

ПОСТУПАК ИЗБОРА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА РЕГИОНА

Апстракт: Поступак избора јавних тужилаца у Републици Србији је измењен доношењем нових прописа. Начин на који се бирају јавни тужоци, почевши од основног нивоа, па надаље, као и услови које кандидати требају да испуне да би обављали ову сложу функцију, морају не само бити строго прописани, на начин да не омогућавају различитим друштвеним групама моћи да утичу на избор јавних тужилаца, већ поступак мора бити једнак за све и транспарентан. Јавни тужоци у Републици Србији однедавно имају посебно прокламовану самосталност, не само законом, већ и Уставом, те избор јавних тужилаца мора да гарантује њихову самосталност, која је неопходна како би несметано, у складу са законом и другим прописима, обављали своју дужност и функцију. У овом раду размаћраћемо услове и начин избора јавних тужилаца у Републици Србији, али и у суседним земљама.

Кључне речи: јавни тужилац, избор, самосталност, услови, закон.

1. УВОД

Јавно тужилаштво је посебан државни орган Републике Србије и његова организација и надлежност уређује се Уставом и Законом о јавном тужилаштву.¹ Чланом два Закона о јавном тужилаштву прописано је да је јавно тужилаштво јединствен и самосталан државни орган који гони учесници кривичних дела и других кажњивих дела и врши друге надлежности, којима се штити јавни интерес одређен законом, а своје надлежности

* Јавни тужилац Другог основног јавног тужилаштва у Београду, stevancevicjelena@yahoo.com. Ставови изнети у овом раду представљају личне ставове аутора, а не државног органа у којем је запослена.

1 Закон о јавном тужилаштву – ЗЈТ, Службени гласник РС бр. 10/23.

врши на основу Устава, потврђеног међународног уговора, закона, прихваћених правила међународног права и другог општег акта, донетог у складу са законом.

Самосталност јавног тужилаштва прописана је Законом и наведено је да нико изван јавног тужилаштва не може утицати на јавно тужилаштво и носиоца јавнотужилачке функције у поступању и одлучивању у поједином предмету. Такође, чланом шест Закона прописана је забрана непримереног утицаја на носиоца јавнотужилачке функције у вршењу његове функције, а у ставу три наведеног члана и обавеза јавног тужиоца да одбије радњу која представља непримерени утицај на самосталност у раду јавног тужилаштва, као и да пријави такав утицај Високом савету тужилаштва.

„Јавно тужилаштво се не дефинише као независно, већ само као самостално, што је донекле и логично и из чега следи његова начелно изражајнија веза са извршном влашћу, али без обзира на то, извршна власт се мора принципијелно уздржавати од директног деловања на јавна тужилаштва, исто као што се и јавни тужиоци иако нису начелно означени као независни субјекти морају одупирати свим покушајима да се на њих утиче, те заиста деловати самостално.“² Са овим становиштем смо сагласни донекле, јер сматрамо да се извршна власт мора у сваком погледу суздржати од утицаја на јавно тужилаштво. Такође, слажемо се са професором Шкулићем у делу да би у пракси између „самосталности“ и „независности“ морала постојати изразита сличност.³

Управо начин избора јавних тужилаца одређује каснији положај јавног тужиоца, те је неопходно да избор буде такав да гарантује самосталност и вршење јавнотужилачке функције само у складу са Уставом и Законом, уз искључење било каквих утицаја на рад тужиоца, спољних или унутрашњих.

Избор јавних тужилаца и услови за његово спровођење регулисани су у више правних аката Републике Србије. Ступањем на снагу новог Закона о јавном тужилаштву, положај јавних тужилаца је претрпео значајне измене.⁴ Навели смо да је питање избора јавних тужилаца од велике важности, јер уколико избор јавних тужилаца није транспарентан, ако се не заснива на објективним критеријумима, који би се правилно ценили од стране изборног тела, а у Републици Србији то је Високи савет тужилаштва, онда не можемо ни говорити о стварној самосталности јавног

2 М. Шкулић, *Кривично процесно право*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2020, 110.

3 *Ibidem*.

4 Више о претходном уређењу и развоју јавнотужилачке структуре види: Г. Илић и М. Матић Бошковић, *Јавно тужилаштво у Србији – Историјски развој, међународни стандарди, уредни модели и изазови модерној друштва*, Институт за криминалошка и социјолошка истраживања, Београд, 2019. и М. Везенковић Ристић, *Положај јавног тужиоца у реформисаном кривичном процесу Србије*, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш, 2019.

тужиоца. Посао који обавља јавни тужилац у великој мери је сложен и подразумева објективно и непристрасно поступање приликом вршења функције, те избор мора бити такав, да омогући кандидатима са највећим искуством и интегритетом, који су се годинама усавршавали и обучавали за овај посао, да буду изабрани.

Законом о јавном тужилаштву и подзаконским акатима које ћемо обрадити, одређени су општи и посебни услови за избор јавних тужилаца. Упоредном анализом различитих правних система, утврдићемо на који начин је то регулисано у земљама региона, а потом ћемо бити у могућности да изведемо закључак, који систем показује највећи степен објективности приликом спровођења избора јавних тужилаца.

Пре него обрадимо поступак избора и услове у нашој земљи, неопходно је да се осврнемо на структуру Високог савета тужилаштва (у даљем тексту ВСТ), који би требало да јемчи самосталност јавног тужилаштва, Врховног јавног тужиоца, главног јавног тужиоца и јавног тужиоца. У оквиру своје надлежности ВСТ остварује сарадњу са Високим саветом судства, органом Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или градске општине, јавном службом, имаоцем јавних овлашћења, физичким и правним лицима као и правосудним саветом друге државе и међународним организацијама. ВСТ има једанаест чланова и то пет јавних тужилаца које бирају носиоци јавнотужилачке функције, четири истакнута правника које бира Народна скупштина, док су Врховни јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе (министар правде), чланови по положају.

У пракси се као проблем може јавити као спорно питање избор чланова, истакнутих правника. Ова лица би требало да су дала посебан допринос правној науци, струци или правосудном систему и као таква да гарантују додатну објективност у поступку избора јавних тужилаца или у раду по осталим питањима којима се ВСТ бави. Међутим, како Народна скупштина бира означене чланове, а Народну скупштину чине посланици који су делегирани преко својих политичких странака, може се довести у питање легитимитет ових чланова.

Додатни проблем може бити када истакнуте чланове не изабере Народна скупштина Републике Србије, већ то учини посебна комисија.⁵ Овакав избор чланова, истакнутих правника се може рефлектовати на рад ВСТ, посебно приликом спровођења избора јавних тужилаца, који могу бити и пролонгирани услед неслагања чланова Савета око појединих питања.

5 Члан 51 Закона о Високом савету тужилаштва прописује да ако Народна скупштина не изабере све чланове Савета који се бирају у року из члана 50 став 2 овог Закона, преостале чланове Савета између свих кандидата, који испуњавају услове за избор бира Комисије коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова, у року од 30 дана од дана истека рока за избор од стране Народне скупштине.

2. РЕПУБЛИКА СРБИЈА

Када је дошло до промене Закона о јавном тужилаштву у Републици Србији, који је морао да се синхронизује са изменама Устава,⁶ донет је један сет подзаконских аката који уређују не само рад ВСТ, већ и поступак избора јавних тужилаца. Најважнији акти поред закона, представљају Закон о Високом савету тужилаштва,⁷ као и Пословник о раду Високог савета тужилаштва.⁸ Један од најважнијих аката који се примењује приликом избора је Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата и поступку за избор главног јавног тужиоца и јавног тужиоца и предлагање кандидата за избор Врховног јавног тужиоца.⁹

Услови за избор и поступак избора носилаца јавнотужилачке функције прописани су Законом о јавном тужилаштву од члана 80 до члана 98, а јавног тужиоца бира ВСТ на јавној седници, која се уживо преноси. У овом раду фокусираћемо се на поступак и услове за избор јавних тужилаца, не и Врховног јавног тужиоца или главних јавних тужилаца.

Прописани су општи услови, те за јавног тужиоца може бити изабран држављанин Републике Србије, који испуњава опште услове за рад у државном органу, који је завршио Правни факултет, положио правосудни испит и који је стручан и достојан за вршење јавнотужилачке функције. Чланом 82 прописано је потребно радно искуство за главног јавног тужиоца и јавног тужиоца, те се подразумева да кандидат има одређени број година радног искуства у правној струци, после положеног правосудног испита, па је за основног јавног тужиоца потребно три године рада у правној струци након положеног правосудног испита, за вишег јавног тужиоца шест година, за апелационог девет година, као и једанаест година за јавног тужиоца Врховног јавног тужиоца.

Произилази да је домаћи законодавац одредио број година радног стажа у правној струци, након положеног правосудног испита, као један од услова за аплицирање на неку од позиција у основним, вишим и другим јавним тужилаштвима. Остали услови су стручност, оспособљеност и достојност који су дефинисани чланом 83 Закона, а наведено је да се ове особине оцењују код сваког кандидата кроз критеријуме и мерила, док је поступак избора уређен од члана 26 до члана 42 наведеног Правилника.

Овим Правилником одређена је улога петочлане комисије са посебним надлежностима у поступку избора, између осталог, она обавља разговор са кандидатима, вреднује стручност и оспособљеност кандидата, проверава да

6 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* бр. 98/2006 и 115/2021.

7 Закон о Високом савету тужилаштва, *Службени гласник РС* бр. 10/23.

8 Пословник о раду Високог савета тужилаштва, *Службени гласник РС* бр. 63/23.

9 Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата и поступку за избор главног јавног тужиоца и јавног тужиоца и предлагање кандидата за избор Врховног јавног тужиоца, *Службени гласник РС* бр. 37/24.

ли кандидати испуњавају прописане услове и слично. Ову комисију не треба мешати са административном комисијом, која је трочлана и утврђује благовременост, дозвољеност и потпуност поднетих пријава и има техничку улогу.

Након расписивања јавног огласа, од стране комисије прибављају се подаци и мишљења о кандидатима, а потом се обавља разговор, који се аудио и видео снима и чува у архиви ВСТ, кандидати се бодују, петочлана комисија доставља предлог ранг листе кандидата, потом Савет саставља ранг листу кандидата за избор, која се објављује на интернет страници ВСТ и након тога доноси одлуку о избору кандидата на функцију.

Данас не постоји право приговора на ранг листу, које је раније било, а пре измена прописа, што је онемогућило кандидате да се користе правним средствима пре одлуке ВСТ, односно њеног објављивања. Због чега је неопходно постојање правног лека у почетним фазама одлучивања ВСТ објаснићемо.

Основни проблем по мишљењу аутора јавља се у најскоријој пракси Високог савета тужилаштва. Наиме током 2023., 2024. и почетка 2025. године запажено је да се на појединим изборима (на пример избору за јавне тужиоце Вишег јавног тужилаштва у Београду који су спроведени током 2023. и 2024. године, као и на изборима за Прво, Друго и Треће основно јавно тужилаштво у Београду који је спроведен у фебруару 2025. године) кандидати не бирају према редоследу који је формиран ранг листом. Примера ради уколико се бира десет тужилаца, а пријавило се тридесет, Савет није у обавези да изабере првих десет ранжираних кандидата, већ може да изабере и кандидате са последњих места, али не и кандидата са врха листе. Напомињемо да су кандидати ранжирани управо према оцени различитих критеријума, те је јасно да кандидати на врху ранг листе у знатно већем обиму испуњавају услове за избор. Закључујемо да уколико се не бирају најбоље ранжирани кандидати, поставља се питање релевантности и потребе постојања ранг листе.

Уколико сагледамо домаће прописе и њихову садржину, закључујемо да се за јавне тужиоце могу бирати лица која нису из јавнотужилачке структуре, правосуђа, или нису полазници Правосудне академије, уколико успешно савладају испите за кандидате који се први пут бирају, на шта су обавезни и кандидати који долазе из правосуђа, тужилачки и судијски помоћници који се први пут бирају на функцију јавног тужиоца. Наведено је могуће не само када се ради о конкурсима за основна јавна тужилаштва, већ и за тужилаштва вишег ранга.

Мишљења смо да је потребно дати предност кандидатима који свој радни век започињу и проводе у јавном тужилаштву, али и кандидатима који долазе из правосуђа, јер свакодневно обављају послове који су повезани са пословима јавног тужиоца. Сматрамо да је неопходно постојање правног лека пре доношења одлуке ВСТ, попут приговора, са кратким роковима за изјављивање и решавање по истом, приликом формирања ранг листа. Потребно је да чланови ВСТ буду обавезани редоследом кандидата на ранг листи, или да се пропише максимална разлика у бодовима, између изабраног кандидата и боље ранжираног кандидата, или бар проширити

критеријуме за бодовање приликом избора, јер овако постављени услови за избор јавних тужилаца у нашој земљи, омогућавају избор и кандидата са мање искуства, односно мање оспособљених за обављање функције.

3. РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА

Посматрајући правни систем и устројство јавног тужилаштва у Републици Хрватској, односно државних одвјетништва,¹⁰ закључујемо да је систем избора претрпео велике измене приликом усаглашавања са прописима Европске уније. Државно одвјетништво¹¹ је устројено чланом 121 Устава Републике Хрватске¹² као самостално, независно правосудно тело (овде запажамо да је хрватски законодавац прописао самосталност и независност). Сматрамо да од важнијих прописа треба поменути Закон о државном одвјетништву,¹³ као и Закон о Правосудној академији.¹⁴

У Републици Хрватској изборни орган је Државноодвјетничко веће (у даљем тексту Веће), уређено чланом 121а Устава Републике Хрватске, док је Законом о Државноодвјетничком већу¹⁵ проширен делокрут послова које обавља Веће, са допунама из 2022. године. Веће има једанаест чланова и то седам из реда заменика јавних тужилаца (државних одвјетника), док су преостали чланови професори универзитета, Правног факултета и представници Државног сабора, односно Парламента. Веће је кључни орган приликом доношења одлуке која лица ће обављати функцију јавног тужиоца (Република Хрватска задржала је концепт заменика јавног тужиоца, који је доскора постојао у нашем правном систему).

Услови за избор - именовање прописани су чланом 51 Закона о Државноодвјетничком већу, те се заменици државних одвјетника (јавних тужилаца) именују на начин, под условима и у поступку којим се осигурава њихова стручност, самосталност и достојност за обављање јавнотужилачке дужности, па је прописано у ставу два да се за јавног тужиоца може изабрати хрватски држављанин, који има положен правосудни испит и испуњава услове прописане Законом.

10 Види више о институцијама Републике Хрватске и јавном тужилаштву: D. Krapac, *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*, Narodne novine, Zagreb, 2020.

11 Види више о уређењу јавних тужилаштва у Републици Хрватској: <https://dorh.hr/hr>, 20.03.2025. године.

12 Устав Републике Хрватске, *Народне новине* бр. 56/1990, 135/1997, 8/1998 - службени прочишћени текст, 113/2000 - службени прочишћени текст, 124/2000, 28/2001, 41/2001 - службени прочишћени текст, 76/2010, 85/2010 - службени прочишћени текст, 5/2014.

13 Закон о државном одвјетништву, *Народне новине* бр. 51/2001, 58/2006, 16/2007, 20/2007, 146/2008, 76/2009, 153/2009, 116/2010, 145/2010, 57/2011, 130/2011, 72/2013, 148/2013, 33/2015, 82/2015, 67/2018, 21/2022.

14 Закон о Правосудној академији, *Народне новине* бр. 153/2009, 127/2010, 82/2015, 52/2019, 30/2023.

15 Закон о Државноодвјетничком већу, *Народне новине* бр. 67/2018, 126/2019, 80/2022.

Чланом 52 Закона прописани су услови за избор у јавна тужилаштва, те је тако наведено да се за заменика општинског државног одвјетника (то би у нашем систему било једнако јавном тужиоцу у основном јавном тужилаштву), може именовати особа која је завршила Државну школу за правосудне дужноснике,¹⁶ док за заменика жупанијског јавног тужиоца (у нашем систему то је најближе јавним тужиоцима у вишим јавним тужилаштвима), може бити именована особа која је обављала правосудну дужност најмање десет година. Прописано је да се за заменика главног јавног тужиоца (код нас јавних тужилаца у Врховном јавном тужилаштву) може изабрати лице које је као вршилац дужности у правосудним телима обављало правосудну функцију најмање петнаест година, или је исто толико година било адвокат, јавни бележник, професор правних наука, које има положени правосудни испит и најмање петнаест година радног искуства након положеног правосудног испита, односно угледни правник са положеним испитом и најмање двадесет година радног искуства, који се доказао својим стручним деловањем, на одређеном правном подручју и стручним и научним радовима.

Поступак именовања заменика државних одвјетника (јавних тужилаца) уређен је од члана 55 до члана 57 Закона о Државноодвјетничком већу и започиње када се укаже потреба за замеником јавног тужиоца у одређеном тужилаштву, о чему се обавештава Врховни јавни тужилац, односно Главни државни одвјетник Републике Хрватске. Чланом 56 Закона наведено је да за заменике општинских државних одвјетника, Веће именује кандидате који су завршили Државну школу за правосудне дужноснике и тај избор мора бити утемељен на завршној оцени коју су кандидати добили у Државној школи, као и оствареним бодовима на разговору према утврђеном редоследу кандидата.

Ставом седам члана 56 Закона прописано је да на темељу бодова остварених завршном оценом у Државној школи и на разговору, Веће утврђује редослед кандидата и објављује га. Веће ће именовати заменика државног одвјетника између највише 10 кандидата који су остварили највећи број бодова, с тим што разлика између изабраног кандидата и кандидата са највећим бројем бодова не сме бити већа од 10 бодова. У ставу осам цитираног члана, прописано је да се пре доношења одлуке о именовању, кандидати са највећим оствареним бројем бодова, упућују на психолошко тестирање, а уколико неки од кандидата не прође овај тест, Веће о томе обавештава и подноси захтев обавештајној агенцији за темељну сигурносну проверу.

Другачији је поступак за избор заменика жупанијских тужилаца, који је описан у члану 57. Наиме, Веће претходно тражи оцену обављања функције, а када утврди број бодова и редослед кандидата, рангира кандидате, потом позива на разговор који се бодује, а збрајањем укупног броја бодова

16 Види више о томе: M. Škorić и E. Karas-Ivišević „Uloga Državnoodvjetničkog vijeća u izboru zamjenika državnih odvjetnika – kritička analiza razvoja normativnog okvira i nedostataka strategije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 5/2023, 816–819.

формира се листа која се објављује на страници Већа. Наведено је да ће Веће именовати заменика између највише десет кандидата који су остварили највећи број бодова, с тим што разлика између изабраног кандидата и оног са највећим бројем бодова, не сме бити већа од десет бодова.

Хрватски законодавац је препознао потребу за специјализацијом кадрова како за општинска тужилаштва, кроз Државну школу (у нашем систему постоји Правосудна академија, али и јавнотужилачки сарадници, који полажу писмени испит), тако и за жупанијска тужилаштва, где је прописано да кандидати морају имати по десет година искуства у обављању правосудне функције. На овај начин је стављен акценат на потребу константног рада и усавршавања, након избора за општинског тужиоца и тек протеклом десет година, постоји могућност конкурисања на избору за жупанијског тужиоца.

Поступак избора јавних тужилаца и нормативни оквир у Републици Хрватској се константно мењао од 2009. године, као и улога Већа у том поступку. Управо је поред овако прописаних услова хрватски законодавац после рангирања кандидата, прописао да Веће доноси одлуку о избору међу најбоље ранжираним кандадатурама, као и да разлика између изабраног и најбоље ранжираног кандидата не може да буде већа од 10 бодова.

У Републици Србији овај услов нажалост не постоји, јер је довољно да лице положи правосудни испит и да има шест година радног искуства у правној струци, да би био биран за вишег јавног тужиоца. Сматрамо да овако широко постављени услови за избор у нашој држави нису охрабрујући за вршиоце правосудних функција, јер се у довољној мери не цени чињеница да је неко лице свакодневно обављало правосудну функцију или јавнотужилачки посао, а постоји могућност да се предност приликом избора да кандидату ван правосудја, или кандидату који је тек почео да обавља функцију у јавном тужилаштву, што поставља питање и постојање утицаја различитих друштвених структура на избор јавних тужилаца.

4. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

Босна и Херцеговина је држава са сложеним правним системом, јер у једној држави постоје четири различита правна уређења.¹⁷ Међутим, анализом прописа произилази да је поступак избора главних јавних тужилаца, њихових заменика и јавних тужилаца јединствен на територији Босне и Херцеговине, те се тужиоци у ентитетима, кантонима, држави и окрузима бирају према истим правилима.¹⁸

17 О положају тужилаца и организацији јавних тужилаштва у Босни и Херцеговини види више: О. Буржанин и Љ. Лаловић, *Могул 1 – Носиоци правосудних функција и друштво*, <https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/2985>, 20.03.2025. године.

18 Више о уређењу судова и тужилаштва у Босни и Херцеговини види на интернет страници Високог судског и тужилачког већа Босне и Херцеговине <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141>, 20.03.2025. године.

Најважнији акти који се примењују приликом именовања судијских и тужилачких функционера у Босни и Херцеговини су Закон о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине,¹⁹ као и Пословник Високог судског и тужилачког вијећа Босне и Херцеговине.²⁰

Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине (у даљем тексту ВСТВ) је самостални орган Босне и Херцеговине који има задатак да осигура независно, непристрасно и професионално правосуђе. ВСТВ чини петнаест чланова и састав је ближе означен у члану 4 Закона. У члану 17 Закона наведена је надлежност већа, које између осталог, именује главне јавне тужиоце, заменике главног јавног тужиоца и тужиоце у свим тужилаштвима на државном, ентитетском, кантоналном и окружном нивоу у Босни и Херцеговини, укључујући и Брчко дистрикт.

Чланом 21 прописани су општи услови за вршење дужности, односно да особа мора бити држављанин Босне и Херцеговине, интелектуално и физички способна да обавља судијску или тужилачку дужност, да има диплому правног факултета, положен правосудни испит, а изузетно да има положен правосудни испит у периоду од 06.04.1992. године до 31.03.2004. године у некој од држава која је раније била део Социјалистичке Федеративне Републике Југославије или да је вршила дужност тужиоца или судије у наведеном периоду. Посебно су прописане способности чланом 22 Закона, те да се судије и тужиоци одликују професионалном непристрасношћу, високим моралним квалитетима и доказаним стручним способностима, да имају одговарајућу обуку и стручну спрему. Запажамо да је у овом правном систему појам општих услова за избор додатно дефинисан, за разлику од осталих правних система које анализирамо.

У вези са посебним условима²¹ које кандидати морају да испуњавају, прописано је да главни тужиоци и заменици главног тужиоца у Тужилаштву Босне и Херцеговине, морају имати најмање осам година искуства као судије, тужиоци, адвокати или друго релевантно правно искуство, након положеног правосудног испита и доказане руководеће и организационе способности битне за рад тог тужилаштва, а бирају се на мандат од шест година и могу бити поново именовани. Тужиоци морају имати најмање пет година искуства као тужиоци, судије, адвокати, или на раду у сличним правним пословима и они се именују на мандат неограниченог трајања.

У вези са условима за Тужилаштво Републике Српске и Тужилаштво Федерације Босне и Херцеговине²² прописани су исти услови, као и за преходне позиције. Чланом 31 наведени су услови за окружна и кантонална

19 Закон о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине, *Службени њасник БиХ* бр. 25/2004, 93/2005, 48/2007, 15/08, 63/2023, 9/2024 и 50/2024.

20 Пословник Високог судског и тужилачког вијећа Босне и Херцеговине, *Службени њасник БиХ* бр. 55/13, 96/13, 46/14, 61/14, 78/14, 27/15, 46/15, 93/16, 48/17, 88/17, 41/18, 64/18, 12/21, 26/21, 35/21, 68/21, 1/22, 26/23, 83/23, 9/24, 27/24 и 72/24.

21 Члан 29 Закона о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине.

22 Члан 30 Закона о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине.

тужилаштва, те је потребно пет година радног искуства након положеног правосудног испита и то је услов неопходан за главне тужиоце и њихове заменике, а за тужиоце је неопходно најмање три године и њихов мандат је неограничен. Чланом 32 прописани су услови за главне тужиоце, заменике и тужиоце Брчко дистрикта Босне и Херцеговине који су исти као и услови потребни за тужилаштво описано у члану 31 Закона.

Закључујемо да су положаји главног јавног тужиоца и његових заменика временски ограничени, али да се иста лица могу поново бирати на ту позицију, док су мандати тужилаца стални.

У поглављу пет од члана 35 закључно са чланом 46 Закона уређен је поступак именовања, с тим што ВСТВ својим Пословником о раду ту процедуру додатно уређује. Наиме, формира се од стране председника ВСТВ, Подвеће²³ за предлагање кандидата за сва упражњена места у судовима и тужилаштвима на територији Босне и Херцеговине и чланом 43 одређени су критеријуми за именовање, односно избор. Подвеће може спровести квалификационо тестирање кандидата у писаној форми, с тим што је овај тест намењен лицима која долазе из других правних области, а након тога се обавља разговор са кандидатима.

Пословником ВСТВ Босне и Херцеговине уређује се организација и начин рада ВСТВ, поступак избора тужилаца и судија итд. Чланом 37 Пословника наведено је да конкурсна процедура траје најдуже четири месеца, а уколико се не заврши у наведеном року о тиме се обавештава ВСТВ, ради предузимања мера и убрзања наведеног, што није посебно прописано актима Републике Србије, па се може догодити да конкурси за избор трају и преко једне године.

Као што је наведено, формирају се подвећа и могуће је образовати четири подвећа у зависности од тужилаштва за које се аплицира. Пословник детаљно уређује процедуру избора судија и тужилаца, као и распоне бодова за тужиоце и судије, с обзиром на то да се поједини критеријуми посебно бодују што је описано од члана 54 закључно са чланом 56 Пословника, са утврђеном формулом за бодовање оцене рада, након чега се врши рангирање.

Пословник је прописао минималан успех у конкурсној процедури како би кандидат био предложен за избор за одређене позиције. Наведени начин сматрамо изразито објективним и правилним, како би се обезбедило да најбољи кандидати буду највише ранжирани за избор за поједине позиције. Минимални број бодова за избор у домаћем законодавству није прописан, а мишљења смо да би требало.

Из горе наведеног произилази да је страни законодавац препознао потребу да у овако сложенем правном систему уједначи критеријуме за избор тужилаца и судија, јер је формирано заједничко веће које врши избор.

У домаћем систему, функције су сталне и не спроводе се посебно избори за заменике главних јавних тужилаца, већ се исто регулише годишњим

23 Члан 37 Закона о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине.

распоредом рада у Тужилаштву. Поступак бодовања приликом избора у Босни и Херцеговини је изузетно сложен, али та сложеност доприноси објективности приликом рангирања, а потом и избора.

5. ЦРНА ГОРА

Поступак избора јавних тужилаца у Црној Гори се разликује од избора јавних тужилаца у Републици Србији. Наглашавамо да се у Црној Гори користи термин државни тужилац²⁴ уместо јавни тужилац, а њихов положај је регулисан Уставом, Законом о Државном тужилаштву и Пословником Тужилачког савета.

Избор државних тужилаца у Црној Гори врши Тужилачки савет²⁵ чије су надлежности одређене законом и Уставом. Између осталог, поред надлежности које су одређене Уставом Црне Горе,²⁶ који дефинише надлежности Тужилачког савета, од којих су најважније избор и разрешење државних тужилаца, у члану 37 Закона о Државном тужилаштву²⁷ означене су и друге надлежности Тужилачког савета.

У члану 49 цитираног Закона прописани су општи услови за избор државних тужилаца, односно да је лице завршило правни факултет и положило правосудни испит, али и да испуњава опште услове за рад у државном органу. Посебни услови за избор су прописани у члану 50 Закона, те је између осталог наведено да за државног тужиоца у основном државном тужилаштву може бити бирано лице које је након положеног правосудног испита радило најмање две године као саветник у државном тужилаштву, или суду, или као адвокат, нотар, заменик нотара или професор правних наука или најмање четири године на другим правним пословима (чиме је направљена дистинкција и посебно цењено искуство у правосудју), док се за државног тужиоца у вишем државном тужилаштву може бирати лице

24 О перцепцији грађана о државном тужилаштву у Црној Гори види више: OSCE – Defacto consultancy, *Перцепција државног тужилаштва у Црној Гори*, OSCE, Подгорица, 2023.

25 Састав Тужилачког савета одређен је чланом 18 Закона о Државном тужилаштву и њега чини председник и десет чланова, од чега су пет чланова државни тужиоци који имају сталну функцију и најмање пет година радног искуства у обављању јавнотужилачке функције, један из Врховног државног тужилаштва, један из Специјалног државног тужилаштва, из вишег и основног државног тужилаштва, два угледна правника који нису адвокати, један представник органа државне управе надлежан за правосудје којег именује министар правде, један угледни правник представник невладиних организација из области владавине права, један угледан правник из реда адвоката са најмање пет година радног искуства којег бира Скупштина на предлог Адвокатске коморе ЦГ.

26 Устав Црне Горе, *Службени лист ЦГ* бр. 1/2007 и 38/2013 – Амандмани I-XVI.

27 Закон о Државном тужилаштву, *Службени лист ЦГ* бр. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018, 76/2020, 59/2021, 54/2024.

које ради као државни тужилац или судија најмање шест година. Када се бирају државни тужиоци у основна државна тужилаштва, Тужилачки савет доноси одлуку према редоследу са ранг листе.²⁸ Након избора у основна државна тужилаштва, кандидат за државног тужиоца заснива радни однос на одређено време до доношења одлуке о избору и кандидати су дужни да заврше иницијалну обуку која се састоји од теоријског и практичног дела и траје дванаест месеци. Након тога кандидата, који задовољава и добио је оцену да задовољава на иницијалној обуци, Тужилачки савет бира за државног тужиоца у основно државно тужилаштво. Након наведеног долазимо и до критеријума за избор државног тужиоца на сталну функцију који су прописани у члану 69 Закона о државном тужилаштву.

Пословником Тужилачког савета прописан је поступак избора државних тужилаца који се први пут бирају и то од члана 38 закључно са чланом 51 Пословника. Поред пријаве на јавни оглас, полаже се писани тест, али се обавља и интервју са кандидатима. Након тога комисија за тестирање, након утврђивања оцене на писаном тесту и оцене интервјуа, утврђује просечан број бодова за сваког кандидата и на основу броја бодова се формира ранг листа. Наведеним Пословником прописан је и поступак избора државних тужилаца у државним тужилаштвима, који се бирају на сталну функцију, који поред јавног оглашавања одређује и интервју и утврђивање ранг листе.

Из цитираних одредби, закључује се да је овај законодавац, као и хрватски, препознао врло значајну и логичну ствар. Прописао је да се у више државно тужилаштво може бирати лице које је бар шест година обављало јавнотужилачку или судијску функцију (с тим што је хрватски законодавац овде прописао значајно дужи временски период од десет година), што значи да кандидати који претходно нису обаљали правосудну функцију, не могу ни конкурисати за јавног тужиоца у вишим јавним тужилаштвима.

Наиме, да би кандидат односно будући виши државни тужилац успешно обављао своју функцију на захтевном вишем нивоу, где постоји велики број комплексних кривичних дела, односно кривичних дела за која су прописане високе казне затвора, неопходно је да се кандидат обучи првенствено на основном нивоу, јер да би неко водио сложене истраге нпр. кривичних дела Тешког убиства или Силовања, мора спровести велики број истрага на основном нивоу, како би касније на најбољи могући начин одговорио на све процесне изазове, који се могу јавити током једног кривичног поступка. У наведеном случају, решење означено у закону Црне Горе, је према мишљењу аутора, много прихватљивије од решења у домаћем законодавству.

Међутим, мишљења смо да је домаћи законодавац правилно изменио раније постојећи рок провере од три године, односно сада одредио да је тужилачка функција стална од тренутка избора, те у нашој земљи не постоји период иницијалне обуке приликом првог избора, што свакако није на одмет, али је положај изабраних јавних тужилаца у нашој земљи, након првог избора, сталан.

28 Члан 62 Закона о Државном тужилаштву.

6. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

Уколико сагледамо решења која су донета у регионалним правним системима, закључујемо да су хрватски и црногорски законодавац препознали потребу да лимитирају кандидате који аплицирају у виша тужилаштва, на тај начин што су прописали одређен број година вршења правосудне функције, тужилачке или судијске након избора за основна тужилаштва. Хрватски законодавац је прописао обавезу изборног органа да именује кандидата међу десет најбоље ранжираних, као и то да уколико изабрани кандидат нема максималан број бодова, онда разлика између најбоље ранжираног и изабраног кандидата не може бити већа од десет бодова.

У Црној Гори, Босни и Херцеговини и Републици Хрватској постоји декларативна или прећутна обавеза да се изборна тела држе редоследа на ранг листи, што нажалост није обавезујуће за изборно тело у Републици Србији. Имајући у виду да су прописани критеријуми и мерила на основу којих се врши рангирање кандидата у Републици Србији, требало би да ранг листа обавезује чланове ВСТ приликом избора. Уколико се и десе нека одступања, таква одступања морају бити минимална и детаљно образложена, јер у супротном наведена листа нема стварну сврху и представља пуко поштовање форме приликом избора.

Чињеница да ВСТ није везан редоследом прописаним и установљеним ранг листом кандидата, која би требало да се формира на основу објективних мерила, поставља питање постојања ранг листе и зашто се кандидати уопште рангирају, уколико је могуће изабрати слабије ранжираног кандидата на место јавног тужиоца, чиме се обесмишљава целокупан поступак који претходи доношењу одлуке Савета.

Овакав приступ у Републици Србији није гарант објективног избора и као такав би требао бити измењен, јер једино на тај начин можемо говорити о правилном избору. Домаћи законодавац би требало да прихвати неки од модела који постоје у Хрватској и Црној Гори, односно обавезу да се на виша места бирају само кандидати који су одређени број година провели као носиоци правосудних функција, а да се од стране босанскохерцеговачког законодавца усвоји сложенији и детаљнији систем бодовања и оцењивања кандидата пре њиховог рангирања.

Приметно је да су новим Правилником у нашој држави донекле проширени основи за вредновање кандидата, међутим, то у пракси не значи много, када Савет није обавезан да изабере најбоље ранжиране кандидате.

7. АНАЛИЗА ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ VIII У-36/2024 ОД 26. 09. 2024. ГОДИНЕ

Високи савет тужилаштва је крајем јануара 2024. године донео 38 одлука о избору кандидата на места јавних тужилаца у Више јавно тужилаштво у

Београду. Овом приликом је ВСТ изабрао седам тужилачких помоћника и корисника почетне обуке на Правосудној академији, без самосталног искуства у обављању јавнотужилачке функције на основном нивоу, за јавне тужиоце у Вишем јавном тужилаштву у Београду, а да притом нису изабрани јавни тужиоци са вишегодишњим искуством на основном и вишем нивоу, чак и поједини кандидати који су претходно били упућени и врло успешно обављали функцију у Вишем јавном тужилаштву у Београду.

Поједини јавни тужиоци су се жалили на одлуке ВСТ и након одржане расправе, Уставни суд је одлуком број VIII У-36/2024 од 26.09.2024. године, усвојио жалбе и поништио седам одлука, које су се односиле на избор тужилачких помоћника и корисника почетне обуке на места јавних тужилаца у Вишем јавном тужилаштву у Београду.

Један од закључака Уставног суда био је да су у образложењима оспорених одлука, дати индивидуализовани разлози, због којих су наведени кандидати изабрани на јавнотужилачку функцију, али по оцени Уставног суда у конкретном случају дата образложења нису довољно темељно и чињенично образложена. Констатовано је да су Законом о јавном тужилаштву прописани општи и посебни услови које неко лице треба да испуњава, да би био изабрани носилац јавнотужилачке функције, у сагласности са начелом забране дискриминације, који омогућава да кандидати који никада раније нису радили у јавнотужилачкој структури или нису обављали ту јавну функцију буду бирани, али такве одлуке морају бити јасно и темељно образложене, што је у овом случају свакако изостало, а било је неопходно, посебно јер је предност дата кандидатима који раније нису обављали јавнотужилачку функцију.

Уставни суд се осврнуо и на то што су поред тужилачких помоћника на ова места изабрани и поједини корисници почетне обуке Правосудне академије, наводећи да је одредбама Закона о правосудној академији²⁹ предвиђена обавеза корисника да по завршеној академији конкуришу на места судије прекршајног суда, основног суда или јавног тужиоца основног јавног тужилаштва, међутим, имајући у виду одредбе Закона о јавном тужилаштву и могућност да конкуришу и на место вишег јавног тужиоца, таква одлука се морала образложити посебно.

Такође, закључено је да није постојала јединствена ранг листа за све кандидате, иако сам положај кандидата на ранг листи није одлучујући за избор (што је по мишљењу аутора један од кључних проблема са избором за јавне тужиоце у Републици Србији), те је нејасно на који начин је вршено упоређивање остварених бодова, односно добијених оцена кандидата и који су то објективни критеријуми и мерила били основ за конкретан избор.

Наведена одлука умногоме представља велики искорак и требала би да служи као корекција начињеним грешкама и повредама поступка које

29 Закон о правосудној академији, *Сл. гласник РС* бр. 104/2009, 32/2014 – одлука УС и 106/2015.

су учињене у означеном избору од стране ВСТ, али и један путоказ приликом бирања кандидата, како би будући избори били правилније спроведени. Прописивање услова, мерила, критеријума за избор јавних тужилаца не треба да буду само декларативног карактера, већ се наведени услови морају и суштински ценити.

8. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Основна начела поступка избора јавних тужилаца у Републици Србији требају да буду објективност, транспарентност и непристрасност.

Један од основних проблема приликом избора јавних тужилаца у Републици Србији је непостојање обавезе Високог савета тужилаштва да образложи из којих разлога није изабран одређени кандидат у односу на неког другог, нарочито уколико је неизабрани кандидат боље рангиран од изабраног кандидата. Уколико не постоји компарација кандидата и обавеза ВСТ да детаљно образложи разлоге због којих је једно лице изабрано, а друго није, не можемо говорити о потпуној транспарентности и објективности приликом избора јавних тужилаца.

Не споримо потребу да се примењује забрана дискриминације међу кандидатима, али та забрана дискриминације не може бити главни аргумент уколико се предност приликом избора поклони лицу, које је примера ради обављало правне послове у неком привредном друштву, са положеним правосудним испитом, који је држављанин Републике Србије и има потребан број година стажа у обављању правних послова и буде изабрано пре лица које је од почетка радног века у јавнотужилачкој структури, са знатно више искуства у обављању јавнотужилачких послова и бројним усавршавањима.

Верујемо да постоје мишљења да на места јавних тужилаца треба бирати и лица која никада раније нису обављала послове јавног тужиоца, али се са тиме не слажемо, јер то умногоме потиरे потребу за тужилачким помоћницима и обесхрабрује појединце да се укључе у јавнотужилачку структуру, јер постоји могућност да никада не обављају ову функцију или да дуго чекају избор. Најбоље место за стицање знања ради успешног обављања функције јесте јавно тужилаштво, а уколико не будемо бирали најспособније кандидате из јавнотужилачке, или правосудне структуре, нећемо охрабрити нове нараштаје, нити ћемо имати заинтересоване за обављање овог посла од почетка, јер за то неће бити мотивисани.

Јавни тужиоци се у Сједињеним Америчким Државама³⁰ бирају на локалним изборима, што додатно доприноси њиховом легитимитету и тужиоци током мандата раде на резултатима који ће им касније омогућити

30 Види више о упоредноправној анализи тужилаштва у Сједињеним Америчким Државама и Европи: G. Gillieron, *Public Prosecutors in the United States and Europe - A comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer, Cham, 2014.

евентуални поновни избор.³¹ Сматрамо да је за сада у нашем друштву, док се не повећа свест о положају и сложености послова које обавља јавни тужилац, али и његовој одговорности, прихватљивије да избор јавних тужилаца спроводи изборно тело, али уз потпуно поштовање принципа објективности и транспарентности, уз много детаљније прописане услове за избор, које би гарантовали одсуство било каквог утицаја на избор јавних тужилаца од стране различитих друштвених структура. Уколико се избори не спроводе на правилан начин, доводимо у питање будућу самосталност изабраног јавног тужиоца у његовом раду.

Уколико сагледамо све анализирани правне системе, сматрамо да би домаћи законодавац требало да имплементира правила која се односе на неопходност претходног обављања јавнотужилачке или судијске функције одређени број година на основном нивоу, пре конкурисања на позицију вишег јавног тужиоца као што је то законодавац у Републици Хрватској и Црној Гори правилно учинио. Прописивање и примена сложенијег и прецизнијег система бодовања кандидата, као што је то учињено у Босни и Херцеговини, али и обавезно прописивање минималне разлике у бодовима између изабраног кандидата у односу на најбоље рангираног, који није изабран, на начин описан у Хрватској су неопходне измене домаћих аката.

Само се на овај начин може у потпуности обезбедити објективност приликом избора јавних тужилаца, који представљају чуваре законитости и уставности, поред тога што гоне учиниоце кривичних дела, па самим тим и њихов избор мора бити такав да гарантује избор најобученијих лица за обављање овог сложеног посла, који ће успешно одговорити на сваки изазов и чији се интегритет не може довести у питање.

ЛИТЕРАТУРА:

- Бужанин О. и Лаловић Љ. *Модул 1 – Носиоци правосудних функција и друштво*, Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине и Јавна установа Центар за едукацију судија и тужилаца у РС, <https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/2985>, 20.03.2025. године.
- Везенковић Ристић М., *Положај јавног тужиоца у реформисаном кривичном процесу Србије*, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш, 2019.
- Gillieron G., *Public Prosecutors in the United States and Europe – A comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer, Cham, 2014.
- Илић Г. П., Мајић М. Бељански С., Трешњев А., *Коментар Законика о кривичном процесу*, Службени гласник, Београд, 2013.
- Илић Г. и Матић Бошковић М., *Јавно тужилаштво у Србији – Историјски развој, међународни стандарди, уредни модели и изазови модерног*

31 Види више о избору јавних тужилаца у САД: Prosecutors and Politics Projects – National Study of Prosecutor Elections, Februaru 2020, UNC School of Law, <https://law.unc.edu/wp-content/uploads/2020/01/National-Study-Prosecutor-Elections-2020.pdf>, 20.03.2025. године.

- групиштва*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2019.
- Крас Д., *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*, Narodne novine, Zagreb, 2020.
- OSCE – Defacto consultancy, *Перцепција државног тужилаштва у Црној Гори*, OSCE, Подгорица, 2023.
- Škorić М. и Karas Е. – Ivišević „Uloga Državnoodvjetničkog vijeća u izboru zamjenika državnih odvjetnika - kritička analiza razvoja normativnog okvira i nedostataka strategije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 5/2023.
- Шкулић М. *Кривично процесно право*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2020.

ПРОПИСИ

Република Србија

- Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС* бр. 98/2006 и 115/2021.
- Закон о јавном тужилаштву, *Сл. гласник РС* бр. 10/2023.
- Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата и поступку за избор главног јавног тужиоца и јавног тужиоца и предлагање кандидата за избор Врховног јавног тужиоца, *Сл. гласник РС* бр. 37/2024.
- Пословник о раду Високог савета тужилаштва, *Сл. гласник РС* бр. 63/2023.

Црна Гора

- Закон о државном тужилаштву Црне Горе, *Сл. лист ЦГ* број 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018, 76/2020, 59/2021 и 54/2024.
- Пословник Тужилачког савјета, *Сл. лист ЦГ* број 67/2015, 57/2018, 78/2021 и 57/2022.
- Устав Црне Горе. *Сл. лист ЦГ* број 1/2007 и 38/2013 – Амандмани I-XVI.

Република Хрватска

- Устав Републике Хрватске, *Народне новине* број 56/1990, 135/1997, 8/1998-службени прочишћени текст, 113/2000- службени прочишћени текст, 28/2001, 41/2001- службени прочишћени текст, 76/2010, 85/2010-службени прочишћени текст, 5/2014.
- Закон о правосудној академији, *Народне новине* број 153/2009, 127/2010, 82/2015, 52/2019, 30/2023.
- Закон о државном одвјетништву, *Народне новине* број 51/2001, 58/2006, 16/2007, 20/2007, 146/2008, 76/2009, 153/2009, 116/2010, 1458/2010, 57/2011, 130/2011, 72/2013, 148/2013, 33/2015, 82/2015, 67/2018, 21/2022.
- Законо о Државноодвјетничком већу, *Народне новине* број 67/2018, 80/2022.

Босна и Херцеговина

- Закон о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ* број 25/2004, 93/2005, 48/2007, 63/2023, 9/2024 и 50/2024.

Пословник Високог судског и тужилачког вијећа Босне и Херцеговине, Сл. *иласник БиХ* број 55/13, 96/13, 46/14, 61/14, 78/14, 27/15, 46/15, 93/16, 48/17, 88/17, 41/18, 64/18, 12/21, 26/21, 35/21, 68/21, 1/22, 26/23, 83/23, 9/24, 27/24 и 72/24.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Интернет страница Високог савета тужилаштва Републике Србије, <https://vst.jt.rs/>, 05.04.2025. године.

Интернет страница Државног одвјетништва Републике Хрватске, <https://dorh.hr/hr>, 20.03.2025. године.

Интернет страница Високог судског и тужилачког већа Босне и Херцеговине, <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141>, 18.03.2025. године.

Интернет страница Тужилачког савјета Црне Горе, <https://sudovi.me/tzsv>, 05.04.2025. године.

UNC School of Law, Prosecutors and Politics Projects – National Study of Prosecutor Elections, 2020, <https://law.unc.edu/wp-content/uploads/2020/01/National-Study-Prosecutor-Elections-2020.pdf>, 20.03.2025. године.

*Jelena Stevančević**

ELECTION PROCEDURE OF PUBLIC PROSECUTORS IN THE REPUBLIC OF SERBIA AND COUNTRIES OF REGION

Summary

The procedure for electing public prosecutors in the Republic of Serbia has been amended by the adoption of new regulations. The manner in which public prosecutors are selected, starting from the basic level and onwards, as well as the conditions that candidates need to meet in order to perform this complex function to influence, must not only be strictly regulated, in a way that does not allow various social structure of power to influence the selection of public prosecutors, but the procedure must also be equal for all and transparent. Public prosecutors in the Republic of Serbia have recently been granted special independence, not only by law, but also the Constitution, and the method of electing public prosecutors must guarantee their independence, which is necessary in order for them to perform their duties and functions unhindered and in accordance with the law. In this paper, we will examine the conditions and method of electing public prosecutors in the Republic of Serbia, but also in neighboring countries.

Keywords: public prosecutor, election, independence, conditions, law.

* Public Prosecutor in the Second Basic Public Prosecutor's Office in Belgrade, stevancevicjelena@yahoo.com. The views expressed in the paper represent the author's personal view, not the state body in which he is employed.