

МОДЕЛ ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА РАДИ УВОЂЕЊА ТУЖИЛАЧКЕ ПОЛИЦИЈЕ

У публикацији Центра за правосудна истраживања „Корак ближе ка тужилачкој полицији“ из 2025. године констатована је неопходност успостављања јавнотужилачке (правосудне) полиције у Србији. Указано је на мањкавости прописа у односу тужилаштва и полиције, које онемогућавају ефикасан рад у кривичном поступку, а истакнуто је и постојање супротстављених одредаба Законика о кривичном поступку и Закона о полицији којима се регулише однос тужилаштва и полиције. У овом Моделу, аутори на основу претходне анализе и примера из упоредне праксе предлажу измене и допуне више закона који би, уз минималне интервенције, довеле до успостављања тужилачке полиције у Србији.

Имајући у виду да параметри показују изузетно лоше резултате Србије у борби против корупције¹, да се појачава перцепција грађана о распрострањености криминала и корупције у Србији², да је политички режим у Србији прво означен као “мањкава демократија”, а затим и као “хибридни режим”, те да ове околности указују на неефикасност правосуђа у борби против корупције, питање повећања ефикасности рада тужилаштва мора бити приоритет будуће борбе против корупције у Србији.

У свету су заступљени различити типови јавнотужилачке полиције. У овом Моделу смо се определили за један од њих: да јавнотужилачка полиција буде установљена при јавним тужилаштвима посебне надлежности (за организовани криминал, ратне злочине и високотехнолошки криминал) и јавним тужилаштвима у којима су формирана посебна одељења за борбу против корупције (постоје четири таква одељења за територију Републике Србије), а да тужилаштво у свом раду подједнако сарађује са полицијом Министарства унутрашњих послова, војном полицијом и пореском полицијом.

У наставку, изложићемо моделе измена и допуна Закона о јавном тужилаштву, Закона о полицији, Законика о кривичном поступку, Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, Закона о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине, Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, Закона о пореском поступку и пореској администрацији и Закона о војсци. Усвајање предложених модела, уз неопходну јавну расправу, довело би, уз минималне институционалне измене, до значајног унапређења у процесуирању најтежних кривичних дела.

¹Према мерилима последњег објављеног индекса Глобалне иницијативе за борбу против транснационалног организованог криминала (GI-TOC) Србија је четврта земља у Европи по Глобалном индексу организованог криминала.

²Према Глобалном индексу перцепције корупције организације Транспаренси интернешенел (Transparency International - TI), Србија се налази на 116. месту, од укупно 182 земље.

Модел измена и допуна Закона о јавном тужилаштву

I

У члану 1 додаје се нови став 2 који гласи:

“Овим законом се уређује и организација и надлежност јавнотужилачке полиције, права, дужности, овлашћења и звања истражитеља, услови за обављање послова, напредовање и дисциплинска одговорност истражитеља.”

II

После главе VIII, додаје се нова глава VIIIа која гласи:

“ГЛАВА VIIIа

ЈАВНОТУЖИЛАЧКА ПОЛИЦИЈА

Појам јавнотужилачке полиције

Члан 129а

Јавнотужилачка полиција је посебна истражитељска јединица у Јавном тужилаштву за организовани криминал, Јавном тужилаштву за ратне злочине, посебним одељењима за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима и у Посебном одељењу Вишег јавног тужилаштва у Београду за високотехнолошки криминал, која предузима мере и радње потребне за откривање кривичних дела и учинилаца кривичних дела, спроводи предистражни поступак под руковођењем јавног тужиоца и пружа стручну помоћ јавном тужиоцу у кривичном поступку.

Организација јавнотужилачке полиције

Члан 129б

Јавнотужилачку полицију чине истражитељи.

Истражитељи поступају по захтевима, наредбама и упутствима јавног тужиоца.

Истражитељ за свој рад одговара јавном тужиоцу по чијем захтеву, наредби или упутству поступа.

Јавни тужилац може наградити истражитеља за успешно поступање увећањем плате до 10% за један месец.

Начин и услови заснивања радног односа истражитеља

Члан 129в

Радни однос у јавнотужилачкој полицији заснива се путем конкурса.

Радни однос у јавнотужилачкој полицији може се засновати само у Јавном тужилаштву за организовани криминал, Јавном тужилаштву за ратне злочине, посебним одељењима за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима и у Посебном одељењу Вишег јавног тужилаштва у Београду за високотехнолошки криминал, на местима која су предвиђена актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, која нису попуњена.

Изузетно од става 1. овог члана радни однос у јавнотужилачкој полицији заснива се без конкурса у случају премештаја полицијског службеника по основу споразума о преузимању из министарства надлежног за унутрашње послове.

Поступак и начин спровођења конкурса прописује Главни јавни тужилац.

Лице које заснива радни однос у јавнотужилачкој полицији, поред општих услова за заснивање радног односа у државном органу, мора да испуњава и посебне услове, и то:

- 1) да је држављанин Републике Србије;
- 2) да има пријављено пребивалиште на територији Републике Србије - најмање годину дана непрекидно пре дана подношења пријаве за заснивање радног односа;
- 3) да није кривично осуђивано за кривично дело које се гони по службеној дужности;
- 4) да се против њега не води кривични поступак за кривично дело које се гони по службеној дужности;
- 5) да му није престао радни однос у државном органу по основу правноснажне одлуке надлежног органа због тешке повреде службене дужности, односно теже повреде радне дужности;
- 6) да није правноснажно кажњено за прекршаје из области јавног реда и мира са елементима насиља и за прекршаје у области прописа којима се уређује набављање, држање и ношење оружја и муниције;
- 7) да испуњава услове радног места прописане актом о унутрашњем уређењу и систематизацији.

Звања истражитеља

Члан 129г

Звања истражитеља су: тужилачки истражитељ, самостални тужилачки истражитељ, виши тужилачки истражитељ и главни тужилачки истражитељ.

Стицање звања, напредовање и одговорност истражитеља уређује се актом о управи у јавном тужилаштву.

Дисциплинска одговорност истражитеља

Члан 129ђ

Дисциплински прекршај је несавесно вршење истражитељских дужности или понашање недостојно истражитеља.

Дисциплинске мере су: опомена, умањење плате до 50% до једне године и престанак радног односа.

Дисциплински поступак води Дисциплинска комисија по захтеву јавног тужиоца.

Дисциплински прекршаји, правила дисциплинског поступка и састав Дисциплинске комисије ближе се уређују актом о управи у Јавном тужилаштву.

Својство истражитеља

Члан 129е

Истражитељ има својство овлашћеног службеног лица као полицијски службеник.

Истражитељ доказује својство овлашћеног службеног лица службеном легитимацијом и значком.

Изглед службене легитимације и значке уређује се актом о управи у јавном тужилаштву.

Овлашћења истражитеља

129ж

Истражитељ је овлашћен да:

- 1) носи службено оружје, муницију и средства везивања;
- 2) изврши увид у све евиденције које води јавно тужилаштво, министарство надлежно за унутрашње послове и други државни органи и организације;
- 3) предузима истражитељске мере и радње – заштита података о идентитету, полицијско опажање, опсервирање, снимање на јавним местима, полиграфско испитивање, трагање за лицима и предметима и мере циљане истраге.

У обављању службених послова и задатака истражитељи примењују полицијска овлашћења утврђена овим и другим законом.

Овлашћења истражитеља су:

- 1) упозорење и наређење;
- 2) провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета;

- 3) позивање;
- 4) довођење;
- 5) задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања;
- 6) прикупљање обавештења;
- 7) привремено одузимање предмета;
- 8) преглед простора, објеката, документације и контрадиверзиони преглед;
- 9) заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава;
- 10) обезбеђење и преглед места догађаја;
 - 11) употреба туђег саобраћајног средства и средства везе;
 - 12) утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци;
 - 13) вршење безбедносних провера;
 - 14) пријем нађених ствари;
 - 15) употреба средстава принуде;
 - 16) друга овлашћења предвиђена законом.

Начин примене полицијских овлашћења из става 2. овог члана прописује Главни јавни тужилац.

Ако постоје основи сумње да је извршено кривично дело за које се гони по службеној дужности, истражитељ је дужан да предузме потребне мере да се пронађе учинилац кривичног дела, да се учинилац или саучесник не сакрије или не побегне, да се открију и обезбеде трагови кривичног дела и предмети који могу послужити као доказ, као и да прикупи сва обавештења која би могла бити од користи за успешно вођење кривичног поступка.

У циљу испуњења дужности из става 4. овог члана, истражитељ може: да тражи потребна обавештења од грађана; да изврши потребан преглед превозних средстава, путника и пртљага; да за неопходно потребно време, а најдуже до осам часова ограничи кретање на одређеном простору; да предузме потребне мере у вези са утврђивањем истоветности лица и предмета; да распише потрагу за лицем и предметима за којима се трага; да у присуству одговорног лица прегледа одређене објекте и просторије државних органа, предузећа, радњи и других правних лица, оствари увид у њихову документацију и да је по потреби одузме; да предузме друге потребне мере и радње. О чињеницама и околностима које су утврђене приликом предузимања појединих радњи, а могу бити од интереса за кривични поступак, као и о предметима који су пронађени или одузети, саставиће се записник или службена белешка.

По налогу судије за претходни поступак, а на предлог јавног тужиоца, истражитељ може у циљу испуњења дужности из става 4. овог члана прибавити евиденцију остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица или извршити лоцирање места са којег се обавља комуникација.

О предузимању мера и радњи из ст. 5. и 6. овог члана истражитељ одмах, након предузимања, обавештава јавног тужиоца.

Лице према коме је примењена нека од мера и радњи из ст. 2. и 3. овог члана има право да поднесе притужбу надлежном судији за претходни поступак.“

Завршна одредба

Члан 7

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Образложење

Ступањем на снагу Законика о кривичном поступку (“Сл. Гласник РС”, бр. 77/2011, 35/2019, 27/2021-одлука УС и 62/2021-одлука УС) и увођењем тзв. тужилачке истраге основано се поставило питање стварне контроле тужилаштва над радом полиције.

Иако је у чл. 44. ЗКП наведено да су и полиција, као и други државни органи надлежни за откривање кривичног дела, дужни да поступе по сваком захтеву надлежног јавног тужиоца, поставило се питање ефикасне санкције у случају непоступања по таквим налозима тужилаштва. Исти став Законика о кривичном поступку прописује да ће јавни тужилац, ако полиција или други државни орган не поступе по захтеву јавног тужилаштва, о томе одмах обавестити старешину који руководи органом, што је већ било упитно. Оваква "санкција" у виду обавештавања старешине исте организационе јединице, истог министарства у оквирима извршне власти се у пракси показала неефикасном.

Законодавац је као алат тужилаштва предвидео и могућност да тужилац по потреби може (али не мора) да обавести надлежног министра, Владу или надлежно радно тело Народне скупштине, те се из тога закључује да ће тужилац обавестити исте оне органе који се налазе опет на челу тог министарства или ће о томе обавестити надлежно радно тело Народне скупштине, која нема даље никаква овлашћења, нити постоје други видови санкција за даље непоступање по налозима јавног тужиоца.

Последњи став чл. 44. Законика о кривичном поступку наводи да ако полицајци или други државни органи, у року од 24 часа од када је примљено ово обавештење, не поступе по захтеву јавног тужиоца, јавни тужилац може (не мора) затражити покретање

дисциплинског поступка против лица за које сматра да је одговорно за непоступање по његовом захтеву. У овом случају се тужилац поново обраћа старешини у Министарству унутрашњих послова који је једини овлашћен за покретање дисциплинског поступка, а поставља се и питање на који начин ће тужилац доћи до сазнања које тачно лице је то које он-тужилац сматра (основано или неосновано) одговорним за непоступање по његовом захтеву. Информације о томе које лице, од када и због чега поступа или не поступа по захтеву тужилаштва, тужилац мора поново добити од неког старешине из Министарства унутрашњих послова. Може се поставити и питање зашто се ова одредба и прописује законом јер она тужиоцу не даје било какво посебно овлашћење. Наиме, јавни тужилац би могао захтевати покретање дисциплинског поступка и да ове одредбе нема у закону, као што то може сваки грађанин.

Може се закључити да описана овлашћења јавног тужиоца не пружају довољно гаранција јавном тужиоцу да у пуној мери оствари руководећу улогу у предистражном поступку. Прокламована руководећа улога јавног тужиоца у постојећем систему није праћена и постојањем ефективних механизма којима би се остварила. Не треба занемарити ни реалне односе одређених државних органа и њихов фактички значај. У Србији је полиција традиционално имала утицај и моћ несразмерно већи од јавног тужилаштва, поготово имајући у виду да управо полиција врши избор предмета који ће доћи пред јавног тужиоца.

Законом прописану руководећу улогу јавног тужиоца у односу на полицију не прате било каква хијерархијско – организациона решења на релацији јавно тужилаштво – полиција, већ је и даље реч о два потпуно одвојена органа, која поседују раздвојене руководеће структуре и потпуно различиту и одвојену организацију, што је нарочито проблематично код процесуирања тзв. политички осетљивих предмета, или предмета где су могући осумњичени припадници полиције. Није реално очекивати да јавни тужилац добије од полицијских органа захтеване информације и оствари пуну сарадњу, ако нема могућности да их на то принуди.

Напредовање полицијских службеника искључиво зависи од полицијских старешина, а њихово од директора полиције. Директор полиције, с обзиром на начин његовог постављања и разрешења, је директно одговоран министру који је политички (партијски) функционер који предлаже његово постављање и разрешење Влади. Обзиром на ова решења, у случају супротстављених интереса, реално је очекивати да упутства полицијских старешина имају предност у односу на захтев јавног тужиоца.

Такође у чл. 285. ЗКП се наводи да јавни тужилац руководи предистражним поступком и да је полиција дужна да изврши налог јавног тужиоца, као и да га о предузетим радњама редовно обавештава, а да се у случају непоступања полиције по налогу јавног тужиоца поступати сходно чл. 44. ст. 2. и ст. 3. овог Законика.

Рад јавног тужилаштва и криминалистичке полиције су нераскидиво повезани у кривичном поступку, што је најизраженије у предистражном поступку. У овој фази поступка, јавни тужилац предузима различите мере и радње како би прибавио доказе и

припремио материјал за кривично гоњење. Законик о кривичном поступку је изричито прописао да јавни тужилац руководи предистражним поступком и спроводи истрагу те да су сви органи који учествују у предистражном поступку дужни да о свакој радњи предузетој у циљу откривања кривичног дела или проналажења осумњиченог обавесте надлежног јавног тужиоца. Полиција и други државни органи надлежни за откривање кривичних дела дужни су да поступе по сваком захтеву јавног тужиоца. Цитирана законска одредба недвосмислено даје јавном тужиоцу руководећу улогу у односу на полицију. Циљ одредбе је да се јавном тужиоцу, као органу који преузима одговорност за доказивање пред судом, омогуће пуна овлашћења током прикупљања доказа. Законик о кривичном поступку је прописао и одређена овлашћења јавног тужиоца у циљу вршења контроле над радом полиције у предистражном и истражном поступку. Тако је прописано да је полиција дужна да поступи по сваком захтеву надлежног јавног тужиоца. Прописано је да јавни тужилац може наложити полицији да предузима одређене радње ради откривања кривичних дела и проналажења осумњичених те да је полиција дужна да изврши сваки захтев јавног тужиоца и да га о предузетим радњама редовно извештава. Јавни тужилац има могућност и да у току предистражног поступка од полиције преузме вршење радње коју је полиција самостално предузела на основу закона, што недвосмислено потврђује руководећу улогу јавног тужиоца. За остваривање прокламоване руководеће улоге јавног тужиоца, Законик о кривичном поступку је прописао и одређене механизме одговорности за непоступање, и то обавештавање старешине, надлежног министра, Владе или надлежног радног тела Народне скупштине те могућност тражења покретања дисциплинског поступка против лица кога сматра одговорним за непоступање. Ови механизми су већ изложени и анализирани и може се закључити да нису делотворни. Јавни тужилац, осим декларативних законских одредаба које истичу његов руководећи положај у односу на полицију, нема на располагању ефективна средства да ту руководећу улогу и оствари.

Пракса је показала да закон не даје делотворне гаранције јавном тужиоцу да у пуној мери оствари руководећу улогу у предистражном поступку. Декларативна руководећа улога јавног тужиоца у предистражном поступку није обезбеђена ефективним механизмима који би је и остварили, нарочито ако се узму у обзир и реални односи између државних органа и њихов фактички значај. Надаље, полиција је најчешћи подносилац кривичних пријава, па и кад се пре подношења кривичне пријаве полиција консултује са тужиоцем, тужилац ће формирати свој став на основу информација које је добио од полиције. Руководећу улогу јавног тужиоца не прате било каква овлашћења у вези са организацијом и субординацијом на релацији јавно тужилаштво-полиција, већ су у питању два потпуно одвојена органа који имају засебне руководеће структуре и потпуно различиту и одвојену организацију. Зато се и након дводеценијске примене закона који прописује руководећу улогу јавног тужиоца у предистражном поступку, у пракси готово никада не говори о руковођењу јавног тужилаштва полицијом, већ се користи формулација о сарадњи полиције и јавног тужилаштва. Проблем је нарочито изражен у предметима где су могући осумњичени припадници полиције на високим позицијама, а поготово код предмета високе корупције државних функционера. Нереално је очекивати од јавног тужиоца да оствари контролу над радом полиције без

могућности које му то гарантују. Напредовање полицијских службеника зависи од полицијских старешина, а старешина од виших старешина па све до министра полиције који је политички функционер па је сасвим јасно да у случају постојања супростављених интереса, за полицијског службеника већи значај имају упутства полицијских старешина, чак и незванична, од захтева јавног тужиоца.

Може се закључити да постојећа законска решења и реални односи не омогућавају јавном тужилаштву да у пуној мери оствари руководећу улогу у односу на полицију у пракси, па је потребно наћи одговарајуће решење за потпуно остваривање руководеће улоге јавног тужиоца. Због тога се овим предлогом измена и допуна Закона о јавном тужилаштву омогућује укључивање одређених делова криминалистичке полиције у јавно тужилаштво, односно формирање јавнотужилачке полиције коју би чинили истражитељи, као овлашћена службена лица јавног тужилаштва.

Увођење истражитеља (криминалистичке полиције) у организацију јавног тужилаштва се предложеним изменама и допунама предвиђа само у Јавном тужилаштву за организовани криминал, Јавном тужилаштву за ратне злочине, посебним одељењима за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима и у Посебном одељењу Вишег јавног тужилаштва у Београду за високотехнолошки криминал. Сама интервенција у Закону о јавном тужилаштву није велика јер се своди на прописивање једне посебне главе у закону са називом „Јавнотужилачка полиција“.

У овој глави се прописују послови којима се баве истражитељи - припадници јавнотужилачке полиције, права, дужности и овлашћења истражитеља, која одговарају овлашћењима овлашћених службених лица криминалистичке полиције министарства унутрашњих послова, организација јавнотужилачке полиције унутар јавног тужилаштва, напредовање као и одговорност истражитеља.

Предвиђа се увођење јавнотужилачке полиције само у Јавно тужилаштво за организовани криминал, Јавно тужилаштво за ратне злочине, посебна одељења за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима и Посебно одељење Вишег јавног тужилаштва у Београду за високотехнолошки криминал јер напред изложени недостаци немају битан утицај на резултате у раду јавних тужилаштава опште надлежности, поготово на нивоу основних јавних тужилаштава. Са друге стране, резултати јавног тужилаштва у материји борбе против ратних злочина, високотехнолошког криминала, организованог криминала и корупције, поготово високопрофилсане корупције, нису задовољавајући, што је у знатној мери и последица постојећег нормативног уређења односа јавног тужилаштва и полиције.

Нова главу закона о Јавном тужилаштву, којом се уређује јавнотужилачка полиција се прописује између садашње главе VIII (Колегијум јавног тужилаштва) и садашње главе IX (Особље у јавном тужилаштву).

Увођењем јавнотужилачке полиције у Јавно тужилаштво за организовани криминал и Јавно тужилаштво за ратне злочине, посебна одељења за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима и Посебно одељење Вишег јавног тужилаштва

у Београду за високотехнолошки криминал, створиће се нормативни и реални услови за остваривање руководеће улоге јавног тужиоца у предистражном поступку, прописане Законом о кривичном поступку, а тиме ће се не само остварити ефикасније спровођење предистражног поступка, већ ће се у великој мери олакшати и спровођење истраге.

Модел измена допуна Закона о полицији

I

У члану 3. став 2. мења се и гласи:

“Право на употребу назива “Полиција” имају искључиво Министарство, Министарство одбране и јавно тужилаштво.”

II

Члан 41. мења се и гласи:

“Полицијски службеник дужан је да непосредном руководиоцу у писаном облику доставља сазнања до којих је дошао обављањем полицијских послова, применом полицијских мера и радњи, полицијских овлашћења или на други начн.

Јавни тужилац може да забрани достављање одређених сазнања до којих је полицијски службеник дошао у предистражном поступку и кривичном поступку.

Полицијски службеник дужан је да изврши сва наређења надређеног полицијског службеника, осим оних којима се наређује извршење радње која представља кривично дело и оних која су у супротности са захтевом јавног тужиоца, а односе се на поступање полицијског службеника у предистражном и кривичном поступку.

Када је наређења надређеног полицијског службеника које се односи на поступање полицијског службеника у предистражном или кривичном поступку у супротности са захтевом јавног тужиоца, полицијски службеник обавестиће о томе јавног тужиоца.

Ако наређење сматра незаконитим из других разлога, полицијски службеник има право да о томе извести непосредно вишег руководиоца.“

III

У члану 149 став 1. мења се и гласи:

“Директора полиције поставља Влада на пет година, на предлог министра, уз прибављено позитивно мишљење колегијума Врховног јавног тужилаштва, по спроведеном јавном конкурсима и на начин предвиђен прописима о радним односима који важе за Министарство.”

IV

У члану 149 став 3. мења се и гласи:

“Влада може, на предлог министра, уз позитивно мишљење колегијума Врховног јавног тужилаштва, поставити директора на други узастопни мандат без јавног конкурса.”

V

У члану 149 став 6. мења се и гласи:

“Директора полиције разрешава Влада, на образложени предлог министра, уз прибављено мишљење колегијума Врховног јавног тужилаштва, ако не оствари резултате рада у оквиру компетенција прописаних за то радно место.”

VI

У члану 150. после става 2. додају се нови ставови 3. и 4. који гласе:

“Руководилац криминалистичке полиције из става 1. овог члана распоређује се уз прибављено позитивно мишљење колегијума Врховног јавног тужилаштва.

Руководилац криминалистичке полиције из става 1. овог члана разрешава се уз прибављено мишљење колегијума Врховног јавног тужилаштва.”

Досадашњи чланови 3., 4. и 5. постају ставови 5., 6. и 7.

VII

У члану 151. додају се нови ставови 4. и 5. који гласе:

“Руководилац криминалистичке полиције из става 1. овог члана распоређује се уз прибављено позитивно мишљење колегијума јавног тужилаштва по чијим захтевима поступа.

Руководилац криминалистичке полиције из става 1. овог члана разрешава се уз прибављено мишљење колегијума јавног тужилаштва по чијим захтевима поступа.”

Члан 6.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику

Републике Србије”.

Образложење

Увођењем јавнотужилачке полиције у Јавно тужилаштво за организовани криминал, Јавно тужилаштво за ратне злочине, посебна одељења за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима и у Посебно одељење Вишег јавног тужилаштва у Београду за високотехнолошки криминал, створиће се нормативни и реални услови за остваривање руководеће улоге јавног тужиоца у предистражном поступку, прописане Законом о кривичном поступку, а тиме ће се не само остварити ефикасније спровођење предистражног поступка, већ ће се у великој мери олакшати и спровођење истраге. Међутим, сви проблеми у односу јавног тужилаштва и полиције у предистражном поступку, који су изложени у образложењу предложених измена и допуна Закона о јавном тужилаштву у циљу увођења јавнотужилачке полиције у јавна тужилаштва посебне надлежности, постоје и у јавним тужилаштвима опште надлежности у која се не предвиђа увођење јавнотужилачке полиције. Ова тужилаштва ће и даље бити ослоњена на криминалистичку полицију у саставу Министарства унутрашњих послова. Поред тога, криминалистичка полиција, као и друге полицијске службе (на пример, Национални криминалистичко-технички центар, саобраћајна полиција итд.) остају на располагању јавним тужилаштвима и опште и посебне надлежности. Због тога су неопходне интервенције у Закону о полицији, у погледу одредаба о кривичном поступку и односу полиције и јавног тужилаштва, а у правцу смањивања утицаја министра и јачања положаја јавног тужилаштва.

Интервенцијом у члану 149. став 1. Закона, о предлогу министра за директора полиције тражи се и позитивно мишљење колегијума Врховног јавног тужилаштва. Прибављање мишљења овог колегијума се захтева и у поступку разрешења директора полиције (члан 149. став 6.), с тим што се у поступку разрешења не захтева да ово мишљење буде обавезујуће. Тиме се спречава могућност да јавно тужилаштво блокира разрешење директора полиције и тако прекомерно утиче на кадровска питања у полицији, а свакако нови директор полиције не може бити постављен противно вољи јавног тужилаштва. Сличне интервенције су предвиђене и у одредбама чланова 150. и 151., које се односе на руководиоце полиције, али само у односу на руководиоце криминалистичке полиције. Одредба члана 41. става 1., која обавезује полицијског службеника да непосредном руководиоцу у писаном облику доставља сазнања до којих је дошао, коригована је тако што јавни тужилац може да забрани достављање одређених сазнања до којих је полицијски службеник дошао у предистражном поступку. Такође је коригована и дужност полицијског службеника да изврши сва наређења старешине осим оних којима се наређује извршење кривичног дела из члана 41. става 2. прописивањем једног изузетка: када су наређења полицијског старешине у супротности са захтевом јавног тужиоца, а односе се на поступање полицијског службеника у предистражном поступку и кривичном поступку. Предвиђена је и једна корекција у циљу усклађивања са изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву тако што је у члану 3. став 2. предвиђено да право на употребу назива „полиција“, поред министарстава унутрашњих послова и одбране, има јавно тужилаштво.

Модел измена и допуна Законика о кривичном поступку

I

Члан 2, став 1, тачка 13 Законика о кривичном поступку мења се и гласи:

13) "полиција" је јавнотужилачка полиција, орган министарства унутрашњих послова, службеник тих органа и службеник одговарајућег иностраног органа који, у складу са међународним правом и овим закоником, предузима радње на територији Републике Србије, на њеном броду или ваздухоплову, као и други државни орган са полицијским овлашћењима, ако је то овим закоником или другим законом одређено;

Образложење

Изменом појма „полиција“ у значењу израза, јавнотужилачка полиција би била препозната Закоником о кривичном поступку. Овом изменом у значењу израза Законика отклања се потреба за интервенцијом у Законнику у кривичном поступку у свим другим деловима у којима се наводи појам „полиција“, па и у глави XV – Предистражни поступак.

II

Брише се став 2 члана 44 Законика о кривичном поступку.

Образложење

Члан 44 ЗКП прописује да, ако полиција или други државни орган не поступи по захтеву јавног тужиоца из става 1. овог члана, да ће јавни тужилац одмах обавестити старешину који руководи органом, а по потреби може обавестити надлежног министра, Владу или надлежно радно тело Народне скупштине.

Поменути обавештењем јавног тужиоца се не покреће дисциплински поступак, оно не представља санкцију, не повлачи за собом никакве последице, а ЗКП не предвиђа ни рокове ни контролне механизме за спровођење овог решења. Пракса је показала сав бесмисао „обавештавања“ старешина у министарству унутрашњих послова које функционише у оквирима извршне власти од које најчешће и долазе притисци или разлози за непоступање. Исто се односи и на обавештавање других органа и организација које се налазе на врху хијерархијске структуре извршне и законодавне власти (надлежног министра, Владе и надлежног радног тела Народне скупштине). Ови механизми не решавају проблем у ситуацији када незаконите налоге полицијски службеници добијају управо од својих надређених старешина.

III

Став 3 члана 44 Законика о кривичном поступку мења се и гласи:

„Ако полиција или други државни орган не поступи по захтеву јавног тужиоца из става 1. овог члана, јавни тужилац покрене дисциплински поступак против лица за које сматра да је одговорно за непоступање по његовом захтеву“.

Образложење

Важећа одредба Законика о кривичном поступку тужиоцу даје могућност захтевања покретања дисциплинског поступка. Ово не представља посебно или додатно овлашћење јавног тужиоца јер би он могао да иницира покретање дисциплинског поступка и да ове одредбе нема у закону, као што то може сваки грађанин.

Једино овлашћење покретања дисциплинског поступка би јавном тужиоцу дало више овлашћења него што би то иначе имао. Међутим, чак и у случају усвајања таквог решења, уколико по тужиочевим налозима није поступио полицијски службеник (који није део јавнотужилачке полиције), остаје проблем на који начин ће тужилац доћи до сазнања које конкретно лице није извршило налог - у оквиру које организационе јединице то лице поступа и који су евентуални разлози његовог непоступања. Информације о томе које лице, од када и због чега поступа или не поступа по захтеву тужилаштва (од када је задужен предметом, које радње је предузимао, да ли је на боловању, да ли је прекомерно оптерећен радом на неким другим, можда и хитнијим предметима и сл.), тужилац и даље мора да покуша да добије од старешина Министарства унутрашњих послова.

IV

Додаје се нови чл 285а који гласи :

“Полицијски службеници распоређени код јавног тужиоца”:

1. Полицијски службеници распоређују се у јавно тужилаштво наредбом јавног тужиоца, по потреби, у циљу ефикасног спровођења кривичног поступка.
2. Полицијски службеник распоређен код јавног тужиоца на располагању је искључиво јавном тужиоцу, ради под његовом контролом и надзором, извршава његове налоге и упутства.
3. Полицијски службеник распоређен код јавног тужиоца за свој рад одговара јавном тужиоцу.
4. Полицијском службенику распоређеном код јавног тужиоца омогућен је приступ свим базама података, техничким, организационим и другим средствима за рад који су на располагању Министарству унутрашњих послова.

5. Полицијски службеници распоређени код јавног тужиоца не могу обављати послове у полицији или другом државном органу без изричитог одобрења јавног тужиоца.

6. Полицијском службенику распоређеном код јавног тужиоца увећава се зарада 20%, а време проведено на раду у јавном тужилаштву вреднује се приликом његовог повратка на рад у полицију, у складу са законом.

7. Рад полицијског службеника распоређеног код јавног тужиоца вреднује јавни тужилац.

8. Полицијски службеник распоређен у јавно тужилаштво враћа се на рад у полицију наредбом јавног тужиоца.

Образложење

Одредба о распоређивању полицијских службеника у јавно тужилаштво је разрађена одредба чл. 50 Законика о кривичном поступку Северне Македоније која се већ успешно примењује. У тој земљи полицијски службеници раде у просторијама тужилаштва, у формираним истражним центрима. Републички тужилац је тај који може да формира истражни центар у оквиру тужилаштва. Полицијски службеници који су распоређени на рад у тужилаштво добијају предмете у рад и налоге искључиво од јавног тужиоца и раде само у тим предметима.

Овде предложеним решењем полицијски службеници имају право на увећану зарату у односу на оне полицијске службенике који не нису распоређени у јавно тужилаштво, како би најстручнији, најискуснији, најодговорнији и најефикаснији полицијски службеници били мотивисани да буду распоређени у јавно тужилаштво.

Полицијски службеници који су распоређени на рад у тужилаштво и даље имају бенефицирани радни стаж због чега је предложено да приликом њихове оцене рада и напредовања у хијерархијској структури полиције кључну реч има мишљење тужиоца са којим су радили и да им за време рада у тужилаштву “не мирују” коефицијенти и положај у полицији.

Имајући у виду да су се аутори определили за модел јавнотужилачке полиције у тужилаштвима посебне надлежности и у посебним одељењима за сузбијање корупције, ова законска одредба омогућава успостављање таквог односа тужилаштва са полицијом и у сваком другом предмету, по потреби. Овај предлог омогућава да се полицијски службеници ангажују и у јавним тужилаштвима у којима је законом успостављена јавнотужилачка полиција, уколико за то постоји потреба, а припадници јавнотужилачке полиције нису у могућности да одговоре на све потребе у одређеном предмету.

Модел измена и допуна Закон о организацији и надлежности државних органа у
сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције

I

Члан 6 Закона се брише.

II

Члан 16 Закона се брише.

III

Члан 24 ст 2 Закона се брише.

IV

У члану 4, ставу 1, брише се тачка 2, а тачке 3., 4. и 5 постају тачке 2., 3. и 4.

Образложење

Интервенцију у овом закону би требало извршити измештањем (брисањем из закона) организационе јединице за сузбијање организованог криминала из члана 6 Закона, односно из Министарства унутрашњих послова у Јавно тужилаштво за организовани криминал, а организационе јединице из члана 16 у виша јавна тужилаштва у Београду, Нишу, Краљеви и Новом Саду.

У члану 4 се предлаже брисање тачке 2 јер организациона јединица полиције надлежна за сузбијање организованог криминала више не би била у саставу Министарства унутрашњих послова, већ јавног тужилаштва.

Модел измена и допуна Закона о организацији и надлежности државних органа у
поступку за ратне злочине

I

Члан 8 закона се брише.

Образложење

Интервенцију у овом закону би требало извршити измештањем (брисањем из закона) Службе за откривање ратних злочина из члана 8 Закона, из Министарства унутрашњих послова у Јавно тужилаштво за ратне злочине.

Модел измена и допуна Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала

I

Члан 9 Закона се брише.

Образложење

Интервенцију у овом закону би требало извршити измештањем (брисањем из закона) Службе за борбу против високо технолошког криминала из члана 9 Закона из Министарства унутрашњих послова у Посебно јавно тужилаштво.

Модел измена и допуна Закона о пореском поступку и пореској администрацији

I

Из чл. 135 става 4 Закона о пореском поступку и пореској администрацији бришу се речи „претресање стана и других просторија може се вршити само на основу наредбе суда и уз присуство два сведока”.

II

Члан 135 став 5 Закона о пореском поступку и пореској администрацији мења се тако што се иза речи „самостално“ додају речи „по одобрењу јавног тужиоца или на захтев јавног тужиоца”.

У истом ставу бришу се речи „или у сарадњи са Министарством унутрашњих послова“, а речи „са Министарством унутрашњих послова пореска полиција остварује и друге облике сарадње“, замењују се речима „Пореска полиција је дужна да поступи и по сваком другом захтеву јавног тужилаштва, у складу са законом”.

III

У члану 135 ставу 6 речи „и министар надлежан за унутрашње послове“ замењује се речима „и Врховни јавни тужилац”.

Образложење

Члан 135 Закона о пореском поступку и пореској администрацији регулише положај и овлашћења пореске полиције. У њему се, између осталог, наводи да пореска полиција у предистражном поступку поступа као орган унутрашњих послова и да је овлашћена да предузима све потражне радње, изузев ограничења кретања.

Наводи се и да пореска полиција, у складу са одредбама закона којим се уређује кривични поступак, може позивати и саслушавати осумњиченог, укључујући и његово принудно довођење, пре покретања кривичног поступка извршити претресање стана, пословних или других просторија, превозних средстава и лица, када постоје основи

сумње да је извршено пореско кривично дело и извршити привремено одузимање предмета који могу послужити као доказ у кривичном поступку за пореска кривична дела.

Такође, у ставу 4 овог члана се наводи да се претресање стана и других просторија може вршити само на основу наредбе суда и уз присуство два сведока.

Нема оправдања за овако рестриктивном регулисању правила претресања, већ би се и на овлашћења пореске полиције требале сходно примењивати одредбе Законика о кривичном поступку, укључујући и оне које регулишу претресање без наредбе суда и без присуства сведока (чл. 158 ЗКП).

По важећем закону, ова овлашћења Пореска полиција предузима самостално или у сарадњи са Министарством унутрашњих послова, а изменама би у овом поступку била ојачана улога тужилаштва, са циљем да јавно тужилаштво у кривичном поступку заиста руководи предистражним поступком и спроводи истрагу, како је прописано ЗКП.

Предложеним изменама је предвиђена и улога тужилаштва у сарадњи пореске полиције и тужилаштва, јер важећи прописи предвиђају само сарадњу пореске полиције са Министарством унутрашњих послова, које ближе уређују министри финансија и унутрашњих послова.

IV

У члану 136 ставу 3 иза речи „проследи руководиоцу Пореске полиције“ додају се речи „а руководилац пореске полиције је дужан да извештај без одлагања достави јавном тужиоцу“.

Образложење

Члан 136 Закона о пореском поступку и пореској администрацији прописује обавезу пореских инспектора да, уколико у поступку пореске контроле дођу до сазнања које указују на постојање основа сумње да је извршено пореско кривично дело, о томе саставе извештај и да га, заједно са прибављеним доказима, одмах доставе надлежном руководиоцу Пореске управе. Надлежни руководилац Пореске управе је дужан да у року од 24 часа од пријема извештаја, тај извештај са доказима проследи руководиоцу Пореске полиције. Овде изнет предлог би омогућио да се извештај о извршеном пореском кривичном делу без одлагања достави и јавном тужиоцу, што је неопходно из претходно изнетих разлога, а пре свега потребе да јавни тужилац несметано покреће кривичне поступке и њима руководи.

V

У члану 137, ставу 4 Закона о пореском поступку и пореској администрацији речи „сарађује са судом и тужилашвом“ замењују се речима „поступа по сваком захтеву суда и тужилаштва“.

Образложење

Члан 137 Закона о пореском поступку и пореској администрацији регулише подношење кривичне пријаве. У њему се наводи да пореска полиција саставља кривичну пријаву и подноси је јавном тужиоцу. О том састављању и подношењу кривичне пријаве, на основу извештаја пореског инспектора, инспектор пореске полиције писмено

обавештава руководиоца Пореске управе. Ако пореска полиција на основу извештаја пореског инспектора утврди да нема услова за подношење кривичне пријаве, инспектор пореске полиције о томе опет обавештава надлежног руководиоца Пореске управе ради подношења захтева за покретање прекршајног поступка. Наводи се и да је пореска полиција дужна да сарађује са судом и тужилашвом у кривичном поступку.

Дакле све ове одредбе указују да предистражним поступком када су у пиатању пореска кривична дела руководе руководиоци пореске управе а не јавни тужиоци и да је пореска полиција дужна (као и сви други државни органи) само да сарађује са тужилашвом, али да тужиоци не руководе њеним радом.

Наведене измене се предлажу како би се успоставило управљање кривичним или прекршајним поступком за ова кривична дела од стране јавног тужиоца.

Модел измена и допуна Закона о војсци

I

У члану 53б став 5 мења се тако што се иза речи „министру одбране“ додају речи „и јавном тужиоцу.“

У члану 53б став 6 мења се тако што се иза речи „ извештава министра одбране“ додају речи „и јавног тужиоца“.

Образложење

Наведене измене се предлажу како би се успоставило управљање кривичним или прекршајним поступком од стране јавног тужиоца.

Члан 53 Закона о Војсци Србије регулише положај и овлашћења Војне полиције.

Члан 53 б Закона о Војсци Србије прописује да је војнополицијски инспектор непосредно одговоран министру одбране и да редовно извештава министра одбране о утврђеним налазима, па се предлаже да се одговорност и извештавање прошири и на јавног тужиоца.

Додатно, без обзира на потребу за успостављањем јавнотужилачке полиције, постојеће одредбе Закона о војсци онемогућавају примену јавнотужилачких овлашћења из Законика о кривичном поступку, иако се значење речи „полиција“ у ЗКП несумњиво односе и на војну полицију.