosecutor's office in Poland within the broader context of the transformation from liberal to illiberal democracy. The author argues that, following the rise to power of the Law and Justice Party (PiS) in 2015, systemic changes were introduced that seriously undermined the rule of law, particularly in the judiciary and prosecution. Special attention is given to the 2016 Public Prosecutor's Office Act, which merged the roles of Minister of Justice and Prosecutor General, significantly increasing political influence over the prosecution service. The paper analyzes the critical opinions of the Venice Commission from 2017 and 2024, and reviews the new government's efforts to implement reforms aligned with rule of law standards. The aim is to demonstrate how illiberal regimes exploit the formal institutions of liberal democracy to erode its foundations, and to highlight the vital role of prosecution services in safeguarding democratic values.

Key words: public prosecutor's office, prosecutorial autonomy, prosecutorial independence, illiberal democracy, Poland.

* Teaching Assistant, University of Belgrade – Faculty of Law, ORCID: 0009-0008-6426-5610, aleksandar.cvetkovic@ius.bg.ac.rs.