

Коментари на Нацрт закона о јавном тужилаштву

Члан 4.

Овај члан, који носи назив *"Функција и руковођење јавним тужилаштвом"*, ставовима 1., 2., 3. и 5. дефинише ко врши функцију јавног тужилаштва и ко руководи поименично наведеним јавним тужилаштвима нпр. Врховним јавним тужилаштвом руководи Врховни јавни тужилац а јавним тужилаштвом руководи главни јавни тужилац. Истовремено, ставом 4 прописано је да *"Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац у руковођењу јавним тужилаштвом има хијерархијско овлашћење у односу на поступање нижег јавног тужиоца и јавног тужиоца у конкретном предмету"*.

На основу његове садржине може се закључити да је реч о општој одредби која има декларативни карактер имајући у виду да се њом само уводи нови појам, који не постоји у сада важећем Закону о јавном тужилаштву – хијерархијско овлашћење, и чија се садржина детаљније дефинише у Глави II поглавље 2. истоименог назива. Због тога је наведени став могуће унапредити на следећи начин.

Пре свега, не ради се о једном (једнина) већ о више (множина) овлашћења која припадају Врховном и главном јавном тужиоцу због чега је једино исправно како у поменутом ставу 4. тако и у поглављу 2. користити појам *"хијерархијска овлашћења"*. То је уобичајена пракса, усклађена са Јединственим методолошким правилима за израду прописа¹ која своју примену има и у сада важећем Закону о јавном тужилаштву нпр. члан 5 *"у вршењу својих овлашћења"*, члан 10. *"У границама својих законом одређених овлашћења"*, члан 11. *"у оквиру својих законских овлашћења;"*.

Осим тога, сада важећи као ни Нацрт закона о јавном тужилаштву не дефинишу појам руковођења јавним тужилаштвом. Уместо тога, дефинисан је само појам руковођења управом у јавном тужилаштву. С обзиром да став 4. изричито наводи да је реч о хијерархијском овлашћењу везаном за *"поступање нижег јавног тужиоца и јавног тужиоца у конкретном предмету"* очигледно је да је реч о норми процесно правног карактера а не одредби која се тиче управе у јавном тужилаштву. С друге стране, Законик о кривичном поступку својим одредбама прописује да јавни тужилац руководи предистражним поступком и спроводи истрагу. Због тога се поставља питање да ли је наведени члан право место за став 4.? Сагласно Методологији за процену ризика од корупције у прописима² наведена одредба може да представља како фактор ризика од корупције који се огледа у недоследној употреби термина и то употреба истог појма (руковођење) да би се описале различите појаве, тако и употребу нејасних, непрецизних и двосмислених формулација.

Уколико постоји посебан интерес да наведени став буде саставни део члана 4. потребно га је, у складу са устаљеном праксом прецизирати и унапредити. Један од могућих начина је да став 4 гласи нпр. *"Руковођење у смислу ст. 2. и 3. овог члана представља и вршење хијерархијских*

¹ <https://www.paragraf.rs/propisi/jedinstvena-metodoloska-pravila-za-izradu-propisa.html>

² [https://www.acas.rs/storage/page_files/Metodologija%20za%20procenu%20rizika%20korupcije%20u%20stratskim%20oblastima%20\(1\).pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Metodologija%20za%20procenu%20rizika%20korupcije%20u%20stratskim%20oblastima%20(1).pdf)

овлашћења." Истовремено, предложени став 4. који дефинише ко располаже хијерахијским овлашћењима и у којим случајевима би могао да постане посебан члан на почетку поглавља 2.

Члан 6.

На основу претходног члана који уводи појам "хијерархијско овлашћење" посредно се може закључити да постоје дозвољени утицаји на рад јавног тужилаштва. Реч је о утицајима који су нормирани одговарајућим актом нпр. обавезним упутством. То значи, *argumentum a contrario*, да насупрот њима постоје и недозвољени утицаји. По природи ствари, то би требало да буду утицаји који су нормирани одговарајућим правним актом. Уколико је реч о утицајима који представљају извршење кривичног дела или прекршаја може се говорити о забрањеним утицајима а казнено законодавство област у којој се они нормирају. Став 1. садржи два таква примера – *"сваки облик претње и принуде према носиоцу јавнотужилачке функције..."*. Међутим, управо због тога је нејасно зашто су те две врсте утицаје нормиране у оквиру члана који носи назив *"Забрана непримереног утицаја"*. Несумњиво је да су забрањени утицаји истовремено и непримерени. Међутим, њихово прописивање, односно њихова инкриминација (забрањеност) је већ прописана Кривичним закоником у оквиру истоимених кривичних дела. На овај начин формулисана норма ствара дилему о каквој принуди и претњи је реч а да она већ није обухваћена нормом која дефинише истоимена кривична дела. Супротно томе, уколико је реч управо о таквој претњи и принуди формулација коју садржи овај члан може да представља фактор ризика који Методологија дефинише као екстерни сукоб норми.

Став 1. овог члана предвиђа и да је *"Ради очувања ауторитета и непристрасности јавног тужилаштва забрањен је непримерени утицај на носиоца јавнотужилачке функције у вршењу јавнотужилачке функције, нарочито сваки облик претње и принуде према носиоцу јавнотужилачке функције, коришћење јавног положаја, медија и јавног иступања, којима се утиче на поступање јавног тужилаштва. Забрањен је и сваки други непримерени утицај на јавно тужилаштво, као и притисак на учесника у поступку пред јавним тужилашвом."*

Имајући у виду да наведени став не садржи позитивну дефиницију нити прецизира у чему се састоји непримереност неког утицаја, што би требало да је суштински и појмовно другачије од недозвољеног, чини се да се ради о још једној одредби декларативног карактера. Уколико је идеја водила законодавца да пропише забрану ширу од оне коју садржи кривично законодавство неходно је њено прецизирање и унапређење. Предложено решење може да представља неке од фактора ризика од корупције који Методологија препознаје као употребу недефинисаних појмова који су подложни дискреционом одлучивању и тумачењу у складу са интересима онога ко је примењује. Због тога се намеће потреба да се направи јасна разлика између примереног и непримереног утицаја тако што ће се они оквирно или ближе дефинисати.

О томе шта предлагач закона сматра под појмом утицаја може се закључити на основу постојеће формулације која прописује да утицај треба да се односи на ауторитет и непристрасност јавног тужилаштва. Видљиво је да норма користи два израза који нису дефинисани нити их садрже чланови који јој претходи. Још је уочљивије да норма не прописује да ја забрањен утицај који се тиче самосталности јавног тужиоца у вршењу надлежности иако је самосталност природно и логично једини заштитни објект који њом треба да се штити, односно због која се успоставља забрана другачије од забране која представља извршење бића кривичног дела.

На основу свега наведеног није могуће недвосмислено закључити шта може да представља примерен а шта непримерен утицај. Извесну олакшицу представља став 2. који пружа негативну дефиницију тј. шта сигурно није, односно не сматра се непримереним утицајем. Извесну јер је реч о навођењу појава које су и иначе, уобичајено не сматрају непримереним утицајем.

Сасвим је сигурно да је забрањени утицај непримерен. У том случају, поменути став представља непотребно понављање. Међутим да ли се по аутоматизму може тврдити да је утицај који није забрањен примерен? Конкретно, да ли изјава јавног функционера у медијима о томе да очекује ефикасно поступање јавног тужилаштва представља примерен утицај, с обзиром да се залаже за поступање у складу са једним од основних начела рада јавног тужилаштва, или не? И обрнуто, да ли утицај неког од блиских сродника јавног тужиоца у њиховим приватним односима представља примерен утицај или не? Уколико је одговор не, поставља се питање сврсисходности његовог нормирања на овај начин, употребом непрецизног појма "непримерено" имајући у виду потешкоће које постоје приликом дефинисања начина и критеријума на основу којих би се то могло процењивати.

Поред тога предложено решење садржи још један фактор ризика од корупције који Методологија препознаје - нејасне, непрецизне и двосмислене формулације. Наиме, дикција овог става је таква - *"Забрањен је и сваки други непримерени утицај на јавно тужилаштво од стране извршне и законодавне власти"* да ће органи који га буду примењивали у сваком конкретном случају бити у прилици да широко дискреционо тумаче шта се под том синтагмом подразумева.

Поред тога, забрањен је *"и притисак на учесника у поступку пред јавним тужилашвом"*. Реч је о још једној норми која може да представља фактор ризика који се огледа у односу стварних и декларисаних циљева. Утицај на учеснике у поступку свакако може да утиче на рад јавног тужиоца и због тога је сасвим легитимно да они буде заштитни објекти. С тим у вези се јављају две дилеме. Прва, ситуације у којима може да постоји утицај на учеснике у поступку су већ предвиђене и санкционисане кривичним законодавством. Осим тога, чак и да постоје утицаји на њих који не представљају извршење кривичног дела поставља се питање каква је логичка веза између потребе да се заштити независност јавног тужилаштва у односу на утицаје који могу да је угрозе и потребе да се заштити остваривање правде и ефикасно вођење кривичног поступка.

Осим тога, ставом 4. истог члана је предвиђена обавеза Врховног јавног тужиоца, главног јавног тужиоца и јавног тужиоца да непримерен утицај пријаве Високом савету тужилаштва. Међутим, остаје нејасно зашто је у поменутом ставу изостало изричито прописивање обавезе поменутих тужилаца да пријаве, тачније поднесу кривичну пријаву у случају постојања непримереног утицаја који представља неко од тзв. коруптивних кривичних дела?

На крају, ставом 6. овог члана предвиђено је да ће се начин подношења и поступак по захтеву за заштиту од непримереног утицаја прописати актом Високог савета тужилаштва. Упркос предностима које доноси нормирање неке појаве нижим правним актима (брзина и лакоћа њихових измена и допуна у складу са промењеним околностима и потребама) чини се да потреба за што већим степеном јавности рада и правне извесности захтевају да, бар оквирно, начин подношења и поступак по захтеву буду прописани као законска материја док би њихово прецизирање и даљу разраду требало препустити акту Високог савета тужилаштва.

Члан 9.

Став 1. овог члана предвиђа да су *"суд, други орган Републике Србије, орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине, ималац јавних овлашћења, правно и физичко лице дужни да јавном тужилаштву на његов захтев, доставе спис и обавештење потребно за предузимање радње за које је надлежно"*.

Цитирана одредба може бити спорна из неколико разлога. У једном делу, она представља непотребно понављање, прецизније, комбинацију понављања неколико различитих одредби Законика о кривичном поступку које детаљније регулишу ово питање нпр. члан 19 *"Сви државни органи дужни су да јавном тужиоцу, суду или другом органу поступка, као и окривљеном и његовом браниоцу на њихов захтев, пруже потребну помоћ у циљу прикупљања доказа."*, односно члан 44. *"Полиција и други државни органи надлежни за откривање кривичних дела дужни су да поступи по сваком захтеву надлежног јавног тужиоца."*, као и члан 145. *"обавеза банке или финансијске организације да доставља периодичне извештаје јавном тужиоцу и трајање надзора"*. Осим тога, чланом 180. прописано је да наредбу за рачунарску претраживање података *"извршава полиција, Безбедносно-информативна агенција, Војнобезбедносна агенција, царинске, пореске или друге службе или други државни орган, односно правно лице које на основу закона врши јавна овлашћења."*. На крају, чланом 298. је прописано *"Ако је јавном тужиоцу потребна помоћ полиције (форензичка, аналитичка и др.) или других државних органа у вези са спровођењем истраге, они су дужни да му на његов захтев ту помоћ пруже. На захтев јавног тужиоца, правно лице је дужно да пружи помоћ за предузимање доказне радње која не трпи одлагање."*. На основу приказаног је видљиво да је одредба става 1. још један пример декларативне норме процесно правног карактера којој непотребно оптерећује текст Закона о јавном тужилаштву.

Све наведене одредбе кореспондирају са правом јавног тужиоца из члана 282 према коме он може поднети *"захтев државним и другим органима и правним лицима да му пруже потребна обавештења."* Уколико предлагач закона сматра да су горе наведене одредбе недовољне или застареле потребно је унапредити предложене решење. То се између осталог може постићи тако што би се уместо таксативног набрајања ко је све обавезан да поступи по налогу јавног тужиоца употребио општи и сада широко прихваћен појам органи јавни власти. На тај начин би се спречило да приликом набрајања настану неке нелогичности нпр. зашто су изостављене установе, службе и предузећа чији су оснивачи Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе?

Приметно је да наведени став, за разлику од одредби Законика о кривичном поступку, предвиђа једно ново решење – обавезу физичких лица да јавном тужилаштву на његов захтев, доставе спис потребан за предузимање радње за које је надлежно. Поред питања који би то списи којима располажу физичка лица могли да буду значајни за предузимање радњи за које је надлежно јавно тужилаштво поставља се и питање да ли, на овај начин нормирана, поменута одредба представља довољан правни основ за успостављање такве правне обавезе. Законик о кривичном поступку у члану 282. и 288. детаљно прописује овлашћење јавног тужиоца и полиције да прикупљају, односно обавезу физичких лица да пруже обавештења, што би појмовно и суштински различито од достављање списка и докумената. Уколико преовлада схватање да јесте, намеће се питање на који начин је могуће обезбедити њену ефикасну примену. Наиме, с обзиром да Законик о кривичном поступку чланом 282. прописује само овлашћење овлашћење јавног тужиоца да за непоступање по његовом захтеву може новчано

казнити одговорно лице, спорно је да ли би се физичка лица могла кажњавати на исти начин у случају непоступања по захтеву јавног тужиоца за достављање списка.

С друге стране, могуће је схватање да наведена одредба не представља довољан правни основ. У том случају, може се радити о фактору ризика који се према Методологији састоји у употреби неприменљиве одредбе. Неприменљиве одредбе су одредбе, које се не могу спровести због чега стварају несигурност у друштвеним односима, нарочито уколико та несигурност утиче на механизме спровођења прописа.

Због свега наведеног неопходно је јасно и прецизно дефинисати овлашћење јавног тужиоца да прибави, односно обавезу физичког лица да достави списе, као и одговарајући механизам за санкционисање у случају неиспуњавања или неблагоприятног испуњавања те обавезе. У одсуству одговарајућег механизма за санкционисање, наведене одредбе остаје на нивоу пуке декларације. Осим тога, недостатак ове одредбе огледа се у непостојању правног лека против одлуке јавног тужиоца да од неког лица захтева одређени спис или документ, уколико таква одлука представља самовољу и шиканирање физичког лица, односно када се од њега тражи нешто што није неопходно или је јавном тужиоцу једноставније и брже да га сам прибави.

Све наведено вреди и за став 2. овог члана који такође представља декларативну норму коју није могуће ефикасно применити. Само по себи прописивање обавезе да се списи достављају неодложно уколико је јавно тужилаштво везано роком за поступање је недовољно прецизно. Пре свега, сам појам "неодложно" није правни појам због чега је могуће његово различито тумачење. Са становишта Методологије то може представљати употребу нејасних, непрецизних и двосмислених формулација. Уобичајено је да су у законским текстовима користе другачије временске одреднице – "у року", "благовремено" и др. Осим тога, не постоји дужност других органа јавне власти, правних и физичких лица да знају да ли је у конкретном случају јавно тужилаштво везано законским роком за поступање. О тој чињеници они евентуално могу бити свесни само и уколико им је предочи и на њу упозори само јавно тужилаштво. То подразумева да је као претходни корак потребно изричито прописати обавезу јавног тужиоца да о њој упозна све оне од којих жели да прибави списе.

Члан 11.

Ставом 1. овог члана прописано је да *"Јавно тужилаштво обавештава јавност о стању криминалитета и другом појавом које запази у раду, у складу са законом и актом о управи у јавном тужилаштву"*. Иако представља напредак у односу на постојећи члан 10. јер предвиђа да се јавност обавештава у складу не само са подзаконским актом о управи у јавном тужилаштву (што је постојеће решење) већ и у складу са законом, ипак начин на који је овај став формулисан не гарантује потпуну транспарентност рада јавног тужилаштва. Разлог за то јесте употреба непрецизне формулације која по Методологији представља фактор ризика од корупције. Непрецизност се огледа у томе што се не може недвосмислено закључити шта значи синтагма "у складу са законом". Уколико се под њом подразумева примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја онда се мора имати у виду да његовом применом није могуће обезбедити проактивно, благовремено и потпуно обавештавање јавности о стању криминалитета и другим појавама које јавно тужилаштво запази у свом раду. Наиме, његовом применом, тачније извршавањем обавеза која он предвиђа за органе јавне власти заиста се обезбеђује изванредан степен јавности рада јавног тужилаштва али не и обавештеност јавности о стању криминалитета и другим појавама у раду тужилаштва. Пракса и јавно доступни подаци показују да информатори о раду јавних тужилаштва не садрже

информације о стању криминалитета а још мање о појавама које јавно тужилаштво запази у раду. Његовом израдом и објављивањем јавна тужилаштва ће омогућити извесан степен јавности о свом раду и извршити једну од обавеза органа власти али тиме неће обавестити јавност о стању криминалитета. Слично томе, поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја представља обезбеђивање информација које јавност има интереса и право да зна али је то реактивно а не проактивно поступање. У оба случаја пракса је показала да се и ове обавезе не испуњавају у потпуности и благовремено.

Осим тога, ставом 2. овог члана предвиђена је да *"Јавно тужилаштво може обавештавати јавност о поједином предмету у којем поступа у граници својих законом одређених овлашћења и у складу са интересом поступка ..."*. Овај став је суштински, осим мањих језичких разлика, исти као и постојећа одредба. То значи да је пропуштена прилика да се током израде Нацрта закона о јавном тужилаштву отклоне недостаци који спречавају ефикасније остваривање јавности рада и права јавности да зна. Наиме, ова одредба, као и постојећа, не садржи критеријуме и услове који би конкретизовали и прецизирали у којим случајевима јавно тужилаштво треба да искористи законом прописану могућност. У њиховом одсуству, примена ове непрецизне и контрадикторне одредбе ће се и даље заснивати на дискреционој оцени јавног тужиоца. Штавише, он ће том приликом бити у прилици да процењује и да ли је то у конкретном случају *"у складу са интересом поступка"* што само по себи представља правни стандард који је такође подложен дискреционој оцени. Досадашња пракса и јавно доступни подаци о таквом начину обавештавања јавности показују да су, према мишљењу јавних тужилаца, били изузетно ретки случајеви када је интерес јавности да зна био претежнији од интереса поступка. На овај начин прописана, ова могућност јавног тужилаштва да обавести јавност о поступању у конкретном предмету представља суштински широко прописано овлашћење јавног тужилаштва да одбије иницијативу за обавештавање јавности или пропусти да по службеној дужности то учини са позивањем на чињеницу да то не би било у складу са интересима поступка.

Члан 16.

Овај члан уводи један потпуно нови институт у правни поредак Републике Србије. С обзиром на то, може само да се претпоставља шта су разлози за његово прописивање и у којим случајевима ће доћи до његовог издавања. Нажалост, начин на који је он дефинисан представља фактор ризика од корупције који се састоји у непрецизност и двосмисленој формулацији. Уставни амандмани су унапредили правни оквир када је реч о самосталности јавних тужилаца. Нови Закон о јавним тужилаштвима би, у складу и на основу њих, требало да додатно разради начело самосталности јавних тужилаца. То значи да је самосталност јавних тужилаца једна од вредност и циљева који се желе постићи. То истовремено значи да би било какав дозвољени утицај на самосталност у поступањ јавног тужиоца требало да представља изузетак од правила. Насупрот тим циљевима и залагањима, овај став садржи недовољно прецизну формулацију. Наиме, уколико се жели унапређење постојећег стања и постизање пуне самосталности јавних тужилаца потребно је изричито нагласити да се опште обавезно упутство издаје само када је то неопходно. Прецизније, када се ниједним другим средством и начином не може постићи законитост, делотворност и једнообразност у поступању. Без таквог прецизирања не постоје препрека да Врховни јавни тужилац према сопственом схватању и процени посегне за општим обавезним упутством које умањује самосталност јавних тужилаца иако се три напред наведена циља могу постићи и на други, по самосталност јавних тужилаца мање штетан, начин.

Ставом 3. истог члана предвиђено је да се опште обавезно упутство се објављује на интернет страници Врховног јавног тужилаштва *"осим ако његово објављивање угрожава интересе националне безбедности"*. Добра намера и покушај да се додатно обезбеди транспарентност рада јавног тужилаштва и правна извесност у великој мери су дезавуисани прописивањем једног тешко разумљивог и недовољно прецизног изузетка. Пре свега, појам *"национална безбедност"* је правни стандард који нема тачно одређену садржину већ подлеже тумачењу онога ко примењује одговарајући правни пропис. Према Нацрту³ Стратегије националне безбедности Републике Србије постоје само национални интереси Републике Србије у области безбедности. Када се они детаљно анализирају, тешко је, ако не и немогуће, без обзира на врсту тумачења, успоставити узрочно последичну везу између садржине обавезног општег упутства Врховног јавног тужиоца и очувања суверености, независности и територијалне целовитости; унутрашње стабилности и безбедности; српског народа, националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета; мира и стабилности у региону и свету; европских интеграција и чланства у Европској унији и економског развоја и укупног просперитета.

Осим тога, поред обавезе објављивања на званичној веб презентацији Врховног јавног тужиоца, чиме се обезбеђује право на обавештеност јавности, неопходно је изричито прописати да постоји обавеза, у складу са прописима који регулишу управу и канцеларијско пословање у јавном тужилаштву, да се обавезно опште упутство службеним путем достави сваком главном јавном тужиоцу коме је намењено. На овај начин прописана одредба обавезује главне јавне тужиоце да се о евентуалном постојању општег обавезног упутства свакодневно информису увидом у званичну веб презентацију Врховног јавног тужиоца, као и да на основу тога поступају.

Члан 18.

Ставом 3. овог члана прописана је обавеза главног јавног тужиоца који је издао обавезно упутство да изјављени приговор достави комисији Високог савета тужилаштва после истека прописаног рока. Наведена одредба треба да обезбеди потпуно и ефикасно остваривање права на правни лек и двостепеност одлучивања. Међутим, нејасно је да ли уопште постоји механизам који гарантује њено испуњење с обзиром да у Нацрту Закона о јавном тужилаштву нема одредби које би санкционисале пропуштање главног јавног тужиоца да то учини или његово неблаговремено испуњавање законом прописане обавезе. Имајући у виду да овај члан успоставља нови механизам оспоравања, на овај начин прописана одредба може да представља фактор ризика који се огледа у постојању правне празнине. Правне празнине представљају пропуст законодавца да регулише неке аспекте успостављеног односа због чега стварају несигурност у друштвеним односима јер се њима пропушта успостављање механизма за остваривање права, односно вршење дужности службених лица.

Члан 20.

У ставу 1. овог члана предвиђено је да непосредно више јавно тужилаштво може ради ефикаснијег вођења поступка или збор другог важног разлога, у конкретном предмету предузети сваку радњу за коју је овлашћено ниже јавно тужилаштво, на основу образложеног решења непосредно вишег главног јавног тужиоца. Иако представља хвале вредан покушај

³https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Obrazlozenje%20Strategija%20nacionalne%20bezbednosti.pdf

прецизирања и конкретизације деволутивног овлашћења, имајући у виду да постојећа норма ни примера ради не наводи када виши јавни тужилац може користи то овлашћење, начин на који је то учињено умањује ефекте предузетих напора и декларисаних циљева. Разлог је чињеница да је том приликом употребљена *"каучук норма"* – *"због другог важног разлога"*, која сагласно Методологији представља фактор ризика јер је недовољно прецизна и јасна, односно њена примена захтева тумачење и дискреционо одлучивање.

Члан 39.

Ставом 5. овога члана прописана је обавеза главног јавног тужиоца да Високом савету тужилаштва достави приговор, са образложењем за неприхватање приговора, у року од три дана од дана пријема приговора. Међутим, као и код члана 17., нејасно је да ли уопште постоји механизам који гарантује њено испуњење с обзиром да у Нацрту нема одредби које би санкционисале пропуштање главног јавног тужиоца да то учини или његово неблаговремено испуњавање законом прописане обавезе. Због тога ова одредба може да представља фактор ризика - постојање правне празнине имајући у виду да не прописује механизам који гарантује остваривање права, односно вршење дужности службених лица.

Члан 44.

У ставу 1. овог члана детаљно је наведено шта све треба да чини садржину личног листа јавног тужиоца. Ипак, упркос њиховој бројности, међу наведеним подацима није могуће уочити оне који по природи ствари морају и треба да представљају обавезан садржај личног листа. Реч је о подацима који се тичу неспојивости јавнотужилашке функције са другим функцијама, пословима или приватним интересима. Према предложеном решењу не постоји обавеза уношења у лични лист податка да ли се јавни тужилац бави наставном и/или научном делатношћу уз накнаду, односно да ли по одобрењу Врховног јавног тужиоца или главног јавног тужиоца учествује у раду стручног тела образованог у складу са посебним прописом. Ништа мање значајни за јавност јавног тужилаштва и сваког јавног тужиоца појединачно јесу подаци који се нигде не воде збирно тј. не постоји централна евиденција о њима а тиче се евентуалног учешћа јавних тужилаца у раду радне групе за израду закона или другог акта. Тим пре што је дикција члана 70 Нацрта таква да учешће јавног тужиоца не ограничава само на рад радних група на изради закона који се непосредно тичу јавног тужилаштва већ је дефинише најшире могуће – као рад на изради било кога закона и другог акта.

Члан 46.

У ставу 3. овог члана предвиђено је да Високи савет тужилаштва и министарство надлежно за правосуђе заједнички надзиру примену акта о управи у јавном тужилаштвом у вези одређених послова. Наведена одредба у себи садржи фактор ризика од корупције који се огледа у употреби непрецизних и нејасних формулација, односно преклапање надлежности које ствара сукоб надлежности између органа јавне власти којима су дата идентична овлашћења приликом доношења заједничке одлуке. Услед тога, нејасно је на који ће се начин примењивати ова одредба, односно спроводити надзор два органа. Уколико је идеја била да надзор над спровођењем акта о управи врше истовремено Високи савет тужилаштва и министарство надлежно за послове правосуђа прецизна формулација би требала да користи израз заједно. У том случају, за ефикасну и правилну примене ове одредбе неопходно је изричито прописати обавезу оба органа да својим актима регулишу такво вршење надзора. С друге стране, уколико се желело да надзор врши сваки орган за себе а да евентуално након тога приступе изради

извештаја који би узео у обзир налазе оба органа онда није реч о суштински заједничком надзору већ о заједничком извештају о примени наведеног акта. У сваком случају, поставља се питање начина и ефикасности примене ове одредбе.

Члан 54.

Ставовима 2. и 3. члана 53. Нацрта предвиђено је *"Носилац јавнотужилачке функције дужан да се уздржи од јавног изражавања политичких ставова и учествовања у јавним расправама политичког карактера, осим ако се ради о питањима која се тичу јавног тужилаштва, уставности и законитости, људских права и основних слобода"* као и *"... од учествовања у политичким активностима политичких субјеката"*.

Пре свега, нејасно је због чега је на горе описани начин забрана политичког деловања јавних тужилаца уређена на другачији начин у односу на нпр. судије и чланове савета (Закон о судијама у члану 31., односно Закон о Високом савету судства и Закон о Високом савету тужилаштва у члану 15.). Посматрано у односу на њих, забрана политичког деловања јавних тужилаца је прописана далеко шире и обухватније. Нажалост, то је учињено употребом појмова који немају уобичајено, широко распрострањено и јединствено значење с обзиром да на овај начин прописана забрана представља номотехничку новину у нашем правном систему. Имајући у виду да није додатно појашњена у другим члановима наведених прописа може се, сагласно Методологији, сматрати фактором ризика од корупције који се огледа у употреби недефинисаних појмова.

Члан 71.

Овај члан на нешто другачији начин уређују сукоб интереса у односу на решења које важећи Закон о спречавању корупције предвиђа за све јавне функционере, укључујући и јавне тужиоце. Наиме, уколико буде усвојен у облику који је предложен, њиме ће бити знатно смањен број јавних функција које су неспојиве са функцијом јавног тужиоца. Приликом набрајања функција које су неспојиве са функцијом јавног тужиоца – *" на функцији у другом органу Републике Србије, органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине или јавној служби,"* изостављене су функције у установама, јавним предузећима и другим правним лицима чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина које предвиђа члан 2*. став 1. тачке 2), 3) и 4) Закона о спречавању корупције.

Слично томе, наведени члан сужава обим примене важећег члана 46. Закона о спречавању корупције. За разлику од тог члана који изричито предвиђа да се јавни тужилац може бавити, ван радног времена и уз накнаду, хуманитарном и спортском делатношћу, поменути члан дозвољава само да се јавни тужиоци, ван радног времена, без посебног одобрења могу бавити наставном, научном (што је другачије у односу сада важећи научноистраживачки рад) и уметничком делатношћу уз накнаду. Штавише, он не садржи тј. у њему је изостављен корективни механизам који се огледа у изричитом прописивању услова под којима се те функције могу обављати - ако се тиме не угрожава непристрасно вршење и углед јавне функције. С друге стране, члан 31. Нацрта - да се буде члан тела за проверу стручности коју судија може обављати без сагласности и уз накнаду а коју не садржи важећи Закон о спречавању корупције, док такву могућност не предвиђа Нацрт. Све наведено може да представља, према Методологији, фактор ризика – сукоб норми, и то екстерни сукоб норми,

нарочито имајући у виду одредба члана 72. Нацрта која садржи упућујућу норму да је *"носилац јавнотужилачке функције јавни функционер у смислу закона који уређује спречавање корупције и због чега подлеже обавезама за јавног функционера које су утврђене тим законом"*.

Члан 84.

Овим чланом уређен је поступак за проверу да ли кандидати за јавнотужилачке функције испуњавају услове који се захтевају. Међутим, иако претходни члан, члан 82. изричито прописује да су *"остали услови за избор на јавнотужилачку функцију стручност, оспособљеност и достојност"* овај члан не предвиђу уопште начин провере последњег наведеног. Наиме, у њему, као ни у остатку Нацрта, није могуће пронаћи одредбу која би регулисала ко и на који начин проверава достојност кандидата за јавнотужилачке функције. Наведени недостатак је посебно приметан када се има у виду да став 5. претходног члана изричито прописује да се *"Критеријуми и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата и поступак избора ближе уређују актом Високог савета тужилаштва"*. Због тога наведена одредба може да представља фактор ризика – постојање правне празнине јер ствара „законодавни вакуум“ у погледу једног, можда и најзначајнијег, критеријума за избор јавних тужилаца.

Члан 85.

Сврха овог члана је, иако помиње само језик националних мањина, спречавање дискриминације припадника националних мањина и омогућавање њиховог запошљавања у органима јавне власти у већем проценту. Нажалост, начин на који је ова одредба дефинисана је мањкав јер представља фактор ризика – употреба нејасних, непрецизних и двосмислених формулација. Наиме, у њој недостаје критеријум који је изричито прописан другим законима који регулишу положај националних мањина у Републици Србији нпр. Закон о службеној употреби језика и писма. Тај критеријум се састоји у томе да представници националних мањина буду заступљени у органима јавне власти у проценту који одговара њиховој заступљености на територији локалне самоуправе на којој се налази седиште јавног тужилаштва, што је истовремено и услов за увођење некој језика и писма националне мањин у службену употребу на територији те локалне самоуправе. На овај начин прописана одредба може се тумачити уопштено и на најшири могући начин нпр. да је при избору главног јавног тужиоца, у јавном тужилаштву чије је седиште на територији локалне самоуправе где су припадници одређене националне мањине заступљени у већем броју, критеријум не њихово заступљеност на територији те локалне самоуправе већ њихово укупно учешће у структури становништва Републике Србије. Осим тога, циљ ове заштитне одредбе јесте да приближи рад јавног тужилаштва грађанима – припадницима националних мањина. За разлику од Законика о кривичном поступку и Закона о службеној употреби језика и писма, архитектура Нацрта није окренута ка остваривању права припадника националних мањина у кривичном поступку већ је усмерена ка равноправној заступљености припадника националних мањина у органима јавне власти. Нажалост, начин на који је то учињено моће да представља фактор ризика – употреба недефинисаних појмова. Тако ова одредба уместо знања захтева познавање њиховог матерњег језика, што је подједнако тешко дефинисати колико и утврдити критеријуме и начин провере. Осим тога, поставља се питање да ли на овај начин дефинисана норма представља фактор ризика – непримењиве норме јер, будући да није реч о билатералној сарадњи са иностраним тужилаштвима у матичним земљама припадника националних мањина, захтева познавање

правне терминологије. На крају, употреба појма "да се води рачуна" представља, сагласно Методологији, употребу недовољно дефинисаних и јасних појмова.

Члан 88.

Прва замерка овом члану односи се на његовом месту у Нацрту. С обзиром да се тиче стручности, оспособљености и достојности кандидата за јавнотужилачке функције логично би било да се он налази у групи, тачније, одмах иза чланова 82. и 83. који такође регулишу наведене појмове. Осим тога, овај члан предвиђа да се подаци и мишљења о испуњености наведених критеријума прибављају од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци. На овај начин дефинисано, члан садржи дискриминаторну одредбу јер предвиђа да се као кандидати могу јавити само правници који су радили у органима и организацијама, при чему је ово последње само по себи подложно тумачењу да ли се мисли само на организације или на јавне установе, службе и организације. Уколико се, с друге стране, под овим појмом, подразумевају и нпр. адвокати или приватни пословни субјекти у којима су кандидати радили као правници, поставља се питање да ли ова одредба представља фактор ризика – успостављање надлежности на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу. Нејасне формулације надлежности стварају могућности да службено лице бира тумачење својих надлежности које му највише одговара, без узимања у обзир других интереса и духа закона.

Прецизније, у случају да је нпр. кандидат за јавнотужилачку функцију радио у приватној компанији, колико може бити валидно мишљење власника или менаџмента те компаније о испуњености стручности, оспособљености или достојности. На овај начин прописано одредба представља коруптивни механизам који може "наградити" подобне тј. да се од њихових претпостављених добију позитивна мишљења о сва три критеријума и непремостиву препреку за кандидате који их можда испуњава али "није по вољи" горе наведених лица. Осим тога, поставља се питање, чиме ће та лица поткрепити своја мишљења о томе да нпр. одређени кандидат испуњава неки од наведених критеријума? Штавише, којим документом ће поткрепити своје мишљење да је одређени кандидат (не)достојан јавнотужилачке функције. Због тога ова одредба потенцијално може да представља фактор ризика – употреба неприменљиве норме.

Члан 90.

Наведени члан садржи само једну одредбу која треба да регулише јавност поступка избора главног јавног тужиоца, и то недовољну. Наиме, чланом је прописано да се јавност рада у поступку избора главног јавног тужиоца *"ближе уређује актом Високог савета тужилаштва"*. Фактор ризика се огледа у чињеници да је реч о питању које по природи ствари представља законску материју те пребацивање њеног регулисања на подзаконски акт може да представља недовољну транспарентност органа јавне власти. На овај начин прописана одредба не пружа довољне гаранције да ће неопходна јавност бити обезбеђена приликом избора главног јавног тужиоца јер предвиђа искључиву надлежност ВСТ за њено прописивање подзаконским актом. Јавност рада се мора обезбедити законским одредбама а актом ВСТ се законске одредбе могу додатно прецизирати.

Члан 94.

Овај члан садржи две спорне одредбе. Став 5. овог члана предвиђа *"У поступку предлагања кандидата за избор Врховног јавног тужиоца Високи савет тужилаштва обавља разговор са кандидатима, уз учешће стручне и опште јавности."* Одредба је недовољно прецизна јер користи уопштене формулације чија примена захтева дискрециони одлучивање и тумачење. Прецизније, она је спорна јер се на основу ње не може недвосмислено закључити како стручна и општа јавност учествују – активно нпр. да постављају питања или пасивно, као учесници без права гласа.

Осим тога, ставом 8. уопштено се гарантује јавност поступка предлагања кандидата. Међутим, начин на који је то учињено је идентичан као већ раније критикована одредба члана 89. Јавност неког поступка, односно основне одредбе које треба да обезбеде њено остваривање морају искључиво бити законска материја. С друге стране, такве одредбе могу се, и то је досадашња пракса, додатно разрадити и прецизирати подзаконским актом али он не може бити једини и искључиви правни основ за различите мере и активности којима се јавност рада обезбеђује. Због тога и ова одредба може да представља фактор ризика - недовољна транспарентност органа јавне власти

Члан 103.

И овај члан садржи два спорна става. Њихова заједничка карактеристика огледа се у чињеници да су оба става у супротности тј. у сукобу са основном одредбом о начину на који престаје функција јавног тужиоца. Наиме, члан 98. у ставу 2. предвиђа да *"јавном тужиоцу јавнотужилачка функција престаје кад наврши радни век"*. Упркос тој изричитој и јасној одредби, члан 102. у ставовима 2 и 3 прописује нешто сасвим супротно, како наведеној одредби тако и логици ствари. Наведеним ставови предвиђају да се главни, као и Врховни, јавни тужилац разрешава!?! када напуни одредеће године живота. Одређен године живота суштински представљају један од услова, према прописима који регулишу област пензијско-инвалидског осигурања, који је потребно испунити да би се навршио/завршио радни век. Осим тога, потпуно је нејасно на основу чега је направљена разлика у погледу броја година неопходних за престанак радног века Врховног јавног тужиоца у односу на број година који се захтева за главног јавног тужиоца. Прецизирана разлика је уобичајена за прописе којима се регулише област високог образовања и представља разлику између броја година за професоре који нису изабрани за *professor emeritus-a* и оних који то јесу због чега касније одлазе у пензију. Примена наведених одредби је у овом конкретном случају потпуно непримерена.

Члан 117.

Овај члан је још један у низу чланова који би требали да обезбеде јавност рада. Нажалости, ни он није имун на недостатке који су истакнути поводом претходних чланова. Критика је овог пута упућена ставу 2. овог члана који предвиђа да предлог за вођење дисциплинског поступка *"дисциплински тужилац подноси на основу дисциплинске пријаве"*. Нажалост, Нацрт не садржи ниједну другу одредбу која би се тицала дисциплинских пријава. На основу дикције закона може се само претпоставити да право на подношење дисциплинске пријаве имају сви. С друге стране, иако би то питање требало да буде законом регулисана материја, одредба члана 19. Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинским прекршајима јавних тужилаца, према коме пријаву може да поднесе свако, не оставља сумњу. Међутим, реч је о питању које је веома важно за успостављање транспарентности рада и одговорности јавног тужилаштва због чега би одредба такве садржине требала да буде изричито прописана законом а

детаљније и прецизирана подзаконским актом. Због тога наведени став може да представља фактор ризика – постојање правне празнине а може се отклонити изричитим прописивањем да свако може да поднесе пријаву или прописивањем норме која би упућивала на наведени Правилник.