

Mišljenja Konsultativnog veća evropskih tužilaca



Priređivač:

Novembar 2020.
Beograd, Srbija

**Institut
za uporedno pravo**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Mišljenja Konsultativnog veća
evropskih tužilaca

**Mišljenja Konsultativnog veća evropskih
tužilaca**

ISBN 978-92-871-8774-1

The opinions expressed in this work are the responsibility of the author(s) and do not necessarily reflect the official policy of the Council of Europe.

The reproduction of extracts (up to 500 words) is authorised, except for commercial purposes as long as the integrity of the text is preserved, the excerpt is not used out of context, does not provide incomplete information or does not otherwise mislead the reader as to the nature, scope or content of the text. The source text must always be acknowledged as follows "© Council of Europe, year of the publication". All other requests concerning the reproduction/ translation of all or part of the document, should be addressed to the Directorate of Communications, Council of Europe (F-67075 Strasbourg Cedex or publishing@coe.int).

All other correspondence concerning this document should be addressed to the Council of Europe.

Council of Europe
Avenue de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France
E-mail: publishing@coe.int

Cover design and layout:
BYZART

Photos: ©shutterstock

ISBN 978-92-871-8774-1
© Council of Europe, November 2020
Printed by BYZART

The publication was prepared as part of the Council of Europe project *Strengthening the judiciary reform process in Serbia* and funded by the Federal Republic of Germany.

Sadržaj

1. Uvodna reč	5
2. Reč priređivača	7
3. Mišljenje br. 1 (2007) o načinima unapređenja međunarodne pravosudne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa	13
4. Mišljenje br. 2 (2008) o alternativama krivičnom gonjenju	29
5. Mišljenje br. 3 (2008) o ulozi javnih tužilaštava izvan krivičnogpravnog sistema	39
6. Mišljenje br. 4 (2009) Konsultativnog veća evropskih tužilaca i Mišljenje br. 12 (2009) Konsultativnog veća evropskih sudija o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu	51
7. Mišljenje br. 5 (2010) o javnom tužilaštvu i maloletničkom pravosuđu – Deklaracija iz Jerevana	71
8. Mišljenje br. 6 (2011) o odnosima između tužilaca i zatvorske uprave	79
9. Mišljenje br. 7 (2012) o upravljanju resursima za potrebe javnih tužilaštava	93
10. Mišljenje br. 8 (2013) o odnosima između javnih tužilaca i medija	107
11. Mišljenje br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima za tužioce	119
12. Mišljenje br. 10 (2015) o ulozi tužilaca u krivičnim istragama	149
13. Mišljenje br. 11 (2016) o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala	163

14. Mišljenje br. 12 (2017) o ulozi tužilaca u oblasti prava žrtava i svedoka u krivičnom postupku	185
15. Mišljenje br. 13 (2018) o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaštava	205
16. Mišljenje br. 14 (2019) o ulozi tužilaca u borbi protiv korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala	221

Uvodna reč

Kao što svaki đak prvak u svojoj ruci drži azbuku, tako i svaki tužilac, u svojoj stručnoj biblioteci, treba da poseduje publikaciju koja predstavlja kompilaciju prevedenih mišljenja Konsultativnog veća tužilaca (u daljem tekstu CCPE), savetodavnog tela Komiteta ministara Saveta Evrope. Upoznavanje sa sadržajem istih, po mom skromnom mišljenju je značajno za svakog nosioca javnotužilačke funkcije.

Zašto? Uspostavljanje vladavine prava, kao tekovine demokratskog društva, je mukotrpan proces. Za neka društva, nedostižan ideal. Srbija je ponovo na putu izmene Ustava, kako bi rad pravosuđa (sudova i tužilaštva) bio lišen uticaja i pritiska izvršne i zakonodavne vlasti.

Na putu ka nezavisnom pravosuđu, u našem slučaju nezavisnom tužilaštvu, treba da nam pomognu Evropski standardi, inkorporisani u 14 mišljenja CCPE.

Objavljena mišljenja, po svojoj sadržini, obuhvataju značajne segmente rada i organizacije javnog tužilaštva kao celine. Takođe, bave se uspostavljanjem standarda u borbi protiv različitih vidova kriminala iz ugla javnog tužioca.

Mišljenje br. 14 (2019) ukazuje da se CCPE bavi aktuelnim temama, značajnim za svako društvo. U ovom mišljenju obrazlažu se standardi, koji treba da pomognu u uspešnoj borbi protiv korupcije, ekonomskog i finansijskog kriminala.

Mišljenje br. 11 (2016) bavi se pitanjima vezanim za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma.

Pojedini stručni radovi ističu značaj javnog tužioca u krivično pravnom sistemu jedne države. Tužioci odlučuju da li će neko biti uhapšen, ko će biti uhapšen i za koje krivično delo će se pokrenuti postupak. Da li će sklopiti sporazum o priznanju krivičnog dela ili će primeniti institut odloženog gonjenja? Koju vrstu krivične sankcije će tražiti i koliku visinu zatvora zahtevati? Iz tog razloga tužioci se smatraju čuvarima sudija.

Javni tužioci moraju biti svesni odgovornosti koju nosi funkcija koju obavljaju. Iz tog razloga smatram da je objavljivanje prevedenih Mišljenja Konsulta-

tivnog veća tužilaca jedan korak ka prepoznavanje društvene uloge tužioca a to je da primenjujući odredbe zakona u svakodnevnom radu, utičemo na ljudske živote, pa i društvo u celini.

Iz tog razloga ne čudi tendencija u zakonodavstvima, članica Saveta Evrope, da se prevaziđe zastareli koncept statusa tužilaštva, te da isto dobije status nezavisnog organa.¹

Biti nezavisan u svom radu podrazumeva odgovornost. Mišljenje br.13 (2018) o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužioca uspostavlja standarde koje bi svaki tužilac u svakodnevnom radu treba da primenjuje.

Mišljenje br. 13(2018) je odličan povod da na kraju uvodne reči podsetim na još jednu staru izreku: "Qui accusat integre famae sit" ("Ko optužuje, treba da bude čestita glasa")

Predsednica Predsedništva Udruženja javnih tužilaca
i zamenika javnih tužilaca Srbije

Lidija Komlen Nikolić

1 <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>, CEPEJ studies No 26, 2018 edition (2016 data), tabela 3.21 Status javnih tužilaca

Reč priređivača

Međunarodni standardi u oblasti pravosuđa počeli su da se razvijaju u punom zamahu posle Drugog svetskog rata, paralelno sa razvojem međunarodnog prava ljudskih prava.¹ Ipak, kako ukazuje Matić – Bošković, prilikom određivanja pojma vladavine prava teoretičari i pravници su prednost davali sudskom sistemu i ulozi sudija, dok je javno tužilaštvo ostajalo po strani.² Međutim, ovakav pristup je bio neodrživ, jer nedugo potom je postalo očito da je teško govoriti o nezavisnom sudstvu, odvojeno od javnog tužilaštva. Imajući to u vidu, na terenu međunarodnog javnog prava počeli su da se čine, možda u početku mali, ali sigurni koraci, ka osvetljavanju uloge javnih tužilaštava u okviru svakog državnog organizma koji istinski počiva na načelima vladavine prava. U vezi sa tim, pod okriljem Saveta Evrope je 2005. godine uspostavljeno Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET), telo kojem je upravo poverena izrada standarda u oblastima koje se odnose na javno tužilaštvo, izraženih u mišljenjima pripremljenim za Komitet ministara. Kao savetodavno telo, KVET predstavlja pandan Konsultativnom veću evropskih sudija (KVES), a standardi koje ono u svojim mišljenjima formuliše od ključnog su značaja za izgradnju valjanih pravosudnih sistema u državama članicama Saveta Evrope, jer utiču na jačanje samostalnost i odgovornosti tužilaštva.

Najvažnije za promenu gledišta o ulozi javnih tužilaštava je shvatanje da ona ne preduzimaju samo krivično gonjenje učinilaca krivičnih dela *ex officio*, već i da istovremeno štite ustavnost i zakonitost. Stoga, položaj jednog takvog državnog organa mora biti prožet načelima i garantijama na osnovu kojih mu se omogućava da svoje funkcije u potpunosti i vrši. Upravo ta uloga javnog tužilaštva uslovljava i njene brojne poveznice sa sudskom funkcijom državne vlasti. Zapravo, nosioci obe funkcije postupaju u ime društva, te zastupaju javni interes. Upravo se u Mišljenju broj 4 ističe da bi oni trebalo da se uzdrže od bilo kakvih radnji i ponašanja koja bi mogla da umanje poverenje u njihovu nezavisnost i nepristrasnost. Principi nezavisnosti i nepristrasnosti su naročito istaknuti u Mišljenju broj 9 KVET-a. U vezi sa tim, u u Mišljenju broj 13 se pod-

1 M. Matić Bošković, S. Nenadić, Evropski standardi u oblasti pravosuđa, Strani pravni život, 2018, br. 1, 39-56

2 M. Matić Bošković, G. Ilić, "Javno tužilaštvo u Srbiji – Istorijski razvoj, međunarodni standardi, uporedni modeli i izazovi modernog društva", Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2019, str. 62. Matić Bošković takođe upućuje na G. di Federico, Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement of Accountability in Italy: Analysis of a Deviant Case in a Comparative Perspective, The British Journal of Criminology, Vol. 38, br. 3, 1998, 371-387.

vlači da zajemčena uloga javnih tužilaca, slično kao i sudija, u okviru svakog ustavnopravnog sistema sa sobom nosi i odgovarajuću dužnost nosilaca ovih funkcija. Oni moraju uvek da postupaju u skladu sa etičkim načelima svojih profesija. U suprotnom, u slučaju činjenja koje nije u skladu pozitivnopravnim normama, te etičkim načelima, nosilac javnotužilačke funkcije moraće da snosi i odgovornost, jer u demokratskom društvu vršenje javne funkcije znači i poštovanje principa odgovornosti.

Takođe, u okviru mišljenja KVET-a je ukazano na još jednu tendenciju, koja je nastala usled tehnološkog razvoja, te povećanog prekograničnog kretanja u poslednjih nekoliko decenija. Upravo su ova dva faktora uticale na snaženje međunarodnog kriminaliteta i terorizma, koji su postali novi izazovi sa kojima tužilaštvo mora bezuslovno da se suoči. Kako bi u tome uspelo, neophodno je raditi kontinuirano na jačanju normativnog okvira međunarodne saradnje, te omogućiti poboljšanje svakodnevnog rada pravosudnih praktičara, brзом ratifikacijom sporazuma i, razume se, njihovom delotvornom primenom. Upravo se razvoj međunarodne saradnje ističe u Mišljenju broj 1, dok se u Mišljenju br. 11 akcenat stavlja na efikasnu i kvalitetnu upotrebu već stvorenog pravnog okvira, bilo domaćeg, bilo međunarodnog, koji je javnim tužiocima na raspolaganju. Naročito su efikasnost i kvalitetan rad ovog organa neophodni u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala, koji svakodnevno dobijaju nove pojavne oblike. Pored toga, u okviru KVET-a nije zaboravljen još jedan oblik kriminaliteta, koji razara društvo, krneći njegove kako materijalne, tako i institucionalne resurse. To su krivična dela primanje, odnosno davanje mita, tj. korupcija u najširem smislu reči i vršenje krivičnih dela protiv privrede i finansijskog sistema, o kojim pitanjima se podrobnije KVET bavi u svom 14. Mišljenju.

Promene su tekle i u odnosu države prema krivičnom gonjenju. Vremenom se menjao i odnos države, odnosno pravosuđa prema krivičnom gonjenju, što je dovelo da postepenog razvoja alternativa krivičnom gonjenju. Ovo je uzrokovano, pre svega, razvojem ljudskih prava i naumom da se ona sužavaju u što je moguće manjoj meri, ukoliko ista svrha može da se postigne na drugi, blaži način za učinioca. Koliko poštovanje ljudskih prava prožima krivični postupak lepo nam i pokazuje činjenica da je postalo opšte mesto iz Mišljenja 10 da bi tužiocima trebalo paralelno da prate, kako sprovođenje istrage, tako i poštovanje ljudskih prava, bez obzira na različitosti različitih sistema. Ipak, alternative krivičnom gonjenju nisu uzrokovane jedino širenjem učenja o ljudskim, praktično prirodnim pravima, već i usled pojave jednog praktičnog problema. Naime, pravosudni sistemi su postajali sve opterećeniji, te je shodno tome bilo neophodno razviti određene mehanizme koji će omogućiti proces rasterećivanja. Upravo se značaj alternativa krivičnom gonjenju i ističe u Mišljenju broj

2 KVET-a, te se podstiče i izrada odgovarajućih akata u okviru Saveta Evrope u vezi sa tim, kao i zaključivanje određenih bilateralnih i multilateralnih međunarodnih sporazuma.

Dalje, kada je reč o alternativama krivičnom gonjenju, veoma je bitno da građani budu informisani o postojanju ove mogućnosti. U tom smislu, od nemerljive važnosti je uloga medija. Međutim, uloga medija, a naročito u savremenom društvu, je za javno tužilaštvo mnogo šira i značajnija. Upravo se u Mišljenju broj 8 KVET-a ispituju sve istovremeno bitne, ali i delikatne poveznice između javnih tužilaca i medija. U njemu se afirmišu načela slobode štampe, transparentnosti, prava na privatni život i dostojanstva, poverljivost istrage, kao i pretpostavke nevinosti. Važno je ukazati da se u ovom Mišljenju zagovara i proaktivan pristup tužilaštva, koji podrazumeva da javna tužilaštva preuzimaju inicijativu za obaveštavanje medija o sudskim postupcima. Upravo takav pristup nastoji se podržati i u Srbiji, između ostalog i kroz sistemske obuke za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca u oblasti komunikacija u organizaciji Pravosudne akademije. Dalje unapređenje praksi u smeru preporuka formulisanih u ovom mišljenju nesumnjivo bi bilo dobrodošlo.

Sve pomenute delatnosti javnih tužilaštava su naročito osetljive kada su u krivični postupak na bilo koji način uključena maloletna lica. Slikovito rečeno, tada je rad javnog tužilaštva pod posebnom lupom. Pored različitosti koje postoje u uporednom planu, nužno je da u toj vrsti postupaka budu primenjena određena osnovna načela, koja se utvrđuju u Mišljenju broj 5 i primenjuju se u svim fazama postupka. Tokom primene tužiocima moraju da obrate posebnu pažnju na uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže između, s jedne strane interesa društva i ciljeva pravosuđa, a s druge strane interesa, potreba i ranjivosti maloletnika, promovišući osnovna prava i slobode, a posebno načela koja se tiču posebne zaštite maloletnika. Pored toga, mada ne toliko izraženo, kao kada je o maloletnim licima reč, je pitanje postupanja prema licima koja se nalaze na izdržavanju kazne zatvora. Sumarno gledano, bez obzira na to kakav sistem postoji u državama članicama Saveta Evrope, poštovanje ljudskih prava u pritvorskim jedinicama, kao i tokom izdržavanja kazne zatvora, trebalo bi da bude suštinska briga javnih tužilaca. O tome se raspravlja u Mišljenju broj 6 gde se konstatuje da u nekoliko država javni tužiocima imaju značajnu ulogu u tome, dok u drugim državama tužiocima nemaju nikakva ovlašćenja u odnosu na zatvorska pitanja, već je ova uloga poverena drugim organima koji bi trebalo da su uvek u mogućnosti da štite ljudska prava. U svakom slučaju, javni tužiocima koji imaju nadležnosti u ovoj oblasti moraju da imaju na raspolaganju potrebne finansijske i ljudske resurse kako bi mogli adekvatno ispunjavati svoje dužnosti. Svakako, u izvršavanju svojih dužnosti, javni tužiocima trebalo bi da uspostave i razviju, kada je to primereno,

saradnju ili kontakte sa zaštitnikom građana ili institucijama sličnim zaštitniku građana, organima zaduženim za rehabilitaciju i reintegraciju, kao i sa predstavnicima civilnog društva, uključujući nevladine organizacije.

Javni tužioci, kao neko ko budno motri poštovanje načela ustavnosti i zakonitosti, te se stara o poštovanju ljudskih prava, sledstveno tome imaju značajne uloge i izvan krivičnogpravnog sistema. Upravo to se i ispituje u Mišljenju broj 3 KVET-a, pa se i konstatuje raznolikost funkcija javnog tužilaštva izvan krivičnogpravnog sistema kao posledica pravnih i istorijskih tradicija. Pored toga, poveznica za sve te uloge je obezbeđivanje poštovanja nepristranosti i pravičnosti u postupanju tužilaca izvan krivičnogpravnog sistema, kao i načelo podele vlasti. U svakom slučaju, bilo da se radi o aktivnostima u okviru ili izvan okvira krivičnogpravnog sistema, u Mišljenju broj 7, u okviru kojeg su analizirana pitanja koja se odnose na sredstva za rad javnih tužilaštava, ispravno se određuje značaj resursa (materijalnih i ljudskih), koji moraju biti na raspolaganju tužilaštvima, kako bi ona odgovorila na rastuće izazove i nove oblike kriminaliteta. U Mišljenju se ukazuje da se javnim tužilaštvima mora omogućiti da sama procene svoje potrebe, na osnovu preciznih i pouzdanih indikatora, kao i da pregovaraju o svojim budžetima. Inače, ovo Mišljenje je od naročitog značaja za Srbiju, u kojoj su nadležnosti za pitanja javnotužilačkog budžeta i dalje podeljena između Državnog veća tužilaca i Ministarstva pravde, a budžet i dalje nije dovoljno fleksibilan i ne podstiče na štednju, što je još jedna od važnih preporuka iznetih u ovom Mišljenju. Takođe, u Mišljenju se podstiče na sistemske obuke iz oblasti upravljanja za javne tužioce, što je takođe pitanje koje bi bilo važno aktivno unapređivati u praksi u Srbiji.

Slično kao i na međunarodnom pravu, položaj javnog tužilaštva u Republici Srbiji je u poslednjih nekoliko decenija, a pogotovo u poslednjih dvadeset godina, pretpreo brojne izmene. Napori usmereni na jačanje nezavisnosti sudske vlasti učinjeni nakon pada autoritarnog režima 2000. godine, takođe su obuhvatali unapređenje položaja tužilaca i tužilaštva u skladu sa evropskim standardima. Značajan korak u tom pogledu predstavljalo je osnivanje Visokog saveta pravosuđa, kao tela pravosudne samouprave, u čiji su sastav ulazile i sudije i tužioci, što je praksa koja postoji u nekim državama sa dužom tradicijom pravosudnih saveta.³ Uspostavljanje tela isključivo tužilačke samouprave, nadležnog za ključna pitanja od značaja za karijeru tužilaca i funkcionisanje tužilaštva, došlo je sa novim Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, kojim su Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca uspostavljeni kao ustavne kategorije.

3 Za više o Visokom savetu pravosuđa, a i drugim uporednim evropskim praksama početkom dvehiljaditih, videti V. Rakić-Vodinelic et al, Pravosudni saveti, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003.

Ove značajne promene pratile su i druge: javnotužilačka mreža menjana je u nekoliko navrata, a u skladu sa potrebama i društvenim značajem borbe protiv određenih oblika kriminaliteta osnovana su i specijalizovana tužilaštva ili posebna odeljenja u tužilaštvima – Tužilaštvo za ratne zločine i Tužilaštvo za organizovani kriminal, te posebna odeljenja za visokotehnoški kriminal i borbu protiv korupcije, što je u skladu sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Osim organizacionih promena, tužilaštvo se moralo prilagoditi i promenama koje su proizašle iz izmena procesnih zakona i uvođenja tužilačke istrage. U odnosu na materijalne i ljudske resurse, nadležnost za upravljanje njima ostaje podeljena između Državnog veća tužilaca, Ministarstva pravde i Republičkog javnog tužilaštva. Ovi složene promene jasno ukazuju da se pred tužilaštvom u Srbiji i dalje nalaze ozbiljni izazovi. To ne iznenađuje, jer i Mišljenja Konstativnog veća evropskog tužilaca jasno ukazuju na pojačanu dinamiku u razvijanju standarda koji se odnose na tužilaštva, u odgovoru na potrebe savremenog demokratskog društva. U ovoj materiji, koja je, kako smo videli, veoma „živa“, svaka zemlja trudi se da sazda tužilaštvo po svojoj meri. U tom procesu je, i to možda onda kada iskrasne neka dilema, izuzetno važan doprinos KVET-a iskazan kroz pomenuta mišljenja, koja nam se čine kao kakvi znakovi kraj puta.

Za priređivača

dr Ana Knežević Bojović, naučni saradnik

dr Miloš Stanić, naučni saradnik

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 1 (2007) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o načinima unapređenja međunarodne pravosudne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa usvojeno od strane KVET-a na 2. plenarnoj sednici (Strazbur, 28. – 30. novembar 2007.)

UVOD

1. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je osnovano 13. jula 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju izrade mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unapređenja delotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 od 6. oktobra 2000. godine o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa. Vladavina prava i poštovanje ljudskih prava predstavljaju osnovna načela na kojima počiva rad javnih tužilaca, kao

„... državnih organa koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primenu zakona u slučajevima kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija, uzimajući u obzir kako prava pojedinca, tako i potrebnu delotvornost sistema krivičnog pravosuđa“¹

2. Deklaracijom iz Varšave i pratećim Akcionim planom, usvojenim na trećem Samitu šefova država i vlada država članica Saveta Evrope,² je na najvišim političkim nivoima istaknuta uloga Saveta Evrope na polju unapređenja ljudskih prava, demokratije i vladavine prava i njegova posvećenost borbi protiv terorizma, korupcije i organizovanog kriminala i daljem razvoju pravnih akata Saveta Evrope i mehanizama pravosudne saradnje. Na Varšavskom samitu je takođe istaknuta i posvećenost saradnji i interakciji sa Evropskom unijom, naročito u oblasti ljudskih prava,³ demokratije i vladavine prava.

1 Stav 1 Preporuke Rec(2000)19.

2 Varšava, 16. – 17. maj 2005 – vidi dokumenta CM (2005)79 final i CM(2005)80 final.

3 KVET će naknadno adresirati pitanje obuke o ljudskim pravima za javne tužioce.

3. Stavovi 37 do 39 Preporuke Rec (2000)19 uključuju niz odredbi o međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima, koje su detaljnije objašnjene u Obrazloženju ovog pravnog akta. Naročito, Komitet ministara konstatuje da „obzirom na broj postojećih pravnih akata i preporuka i činjenicu da je ovo polje predmet posebne pažnje samog Saveta Evrope, Komitet se usredsredio na utvrđivanje praktičnih mera za unapređenje postojeće situacije, imajući u vidu značajnu ulogu koju javni tužilac uobičajeno ostvaruje u međunarodnoj pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima“. Komitet ministara je svestan prepreka međunarodnoj saradnji koje postoje u institucionalnoj praksi i potrebe postojanja mehanizama saradnje, pre svega unutar svake zemlje. Komitet u Preporuci ukazuje da javni tužioci „učestvuju... ili neposredno, ili podnošenjem podnesaka, u svim postupcima koji se odnose na izvršenje zamolnica za međunarodnu pravnu pomoć“. U većini nacionalnih pravnih sistema javni tužioci imaju odgovornosti i kao aktivni učesnici u međunarodnoj saradnji, kao i kada njihove države prime zahteve za saradnju, bilo u obliku izručenja, naredbe za lišenje slobode ili ostalih oblika međunarodne pravne pomoći. Ova dvojna odgovornost podrazumeva širok opseg znanja prilagođen svim aspektima saradnje i mogućnostima saradnje na jednom opštijem nivou.

4. Ovo Mišljenje je pripremljeno u skladu sa Akcionim planom KVET-a, usvojenim od strane Komiteta ministara 29. novembra 2006.⁴ Njegov cilj je da istakne osnovne elemente koji doprinose jačanju međunarodne saradnje u krivičnim stvarima i uzajamnoj pravosudnoj pomoći iz ugla tužilaca, kao pravnih praktičara i glavnih aktera te saradnje.

5. KVET je svestan činjenice da pitanja međunarodne saradnje u krivičnim stvarima nisu pitanja koja su od značaja samo za tužioce. Izručenje, naredbe za lišenje slobode i prikupljanje dokaza u inostranstvu su uglavnom odgovornost naših kolega, sudija, koji imaju svoje predstavničko telo u Savetu Evrope, Konsultativno vijeće evropskih sudija (KVET). U okviru Saveta Evrope postoje i drugi komiteti, poput Evropskog komiteta za krivičnopravna pitanja (EKKP), Komiteta eksperata za primenu evropskih konvencija za saradnju u krivičnim stvarima (PCOC), koji igra glavnu ulogu u ovoj oblasti,⁵ i Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ).

6. U okviru ovog Mišljenja, KVET je uzeo u obzir standarde na međunarodnom i regionalnom nivou, a naročito relevantne konvencije Saveta Evrope, čiji je spisak dat u Prilogu. Ovo Mišljenje se takođe poziva i na Mišljenje br. (2006) 9 Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) o ulozi nacionalnih sudija u osiguravanju delotvorne primene međunarodnog i evropskog prava.

4 KVET(2006)05 Revfinal.

5 Vidi naročito odluke CDPC-a o međunarodnoj saradnji u krivično-pravnoj oblasti donesene na njegovoj 56. plenarnoj sednici (Strazbur, 18.–22. jun 2007.).R

7. KVET je uzelo u obzir rad i zaključke različitih foruma u kojima su se politički organi i organi za sprovođenje zakona i predstavnici tužilaštava bavili pitanjima koja se odnose na međunarodnu saradnju u oblasti krivičnog pravosuđa, a naročito 1. panevropske konferencije javnih tužilaca specijalizovanih za predmete koji se odnose na organizovani kriminal (Kazerte, 2000.)⁶ Evropske konferencije vrhovnih javnih tužilaca (Moskva, 2006.)⁷ i Konferencije na visokom nivou ministara pravde i unutrašnjih poslova (Moskva, 2006.)⁸

8. U cilju pripreme ovog Mišljenja, KVET je uz podršku eksperta⁹ analizirao odgovore 30 država članica na upitnik¹⁰ koji je pripremljen za ovu svrhu. Rezultirajući izveštaj je bio predmet rasprave na Evropskoj konferenciji tužilaca o međunarodnoj saradnji u krivičnoj oblasti (Varšava, 4.-5. jun 2007.),¹¹ u prisustvu predstavnika javnih tužilačkih organizacija iz većine država članica i tela Evropske unije za pravosudnu saradnju (Eurojust i Evropska pravosudna mreža za krivična pitanja).

9. U svom pristupu, KVET je takođe nastojao da bude dosledan Memorandumu o razumevanju između Saveta Evrope i Evropske unije,¹² čiji „zajednički prioriteti i ključne oblasti saradnje“ uključuju „ljudska prava i osnovne slobode; vladavinu prava, pravnu saradnju i suočavanje sa novim izazovima“.

POSTOJEĆA SITUACIJA I NEDOSTACI

10. Jačanje međunarodne saradnje na polju krivičnog pravosuđa je od suštinske važnosti za odgovor država članica na napade usmerene na društvo od strane međunarodnog kriminala, terorizma i korupcije. Iako se Rezolucija Komiteta ministara iz 1997.¹³ odnosila konkretno na korupciju, treba je pomenuti ovde obzirom da ista ima šire važenje: *“korupcija predstavlja ozbiljnu pretnju osnovnim načelima i vrednostima Saveta Evrope, podriiva poverenje građana u*

6 Organizovana od strane Saveta Evrope, u saradnji sa Kancelarijom za borbu protiv mafije i Univerzitetom II iz Napulja i održana u Kazerteu (Italija) od 8. do 10. septembra 2000.

7 Sedma sednica Konferencije vrhovnih javnih tužilaca (Moskva, 5. – 6. jul 2006.) organizovana od strane Saveta Evrope u saradnji sa Vrhovnim javnim tužilaštvom Ruske Federacije na temu: “Uloga državnih tužilaca u zaštiti pojedinaca”.

8 Konferencija na visokom nivou ministara pravde i unutrašnjih poslova (Moskva, 9.-10. novembar 2006.): “Unapređenje evropske saradnje u krivično-pravnoj oblasti”.

9 Gđa Joana GOMES-FERREIRA, javni tužilac, Vrhovno javno tužilaštvo (Portugal). Vidi izveštaj KVET-BU(2007)12.

10 Dokument KVET-Bu (2006) 06

11 Zaključci su sadržani u dokumentu CPE(2007)Concl1.

12 Potpisan u Strazburu 23. maja 2007.

13 Rezolucija (97) 24 o dvadeset načela za borbu protiv korupcije, usvojena od strane Komiteta mini stara 6. novembra 1997.

demokratiju, urušava vladavinu prava, predstavlja negiranje ljudskih prava i ugrožava socijalno-ekonomski razvoj”.

11. Preporuka Rec(2000)19 je obogaćena brojnim značajnim postignućima na predmetnoj oblasti:

- u okviru Saveta Evrope su usvojene značajne konvencije, poput Drugog dodatnog protokola uz Evropsku konvenciju o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima (CETS br. 182), Konvencije o računarskom kriminalu (CETS br. 185) i njenog Dodatnog protokola koji se odnosi na kažnjavanje akata rasizma i ksenofobije učinjenih putem računarskih sistema (CETS br. 189), Protokola o izmenama i dopunama Konvencije za suzbijanje terorizma (CETS br. 190), Konvencije o sprečavanju terorizma (CETS br. 196), Konvencije o akciji protiv trgovine ljudima (CETS br. 197) ili Konvencije o pranju, traženju, zapljeni i oduzimanju imovinske koristi stečene krivičnim delima i o finansiranju terorizma (CETS br. 198). Pored navedenog, Konvencija UN-a iz Palerma protiv transnacionalnog organizovanog kriminala,¹⁴ Konvencija UN protiv korupcije,¹⁵ Međunarodna konvencija za suzbijanja akata nuklearnog terorizma,¹⁶ Konvencija o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima između država članica Evropske unije¹⁷ i Konvencija ZND-a o pravosudnoj pomoći i pravnim odnosima u građanskim, porodičnim i krivičnim pitanjima¹⁸ su takođe doprinele jačanju međunarodne pravosudne saradnje. Međutim, mora se napomenuti da nisu sve relevantne države još uvek postale strane ugovornice ovih konvencija, a neke od njih nisu još uvek ni stupile na pravnu snagu. Ovo značajno umanjuje njihov uticaj i usporava njihovu delotvornu primenu od strane pravne prakse. Takođe, na napred navedenoj Evropskoj konferenciji vrhovnih javnih tužilaca u Moskvi su istaknuti nedostaci u postojećim relevantnim aktima Saveta Evrope.
- u okviru Evropske unije su usvojena novi instrumenti poput Okvirne odluke Saveta iz 2002. godine o evropskom nalogu za hapšenje i postupku predaje između država članica Evropske unije, a takođe su osnovana i nova tela poput Eurojust-a, sudija za održavanje saradnje i Evropske pravosudne mreže u krivičnim stvarima, koja realizuju načelo uzajamnog priznavanja.

14 Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, potpisana na Konferenciji u Palermu, održanoj od 12. do 15. decembra 2000.

15 Potpisana na Konferenciji na visokom nivou u Meridi (Meksiko), održanoj od 9. do 11. decembra 2003. godine

16 Usvojena 13. aprila 2005. tokom 91. plenarne sednice Generalne skupštine UN Rezolucijom A/RES/59/290.

17 Uspostavljena Aktom Saveta od 29. maja 2000, na osnovu člana 34 Ugovora o Evropskoj uniji.

18 Potpisana u Kišinjevu (Moldavija) 6. oktobra 2002.

- neposredni kontakti u oblasti uzajamne pravne saradnje, kroz bilateralne, regionalne i međunarodne sporazume između pravosudnih organa¹⁹ različitih država članica postaju sve uobičajenija pojava.

12. Međutim, pravu inovaciju predstavlja dodatna opcija koju predviđaju ovi sporazumi. Naime, pomenuti sporazumi predviđaju mogućnost spontanog prenosa informacija od strane jednog nacionalnog pravosudnog organa²⁰ nacionalnom pravosudnom organu druge zemlje. Pravni akti koji su u punoj primeni u većini država članica Saveta Evrope daju ovlašćenje nacionalnim pravosudnim organima da prijavljuju krivična dela i prenose relevantne informacije. Ovu praksu je zagovarao Komitet ministara u Preporuci Rec(2000)19, prema kojoj *“konačno, treba razmotriti mogućnost proširenja postojećih mehanizama na osnovu kojih se vrši spontana razmena informacija između javnihtužilaca iz različitih zemalja”*.²¹

13. Sada bi trebalo posvetiti pažnju praktičnim odgovorima na ove inovacije, odnosno pitanju da li su predmetni međunarodni sporazumi doveli do značajnih promena u unutrašnjem pravu i praksi država članica, odnosno makar pitanju, da li, i u kom obimu, javni tužioci koriste ove nove instrumente i upoznati su sa nedavnim promenama

14. Preliminarno istraživanje KVET-a²² pokazuje da je od devedesetih godina došlo do unapređenja međunarodne saradnje, ponekad zahvaljujući pragmatičnim rešenjima implementiranim kroz saradnju i uspostavljanje neposrednih kontakata između aktera ovog postupka. Neke države naglašavaju povećanu specijalizaciju relevantnih aktera i nesmetano informisanje o mogućnostima koje nudi okvir sistema za uzajamnu pravnu pomoć.

15. Međutim, za mnoge elemente se naglašava da predstavljaju prepreku potrebnom razvoju uzajamne pravne pomoći u krivičnim stvarima i ujedno uzrok predugom trajanju postupka međunarodne saradnje danas, a naročito:

- panevropski mehanizmi pravne saradnje nisu uvek usklađeni sa izazovima i zahtevima današnjice;
- izrada zamolnica za pomoć (npr. previše kratke ili sa previše detalja, nepotpisane i bez adekvatne pripreme, nepravilno prevedene, neprecizne

19 Izraz “pravosudni organi” treba shvatiti u širem smislu tako da uključuje sudije, javne tužioce i visoke organe za sprovođenje zakona koji su zaduženi za međunarodnu saradnju u krivičnim stvarima.

20 Isto kao u prethodnoj fusnoti.

21 Komentar na preporuku 39.

22 Izveštaj KVET-BU(2007)12, pomenut gore

- ili se prilikom izrade ne poštuju odgovarajuće procedure, itd.) može ugroziti postupak saradnje; nepostojanje obuke, kompleksnost procedura, manjak resursa mogu u većini slučajeva objasniti ove nedostatke;
- slanje zamolnica je previše često povezano samo sa diplomatskim kanalima, iako Evropska konvencija o uzajamnoj pravosudnoj pomoći u krivičnim stvarima (CETS br. 30) i njen Drugi dodatni protokol (CETS br. 182) omogućavaju neposredne kontakte između nadležnih pravosudnih organa radi slanja i izvršenja zahteva; nedostatak informacija (detalji nadležnih organa) često primorava na slanje zamolnica preko centralnih organa; dodatno, simultana upotreba različitih kanala komunikacije predstavlja ometajući faktor za nesmetano sprovođenje procedure saradnje;
 - povećanje broja zamolnica za uzajamnu pravnu pomoć je faktor koji doprinosi paralizi postupaka, pri čemu su zamoljeni organi često opterećeni zahtevima koji se odnose na predmete manje važnosti;
 - kada je u pitanju izvršenje zamolnica, nedostatak kulture pravosudne saradnje u evropskim okvirima i određeni stepen otpora u praktičnom smislu dovode do toga da se postupci saradnje sistematski potiskuju putem internih procedura.

16. Međutim, ozbiljne poteškoće proizilaze iz razlika koje postoje među pravnim sistemima. Sredstva kojima se pribavljaju dokazi, problem dvostrukog kažnjavanja ili *ne bis in idem*, nadležnost organa koji upućuju zamolnice ili sistem donošenja presuda *in absentia* su glavni primeri pravnih pojmova i procedura u vezi kojih bi bilo korisno postići veći stepen međusobne koherentnosti na međunarodnom nivou kako bi se pospešila saradnja između sistema. Bolje međusobno poznavanje pravnih sistema bi moglo dovesti do unapređenja saradnje.

17. Pomenute poteškoće su još veće kada je u pitanju izručenje. Na primer, postupci izručenja koji su prekinuti nakon isticanja političkih razloga, različito tumačenje istog pravnog pojma ili nemogućnost izručenja državljana.

18. Još jedan široko kritikovan negativan aspekt jesu odlaganja bez ikakvog objektivnog razloga. Tu više ne govorimo o strukturnim ili pravnim problemima, već jednostavno o profesionalnim disfunkcijama bez pravnih komplikacija.

19. Stoga je potrebno razviti mere i alatke kako bi se izgradila istinska kultura međunarodne pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, kako na nivou centralnih organa, tako i na nivou pojedinačnih aktera u ovoj saradnji.

20. U tom pogledu, KVET podseća da je Prva panevropska konferencija državnih tužilaca specijalizovanih za predmete koji se odnose na organizovani

kriminal²³ formulisala preporuke na ovaj način i predložila „da se kontakti i razmena informacija između javnih tužilaca organizuju na više strukturiran način“ i pozvala “Savet Evrope da uspostavi grupu za održavanje saradnje, u čiji sastav bi ušao mali broj javnih tužilaca, da neformalno organizuje kontakte i razmenu informacija između javnih tužilaca uopšte, kao dopunu postojećim aranžmanima, a posebno između javnih tužilaca specijalizovanih za predmete koji se odnose na organizovani kriminal”, istovremeno precizirajući da „treba da budu uspostavljene kontakti između grupe za održavanje saradnje Saveta Evrope i Eurojusta (...)”.

21. Slično napred navedenom, evropski ministri pravde i unutrašnjih poslova koji su se sastali u Moskvi u novembru 2006.²⁴ su podržali ideju da se „razvije mreža nacionalnih kontakt osoba kako bi se olakšali kontakti između odgovornih za međunarodnu pravosudnu saradnju, posebno u oblastima borbe protiv terorizma, korupcije i organizovanog kriminala, trgovine ljudima i računarskog kriminala”.

PREPORUKE KVET-a

22. KVET je istakao značajna poboljšanja koja su ostvarena u međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima u pogledu evropskih i međunarodnih pravnih akata usvojenih u poslednjih nekoliko godina, institucionalnih struktura koje su uspostavljene kako bi se olakšale razmene između učesnika ove saradnje, kao i delotvorni kontakti između praktičara. KVET podstiče relevantna tela Saveta Evrope i država članica da nastave i intenziviraju svoje napore kako bi uspostavili institucionalne, normativne i međuljudske uslove za stvaranje istinske kulture pravosudne saradnje u krivičnim stvarima u evropskim okvirima između raznih država članica, pa čak i šire.

Rad na normativnom okviru međunarodne saradnje

23. Radi jačanja normativnog okvira međunarodne saradnje i omogućavanja poboljšanja svakodnevnog rada pravosudnih praktičara kojima je najvažnije da sprovedu uzajamnu pravnu pomoć, KVET podseća na značaj brze ratifikacije i delotvorne primene relevantnih konvencija, odnosno onih koje su navedene u stavu 11 ovog Mišljenja, od strane država, a posebno država članica Saveta Evrope.

24. Pored navedenog, KVET u potpunosti podržava tekući rad unutar PCOC-a koji ima za cilj modernizaciju relevantnih pravnih akata Saveta Evrope. U skladu sa zaključcima 7. evropske konferencije vrhovnih javnih tužilaca (Moskva,

23 Vidi gore

24 Vidi gore

2006.).²⁵ KVET poziva Komitet ministara i nadležne komitete Saveta Evrope da zadrže prioritet na radu usmerenom na unapređenje pravnih akata o izručenju, uzajamnoj pomoći i ustupanju krivičnih postupaka kako bi se uspostavio fleksibilniji postupak saradnje zasnovan na međusobnom poverenju između sistema, te da ubrzaju postupak za izručenjela njegovim pojednostavljivanjem, na osnovu saglasnosti lica čije se izručenje traži i čija bi osnovna prava ostala u potpunosti zagarantovana.

25. U ovom pogledu, KVET preporučuje Komitetu ministara da razmotri mogućnost izrade sveobuhvatne Konvencije Saveta Evrope o međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima.²⁶

26. KVET takođe poziva zakonodavne organe u državama članicama da ispitaju mogućnost pojednostavljenja nacionalnih postupaka usmerenih na delotvorno funkcionisanje međunarodne saradnje kako težina ovih postupaka ne bi ometao postupanje po zamolnicama za saradnju, posebno kada je u pitanju postupak izručenja. U svakom slučaju, takve pojednostavljene procedure bi morale da u potpunosti poštuju prava lica u odnosu na koja se sprovodi postupak.

Rad na kvalitetu međunarodne saradnje

27. Polazeći od Preporuke Rec(2000)19 (a naročito člana 38), Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija (KVET) br. 4 (2003.) o odgovarajućoj početnoj i stalnoj obuci za sudije na nacionalnom i evropskom nivou²⁷ i br. 9 (2006.) o ulozi sudija u osiguravanju delotvorne primene međunarodnog i evropskog prava,²⁸ kao i od zaključaka Evropske konferencije tužilaca u Varšavi,²⁹ KVET preporučuje da se snažno razvija obuka tužilaca koji se bave međunarodnom pravosudnom saradnjom, kao i drugih učesnika u takvoj saradnji. Poboljšana stručna obuka o međunarodnoj saradnji treba da uzme u obzir ne samo po-

25 Vidigore

26 18. jun 2017. u svom govoru na otvaranju 56. sednice Evropskog komiteta za krivične probleme (EKKP), Generalni sekretar Saveta Evrope T. Davis je predložio oživljavanje ove inicijative pokrenute nekih desetak godina ranije: „Cilj bi bio da se ažuriraju, učine efikasnijim i dovedu pod isti „krov“ sve naše postojeće konvencije o međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima. Shvatam da je ovo dugoročan, ambiciozan i verovatno takođe kontroverzan projekat, ali ne mislim da možemo biti suviše ambiciozni kada je u pitanju borba protiv kriminala“. Ovakva Konvencija je izrađena pre nekoliko godina, ali je u to vreme obustavljen rad na njoj.

27 Vidi naročito stavove 43 i 44 Mišljenja br. (2003) 4 Konsultativnog veća evropskih sudija (KVET).

28 Vidi naročito stavove 7, 8 i 11 Mišljenja br. (2006) 9 Konsultativnog veća evropskih sudija.

29 “Obzirom da je ljudski faktor od ključnog značaja za unapređenje i puno korišćenje međunarodne saradnje, Konferencija, skrećući pažnju na značaj koji Preporuka Rec(2000)19 pridaje obuci tužilaca, snažno se naglašava da se mora obezbediti odgovarajuća obuka, naročito kako bi se održao korak sa razvojem međunarodnog kriminala”.

stojeće konvencije iz ove oblasti, već i operativne informacije koje su prikupile postojeće organizacije i sistemi. Ova obuka bi trebalo da kod praktičara razvije veštine potrebne za bolju izradu zamolnica za pomoć i da im omogući bolje shvatanje i postupanje po zamolnicama koje su im upućene. Takođe bi se mogli preduzeti napori za podizanje svesti aktera međunarodne pravosudne saradnje čiji bi cilj bio razvijanje veština potrebnih za preciznije formulisanje njihovih zamolnica za pomoć i sprečavanje prekomernog opterećivanja trećeg sistema sa prekršajnim zahtevima.

28. Verovatno nije neophodno niti čak moguće da svaki tužilac ili sudija bude dobro upoznat sa relevantnim međunarodnim pravnim aktima i kanalima. Međutim, od suštinskog je značaja da neki od njih budu specijalizovaniza ovo pitanje, a shodno tome i posebno obučeni. Stoga KVET preporučuje da svaka država članica uspostavi odgovarajuću strukturu koja bi garantovala ovakvu specijalizaciju.

29. Pomenuta obuka usredsređena na međunarodnu saradnju u krivičnopravnoj oblasti mora uključiti obuku o ljudskim pravima za sudije i tužioce, kao i advokate kada je to celishodno u konkretnom slučaju. Pored opšteg pregleda osnovnih elemenata zaštite ljudskih prava, neophodno je eksplicitno utvrditi ona osnovna prava i relevantne standarde koji se neposredno tiču pojedinaca u krivičnim postupcima koji se odnose napostupanje po zamolnicama za međunarodnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima. Ovo bi trebalo da dovede do izrade komentara svakog od relevantnih izvora prava, obzirom da se relevantna prava i standardi razlikuju zavisno od oblika saradnje. Takvi komentari ili specijalizovani dokumenti bi takođe trebalo da se oslanjaju na prevlađujuću praksu i sudske odluke.

30. Ovo znanje se mora širiti na odgovarajući način, od strane organizacija za obuku, posebno sudskih i tužilačkih nacionalnih institucija za obuku. Relevantna evropska tela za obuku sudija i tužilaca, poput Lisabonske mreže Saveta Evrope i Evropske mreže za obuku sudija, takođe bi mogla igrati vodeću ulogu u ovom kontekstu.

31. Pomenuta obuka treba da se dopuni kursevima stranih jezika, što bi doprinijelo unapređenju neposrednih kontakata između praktičara, kvalitetu njihovih zamolnica za pomoć i boljem razumevanju zamolnica koje su im upućene.

32. Pored navedenog, KVET preporučuje da nadležni nacionalni organi razviju neophodna informativna sredstva za praktičare. On posebno naglašava korisnost izrade priručnika o uzajamnoj pravnoj pomoći koji bi sadržavao širok spektar informacija o nacionalnim istražnim sistemima, kao što je takozvani Fi-

ches belges,³⁰ koji Evropska pravosudna mreža u krivičnim stvarima koristi kao radno sredstvo i koji olakšava razumevanje pravnih sistema različitih država. Cirkularne note ili smernice koje daju pregled relevantnih mehanizama, zbirke dobrih praksi i višejezične forme čiji je cilj ujednačavanje i omogućavanje implementacije najčešćih mjera pomoći mogu se razvijati, ažurirati i distribuirati među praktičarima, uključujući i putem Interneta.

Gde je to prikladno, navedeno treba da se uradi uz podršku KVET-a. U tom kontekstu, KVET podseća da su evropski ministri pravde i unutrašnjih poslova u Moskvi u novembru 2006. godine³¹ pozvali na „*uspostavljanje baze podataka o postupcima koji se primenjuju u državama članicama u odnosu na različite vrste saradnje radi omogućavanja lakšeg pristupa informacijama*“ i ponovo ističe svoju podršku ovom predlogu. Navedena sredstva se mogu dostaviti Savetu Evrope kako bi se obogatila pomenuta baza podataka.

33. Kada je reč o stručnoj obuci i informisanju tužilaca, KVET bi takođe mogao imati ulogu u organizovanju sastanaka specijalizovanih tužilaca iz država članica, poput navedene konferencije u Kasertu, u saradnji sa drugim zainteresovanim telima u okviru Saveta Evrope, kada je to prikladno i u partnerstvu sa drugim relevantnim evropskim i međunarodnim institucijama i organizacijama.

34. Efikasnost dostave zamolnica za pomoć i način na koji se sa njima postupa takođe zavise od razvoja metoda dostave. KVET naglašava da se mogućnosti koje nude nove informacione tehnologije mogu široko koristiti kako bi se omogućile razmene putem bezbednih elektronskih kanala, pod uslovom da se potpuno garantuje načelo poverljivosti, kao i da se obezbedi autentifikacija akata.

Proširenje razmene između pravnika praktičara

35. Na nivou Saveta Evrope, KVET poziva Komitet ministara da razmotri relevantnost uspostavljanja strukturisane saradnje i razmene informacija sličnih Evropskoj pravosudnoj mreži u krivičnim stvarima i Eurojust-u, što bi posebno omogućilo državama članicama koje nisu članice takvih tela Evropske unije da imaju koristi od sličnih usluga na osnovu relevantnih pravnih akata Saveta Evrope.

36. Na osnovu argumenata i preuzetih obaveza iz „Memoranduma o razumevanju između Saveta Evrope i Evropske unije“,³² jedan od mogućih pristupa bi

30 Takozvani «Fiches belges» daju praktičarima koji postupaju u predmetima uzajamne pravne pomoći sve korisne informacije o zakonodavstvu i organizaciji u državama Evropske unije sa kojima je predviđena aktivnost na polju pravosudne saradnje.

31 Vidi gore

32 Vidi stav 29 ovog Memoranduma

moglo biti dodeljivanje uloge formalnog ili neformalnog posrednika Savetu Evrope u svim situacijama u kojima se javljaju problemi u vezi sa saradnjom u krivičnopravnoj oblasti.

37. Bez dovođenja u pitanje neposrednih i decentralizovanih načina upućivanja zamolnica, države članice bi takođe mogle razmotriti mogućnost da u svakoj zemlji, na odgovarajućem nivou u skladu sa nacionalnim pravnim sistemom, odrede „specijalizovanu jedinicu” koja bi bila zadužena za pružanje pomoći u rešavanju poteškoća sa kojima se susreću praktičari država molilja i zamoljenih država u vezi s zamolnicama za pružanje pravne pomoći. Ova jedinica bi naročito bila zadužena za rešavanje problema koji ometaju ili usporavaju postupke pružanja pomoći.

38. KVET takođe poziva države članice da ojačaju spremnost za ostvarivanje međunarodne saradnje u krivičnopravnoj oblasti i da omoguće puno i neposredno učešće pravnih praktičara. KVET poziva države članice da sastave spisak kontakata i adresa dostavljanjem imena relevantnih kontakt osoba, kao i njihovih oblasti specijalizacije, područja odgovornosti itd. i da objave ovaj spisak na internet stranici sa ograničenim pristupom, kojom bi mogao da upravlja Savet Evrope. Države bi trebalo da redovno ažuriraju ovaj spisak kako bi se osigurala efikasnost sistema. Ovo bi omogućilo neposrednu razmenu između praktičara bez prolaska kroz diplomatske kanale koji bi mogli dovesti do otežavanje postupka, ali uz poštovanje relevantnih konvencija.

39. Pored navedenog, KVET smatra da razmena sudija/tužilaca zaduženih za saradnju između država, koju podstiče član 38 Preporuke Rec(2000)19, predstavlja dobru praksu koju treba razviti u što je moguće većoj meri, obzirom da ista pospešuje kontakte između nacionalnih pravosudnih sistema, podstiče bolje međusobno poznavanje ovih sistema i stoga doprinosi jačanju međusobnog poverenja između učesnika međunarodne saradnje.

40. KVET preporučuje da tužilaštva podstiču međusobnu saradnju i u fazi izrade i izvršenja zamolnica, kada je to primereno.

Održavanje saradnje sa trećim državama i međunarodnim krivičnim sudovima

41. U okviru aktivnosti Saveta Evrope, u delu koji se odnosi na međunarodnu saradnju u krivičnim stvarima, potrebno je posvetiti veću pažnju problemima koji proizilaze iz saradnje sa međunarodnim krivičnim sudovima. Pri ovome, treba razmotriti i preduzimanje napora koji su potrebni kako bi se osigurala

puna saradnja država članica sa međunarodnim krivičnim sudovima, pod uslovom da su iste priznale nadležnost ovih sudova.

42. Takođe treba uzeti u obzir činjenicu da su relevantne konvencije Saveta Evrope u sve većoj meri primenljive i na neke neevropske zemlje.

43. U cilju proširenja pravne osnove za saradnju država članica sa trećim zemljama, KVET preporučuje da Komitet ministara razmotri pitanje upućivanja poziva određenim državama izvan Evrope da pristupe Evropskoj konvenciji o izručenju i Evropskoj konvenciji o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima i njihovim protokolima.

Postupanje u vezi sa resursima opredeljenim za međunarodnu saradnju

44. KVET preporučuje vladama država članica da opredele odgovarajuće finansijske, materijalne i ljudske resurse kako bi se nivo međunarodne saradnje u krivičnim stvarima između sudova i tužilaštava povećao, kako u kvantitativnom, tako i u kvalitativnom smislu. Ovi naponi treba da u najvećoj meri budu usmjereni na razmatranje mogućnosti da se u sudovima imenuju specijalizovane sudije i tužioci za uzajamnu pravosudnu pomoć u krivičnim stvarima. Ovi naponi bi takođe trebali da praktičarima omoguće da posvete potrebno vreme za ispravno upućivanje zamolnica, kako u pogledu načina njihove izrade, tako i u pogledu načina na koji se na njih odgovara. Konačno, trebalo bi opredeliti sredstva za poboljšanje lingvističkog kvaliteta međunarodne saradnje, na način što bi sudovima i tužilaštvima bila stavljena na raspolaganje odgovarajuća sredstva za prevođenje i tumačenje.

DOSTUPNOST KVET-a ZA SARADNJU SA DRUGIM TELIMA

45. Kada je to primereno, KVET je spreman da saraduje na svakoj takvoj inicijativi i ponavlja svoju punu dostupnost da radi najpre zajedno sa drugim relevantnim komitetima u okviru Saveta Evrope, ali i sa drugim relevantnim evropskim i međunarodnim institucijama i organizacijama. Javna tužilaštva koje su sve bolje pripremljena u profesionalnom smislu da bi se bave ovim pitanjima bi mogla da postanu „čuvari interesa međunarodne saradnje“ kao što je istaknuto u Preporuci Rec(2000)19.³³

REZIME PREPORUKA

U cilju unapređenja institucionalnih, normativnih i međuljudskih pretpostavki za razvoj istinske pravne kulture u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim

33 Vidi stav 3

stvarima među evropskim državama, KVET preporučuje Komitetu ministara i državama članicama Saveta Evrope:

- da rade na normativnom okviru međunarodne saradnje u smislu:
 - zadržavanja prioriteta na unapređenju postojećih evropskih konvencija u sferi krivičnog pravosuđa, posebno Evropske konvencije o izručenju;
 - ubrzavanja ratifikacije i delotvorne primene relevantnih konvencija i nastojanja da se pojednostave procedure koje idu u prilog uzajamnoj pomoći;
- da rade na kvalitetu međunarodne saradnje:
 - u razvijanju odgovarajuće obuke tužilaca, kao i drugih aktera u međunarodnoj pravosudnoj saradnji,
 - u uspostavljanju odgovarajuće strukture u svakoj državi kojom se garantuje specijalizacija određenih sudija i tužilaca u pogledu međunarodne saradnje,
 - u objavljivanju specijalizovanih dokumenata ili komentara o ljudskim pravima i standardima u međunarodnim krivičnim postupcima, koje treba redovno ažurirati,
 - u uspostavljanju informacionih sistema dostupnih pravnicima praktičarima o pravosudnim sistemima i procedurama, uključujući uspostavljanje baze podataka u Savetu Evrope,
 - u umnožavanju mogućnosti za praktičare iz različitih država članica da se sastaju i razmenjuju iskustva, putem specijalizovanih sastanaka i seminara za tužioce,
 - u unapređenju postupka upućivanja zamolnica za pomoć i načina na koje se one šalju putem primene novih informacionih tehnologija i unapređenja kvaliteta zamolnica u pogledu njihove izrade i korišćenja stranih jezika;
 - u omogućavanju spontanog i neposrednog prenosa informacija;
- da prošire saradnju između pravnih praktičara:
 - u uspostavljanju strukturirane saradnje i razmene informacija na nivou Saveta Evrope koje su na odgovarajući način stavljene do znanja Evropskoj pravosudnoj mreži u krivičnim stvarima i Eurojust-u;
 - u uspostavljanju „specijalizovane jedinice“ u svakoj državi, na odgovarajućem nivou u skladu sa nacionalnim pravnim sistemom, koja bi bila zadužena za pružanje pomoći u rešavanju poteškoća sa kojima se suočavaju praktičari država molilja i zamoljenih država u

- vezi sa zahtevima za pravnu pomoć;
- u sastavljanju spiska kontakata i adresa sa imenima relevantnih kontakt osoba, kao i njihovih oblasti specijalizacije, njihovih zaduženja, itd. i objavljivanje ovog spiska na internet stranici sa ograničenim pristupom koju administrira Savet Evrope;
 - u razvijanju programa razmene sudija/tužilaca u okviru saradnje i faze izrade i izvršenja zamolnica za pomoć;
- da u okviru Saveta Evrope, održavaju saradnju sa trećim državama, međunarodnim krivičnim sudovima i relevantnim evropskim i međunarodnim institucijama i organizacijama;
 - da povećaju budžetske i kadrovske resurse opredeljene za međunarodnu saradnju u okviru sudova i tužilaštava.

PRILOG

Konvencije Saveta Evrope o pravnoj pomoći u krivičnim stvarima

024	Evropska konvencija o izručenju
030	Evropska konvencija o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima
051	Evropska konvencija o nadzoru nad uslovno osuđenim i uslovno oslobođenim učiniocima
052	Evropska konvencija o kažnjavanju saobraćajnih prekršaja
070	Evropska konvencija o međunarodnom važenju krivičnih presuda
071	Evropska konvencija o repatrijaciji maloletnih lica*
073	Evropska konvencija o prenosu postupaka u krivičnim stvarima
082	Evropska konvencija o neprimenjivanju rokova zastarjelosti na krivična dela protiv čovečnosti i ratne zločine
086	Dodatni protokol uz Evropsku konvenciju o izručenju
088	Evropska konvencija o međunarodnom dejstvu oduzimanja prava na upravljanje motornim vozilom
090	Evropska konvencija o suzbijanju terorizma
097	Dodatni protokol uz Evropsku konvenciju o informacijama o stranom pravu
098	Drugi dodatni protokol uz Evropsku konvenciju o izručenju
099	Dodatni protokol uz Evropsku konvenciju o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima
101	Evropska konvencija o kontroli pribavljanja i posedovanja vatrenog oružja od strane pojedinaca
112	Konvencija o transferu osuđenih lica
116	Evropska konvencija o naknadi štete žrtvama nasilnih krivičnih dela
119	Evropska konvencija o krivičnim delima protiv kulturnih dobara*

141	Konvencija o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju imovinskih koristi stečenih krivičnim delima
156	Sporazum o nezakonitom prometu morskim putevima kojim se implementira čl. 17. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih supstanci
167	Dodatni protokol uz Konvenciju o transferu osuđenih lica
172	Konvencija o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava*
173	Krivično pravna konvencija o korupciji
182	Drugi Dodatni protokol uz Evropsku konvenciju o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima
185	Konvencija o računarskom kriminalu
189	Dodatni protokol uz Konvenciju o računarskom kriminalu se odnosi na kažnjavanje akata rasizma i ksenofobije učinjenih putem računarskih sistema
190	Protokol o izmenama i dopunama Evropske konvencije o suzbijanju terorizma*
191	Dodatni protokol uz Krivično-pravnu konvenciju o korupciji
196	Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju terorizma
197	Konvencija Saveta Evrope o akciji protiv trgovina ljudima*
198	Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju imovinskih koristi stečenih vršenjem krivičnih dela i finansiranjem terorizma*

*Konvencije označene sa * još uvek nisu stupile na snagu.*

Strazbur, 16. oktobar 2008.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 2 (2008) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o alternativama krivičnom gonjenju usvojeno od strane KVET-a na 3. plenarnoj sednici (Strazbur 15. – 17. oktobar 2008.)

UVOD

1. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je osnovano 13. jula 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju izrade mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unapređenja delotovornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 od 6. oktobra 2000. godine o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.
2. Član 3. pomenute Preporuke ukazuje da „u određenim krivično-pravnim sistemima, javni tužioci (...) odlučuju o alternativama krivičnom gonjenju“. Član 24-c ove Preporuke takođe predviđa da bi javni tužioci naročito trebalo da „nastoje da osiguraju da krivično-pravni sistem funkcioniše na najefikasniji mogući način“.
3. Ovo mišljenje je pripremljeno u skladu sa Opisom zadataka koje je Komitet ministara poverio KVET-u¹, imajući u vidu Akcioni plan KVET-a² i zaključke Konferencije vrhovnih javnih tužilaca Evrope održane u Celeu (Nemačka) od 23. do 25. juna 2004. na temu: „*Diskreciona ovlašćenja javnog tužilaštva: načelo oportuniteta ili načelo legaliteta – prednosti i nedostaci*“.
4. Na ovoj Konferenciji, vrhovni javni tužioci Evrope su sa zadovoljstvom konstatovali tendenciju usklađivanja ciljeva koji se nastoje postići u Evropi oko načela javnog interesa, jednakosti svih lica pred zakonom i individualizacije krivične pravde u skladu sa Preporukom Rec(2000)19. Konferencija vrhovnih javnih tužilaca Evrope je pozvala na primenu sledećih načela:

1 Opis zadataka usvojen na 1019. sednici zamenika ministara (27. februar 2008.godine)

2 Odobrena od strane Komiteta ministara na 981. sastanku zamenika ministara 26. novembra 2006.

- a. trebalo bi da postoji mogućnost izbora između krivično-pravnog odgovora i drugih vrsta odgovora na krivična dela, bez obzira da li je u pitanju sistem obaveznog ili diskrecionog krivičnog gonjenja, pri čemu se mora imati na umu da javni interes zahteva kažnjavanje teških krivičnih dela;
- b. potreba da alternative krivičnom gonjenju budu ozbiljne, uverljive i takve da mogu sprečiti ponovno činjene krivičnih dela, a da pri tome uzimaju u obzir interese oštećenih;
- c. potreba da se alternative krivičnom postupku primenjuju u skladu sa zakonskim odredbama, uz uspostavljanje ravnoteže prava oštećenih sa objektivno pravičnim i nepristrasnim postupanjem prema učiniocu.

5. U izradi ovog Mišljenja, KVET je takođe uzeo u obzir i sledeće Preporuke Komiteta ministara: Rec(87)18 o pojednostavljanju krivične pravde, Rec(85)11 o ulozi oštećenih i Rec(99)19 o posredovanju u krivičnim stvarima, kao i rad Saveta Evrope na polju restorativne pravde.³ Takođe je uzeta u obzir i Okvirna odluka Saveta Evropske unije od 15. marta 2001. o položaju oštećenih u krivičnom postupku.⁴ U cilju adresiranja ovog pitanja, KVET je odlučio da sprovede istraživanje o alternativama krivičnom gonjenju kako bi utvrdio i promovisao najbolje prakse koje primenjuju države članice Saveta Evrope. U ovu svrhu sprovedena je anketa među članovima KVET-a, u kojoj je od njih traženo da dostave svoje odgovore kako bi se povela rasprava na ovu temu na 2. plenarnoj sednici KVET-a (Strazbur, 28 – 30. novembar 2007.). U ovom Mišljenju su uzeti u obzir odgovori 23 države članice.

6. U cilju adresiranja ovog pitanja, KVET je odlučio da sprovede istraživanje o alternativama krivičnom gonjenju kako bi utvrdio i promovisao najbolje prakse koje primenjuju države članice Saveta Evrope. U ovu svrhu sprovedena je anketa među članovima KVET-a, u kojoj je od njih traženo da dostave svoje odgovore kako bi se povela rasprava na ovu temu na 2. plenarnoj sednici KVET-a (Strazbur, 28 – 30. novembar 2007.). U ovom Mišljenju su uzeti u obzir odgovori 23 države članice.

DEFINICIJE

7. U svrhe ovog Mišljenja, „alternativne mere krivičnom gonjenju“ se shvataju kao mere koje prate konačno, privremeno ili uslovno odustajanje od krivičnog gonjenja u slučaju kada je učinjeno krivično delo zbog kojeg bi učinilac inače

3 Vidi naročito Rezoluciju br. 1 usvojenu tokom 27. Konferencije evropskih ministara pravde (Jerevan, 12. – 13. oktobra 2006.).

4 2001/220 JHA.

bio suočen sa krivičnom sankcijom poput uslovne ili bezuslovne kazne zatvora ili novčane kazne, zajedno sa sporednim kaznama poput oduzimanja određenih prava.

8. Shodno napred navedenom, usaglašeno je da postupak „priznanja krivice” pred sudom ne potpada pod predmet ovog Mišljenja, obzirom da ne otklanja potrebu vođenja krivičnog postupka i da vodi osudi.

9. Takođe, „uslovni otpust” koji postoji u nekim državama članicama se ne smatra alternativom krivičnom gonjenju, obzirom da sledi nakon osude.

OPŠTA RAZMATRANJA

10. Pribegavanje alternativnim merama krivičnom gonjenju nije u suprotnosti sa preovlađujućim sistemom obaveznog krivičnog gonjenja u Evropi, koje se obično shvata na sledeći način: za svako protivpravno delo postoji odgovor, pri čemu vrsta odgovora nije ograničena samo na izricanje sankcija; ove mere su poznate u svim sistemima.

11. Neke države članice imaju diskrecioni sistem krivičnog gonjenja. Druge države imaju sistem obaveznog krivičnog gonjenja, ali njihovi zakonici o krivičnom postupku predviđaju izuzetke poput:

- slučajeva u kojima je krivično gonjenje očigledno necelishodno imajući u vidu propisane ciljeve, od kojih je jedan da se spreči ponavljanje izvršenja krivičnog dela;
- predmeti u kojima je otklonjena štetna posledica isplatom novčanog iznosa ili na drugi način;
- predmeti koji uključuju maloletnog učinioca.

12. U nekim zemljama, obaveza sprovođenja krivičnog gonjenja se može izbeći u odnosu na maloletnike, u kontekstu „reformativnih mera” i u veoma posebnim predmetima koji se odnose na lakša krivična dela učinjena od strane lica koja nisu nikada ranije bila osuđivana, ili u predmetima u kojima je krivično delo srednje teško, ali je ispoljeno iskreno kajanje.

13. Organ koji sprovodi krivično gonjenje u većini država je u naročito dobrom položaju da predloži i osigura valjanu primenu alternativa koje predstavljaju odgovor pravosuđa na učinjena krivična dela. Ponekad, ovo pitanje je stvar isključivog izbora tužioca, ali može biti potreban i pristanak sudije na takav predlog kako bi se postupak obustavio.

14. U drugim državama, međutim, uloga tužioca je mnogo manje značajna od uloge sudije, koji ima isključivo pravo da odluči o obustavi krivičnog postupka, dok je tužilac vezan strogim poštovanjem načela obaveznog krivičnog gonjenja.

15. Alternativne mere moraju biti u skladu sa ciljevima kojima se mora voditi rad krivičnog pravosuđa, naime, da se spreči ponovno izvršenje krivičnih dela, da se pomogne u otklanjanju štetne posledice koja je nastala za društvo, da se uzme u obzir interes oštećenih, da se obezbedi poštovanje prava odbrane, da se osigura valjan odgovor na protivpravne radnje i da se spreči ponavljanje krivičnog dela.

16. Zakonodavstvo nekih država propisuje da alternativne mere bi trebalo da se primenjuju onda kada sankcija nije neophodna da bi se sprečilo ponavljanje krivičnog dela.

17. Pojam dela koje ne predstavlja značajnu pretnju društvu je poznat zakonodavstvu mnogih zemalja. Međutim, upotreba alternativnih mera krivičnom gonjenju je veoma strogo ograničena kada su u pitanju najteža krivična dela poput trgovine ljudima ili terorizma i teška krivična dela kod kojih je veoma izražen javni interes.

18. Alternativne mere krivičnom gonjenju, čiji se spektar može progresivno obogaćivati, odražavaju evolucionu fazu u razvoju društva i modernizaciju pravnih sistema (što je veoma dobrodošao razvoj) nasuprot tradicionalnom sistemu koji se sastoji isključivo od uslovnih ili bezuslovnih kazni zatvora ili novčanih kazni, naročito kada su u pitanju maloletni učinioци ili maloletnici koji nisu ranije bilo osuđivani.

19. Ove mere podstiču učinioца, a moguće i oštećenog ukoliko je ovaj drugi na odgovarajući način povezan sa istima, da prihvate odgovor pravosudnog sistema. Ponekad je zakonom propisano da oštećeni može uložiti prigovor na odustanak od krivičnog gonjenja. Ovo se vrši kroz preispitivanje odluke koju je donelo javno tužilaštvo, od strane ili neposredno nadređenog datom tužiocu ili od strane suda više instance. U nekim državama članicama nema alternativnih mera koje ne zahtevaju pristanak oštećenog.

20. Alternativne mere takođe imaju prednost da učinioce ne čine izgnanicima iz društva, već umesto toga podstiču njihovu rehabilitaciju; u nekim zemljama krivični postupak preporučuje usvajanje ovih mera onda kada se čini da je delo posledica nehata, a ne nepoštovanja zakona i zakonskih zabrana.

21. Alternativne mere često čine naknadu štete osetno smislenijom u očima javnosti od prostog plaćanja određenog novčanog iznosa (previše površno umirivanje savesti) ili kazne zatvora.

22. Kao alternative zatvorskoj kazni, one dovode do smanjivanja zatvorske populacije u Evropi, u kojoj su mnogi zatvori prenatrpani, a zatvorski budžet obično najviše opterećuje pravosudni budžet.

23. Alternativne mere mogu smanjiti opterećenost sudova, ali često njihovo organizovanje podrazumijeva veoma veliki obim posla za tužilaštva.

24. Međutim, njih ne treba smatrati merama koje predstavljaju bolje korišćenje sredstava; naprotiv, one zahtevaju značajna materijalna sredstva, posebno prostorije i ljudske resurse, pažljivu pripremu, obrazovanje i informisanje javnosti o prirodi alternativnih mera krivičnom gonjenju, dobro obučene pojedince sposobne da ih primenjuju i prate (na primer posrednici) zajedno sa tužiocima; ova lica moraju da dobiju adekvatnu zaradu i da budu profesionalno angažovani, a ne kao volonteri filantropi, na sličan način na koji se udruženja koja pružaju javne usluge kvalifikuju za subvencije.

25. U nekim državama članicama, zakonodavstvo nabraja i ograničava predmete u kojima se mogu primeniti alternativne mere. U drugim slučajevima, ovo se ostvaruje preko neobavezujućih pravnih akata. U skladu sa Preporukom Rec(2000)19⁵ i u cilju unapređenja pravičnog, konzistentnog i efikasnog rada javnog tužilaštva u ovoj oblasti, države članice treba da nastoje da:

- utvrde opšte smernice za implementaciju ove krivične politike;
- utvrde opšta načela i kriterijume na osnovu kojih će se donositi odluke u pojedinačnim predmetima, kako bi se onemogućilo proizvoljno donošenje odluka.

26. Javnost mora biti informisana o napred navednom sistemu, smernicama, načelima i kriterijumima. Preporučuje se obrazovanje posebnih aranžmana u cilju izlaganja konkretne primene navedenih smernica.

27. Pre usvajanja alternativnih mera krivičnom gonjenju, ekonomski, administrativni i strukturalni uslovi moraju biti predmet ocenjivanja kako bi se proverila njihova adekvatnost u pogledu primene ovih mera na praktičan i konkretan način.

5 Vidi stav 36 Obrazloženja Preporuke.

PRIMERI ALTERNATIVA KRIVIČNOM GONJENJU IZ PRAKSE DRŽAVA ČLANICA SAVETA EVROPE

28. Različite dobre prakse primene alternativnih mera krivičnom gonjenju se mogu primetiti u državama članicama Saveta Evrope. KVET želi da skrene pažnju na neke od njih.

29. „*Rappel a la loi*“ (upozorenje sudije) se veoma često koristi u nekim državama članicama u kojima se naziva „opomena“ kada se koristi uz određene formalne elemente od strane posebno kvalifikovanog moderatora, a naročito za maloletnike: tužilac ili neki drugi nadležni pravosudni organ održava ozbiljan razgovor sa učiniocem ili njegovim/njenim zastupnikom, tokom kojeg se ovom drugom ponovo predočavaju zakonske odredbe i rizik od kažnjavanja u slučaju ponovnog kršenja zakona. Cilj je da učinioci shvate posledice njihovog dela po društvo, oštećenog i njih same. Ovo upozorenje se koristi kada su u pitanju protivpravna dela koja imaju manje teške posledice po društvo ili u odnosu na lica koja nisu ranije bila osuđivana. Druga slična formula se koristi u sistemima restorativne pravde i uključuje razgovor o težini dela, itd.

30. Učinioci se mogu uputiti u zdravstvenu, socijalnu ili stručnu ustanovu: tužilac ili neki drugi nadležni organ nalaže učiniocu protivpravnog dela da stupi u kontakt sa određenom vrstom tela, na primjer sa udruženjem u kojem će pohađati obuku ili predavanja u vezi sa temom koja je povezana sa protivpravnim delom: na primer, u slučaju dela koja se odnose na ugrožavanje bezbednosti saobraćaja, kurs koji uključuje, pored propisa o vožnji, susrete sa licima koja su zadobila teške invaliditete kao posledica saobraćajnih nezgoda, a koji će pomoći učiniocima da shvate posledice nepropisne vožnje. Još jedan primer: kada se u vaspitanju maloletnih lica uoče ozbiljni nedostaci, može se ponuditi kurs o „roditeljstvu“ roditeljima, „koji nisu u stanju da se nose sa situacijom“. Za učinioca koji je zavisnik od upotrebe alkoholnih sredstava: službe za higijenu hrane mogu organizovati sesije; za mlađe učinioce koji su krivi za ometanje javnog reda ili rasističko ili antisocijalno ponašanje, mogu se predložiti predavanja iz građanskog obrazovanja kako bi maloletnici shvatili težinu njihovih dela i promenili svoje ponašanje.

31. Brzo i delotvorno rešavanje situacije koja predstavlja protivpravno delo može doprineti ublažavanju efekata uznemirenosti koja nastaje usljed kršenja zakona: na primer, vozači koji nisu u mogućnosti da pokažu svoju vozačku dozvolu prilikom saobraćajne kontrole mogu to uraditi narednog dana. U oblasti zaštite životne sredine i prostornog planiranja, vraćanje u prvobitno stanje često predstavlja adekvatan odgovor koji može delovati odvraćajuće u odnosu na ponavljanje krivičnog dela.

32. Posledice uzrokovane krivičnim delima se ponekad mogu otkloniti, bilo vraćanjem protivpravno oduzete imovine ili davanjem novčane naknade ili izvinjenjem oštećenom. Otklanjanje štetnih posledica se ponekad može organizovati u okviru postupka posredovanja između krivca ili oštećenog kojim se potvrđuje sporazum stranaka o uslovima istog, a kada je verovatno da će se kontakt među njima nastaviti i u budućnosti, zaštitom od novog krivičnog dela – kroz na primer društveno koristan rad.

33. Krivična reparacija za maloletne učinioce može imati oblik obrazovne aktivnosti u okviru koje se maloletnik obavezuje na neplaćen rad u domu starijeg lica ili upućivanje pisma izvinjenja oštećenom, itd.

34. Mera odvajanja od porodice se može izreći učiniocu nasilja u porodici.

35. Određeno lice može biti stavljeno pod nadzor bez preduzimanja kasnije krivičnopravne aktivnosti pod uslovom da to lice ne bude više pod sumnjom da je učinilo ili da namerava da učini dalja krivična dela.

36. Poravnanje se može predložiti učiniocu koji prihvata sankciju koju će potvrditi sudija: oduzimanje vozačke dozvole, neplaćen rad, zabrana boravka na određenim mestima, plaćanje određenog novčanog iznosa. Ovaj aranžman, potvrđen od strane sudije, je veoma sličan priznanju krivice, ali se smatra „alternativom krivičnom gonjenju“ obzirom da ne predstavlja osudu kao takvu i da se ne unosi u kaznenu evidenciju. U nekim zemljama, poreska novčana kazna se može smatrati kao vrsta alternativne mere.

37. Zavisnicima od korišćenja opojnih droga može se naložiti lečenje (u nekim zemljama krivični postupak se više ne pokreće zbog proste upotrebe opojnih droga; prednost se umesto toga daje lečenju).

38. U nekim zemljama takođe se uzimaju u obzir motivi zbog kojih je učinjeno krivično delo, kao i držanje učinioca: određeni motivi poput rasizma, diskriminacije ili polne pripadnosti mogu isključiti mogućnost primene alternative.

39. „Aktivno kajanje“ se može primeniti pod sledećim uslovima: izvršenje krivičnog dela koje nije teško i to prvi put; predaja učinioca uz potpuno priznanje okrivljenog da je izvršio krivično delo: pomoć u otkrivanju dela; kada okrivljeni postane saradnik pravosudnog sistema: naknada štete nastale kao posledica izvršenja krivičnog dela i nepostojanje dalje društvene opasnosti usled takvog kajanja.

40. Kada je to prikladno, može biti korisna primena posredovanja i pomirenja u krivičnim stvarima zajedno sa alternativnim merama krivičnom gonjenju.

41. Ukoliko se data lica saglase sa alternativnim merama, prema njima neće biti preduzeto krivično gonjenje. U nekim zemljama, u kaznenu evidenciju se ne unosi podatak o meri. Ukoliko se, međutim, mera ne poštuje, može doći u obzir krivično gonjenje i osuda učinioca.

POLOŽAJ OŠTEĆENOG

42. Od suštinske je važnosti da se zaštite prava oštećenih i, u državama koje priznaju diskreciono krivično gonjenje, da oštećeni, bilo da se radi o pojedincima ili zvanično ovlašćenim grupama, imaju pravo da traže preispitivanje odluke u slučaju odbacivanja krivične prijave usled primene alternativne mere krivičnom gonjenju. U nekim zemljama, u određenim restriktivno određenim slučajevima krivičnih dela kojima se ne nanosi šteta zajednici, oštećeni čak imaju pravo da oduče da li će krivično gonjenje biti preduzeto ili ne.

43. Alternativne mere treba da predstavljaju primeren odgovor srazmeran krivičnom delu koje je učinjeno i ometanju ili patnji koje je isto uzrokovalo.

44. Pokazuje se da je za sprečavanje razvijanja tendencija samopomoći, nepostojanja razumevanja oštećenih i daljeg trajanja opasnih sporova naročito poželjno i delotovorno uključiti oštećene u izbor postupka i odlučivanje o sadržini mere (slučajevi posredovanja, obeštećenja ili poravnanja).

ZAKLJUČCI

45. Na osnovu sprovedenog istraživanja među državama članicama Saveta Evrope, a u skladu sa preporukama Konferencije vrhovnih javnih tužilaca koja joj je prethodila, KVET je mišljenja da:

- a. moderno krivično pravosuđe koje je prilagođeno potrebama naših društava treba da koristi alternative krivičnom gonjenju kada priroda krivičnog dela i okolnosti pod kojima je ono izvršeno to omogućavaju, dok bi nadležni državni organi trebalo da osiguraju obrazovanje i informisanje javnosti o prirodi i prednostima koje za javni interes imaju alternativne mere krivičnom gonjenju;
- b. izricanje novčanih kazni i kazni zatvora samo sebi ne predstavlja u dovoljnoj meri delotovoran i senzitivan odgovor na kršenje zakona u 21. veku, u smislu zaštite od ponovnog vršenja krivičnih dela, otklanjanja štetnih posledica, trajnog rešavanja sporova ili ispunjavanja očekivanja društva i oštećenih;

- c. države članice takođe treba da uzmu u obzir pravna akta i nove mogućnosti prilikom definisanja odgovarajućih i različitih odgovora na krivična dela;
- d. u cilju unapređenja pravičnog, konzistentnog i efikasnog rada javnih tužilaca, treba utvrditi jasna pravila, opšte smernice i kriterijume za implementaciju krivične politike koja se odnosi na alternative krivičnom gonjenju; nadležnim državnim organima se stoga savetuje da usvoje takve odredbe koje će biti objavljene kako bi se postigla delotvorna primena ovih mera;
- e. alternativne mere se moraju primenjivati pravično i dosledno u skladu sa nacionalnim smernicama, kad iste postoje, u skladu sa načelom jednakosti pred zakonom i u cilju onemogućavanja proizvoljnog donošenja odluka u pojedinačnim predmetima;
- f. kako bi se garantovala transparentnost i odgovornost, tužioci bi trebalo da imaju mogućnost da izveštavaju o razlozima za korišćenje alternativnih mera na lokalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou, preko medija ili javnih izveštaja, a da se pri tome izbegne neopravdano mešanje u nezavisnost ili samostalnost tužioca;
- g. treba opredeliti odgovarajuće materijalne i ljudske resurse javnom tužilaštvu i drugim nadležnim državnim organima kako bi se mogao pružiti efikasan, relevantan i brz odgovor putem alternativnih mera;
- h. uvođenje alternativnih mera ne bi trebalo da se vodi ekonomskim motivima, već ciljevima postizanja pravde visokog kvaliteta i brzih i delotvornih ishoda;
- i. tužioci bi trebalo da iniciraju i da, onda kada imaju potrebna ovlašćenja, delotvorno primenjuju takve alternativne mere; ne bi smelo da postoji neprimeren uticaj u aktivnosti tužilaca kada koriste svoja diskreciona ovlašćenja u vezi sa takvim merama;
- j. države članice i relevantni državni organi bi trebalo da razviju relevantne strukture i programe za obuku i da podrže udruženja i profesionalne organizacije koje su sposobne da pruže kvalitetnu pomoć u primeni alternativa krivičnom gonjenju;
- k. alternativne mere moraju da štite interese oštećenih i da dodatno omogućće da isti budu u potpunosti uzeti u obzir preko kvaliteta naknade štete, brzine odgovora, i, kada je to prikladno, otvaranja dijaloga između učinioaca i oštećenog;
- l. alternativne mere krivičnom gonjenju ne bi smele nikada da liše oštećene njihovih prava da traže zaštitu svojih prava;⁶
- m. alternativne mere ne bi smele nikada da vode zaobilaženju pravila pra-

6 Vidi Preporuku br. R(85)11 Komiteta ministara o položaju oštećenog u okviru krivičnog zakona i postupka.

vičnog suđenja izricanjem mere licu koje je nevinno ili koje ne bi moglo biti osuđeno zbog procesnih smetnji, poput zastarelosti krivičnog gonjenja, ili kada postoji sumnja u pogledu odgovornosti identifikovanog učinioca ili obima štetne posledice nastale izvršenjem krivičnog dela;

- n. prihvatanje jedne alternativne mere bi trebalo da isključi, nakon što je ista izvršena, preduzimanje krivičnog gonjenja u vezi sa istim činjenicama (*ne bis in idem*);
- o. ukoliko se osumnjičenima nude alternativne mere, trebalo bi ih informisati da li odbijanje ili nezadovoljavajuće poštovanje istih od njihove strane može predstavljati osnov za preduzimanje krivičnog gonjenja protiv njih;
- p. države članice i relevantni državni organi kojima su stavljene na raspolaganje naročito informacije koje je prikupio KVET bi mogli da razmotre dobre prakse iz drugih sistema kako bi ojačali kvalitet njihovog odgovora na krivična dela;
- q. države članice mogu razmotriti mogućnost zaključenja bilateralnih i multilateralnih sporazuma kako bi se na teritoriji druge države primenile određene alternativne mere poput naloga za lečenje, kurseva za vozače ili kurseva roditeljstva, itd.

46. KVET preporučuje da Komitet ministara Saveta Evrope razmotri pitanje alternativnih mera krivičnom gonjenju u pogledu njihove delotvorne primene u državama članicama, kao i moguću izradu odgovarajućih obavezujućih i neobavezujućih pravnih akata o alternativnim merama krivičnom gonjenju i njihovom prekograničnom izvršenju.

47. KVET želi da na neki od svojih sastanaka pozove jednog ili više tužilaca iz različitih pravosudnih sistema, koji su bili angažovani na delotvornoj primeni - alternative krivičnom gonjenju, kako bi se upoznao sa njegovim/njenim/ njihovim iskustvima i pripremio audiovizuelni zapis za prosleđivanje nadležnim organima.

48. KVET je na raspolaganju za saradnju sa CDPC-om, KVES-om i CEPEJ-om kako bi se ova tela upozнала u svom postupanju sa stavovima tužilaca koje KVET predstavlja o pitanju alternativnih mera krivičnom gonjenju.

Strazbur, 16. oktobar 2008.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 3 (2008) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o ulozi javnih tužilaštava izvan krivičnogpravnog sistema usvojeno od strane KVET-a na 3. plenarnoj sednici (Strazbur, 15.-17. oktobar 2008.)

UVOD

1. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je osnovano 13. jula 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju izrade mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unapređenja delotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 od 6. oktobra 2000. godine o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa (u daljem tekstu: Preporuka).¹
2. Ovo Mišljenje je pripremljeno u skladu sa Akcionim planom KVET-a, usvojenim od strane Komiteta ministara Saveta Evrope 29. novembra 2006,² s obzirom na to da je Komitet ministara od KVET-a tražio i da prikupi informacije o funkcionisanju javnih tužilaštava u Evropi.³
3. Preporuka posebno definiše položaj javnih tužilaca i javnih tužilaštava u krivičnompravnom sistemu i osnovna načela rada, ali ne pominje ulogu javnih

- 1 Vladavina prava i poštovanje ljudskih prava predstavljaju osnovna načela na kojima počiva rad javnih tužilaca kao „...državnih organa koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primenu zakona u slučajevima kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija, uzimajući u obzir kako prava pojedinca, tako i potrebnu delotvornost sistema krivičnog pravosuđa“. Preporuka se ne bavi izričito ulogama javnih tužilaca izvan krivičnogpravnog sistema, ali član 1, kao što je istaknuto u Obrazloženju Preporuke implicitno prepoznaje činjenicu da javni tužioci mogu imati takve uloge, a u Obrazloženju se takođe jasno kaže da „tužiocima mogu u nekim državama biti dodeljeni drugi značajni zadaci u oblasti privrednog ili građanskog prava, na primer“.
- 2 Akcioni plan KVETa nije zanemario ovu situaciju i uzeo je u obzir da se „funkcije javnih tužilaca u Evropi znatno razlikuju usljed razlika u njihovom statusu i ulozi u pravosudnom sistemu država članica Saveta Evrope... moguće funkcije javnih tužilaca mogu biti predmet pažnje različitih vrsta istraživanja, analiza o vršenju tužilačke funkcije (ovlašćenja i njihova ograničenja po zakonu i u praksi) u državama članicama Saveta Evrope ili mišljenja (npr. o potrebi izrade smernica ili standarda o njihovom vršenju)“.
- 3 Vidi KVET (2006)05 rev final. Opis zadataka KVET-a za 2007-2008, vidi KVET (2006)04 rev final.

tužilaca izvan krivičnog sistema. Međutim, u većini država članica ova uloga i dužnosti takođe obuhvataju, u različitoj meri, nadležnosti izvan krivičnog sistema.

4. U Evropi postoji veliki broj različitih sistema kada je u pitanju uloga javnih tužilaštava, uključujući i ulogu izvan krivičnog sistema, što je rezultat različitih pravnih i istorijskih tradicija.⁴ Na državama članicama je da definišu svoje pravne strukture i njihovo funkcionisanje, pod uslovom da u punoj meri poštuju ljudska prava i osnovne slobode, načelo vladavine prava i svoje međunarodne obaveze, uključujući i one koje proizilaze iz Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija). Uloga javnih tužilaštava i opseg njihovih nadležnosti, uključujući zaštitu ljudskih prava i javnog interesa, definišu se unutrašnjim zakonodavstvom država članica. Prisustvo ili odsustvo funkcija državnih tužilaca izvan krivičnog sistema je duboko ukorenjeno u kulturnom nasleđu, pravnoj tradiciji i ustavnoj istoriji nacija.⁵

5. Polazna tačka u izradi ovog mišljenja je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud), dok je posebna pažnja posvećena ciljevima Saveta Evrope, načelu vladavine prava i razvoju kulturnog identiteta i raznolikosti Evrope. Sud je upućivao na kršenje Konvencije kada je reč o ulogama javnih tužilaca izvan krivičnog sistema i naglašavao značaj pravilnih procedura.⁶ Preporuka 1604 (2003) Parlamentarne skupštine o ulozi javnih tužilaštava u demokratskom društvu zasnovanom na vladavini prava⁷ i odgovor Komiteta ministara su takođe uzeti u obzir.⁸

6. Od samog početka razmatranja vrhovni javni tužioci Evrope su bili svesni da „*intervencija javnog tužilaštva izvan krivične sfere može biti opravdana samo opštim zadatkom tužilaštva da postupa*“ u ime društva i u javnom interesu, [da] osigura primenu zakona“ kao što je istaknuto u Preporuci br. R (2000) 19, a takve funkcije ne smeju dovesti u pitanje načelo podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku ili činjenicu da u konačnom odgovornost rešavanja sporova,

4 Ibid. Vidi takođe KVDTE (2008)3.

5 Konferencija u Budimpešti: „Konferencija je još jednom istakla raznolikost tužilačkih sistema u ovoj oblasti, koja je rezultat različitih tradicija u Evropi“, vidi KVDTE (2005)Concl.

6 Vidi npr. predmete *Brumarescu protiv Rumunije* (28342/95), *Nikitin protiv Rusije* (50187/99), *Grozdanoski protiv BJR Makedonije* (21510/03), *Rosea protiv Moldavije* (6267/02), *LM protiv Portugala* (15764/89), *P. protiv Slovačke Republike* (10699/05).

7 Tekst je u ime Skupštine usvojio Stalni odbor 27. maja 2003.

8 Vidi dok. CM/AS(2004)Rec1604 final, 4. februar 2004.

nakon što se saslušaju obe strane, počiva isključivo na sudovima“^{9 10}

7. Nakon zaključka Konferencije u Bratislavi da se napravi pregled funkcija tužilaca izvan krivičnogpravnog sistema, početna tačka je bilo priznanje Konferencije u Ceļu da „...u većini pravnih sistema javni tužioci su imali odgovornosti, ponekad veoma značajne, u građanskim, privrednim, socijalnim i upravnim pitanjima i čak odgovornost da nadgledaju zakonitost Vladinih odluka“¹¹ Međutim, Konferencija je takođe prepoznala nedostatak vodećih načela u ovoj sferi i zatražila od Biroa da podnese dokument na ovu temu na razmatranje na njenoj narednoj plenarnoj sednici.

8. U skladu sa navedenim, stručni dokument predstavljen na Konferenciji u Bratislavi 2005.¹² u kojem su sumirani i ocenjeni odgovori na pitanja koja je pripremio Biro, je poslužio kao prvi korak u ispitivanju aktivnosti javnih tužilaca izvan krivičnogpravnog sistema, a zaključci sednice Konferencije vrhovnih javnih tužilaca Evrope (KVDTE) na osnovu ovog dokumenta su ujedno predstavljali prvo razmatranje ove teme na nivou Evrope. Ova Konferencija je „zaključila da ovo važno i kompleksno pitanje zaslužuje dalju pažnju u kasnijoj fazi“¹³

9. Konferencija u Moskvi (2006.) je zaključila da „...najbolje prakse o kojima je bilo reči na Konferenciji u pogledu efikasne zaštite pojedinaca od strane javnih tužilaštava. izvan krivičnogpravnog sistema, koje potpadaju pod njihovu nadležnost mogu se ispitati u cilju moguće primene ovog pozitivnog iskustva od strane država članica kada javna tužilaštva imaju takve nadležnosti“¹⁴

10. Konferencija vrhovnih javnih tužilaca Evrope (Sankt Peterburg, 2008.) je istakla „sve veću potrebu u našim društvima da se na delotvoran način zaštite prava ranjivih grupa, naročito dece i maloletnih, svedoka, oštećenih, lica sa invaliditetom, kao i socijalna i ekonomska prava stanovništva uopšte. Istaknut je stav da javni tužioci mogu imati ključnu ulogu u ovom pogledu i da sve veće učesče države

9 KJET je takođe razmatrao radna dokumenta i zaključke nekoliko zasijedanja Konferencije vrhovnih javnih tužilaca Evrope (KVDTE), poput IV (Bratislava, Slovačka Republika, 1-3. jun 2003.) na kojoj je ovo pitanje prvo put predloženo za raspravu na narednoj konferenciji; V (Ceļu, Niža Saksonija, Nemačka, 23-24. maj 2004.), na kojoj je prvi put izvršeno ispitivanje ove teme; VI (Budimpešta, Mađarska, 29-31. maj 2005.), na kojoj je bilo reči o prvom izveštaju na ovu temu i ovo pitanje je predloženo za dalju raspravu; VII konferencija (Moskva, Ruska Federacija, 5-6. jul 2006.) i Konferencije vrhovnih javnih tužilaca Evrope (KVDTE), održane u Sankt Peterburgu (Ruska Federacija, 2-3. jul 2008.), koja je u potpunosti bila posvećena ovom pitanju.

10 Konferencija u Ceļu, vidi KVDTE (2008) Concl.

11 Vidi dok. KVDTE(2004) Concl.

12 Vidi dok. KVDTE (2005)02.

13 Vidi KVDTE (2005) Concl.

14 Vidi dok. KVDTE (2006), 6. jul 2006, stav 7

u rešavanju postojećih problema, poput zaštite životne sredine, prava potrošača ili javnog zdravlja, može voditi širenju obima uloge javnih tužilaštava”¹⁵

11. Navedena razmatranja Konferencije vrhovnih javnih tužilaca Evrope dalje je nadgradio KVET. Prvi upitnik je izmenjen od strane Biroa tokom njegove 3. sednice u Popovu (Poljska, 4-5. jun 2007.) u cilju sprovođenja detaljne studije. Na osnovu odgovora 43 države članice¹⁶ na upitnik sa izmenama iz Popova (Poljska, 4-5. jun 2007.) sačinjen je novi detaljni izveštaj i isti je predstavljen na Konferenciji u Sankt Peterburgu¹⁷ Ova Konferencija je formulisala nekoliko posebnih zahteva za nadležnosti¹⁸ tužilaca izvan krivičnog pravnog sistema koji su predstavljeni u ovom Mišljenju.

12. Pored napred navedenog, u toku pripreme ovog Mišljenja, uzeta su u obzir neka dokumenta koja su usvojila međunarodna tela i organizacije, uključujući Ujedinjene nacije¹⁹ i Zajednicu nezavisnih država.²⁰

13. Cilj ovog Mišljenja je da, na osnovu dosadašnjeg rada KVDTE-a, CPE-a i KVET-a, definiše status, ovlašćenja, praksu i korisna iskustva koja javna tužilaštva u većini država članica Saveta Evrope imaju u svojim aktivnostima izvan krivičnog pravnog sistema, kao i da se donesu određeni zaključci sa ciljem razvijanja i unapređenja ovih aktivnosti. Izrada Mišljenja je takođe ukazala na potrebu da se u budućem radu uzme u obzir relevantnost načela Preporuke za nadležnosti javnog tužilaštva izvan krivičnog pravnog sistema.

POSTOJEĆA SITUACIJA

14. Na osnovu odgovora na upitnike i zaključaka KVDTE-a, CPE-a, KVET je ustanovio da se postojeća situacija u evropskim javnotužilačkim sistemima u pogledu nekrivičnih zadataka može predstaviti kako sledi.

15 Konferencija u Sankt Peterburgu, vidi KVDTE (2008) 3.

16 Upitnik se odnosio na vrste nadležnosti tužilaca izvan krivičnog pravnog sistema, njihovu prirodu, ulogu tužilaca, delotvorno korišćenje i najznačajnije od ovih nadležnosti, planirane reforme, posebnu organizaciju javnih tužilaštava, posebna ovlašćenja i moguću ulogu javnih tužilaca u donošenju odluka, relevantnu sudsku praksu Evropskog suda i ustavnih sudova država članica.

17 Vidi izveštaj vanrednog profesora Andraša Zs. Varge u KVET-Bu (2008) 4 rev.

18 Vidi dok. KVDTE (2008)3, stav 8.

19 Vidi Rezoluciju 17/2 „Jačanje vladavine prava kroz unapređenje integriteta i kapaciteta javnotužilačke organizacije » usvojenu od strane Komisije UN-a za prevenciju kriminala i krivičnu pravdu (Dok. UN-a E/2008/30) i Standarde profesionalne odgovornosti i Izjavu o osnovnim dužnostima i pravima javnih tužilaca, odobrene od strane Međunarodnog udruženja javnih tužilaca 1999. godine i date u prilogu pomenute Rezolucije.

20 Vidi Model Zakona o javnom tužilaštvu, usvojen od strane Međuparlamentarne Skupštine država članica ZND-a 16. novembra 2006.

15. Mogu se identifikovati dve glavne grupe država članica: one kod kojih državno tužilaštvo nema ovlašćenja izvan krivičnogpravnog sistema i one čija državna tužilaštva imaju neka ili široka ovlašćenja izvan krivičnogpravnog sistema.

16. Državna tužilaštva u većini država članica Saveta Evrope imaju makar neke zadatke i funkcije izvan krivičnogpravnog sistema.²¹ Ove oblasti nadležnosti se razlikuju i uključuju, *inter alia*, građansko, porodično, radno, upravno i izborno pravo, kao i zaštitu životne sredine, socijalna prava i prava ranjivih grupa, kakve su maloletna lica, lica sa invaliditetom i lica sa veoma malim primanjima. U nekim državama članicama zadaci i radno opterećenje javnih tužilaca u ovoj oblasti mogu čak imati prevagu nad ulogom javnih tužilaca u krivičnogpravnog sistema. Sa druge strane, javna tužilaštva nekih država članica ističu da njihove nadležnosti u ovoj oblasti nisu od većeg značaja ili ih veoma retko vrše u praksi.²²

17. U nekim državama članicama javna tužilaštva nemaju nadležnosti izvan krivičnogpravnog sistema.²³

18. Građanskopravni zadaci pripadaju različitim oblastima prava, poput građanskog, porodičnog, radnog, privrednog i socijalnog prava i prava životne sredine i sastoje se od nadležnosti u vezi sa, na primer, poništajem braka, proglašenjem smrti, osporavanjem očitstva i raskidom usvojenja, držanjem lica u zdravstvenim ustanovama, ograničavanjem poslovne sposobnosti, zaštitom prava deteta, razrešenjem direktora i gašenjem privrednih društava, imovinskim pravima i interesima države, privatizacijom, naknadom štete izazvanom od strane pravosuđa, nadzorom nad etičkim ponašanjem pripadnika nekih (regulisanih) profesija, raspuštanjam civilnih udruženja, utvrđivanjem kršenja radnog i socijalnog zakonodavstva, upravljanjem prirodnom sredinom. Pored navedenog, u nekim državama javni tužioci mogu da postupaju kao zakonski zastupnici države u pogledu podizanja tužbi, na primer protiv lica koja su oštetila javnu imovinu.

19. U nekim državama članicama javno tužilaštvo može ne samo da štiti pravne interese i prava jednog ili određenih pojedinaca, već i da reaguje na kršenja koja ugrožavaju prava velikog broja lica u isto vreme. Ova nadležnost nadzora nad primenom zakona i zakonitošću pravnih akata koja donose državni i

21 Albanija, Jermenija, Austrija, Azerbejdžan, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Kipar, Danska, Francuska, BJR Makedonija, Nemačka, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Letonija, Lihtenštajn, Litvanija, Luksemburg, Holandija, Poljska, Portugalija, Rumunija, Ruska Federacija, San Marino, Slovačka, Slovenija, Španija, Turska, Ukrajina.

22 Albanija, Austrija, Azerbejdžan, Danska, Nemačka, Grčka, Irska, Italija, Lihtenštajn, Luksemburg, Moldavija, San Marino, Slovenija.

23 Estonija, Finska, Gruzija, Island, Malta, Norveška, Švedska, Švajcarska i pravosudni sistemi Ujedinjenog Kraljevstva.

lokalni organi čini da javno tužilaštvo bude instrument istinske zaštite prava i sloboda velikih grupa pojedinaca ili opšte javnosti.

20. Dve zajedničke karakteristike se mogu pronaći u situacijama u pogledu javno-pravnih aktivnosti. U onim državama u kojima javni tužioci imaju nadležnosti da kontrolišu aktivnost upravnih organa, isti su takođe ovlašćeni da pokrenu sudske postupke protiv odluka tih organa. Neka javna tužilaštva imaju pravo da daju mišljenja na nacрте zakonodavnih akata kojima se uređuje, na primer, struktura pravosuđa ili materijalno pravo. Posebne nadležnosti su date nekim državnim tužilaštvima, na primer u pogledu upravnih odluka: davanje pravnih mišljenja o nacrtima zakonodavnih akata, zahtev za obavezno posredovanje ili vansudsko poravnanje pre pokretanja drugog sudskog postupka protiv države, nadzor nad primenom pravila o pritvoru odnosno zatvorskoj kazni, praćenje i posmatranje sprovođenja zakonodavstva, upozorenje, protivljenje ili prigovor, sa ili bez dejstva odlaganja izvršenja, protiv odluke datog upravnog organa, zahtev za ocenu ustavnosti, tužba za zaštitu izbornog prava ili referendumu, prisustvo sednicama vlade ili članstvo u skupštinskim istražnim komisijama. U nekim državama, javni tužioci imaju određene konsultativne funkcije koje se tiču građanskog, upravnog, radnog ili socijalnog prava; davanje savetodavnih mišljenja može biti jedini zadatak koji vrše.

21. Sa procesno-pravnog stanovišta, neke nadležnosti su ograničene na podnošenje sudskih tužbi (ovo je tipično za građanskopravne zadatke, ali je takođe adekvatno za neke javnopravne nadležnosti) dok se druge, koje se obično odnose na javno pravo, vrše neposrednim (vansudskim) radnjama (*inter alia* prigovori, upozorenja, ispitivanja), uz mogućnost da jedna od strana pokrene postupak pred sudom. U nekim državama – kako bi se izbeglo preveliko opterećenje sudova – javni tužioci imaju ovlašćenje da odlučuju o određenim zahtevima pojedinaca, uz mogućnost da se dato lice obrati sudu.

22. Tužbe – nezavisno od toga koja se pravila na njih primenjuju (pravila građanskog postupka ili posebna upravno-pravna pravila) – su povezane sa sudskim postupkom: javni tužioci su stranke u istom. Javna tužilaštva nisu prijavila nikakva posebna ovlašćenja ili nadležnosti u slučaju kada javni tužilac učestvuje u građanskom sudskom postupku kao tužilac, oni tada imaju ista ovlašćenja kao druge stranke. Njihov položaj nije ekskluzivan, postupak takođe mogu da pokrenu i druge zainteresovane stranke. U ovakvim slučajevima javni tužioci apsolutno nemaju ovlašćenja za donošenje odluka o meritumu predmeta, njihove odluke se odnose samo na pokretanje postupka: podnošenje tužbe građanskopravnom sudu.

23. U skoro svim zemljama u kojima javni tužioci imaju nadležnosti izvan krivičnopravnog sistema, isti su ovlašćeni da podnose nove tužbe, da koriste redov-

ne i vanredne pravne lekove (žalbe) kao stranke u postupku. Međutim, moguće je prepoznati neka pravila (zabrana podnošenja vanrednog pravnog sredstva ili podnošenja predloga za ponavljanje postupka; zabrana zaključenja poravnjanja u ime stranke).

24. U nekim državama članicama, javni tužioc i takođe imaju određene specijalizovane nadležnosti, poput njihove uloge u upravljanju i rukovođenju pravosudnim sistemom ili savetodavne funkcije u odnosu na sudsku, izvršnu i zakonodavnu vlast.

25. Ciljevi aktivnosti javnih tužilaca izvan krivičnog pravnog sistema, nezavisno od njihovih materijalno-pravnih ili procesno-pravnih razlika, su u mnogo većoj mjeri usaglašeni: obezbeđenje vladavine prava (integritet demokratskih odluka, zakonitost, poštovanje zakona, pravni lekovi protiv kršenja zakona), zaštita prava i sloboda lica (uglavnom onih koji nisu sposobni da sami zaštite svoja prava – maloletna lica, lica nepoznatog boravišta, lica sa mentalnim smetnjama), zaštita imovine i interesa države, zaštita javnog interesa (ili javnog reda), usklađivanje sudske prakse (posebna pravna sredstva protiv pravosnažnih odluka u najboljem interesu zakona, podnošenje tužbe u svojstvu stranke u postupku na najvišem sudskom nivou).

26. Javna tužilaštva sa proširenim nadležnostima izvan krivičnog pravnog sistema često imaju posebne ili mešovite jedinice u okviru svoje organizacione strukture koje se bave zadacima izvan krivičnog pravnog sistema. Neke države članice nemaju posebna odjeljenja, već ove zadatke vrše posebni javni tužioc i imenovani u skladu sa potrebama njihovih jedinica, a u zavisnosti od broja predmeta ovi javni tužioc i mogu biti isključeni iz učestvovanja u krivičnim postupcima.

27. Sa druge strane, KVET je svesno povremene neprimerene prakse javnih tužilaca koji postupaju izvan krivičnog pravnog oblasti, koju je utvrdio sud ili određeni ustavni sudovi,²⁴ odnosno koju su kritikovala druga tela u okviru Saveta Evrope. Najzabrinjavajući događaji su se odnosili na neobrazloženo odbijanje zahteva za pokretanje građanskih sudskih postupaka; mešanje u sudski postupak bez opravdanog interesa (države, javnog interesa ili po osnovu zaštite prava), kršenje načela jednakosti oružja; ukidanje pravosnažne sudske odluke uz kršenje načela pravne sigurnosti (*res judicata*);²⁵ učešće javnih tužilaca u većima

24 Vidi KVET-Bu (2008)4rev.

25 Načelo *res iudicata* nije apsolutno, kao što je istaknuto u nekim presudama Evropskog suda, mogu postojati izuzeci od ovog načela propisani zakonom (vidi predmet *Ryabikh protiv Rusije* (Predstavka br. 52854/99), *Pravednaya protiv Rusije* (Predstavka br. 69529/01), *Sergey Petrov protiv Rusije* (Predstavka br. 1861/05).

vrhovnih sudova usled čega dolazi do mešanja sudijskog ovlašćenja za donošenje odluke i tužilačkih zadataka; neograničeno pravo pokretanja parnica.

28. Činjenica je da javni tužioci u mnogim državama članicama daju doprinos ujednačavanju sudske prakse. Uloga tužilaca u ovom pogledu ne bi trebala da im omogućí da vrše neprimeren pritisak na proces konačnog donošenja odluka od strane sudija.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

29. Sadašnje aktivnosti javnog tužilaštva izvan krivičnogpravne oblasti su određene, pre svega, potrebama društva da na odgovarajući način osigura ljudska prava i javni interes.

30. Pored uloge sudova i drugih institucija poput ombudsmana, uloga javnog tužilaštva u zaštiti ljudskih prava definisanih unutrašnjim pravom se u određenim državama ceni kao veoma vredna.²⁶

31. Ne postoje opšteprihvaćene pravne norme i pravila u pogledu zadataka, funkcija i organizacije javnog tužilaštva izvan krivičnogpravnog sistema. U isto vreme, u svim pravnim sistemima javno tužilaštvo igra značajnu ulogu u zaštiti ljudskih prava, očuvanju zakonitosti i vladavine prava, kao i u jačanju civilnog društva. Raznolikost funkcija javnog tužilaštva izvan krivičnogpravnog sistema predstavlja rezultat pravnih i istorijskih tradicija. Suvereno je pravo države da definiše svoje institucionalne i pravne procedure za realizaciju svojih funkcija na planu zaštite ljudskih prava i javnih interesa, uz poštovanje načela vladavine prava i njenih međunarodnih obaveza. Usklađivanje raznolikosti sistema „velike Evrope“ počiva na odredbama Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, pri čemu se mora uzeti u obzir praksa Evropskog suda za ljudska prava.

32. Sve države u Evropi takođe imaju zadatak da razvijaju i jačaju potencijal za ljudska prava svojih organa, uključujući sudove i javna tužilaštva. Uspešno vršenje funkcija zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda može se postići ne slabljenjem nekih ljudskih prava i procedura radi jačanja drugih, već njihovim istovremenim razvojem. Sve ovo u istom cilju zaštite prava i sloboda pojedinaca, interesa društva i države.

33. U mnogim evropskim državama sve više jača uloga ombudsmana (kako u opštoj nadležnosti, tako i u specijalizaciji za zaštitu prava pojedinaca - na

26 Konferencija u Sankt Peterburgu, vidi: KVDTE (2008) 3, vidi takođe priloge Generalnog sekretara Terija Dejvisa i Komesara za ljudska prava Tomasa Hamarberga na ovoj Konferenciji (www.coe.int/ccpe).

primer žene i deca). Neophodno je da se dovoljan broj tela, organizacija i zvaničnika bavi pitanjem zaštite ljudskih prava i sloboda. Građani moraju imati pravo da biraju zvanični ili nezvanični postupak za zaštitu svojih interesa, uključujući postupke koji podrazumijevaju učešće struktura civilnog društva.

34. U demokratskoj državi javni tužioci mogu da imaju ili da nemaju nadležnosti izvan krivičnog pravnog sistema. KVET poziva one države članice u kojima su javnom tužilaštvu poverene funkcije izvan krivičnog pravnog sistema, da osiguraju da se te funkcije vrše u skladu sa sledećim načelima:

- a. treba osigurati poštovanje načela podele vlasti u vezi sa zadacima i aktivnostima tužilaca izvan krivičnog pravnog sistema i ulogom sudova u zaštiti ljudskih prava;
- b. postupanje javnih tužilaca izvan krivičnog pravnog sistema takođe treba da karakteriše poštovanje nepristrasnosti i pravičnosti;
- c. ove funkcije se obavljaju „u ime društva i u javnom interesu“²⁷ kako bi se osigurala primena zakona, uz poštovanje osnovnih prava i sloboda i u okviru nadležnosti javnih tužilaca u skladu sa zakonom, ali i Konvencijom i praksom Suda;
- d. ove nadležnosti javnih tužilaca treba urediti zakonom što je preciznije moguće;
- e. ne bi trebalo da postoji neprimereno mešanje u aktivnosti javnih tužilaštava;
- f. kada deluju izvan krivičnog pravnog sistema, tužioci bi trebalo da imaju ista prava i obaveze kao i svaka druga stranka i ne bi trebalo da uživaju privilegovan položaj u sudskom postupku (jednakost oružja);
- g. postupanjem javnog tužilaštva u ime društva radi odbrane javnog interesa u nekrivičnim stvarima ne sme se kršiti načelo obavezujuće snage pravosnažnih sudskih odluka (res judicata), uz određene izuzetke utvrđene u skladu sa međunarodnim obavezama, uključujući praksu Suda;
- h. obavezu javnih tužilaca da obrazlože svoje radnje i pravo lica ili institucija uključenih ili zainteresovanih za predmet da se upoznaju sa razlozima treba propisati zakonom;
- i. treba osigurati pravo lica ili institucija koje su uključene ili zainteresovane za građanskopravne predmete da pobijaju mere ili nepostupanje javnih tužilaca;
- j. treba pažljivo pratiti razvoje u praksi sudovau vezi sa aktivnostima javnog tužilaštva izvan krivičnog pravnog sistema kako bi se osiguralo da pravni osnov takvih aktivnosti i odgovarajuća praksa u potpunosti budu u skladu sa relevantnim presudama.

27 Konferencija u Sankt Peterburgu, vidi KVDTE(2008)3

35. U zavisnosti od broja predmeta, javnim tužilaštvima sa nadležnostima izvan krivičnog sistema se preporučuje da imaju specijalizovane jedinice ili, ako to nije moguće, da javni tužioci, u okviru njihove organizacione strukture i sa dovoljno kvalifikovanim ljudskim i finansijskim resursima obavljaju zadatke izvan krivičnog sistema.

36. Relevantna javna tužilaštva se pozivaju da u svojim aktivnostima izvan krivičnog sistema uspostave i razviju, kad je to primereno, saradnju ili kontakte sa ombudsmanom i institucijama poput ombudsmana, kao i sa organizacijama civilnog društva, uključujući i medije.

37. Treba objaviti cirkularne note ili smernice u kojima su izložene dobre prakse i preporuke usmerene na usklađivanje, ukoliko je primereno, u okviru svakog sistema, aktivnosti javnih tužilaštava izvan krivičnog sistema.

38. Relevantne države članice ili javna tužilaštva treba da razviju obuku tužilaca koji se bave aktivnostima izvan krivičnog sistema.

39. Relevantne države članice ili tužilaštva trebaju da razmenjuju svoja iskustva, uključujući najbolje prakse, zakonodavna akta i druge normativne materijale.

40. KVET savetuje Komitet ministara da razmotri mogućnost izrade zajedničkih evropskih načela, naročito o statusu, ovlašćenjima i praksi javnih tužilaca izvan krivičnog sistema. Ovo pitanje treba razmotriti u svetlu značaja zaštite ljudskih prava, osnovnih sloboda, demokratskog načela podele vlasti i jednakosti pravnih sredstava.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 3 (2008)

„Uloga javnih tužilaštava izvan krivičnog sistema“ usvojeno od strane KVET-a na njegovoj 3. plenarnoj sednici

(Strazbur, 15-17. oktobar 2008. godine)

REZIME PREPORUKA

KVET smatra da države čija tužilaštva imaju nekrivične nadležnosti treba da osiguraju da se ove funkcije vrše u skladu sa načelima na kojima počiva demokratska država zasnovana na vladavini prava, a naročito:

- a. da se poštuje načelo podele vlasti u vezi sa zadacima i aktivnostima javnih tužilaca izvan krivičnog sistema i ulogom sudova u zaštiti ljudskih prava;
- b. takođe je potrebno obezbediti da se poštuje nepristranost i pravičnost u postupanju tužilaca izvan krivičnog sistema;
- c. ove funkcije se obavljaju „u ime društva i u javnom interesu“, kako bi se osigurala primena zakona, uz poštovanje osnovnih prava i sloboda i u okviru nadležnosti javnih tužilaca u skladu sa zakonom, ali i Konvencijom i praksom Suda;
- d. ove nadležnosti javnih tužilaca treba urediti zakonom što je preciznije moguće;
- e. ne bi trebalo da postoji neprimereno mešanje u aktivnosti javnih tužilaštava;
- f. kada deluju izvan krivičnog sistema, tužioci bi trebali da imaju ista prava i obaveze kao i svaka druga stranka i ne bi trebalo da uživaju privilegovan položaj u sudskom postupku (jednakostpravnih sredstava);
- g. postupanjem javnog tužilaštva u ime društva radi odbrane javnog interesa u nekrivičnim stvarima ne sme se kršiti načelo obavezujuće snage pravosnažnih sudskih odluka (*res judicata*), uz određene izuzetke utvrđene u skladu sa međunarodnim obavezama, uključujući praksu Suda;
- h. obaveza javnih tužilaca da obrazlože svoje radnje i pravo lica ili institucija uključenih ili zainteresovanih za predmet da se upoznaju sa razlozima;

- i. trebalo bi da se osigura pravo lica ili institucija koje su uključene ili zainteresovane za građanskopravne predmete da pobijaju mere ili nepostupanje javnih tužilaca;
- j. trebalo bi da se pažljivo pratiti razvoje u praksi Suda u vezi sa aktivnostima javnog tužilaštva izvan krivičnog sistema kako bi se osiguralo da zakonska osnova za takve aktivnosti i odgovarajuća praksa u potpunosti budu u skladu sa relevantnim presudama;
- k. relevantna javna tužilaštva treba, kad je to primereno, da uspostave i razviju saradnju ili kontakte sa ombudsmanom i institucijama poput ombudsmana, kao i sa organizacijama civilnog društva, uključujući i masovne medije;
- l. relevantne države članice ili tužilaštva trebaju da razmenjuju svoja iskustva, uključujući najbolje prakse, zakonodavna akta i druge normativne materijale;
- m. relevantne države članice ili javna tužilaštva treba da razviju obuku tužilaca koji se bave aktivnostima izvan krivičnog sistema;
- n. treba objaviti cirkularne note ili smernice u kojima su izložene dobre prakse i preporuke usmjerene na usklađivanje, ukoliko je to primjerno, u okviru svakog sistema, pristupa aktivnostima javnih tužilaštava izvan krivičnog sistema

KVET savetuje Komitet ministara da razmotri mogućnost izrade zajedničkih evropskih načela, naročito o statusu, ovlašćenjima i praksi javnih tužilaca izvan krivičnog sistema. Ovo pitanje treba razmotriti u svetlu značaja zaštite ljudskih prava, osnovnih sloboda, demokratskog načela podele vlasti i jednakosti pravnih sredstava.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 4 (2009) Konsultativnog veća evropskih tužilaca (KVET) i Mišljenje br. 12 (2009) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) dostavljeno Komitetu ministara Saveta Evrope o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu

Ovo Mišljenje, koje su zajednički usvojili KVES i KVET sadrži:

- **Deklaraciju pod nazivom „Deklaracija iz Bordoa“; i**
- **Obrazloženje.**

DEKLARACIJA IZ BORDOA

„Sudije i tužioci u demokratskom društvu“¹

Na zahtev Komiteta ministara Saveta Evrope u vezi sa pružanjem mišljenja o odnosima između sudija i tužilaca, Konsultativno veće evropskih sudija (KVES) i Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) su se saglasili o sledećem:

1. U interesu je društva da vladavina prava bude zagarantovana pravičnim, nepristrasnim i efikasnim pravosudnim sistemom. Javni tužioci i sudije moraju osigurati da su u svim fazama postupka zagarantovana prava i slobode pojedinaca, kao i da je zaštićen javni red. To uključuje puno poštovanje prava okrivljenih i oštećenih. Odluka tužioca da ne preduzme krivično gonjenje treba da bude podložna preispitivanju od strane suda. Jedno od mogućih rešenja je da se omogući oštećenom da neposredno podnese tužbu sudu ili preduzme krivično gonjenje.

2. Za pravičan pravosudni sistem je neophodno poštovanje prava na pravično suđenje, ravnopravnost stranaka u postupku (jednakost oružja), kao i poštovanje nezavisnosti suda, načela podele vlasti i obavezujuće snage pravosnažnih sudskih odluka.

1 Obrazloženje je dostavljeno uz ovu Deklaraciju, koju su zajednički izradile grupe KVES i KVET u Bordou (Francuska), i koju su zvanično usvojili KVES i KVET u Brdu (Slovenija)

3. Pravilno sprovođenje različitih, istovremeno komplementarnih uloga sudija i javnih tužilaca predstavlja neophodnu garantiju postojanja pravičnog, nepristrasnog i efikasnog pravosudnog sistema. Sudije i tužioci moraju biti funkcionalno nezavisni nezavisni jedni od drugih.

4. Pravosudnom sistemu treba staviti na raspolaganje odgovarajuće organizacione, finansijske, materijalne i ljudske resurse.

5. Uloga sudija i u sistemima u kojima se primenjuje, porote - je da bez nedozvoljenog uticaja tužilaštva, odbrane ili koga drugog, ispravno sude u postupcima koje je pokrenulo.

6. Primena zakona, i gde je to moguće, diskrecionog prava tužilaštva u predistražnom postupku zahtevaju da se položaj javnih tužilaca garantuje zakonom, na najvišem mogućem nivou, na način sličan položaju sudija. Oni su nezavisni i samostalni u donošenju odluka i obavljaju svoje funkcije na pravi čan, objektivni i nepristrasni način.

7. KVES i KVET se pozivaju na doslednu praksu Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 5 stav 3 i članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Posebno, oni se pozivaju na odluke u kojima je Sud priznao uslov nezavisnosti nosilaca pravosudnih funkcija od izvršne vlasti i stranaka u postupku, što, međutim, ne isključuje podređenost višim pravosudnim instancama. Svako pripisivanje sudskih funkcija tužiocima treba da se ograniči na predmete u kojima su propisane blaže kazne, a koje ne treba koristiti u kombinaciji sa ovlašćenjima za preduzimanje krivičnog gonjenja u istom predmetu i koje ne bi trebalo da utiču na pravo optuženih na odluku u takvom predmetu koju donosi nezavisan i nepristrasni organ koji vrši sudsku funkciju.

8. U cilju osiguranja nezavisnog položaja javnih tužilaca, neophodno je da budu ispunjeni određeni minimalni zahtevi, a naročito sledeće:

- položaj i aktivnosti tužilaca ne smeju da podležu uticaju ili uplitanju bilo kojeg izvora van samog tužilaštva;
- njihovo imenovanje, napredovanje u karijeri, stalnost funkcije, uključujući i premeštaj, treba da se isključivo sprovodi u skladu sa zakonom ili na osnovu njihovog pristanka, a za naknadu za njihov rad postoje garantije u zakonu.

9. U državi u kojoj postoji vladavina prava, a u kojoj postoji hijerarhijska organizacija tužilaštva, efikasnost krivičnog gonjenja je, u odnosu na javne tužioce, usko povezana sa transparentnim linijama ovlašćenja i odgovornosti. Uputstva

koja se dostavljaju pojedinačnim tužiocima treba da budu u pisanoj formi, u skladu sa zakonom i, gdje je to moguće, u skladu sa javno dostupnim smernicama i kriterijumima tužilaštva. Svako preispitivanje, u skladu sa zakonom, odluke javnog tužioca da da preduzime ili ne preduzme krivično gonjenje, treba da se sprovodi na nepristrasan i objektivan način. U svakom slučaju, dužnu pažnju treba posvetiti interesima oštećenog.

10. Poštovanje zajedničkih pravnih principa i etičkih vrednosti svih stručnjaka koji učestvuju u sudskom postupku je od suštinskog značaja za pravilno funkcionisanje pravosudnog sistema. Obuka, uključujući i obuku u oblasti upravljanja, predstavlja pravo i obavezu sudija i javnih tužilaca. Obuku treba organizovati na nepristrasan način, i neophodno je redovno i objektivno procenjivati njenu efikasnost. Po potrebi zajednička obuka za sudije, javne tužioce i advokate o temama od zajedničkog interesa, može da doprinese dostizanju najkvalitetnijeg pravosudnog sistema.

11. U interesu je društva takođe da mediji dobiju potrebne informacije kako bi obavještavali javnost o funkcionisanju pravosudnog sistema. Nadležni organi obezbeđuju te informacije, uz dužno poštovanje naročito pretpostavke nevinosti optuženog, prava na pravično suđenje, kao i prava na privatni i porodični život svih lica u postupku. Sudije i tužioci treba da za svoje profesije usvoje kodeks dobrih praksi ili smernica za odnose sa medijima.

12. Javni tužioci i sudije imaju ključnu ulogu u međunarodnoj pravosudnoj saradnji. Neophodno je unaprediti uzajamno povjerenje između nadležnih organa različitih država. S tim u vezi, neophodno je osigurati da su informacije, koje je prikupilo tužilaštvo kroz međunarodnu saradnju i koje se koriste u sudskim postupcima, po svom sadržaju i poreklu transparentne, te da su dostupne sudijama i svim strankama u postupku, u cilju osiguranja delotvorne zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda.

13. Načela navedena u ovom Mišljenju se odnose i na javne tužioce u državama članicama koji imaju funkcije izvan krivično-pravnog sistema.

OBRAZLOŽENJE

I UVOD

a. Svrha Mišljenja

1. Suštinski zadatak demokratske države zasnovane na vladavini prava je da garantuje punu primenu i poštovanje osnovnih prava i sloboda, kao i jednakost u primeni zakona, posebno u skladu sa Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija), kao i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud). Istovremeno je važno osigurati bezbednost i pravdu u društvu obezbeđujući efikasne mjere u pogledu sankcionisanja kriminalnog ponašanja. Bezbednost u društvu se takođe mora garantovati u demokratskoj državi efiksnim sprovođenjem kazni izrečenih za određeno kriminalno ponašanje (Deklaracija, stav 1).

2. Stoga se misija države ogleda u uspostavljanju i obezbeđivanju funkcionisanja efikasnog pravosudnog sistema uz poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Dok su sa jedne strane u ovu misiju uključeni brojni akteri, kako oni iz javnog, tako i oni (kao u slučaju advokata) iz privatnog sektora, sudije i javni tužioci imaju ključnu ulogu u obezbeđivanju funkcionisanja pravosuđa na nezavisan i nepristrasan način.

3. U svojim ranijim Mišljenjima, Konsultativno veće evropskih sudija (KVES) i Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) su obradili mnoge značajne aspekte efikasnosti pravosuđa sa naglaskom na ljudska prava i osnovne slobode. Treba naglasiti da je zajednički cilj sudija i tužilaca, uključujući i javne tužioce sa funkcijama izvan krivično-pravnog sistema, da osiguraju pravičan, nepristrasan i efikasan pravosudni sistem. Jedna od novina je da su ovo Mišljenje pripremili sudije i tužioci koji predstavljaju svoje nacionalne kolege, a Mišljenje se odnosi na pitanja oko kojih su se sudije i tužioci usaglasili na osnovu svog praktičnog iskustva.

4. S tim u vezi, tekst Mišljenja se bavi sledećim suštinskim aspektima: nezavisnošću, poštovanjem individualnih prava i sloboda, objektivnošću i nepristrasnošću, etikom i deontologijom, obukama i odnosima sa medijima.

5. Ovo Mišljenje treba razmatrati u kontekstu odnosa sudija i tužilaca u odnosu na pravnike praktičare koji su uključeni u različite faze sudskih postupaka, kao što su advokati, sudski veštaci, sudsko osoblje, izvršitelji, policija, kako je

predloženo Okvirnim globalnim akcionim planom za sudije u Evropi, koji je usvojio Komitet ministara 7. februara 2001. godine i Preporukom (2000)19 o ulozi tužilaštva u krivično pravosuđu, koji je usvojio Komitet ministara oktobra 2000. godine.

b. Raznovrsnost nacionalnih sistema

6. U državama članicama Saveta Evrope postoje različiti pravni sistemi:
 - I Sistemi precedentsnog prava u kojima postoji jasna podela između sudija i tužilaca i u kojima je ovlašćenje za sprovođenje krivične istrage nespojivo sa drugim funkcijama;
 - II Kontinentalnopravni sistemi različitih vrsta, u kojima su i sudije i tužioc i deo pravosudnog „korpusa“ ili, u suprotnosti u kojim, samo sudije pripadaju tom korpusu.

Pored toga, u ovim različitim sistemima, samostalnost javnog tužilaštva u odnosu na izvršnu vlast može biti potpuna ili ograničena.

7. Cilj ovog Mišljenja je da uspostavi svetlu praksu Suda, osnovu načela i pristupa koja se mogu primenjivati, uz poštovanje zajedničkih tački i razlika.

8. Garancija razdvajanja funkcija predstavlja bitan preduslov za nepristrasnost sudije u odnosu na stranke u postupku. Nepristrasnost, kako je navedeno u KVES Mišljenju br. 1 o standardima koji se odnose na nezavisnost sudstva i nepremestivost sudija (2001), je jedna od prvih institucionalnih garantija koja opredeljuje položaj sudije. Nadalje, nepristrasnost pretpostavlja da je na javno tužilaštvo prenesen teret dokazivanja i podnošenje optužnica, što predstavlja jednu od prvih procesnih garantija za donošenje konačne odluke.

9. Stoga se u svakom sistemu uloga sudije razlikuje od uloge javnog tužioca. Ipak, njihove misije ostaju komplementarne. Ne postoji hijerarhijska veza između sudija i tužilaca.

10. Nezavisnost javnog tužilaštva predstavlja nužnu posledicu nezavisnosti sudstva. Uloga tužioca u osiguranju i zaštiti ljudskih prava, kako osumnjičenih i optuženih, tako i žrtava, se može najbolje obavljati kada je tužilac u svom odlučivanju nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti, i kada se dosledno poštuju različite uloge sudija i tužilaca. U demokratiji zasnovanoj na vladavini prava, zakon predstavlja osnov za sprovođenje politike krivičnog gonjenja (Deklaracija, stav 3).

c. Specifičnosti funkcija

11. Tužioc i sudije moraju da obavljaju svoje funkcije na pravičan, nepristrasan, objektivan i dosledan način i moraju poštovati i nastojati da štite ljudska prava, kao i da se staraju da pravosudni sistem funkcioniše brzo i efikasno.

12. U obavljanju svojih funkcija, tužioc se oslanjaju ili na sistem diskrecionog krivičnog gonjenja (načelo oportuniteta) ili na sistem obaveznog krivičnog gonjenja (načelo zakonitosti), ali u oba slučaja tužioc ne samo da postupaju u ime društva u celini, već imaju i dužnosti u odnosu na pojedince, tačnije - optuženog u odnosu na koga su dužni da budu pravični, i oštećene, u odnosu na koje su dužni da osiguraju da su njihova prava u potpunosti zaštićena. U tom smislu, ne dovodeći u pitanje poštovanje načela jednakosti oružja, tužilac se ne može smatrati jednakim u odnosu na druge stranke (Deklaracija, stav 2). Tužioc bi trebalo da uzmu u obzir stavove i interese oštećenih, kao i da preduzmu ili promovišu mere kako bi osigurali da su oštećeni obavješteni o svojim pravima i o toku postupka. Tužioc ne treba preduzimaju ili da nastave krivično gonjenje kada se na osnovu sprovedene nepristrasne istrage i na osnovu raspoloživih dokaza pokaže da je krivična prijava neosnovana.

d. Postojeći međunarodni instrumenti

13. Nekoliko dokumenata Saveta Evrope, kao i sudska praksa Suda posredno ili neposredno govore o temama vezanim za odnos između sudija i tužilaca.

14. Pre svega, Sud dodeljuje zadatke sudijama isključivo u njihovom svojstvu čuvara prava i sloboda – vidi posebno članove 5 (pravo na slobodu i bezbednost) i 6 (pravo na pravično suđenje) – ali takođe dodeljuje zadatke javnim tužiocima (kao rezultat člana 5 stavova 1a i 3 i 6).

15. Sud, čiji je jedan od zadataka da tumači Konvenciju, je doneo nekoliko odluka o pitanjima koja se tiču odnosa između sudija i javnih tužilaca.

16. Sud se posebno bavio problematikom lica koja su obavljali funkciju i tužioca i sudije u istom predmetu (presuda od 1. oktobra 1982. godine, u predmetu *Piersack protiv Belgije*, §§ 30-32), potrebom da se obezbedi da ne postoji politički pritisak na sud ili tužilaštvo (presuda od 12. februara 2008. godine, u predmetu *Guja protiv Moldavije*, §§ 85-91), potrebom da se obezbedi zaštita sudija i javnih tužilaca u kontekstu slobode izražavanja (presuda od 8. januara 2008. godine, u predmetu *Saigili i drugi protiv Turske*, §§ 34-40), procesnim obavezama sudova i javnih tužilaštava da sprovedu istragu, krivično gonjenje i kažnjavanje u vezi sa kr-

šenjem ljudskih prava (presuda od 15. maja 2007. godine, u predmetu *Ramsahai i ostali protiv Holandije*, §§ 321-357) i na kraju doprinosom tužilačkih organa/tužilaštva standardizaciji sudske prakse (presuda od 10. juna 2008. godine, u predmetu *Martins de Castro i Alves Correira de Kastro protiv Portugalije*, §§ 51-66).

17. U oblasti krivičnog postupka, Sud je preispitao status i ovlašćenja javnog tužilaštva i uslove/zahteve iz člana 5 stav 3 Konvencije (u odnosu na druga službena lica koji „imaju zakonom propisana sudska ovlašćenja“) u kontekstu različitih činjeničnih stanja (videti, između ostalog, presudu od 4. decembra 1979. godine, u predmetima *Schiesser protiv Švajcarske*, §§ 27-38, *De Jong, Baljet i Van den Brink protiv Holandije*, §§ 49-50, *Assenov i drugi protiv Bugarske*, §§ 146- 150, *Niedbala protiv Poljske*, §§ 45-47, *Paneta protiv Rumunije*, §§ 232-243, kao i presudu od 10. jula 2008. godine u predmetu *Medvediev i drugi protiv Francuske*, §§ 61, 67-69). Sud je takođe ispitao položaj, nadležnost i nadzorna ovlašćenja organa gonjenja u slučajevima praćenja telefonskih komunikacija (presuda od 26. aprila 2007. godine, u predmetu *Dumitru Popescu protiv Rumunije*, §§ 68-86) i prisustva organa gonjenja većanju vrhovnih sudova (presuda od 30. oktobra 1991. godine, u predmetu *Borgers protiv Belgije*, §§ 24-29, i presuda od 8. jula 2003. godine, u predmetu *Fontaine i Berlin protiv Francuske*, §§ 57-67).

18. Na kraju, van krivičnopravne oblasti, Sud ima dobro uspostavljen korpus sudske prakse o „doktrini istupanja“, prema kojoj je prisustvo tužilaca u donošenju odluka sudova u suprotnosti sa članom 6 stav 1 Konvencije (presude od 20. februara 1996. godine, u predmetu *Lobo Machado protiv Portugalije*, §§ 28-32, i presuda od 12. aprila 2006. godine, u predmetu *Martinie protiv Francuske* (VV), §§ 50-55).

19. Ostali dokumenti koje je pripremio Savet Evrope:

- Preporuka Rec(94)12 Komiteta ministara o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, koja prepoznaje veze između sudija i javnih tužilaca, ograničeno na zemlje u kojima tužioci imaju sudska ovlašćenja u smislu značenja koje je dato u prilogu ovog tumačenja ili izraza Suda.
- Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara o ulozi državnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa u kojoj se izričito naglašavaju odnosi između sudija i tužilaca, kao i opšta načela koja su od ključnog značaja u osiguranju da ti odnosi nedvosmisleno doprinose ispravnom izvršavanju zadataka sudija i javnih tužilaca. Ova preporuka posebno naglašava obavezu države da „preduzme odgovarajuće mere kako bi se osiguralo da pravni položaj, ovlašćenja i procesna uloga javnih tužilaca budu propisani zakonom na način kojim se isključuje postojanje osnovane sumnje u nezavisnost i nepristrasnost sudija“.
- Preporuka Rec(87)18 Komiteta ministara o pojednostavljenju krivičnog

pravosuđa, koja pruža različite primere zadataka za koje su prethodno bile isključivo nadležne sudije i koji su trenutno povjerene javnom tužilaštvu (čiji se osnovni zadatak i dalje sastoji u preduzimanju i usmeravanju krivičnog gonjenja). Ovi novi zadaci stvaraju dodatne zahteve u pogledu organizacije javnog tužilaštva i izbora lica koja obavljati ove funkcije.

II POLOŽAJ SUDIJA I JAVNIH TUŽILACA

- a. Garancije za unutrašnju i spoljnu nezavisnost sudija i javnih tužilaca; vladavina prava kao uslov za njihovu nezavisnost.

20. Sudije i tužioci treba da budu međusobno nezavisni u vršenju svojih funkcija. Oni obavljaju različite funkcije u pravosudnom sistemu i društvu u celini. Stoga postoje različita mišljenja po pitanju institucionalne i funkcionalne ne zavisnosti (Deklaracija, stav 3).

21. Pravosuđe se zasniva na načelu nezavisnosti u odnosu na svaku drugu vlast i u odnosu na uputstva koja dolaze iz bilo kog izvora, kao i na odsu stvu unutrašnje hijerarhije. Njegova uloga, i tamo gde je to primenjivo, uloga porote, jeste da ispravno sudi u postupcima koje pokreće javno tužilaštvo i stranke. To podrazumeva odsustvo nedozvoljenog uticaja od strane javnog tužioca ili odbrane. Sudije, tužioci i advokati odbrane bi trebalo da poštuju uloge drugih u postupku (Deklaracija, stav 5).

22. Osnovni princip nezavisnosti sudija je ugrađen u član 6 Evropske konvencije i naglašen u prethodnim stavovima KVES.

23. Funkcija suđenja podrazumeva odgovornost za donošenje obavezujućih odluka za zainteresovana lica i za odlučivanje u sporu na osnovu zakona. Oba su prerogativ sudije kao pravosudnog organa koji je nezavisan od drugih grana vlasti.² Ovo u načelu, ne predstavlja zadatak javnih tužilaca, koji su odgovorni za pokretanje ili nastavak krivičnog postupka.

24. KVES i KVET upućuju na doslednu sudsku praksu Suda u vezi sa članom 5 stav 3 i članom 6 Evropske konvencije. Posebno se upućuje na odluku u predmetu *Schiesser* protiv Švajcarske, pri čemu je Sud priznao uslov nezavisnosti od izvršne vlasti i stranaka u postupku u odnosu na bilo koje „službeno lice koje je zakonom ovlašćeno da izvršava sudska ovlašćenja“, što ne isključuje, međutim, podređenost hijerarhijski višim nezavisnim sudskim vlastima (Deklaracija, stav 7).

2 Videti konkretno Mišljenje br.1 (2001) KVES o standardima koji se odnose na nezavisnost sudstva i samostalnost sudijske funkcije i Preporuku Rec(94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija.

25. U nekim državama članicama, javni tužioci su ovlašćeni da donose obavezujuće odluke u određenim situacijama u cilju zaštite određenog interesa, a koje nisu vezane za preduzimnije krivičnog gonjenja. KVES i KVET smatraju da svako dodeljivanje pravosudnih funkcija tužiocima treba da bude ograničeno na krivična dela za koje su propisane blaže kazne, kao i da ih ne treba ostvarivati u kombinaciji sa ovlašćenjima za krivično gonjenje u istom predmetu i ne bi trebalo da prejudiciraju pravo da u tom predmetu odlučuje nezavisni i nepristrasan organ koji vrši sudijsku funkciju. Ni pod kojim okolnostima, takva ovlašćenja ne smeju omogućiti javnim tužiocima da donose konačne odluke kojima se ograničavaju individualne slobode i koje uključuju lišavanje slobode bez prava na žalbu sudiji ili sudu (Deklaracija, stav 7).

26. Javno tužilaštvo je nezavisan organ, čije postojanje treba da se zasniva na zakonu na najvišem mogućem nivou. U demokratskim državama, ni parlament, ni bilo koji drugi državni organ ne treba da nastoji da neprimereno utiče na određenu odluku državnih tužilaca u vezi sa pojedinačnim slučajevima, s ciljem da utiču na to kako bi trebalo sprovesti krivično gonjenje u po jedinim slučajevima, kao ni kroz primoravanje državnih tužilaca da menjaju svoje odluke (Deklaracija, stavovi 8 i 9).

27. Nezavisnost javnih tužilaca je neophodna kako bi im se omogućilo da vrše svoju funkciju. Nezavisnost ojačava njihovu ulogu u pravnoj državi i društvu, i takođe je garancija da će pravosudni sistem funkcionisati pravično i delotvorno i da će se ostvariti sve prednosti pravosudne nezavisnosti (Deklaracija, stavovi 3 i 8). Samim tim, slično nezavisnosti koja se garantuje sudijama, nezavisnost javnih tužilaca ne predstavlja isključivo pravo ili privilegiju dodeljenu u interesu tužilaca, već predstavlja garantiju koja je u interesu pravičnog, nepristrasnog i efikasnog pravosuđa koje štiti i javne i privatne interese lica u postupku.

28. Funkcija tužioca, koja može biti okarakterisana principima obavezujućeg ili diskrecionog krivičnog gonjenja, se razlikuje u zavisnosti od sistema koji postoji u svakoj državi, u zavisnosti od položaja koju državni tužilac zauzima u institucionalnom sistemu i u krivičnom postupku.

29. Kakav god da je njihov položaj, javni tužioci moraju uživati potpunu funkcionalnu nezavisnost u vršenju svojih zakonskih uloga, bez obzira da li se radi o krivičnopravnoj materiji ili ne. Bez obzira na to da li postoji hijerarhijska organizacija/struktura ili ne, kako bi se obezbedila odgovornost tužilaca i sprečilo pokretanje postupka na proizvoljan ili nedosledan način, javni tužioci moraju da obezbede jasne i transparentne smernice u pogledu izvršavanja njihovih tužilačkih ovlašćenja (Deklaracija, stav 9).

30. U tom smislu, KVES i KVET žele da podsete naročito na Preporuku (2000)19 koja prepoznaje da, u cilju promovisanja jednakosti, doslednosti i efikasnosti u aktivnosti državnog tužilaštva, države treba da nastoje da definišu opšte principe i kriterijume koji bi poslužili kao osnova za odluke koje tužioci donose u pojedinačnim slučajevima.

31. Uputstva tužiocima treba da budu u pisanoj formi, u skladu sa zakonom i, gde je to moguće, treba da budu u skladu sa javno dostupnim smernicama i kriterijumima (Deklaracija, stav 9).³

32. Svaka odluka, bilo da se odnosi na preduzimanje ili nepreduzimanje krivičnog gonjenja, mora biti pravno utemeljena. Svaka kontrola odluke tužioca koja se sprovodi u skladu sa zakonom a koja se tiče preduzimanja ili nepreduzimanja krivičnog gonjenja treba da se sprovede na nepristrasan i objektivan način, bez obzira na to da li se sprovodi u okviru samog tužilaštva ili od strane nezavisnog sudskog organa. Interese oštećenog, kao i pravne interese drugih lica, treba uvek uzeti u obzir. (Deklaracija, stav 9).

33. Komplementarna priroda funkcija sudija i tužilaca znači da su i sudije i tužioci svesni da nepristrasna odluka zahteva jednakost pravnih sredstava koji su na raspolaganju javnom tužilaštvu i odbrani (jednakost oružja) te da javni tužioci moraju u svakom trenutku biti iskreni, objektivni i nepristrasni. Sudije i tužioci moraju u svakom trenutku poštovati integritet osumnjičenih, optuženih i oštećenih, kao i prava odbrane (Deklaracija, stavovi 2 i 6).

34. Nezavisnost sudija i tužilaca je neodvojiva od vladavine prava. Sudije i tužioci postupaju u opštem interesu, u ime društva i građana koji žele da se njihova prava i slobode garantuju u svim pogledima. Oni intervenišu u oblastima u kojima najosetljivija ljudska prava (individualna sloboda, privatnost, zaštita imovine, itd.) zaslužuju najveću zaštitu. Tužioci moraju osigurati da se dokazi prikupljaju, a postupci pokreću i nastavljaju u skladu sa zakonom. Pri tome, oni moraju da poštuju principe utvrđene Evropskom konvencijom i drugim međunarodnim pravnim aktima, a naročito moraju poštovati pretpostavku nevinosti, pravo na odbranu i pravično suđenje. Sudije moraju osigurati poštovanje navedenih principa u sudskom postupku.

35. Iako se javni tužioci mogu obratiti sudu tužbama i zahvetima propisanim zakonom i sudiji kao i sa njima povezana pravna i činjenična pitanja, oni se ni na koji način ne smeju mješati u postupak donošenja odluka sudija i dužni su da ih se pridržavaju. Tužilac se ne može suprotstaviti izvršenju sudskih odluka,

3 Videti takođe mišljenje KVET br. 3 (2008) o ulozi javnog tužioca izvan krivičnopravne oblasti.

osim onim pravnim sredstvima koja su propisana zakonom (Deklaracija, stavovi 4 i 5).

36. Radnje i ponašanja javnog tužioca i sudije ne smeju da ostavljaju nikakvu sumnju u njihovu objektivnost i nepristrasnost. Sudije i tužioci moraju biti funkcionalno nezavisni i međusobno nezavisni i ostavljati utisak takve nezavisnosti. U očima stranaka u postupku i društva u celini, ne sme ni u naznakama postojati sumnja u to da je došlo do prećutnog dogovora između sudija i tužilaca ili da postoji neslaganje ili zamena između dve funkcije.

37. Poštovanje navedenih načela podrazumeva da se položaj tužilaca mora garantovati zakonom, na najvišem mogućem nivou, na način koji je analogan položaju sudija. Blizina i komplementarna priroda uloga sudija i tužilaca stvara slične zahtjeve i garancije u pogledu njihovog položaja i uslova službe, konkretno u vezi sa imenovanjem, obukom, napredovanjem, discipline, premeštaja (koji će se izvršiti samo u skladu sa zakonom ili na osnovu njihovog pristanka) naknade, prestanka funkcije i slobode strukovnog udruživanja (Deklaracija, stav 8).

38. Sudije i tužioci treba da, u skladu sa važećim nacionalnim sistemom, budu neposredno povezani sa administracijom i upravljanjem i vođenjem svojih službi. S tim u vezi, neophodno je staviti na raspolaganje sudijama i tužiocima dovoljno finansijskih sredstava, kao i infrastrukturu i odgovarajuće ljudske i materijalne resurse, kojima oni treba da upravljaju i da ih koriste (Deklaracija, stav 4).

b. Etika i deontologija sudija i javnih tužilaca

39. Sudije i tužioci treba da se odlikuju visokim integritetom i odgovarajućim stručnim i organizacionim sposobnostima. Zbog prirode svojih funkcija, koje su svesno prihvatili, sudije i tužioci su stalno izloženi javnoj kritici i moraju se, u skladu sa zakonom, uzdržati od iznošenja činjenica o predmetima u kojima postupaju. Kao najvažniji poslenici u pravosudnom sistemu, oni u svakom trenutku moraju čuvati čast i dostojanstvo svoje profesije, kao i da se u svim situacijama ponašaju na način dostojan njihove funkcije.⁴ (Deklaracija, stav 11).

4 Za sudije videti npr. KVES Mišljenje br. 3 (2002) o principima i pravilima koja regulišu profesionalno ponašanje sudija, posebno etiku, nedopustivo ponašanje i nepristrasnosti (2002) i Bangalorske principe sudijskog ponašanja (koje je usvojila UN-ECOSOC 2006. godine) i Univerzalnu povelju sudija, koju je usvojio Centralni savet Međunarodnog udruženja sudija 17. Novembra 1999. Godine u Tajpeju (Tajvan). Za tužioce, pored Smernica UN-a o ulozi tužilaca (1990), pogledati Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca (Smernice iz Budimpešte), koje su usvojili Evropski tužioci 31. maja 2005. godine na konferenciji u Budimpešti

40. Sudije i tužioci treba da se uzdrže od bilo kakvih radnji i ponašanja koja bi mogla da umanje poverenje u njihovu nezavisnost i nepristrasnost. Oni bi trebalo da razmotre predmet koji im je dodeljen u rad sa dužnom pažnjom i u razumnom roku, objektivno i nepristrasno.

41. Javni tužioci treba da se uzdrže od davanja komentara i izjava u javnosti putem medija, a koji bi mogle da stvore utisak da postoji neposredan ili posredan pritisak na sud kako bi doneo određenu odluku, ili koji može ugroziti pravičnost postupka.

42. Sudije i tužioci treba da se upoznaju sa etičkim standardima koji regulišu uloge onih drugih, čime će poboljšati međusobno razumevanje i poštovanje zajedničkih zadataka, istovremeno povećavajući izgleda za postizanje harmonične saradnje.

c. Obuka sudija i javnih tužilaca

43. Najviši nivo profesionalnih veština je preduslov za poverenje javnosti u sudije i javne tužioce, na kojima oni uglavnom zasnivaju svoj legitimitet i ulogu. Odgovarajuće stručno usavršavanje je od ključnog značaja, jer omogućava poboljšanje njihovog učinka, i na taj način poboljšava kvalitet pravosudnog sistema u celini (Deklaracija, stav 10).

44. Obuka za sudije i tužioce ne podrazumeva isključivo sticanje stručnih sposobnosti za početak rada u struci, već i stalnu obuku tokom profesionalne karijere. Obuka obuhvata najrazličitije aspekte njihovog profesionalnog života, uključujući i administrativno upravljanje sudovima i tužilaštvima, i ona takođe mora odgovoriti na potrebe specijalizacije. U interesu pravilnog sprovođenja pravde, neophodna je stalna obuka kako bi se održao visok stepen stručnosti i njegevo unapređenje, što nije samo pravo, već i dužnost sudija i državnih tužilaca (Deklaracija, stav 10).

45. Kada je to prikladno, zajednička obuka za sudije, javne tužioce i advokate o temama od zajedničkog interesa može doprineti dostizanju najvišeg kvaliteta u pravosuđu. Zajednička obuka treba da omogući stvaranje osnove za zajedničku pravnu kulturu (Deklaracija, stav 10).

46. Različiti pravni sistemi u Evropi obezbeđuju obuku sudija i tužilaca prema različitim modelima. Neke zemlje su uspostavile akademiju, nacionalnu školu ili drugu vrstu specijalizovane institucije; druge zemlje su ovu nadležnost prenele na posebne organe. Treba organizovati međunarodne programe obuke za

sudije i tužioce. Od suštinskog je značaja, u svim slučajevima, osigurati nezavisan karakter institucije zadužene za organizovanje ovih obuka, jer se upravo samostalnošću institucije može očuvati kulturološki pluralizam i nezavisnost.⁵

47. S tim u vezi, veliki značaj se pridaje neposrednom doprinosu sudija i tužilaca u obukama, jer im to omogućava da daju svoje mišljenje stečeno na osnovu profesionalnog iskustva. Obuka ne bi isključivo trebalo da obuhvata samo pravo i zaštitu individualnih sloboda, već treba da obuhvati i module o upravljačkoj praksi i proučavanju sudskih i tužilačkih zadataka. Istovremeno, od suštinskog je značaja uključiti doprinose advokata i lica koja se bave naučnoistraživačkim radom kako bi se izbjegao usko orijentisani pristup. Na kraju, kvalitet i efikasnost obuke treba ocenjivati redovno i na objektivnan način.

III ULOGE I FUNKCIJE SUDIJA I JAVNIH TUŽILACA U PRETKRIVIČNOM POSTUPKU

48. U pretkrivičnom postupku, sudija samostalno ili ponekad zajedno sa tužiocem, kontroliše zakonitost istražnih radnji, posebno kada one utiču na osnovna prava (odluke o hapšenju, pritvoru, oduzimanju, preimena posebnih istražnih radnji, itd.)

49. Po pravilu, javni tužioci treba da kontrolišu zakonitost istrage i prate način na koji lica zadužena za sprovođenje istrage poštuju ljudska prava, prilikom odlučivanja da li da preduzmu ili nastave krivično gonjenje.

50. Preporuka Rec(2000)19 predviđa da kada se policija nalazi pod nadležnošću javnog tužilaštva ili kada je sprovođenje policijskih radnji u nadležnosti javnog tužioca, država treba da preduzme efikasne mere kojima bi garantovala da javni tužilac može da da uputstva, izvrši procenu i kontrolu i sankcioniše kršenje. U slučajevima kada je policija nezavisna od državnih tužilaca, preporuka predviđa da država treba da preduzme efikasne mjere kako bi se osiguralo postojanje odgovarajuće funkcionalne saradnje između državnih tužilaca i istražnih organa.

51. Čak i u sistemima u kojima nadzor nad istragom ima tužilac na položaju koji mu daje sudska ovlašćenja neophodno je da sudija ili sud prati preduzimanje bilo kakvih mera koje uključuju značajna kršenja sloboda, a naročito pritvora.

5 Vidi KVES Mišljenje br. 4 (2003) o odgovarajućoj početnoj i stalnoj edukaciji sudija na nacionalnom i evropskom nivou i KVES Mišljenje br. 10 (2007) o Sudskom savetu u službi društva, stavovi 65-72.

b. Odnosi između sudija i javnih tužilaca u toku krivičnog gonjenja i sudskih ročišta

52. U nekim državama, javni tužioci kroz sprovođenje svojih nadležnosti mogu uticati na predmet primenom diskrecionog ovlašćenja u odlučivanju koji slučajevi će biti izneti pred sud, a koji se mogu okončati bez sprovođenja sudskog postupka (mirenje između optuženog i žrtve, vansudsko poravnanje uz saglasnost stranaka, sporazum o priznanju krivice i drugi pojednostavljeni postupci i skraćeni postupci, posredovanje itd), što doprinosi smanjenju opterećenja pravosudnog sistema i određivanju prioriteta tužilaštva.

53. Navedena ovlašćenja javnog tužilaštva, koja odražavaju modernizaciju, socijalizaciju, humanizaciju i racionalizaciju krivičnog pravosuđa su korisna za smanjenje opterećenosti sudova. S druge strane, ukoliko su tužioci ovlašćeni da odlučuju da li će pokretati postupak pred sudom, neophodno je izbegavati proizvoljne radnje, diskriminaciju ili eventualne nezakonite pritiske političke vlasti, i štiti prava oštećenih. Takođe je neophodno omogućiti svakom licu kojem je povređeno neko pravo, posebno oštećenima, da zahtevaju preispitivanje odluke tužioca da ne preduzme krivično gonjenje. Jedna od mogućnosti jeste da se dozvoli oštećenom da se neposredno pokrene sudski postupak.

54. Stoga, u zemljama u kojima postoji sistem diskrecionog krivičnog gonjenja, tužilac treba da pažljivo razmotri da li da preduzima krivično gonjenje ili ne, uzimajući u obzir sve opšte smernice ili kriterijume koji su usvojeni u cilju postizanja doslednosti u odlukama tužilaštva.

55. Nepristrasnost tužilaca u toku postupka treba shvatiti na sledeći način: oni treba da postupaju pravično i objektivno, kako bi osigurali da sud raspolaze svim relevantnim podacima i pravnom argumentacijom, i posebno, kako bi osigurali da su predloženi dokazi koji idu u prilog optuženom; da valjano uzmu u obzir položaj okrivljenog i oštećenog; provere da su svi dokazi dobijeni korišćenjem sredstava koja su prihvatljiva za sudiju, u skladu sa pravilima pravičnog suđenja i da odbiju da koriste dokaze dobijene kao rezultat kršenja ljudskih prava, kao što je mučenje (Deklaracija, stav 6).

56. Tužioci neće preduzimati ili nastaviti sa krivičnim gonjenjem i uložiće sve napore kako bi obustavili postupak, ukoliko se na osnovu nepristrasne istrage ili pregleda dokaza ispostavi da je optužba neosnovana.

57. U suštini, tokom postupka sudije i tužioci vrše svoje funkcije u cilju sprovođenja pravičnog krivičnog postupka. Sudija vrši nadzor nad zakonitošću

prikupljenih dokaza od strane javnih tužilaca ili istražitelja i može osloboditi optuženog ukoliko nema dovoljno dokaza ili ukoliko su oni pribavljeni na nezakonit način. Javni tužioci takođe mogu imati pravo da podnesu žalbu na odluku suda.

c. Prava odbrane u svim fazama postupka

58. Sudije moraju primenjivati pravila krivičnog postupka uz puno poštovanje prava na odbranu (pružajući mogućnost okrivljenima da ostvare svoja prava, obaveštavanje optuženih o svim tačkama optužnice koja im je stavljena na teret, itd.), prava oštećenih u postupku, načela pravičnog suđenja i jednakosti oružja i prava na javnost suđenja, na način kojim se garantuje pravično suđenje u svim predmetima.⁶ (Deklaracija, stavovi 1, 2, 6 i 9).

59. Optužnica ima ključnu ulogu u krivičnom postupku: od trenutka podizanja optužnice, optuženi se formalno pismenim putem obaveštavaju o činjeničnom i pravnom osnovu dela koje im je stavljeno na teret (Evropski sud za ljudska prava, presuda od 19. decembra 1989. godine, u predmetu *Kamasinski protiv Austrije*, § 79). U krivičnom postupku, „pravično saslušanje“ koje zahteva član 6 stav 1 Evropske konvencije, podrazumeva da optuženi moraju imati pravo da ospore dokaze koji su protiv njih prikupljeni, kao i pravni osnov optužnice.

60. U zemljama u kojima javni tužioci vrše nadzor nad istragom, oni su takođe dužni da osiguraju poštovanje prava na odbranu. U zemljama u kojima krivičnu istragu vodi policija ili drugi istražni organ, uloga sudija u istražnom postupku je da garantuju poštovanje individualnih sloboda (habeas corpus), posebno u pogledu pritvora, i upravo su oni dužni da osiguraju poštovanje prava okrivljenog.

61. U mnogim zemljama, međutim, sudija i tužilac su odgovorni za praćenje stepena ostvarivanja prava odbrane tek nakon završetka istrage, prilikom podizanja optužnice. U ovom trenutku, tužilac koji prima izvještaje istražitelja, i sudija, koji ispituje optužni predlog i prikupljene dokaze, moraju osigurati da je svako lice koje je optuženo za krivično delo, bilo blagovremeno i detaljno obavešteno na svom jeziku, o prirodi i razlozima optužnice koja mu je stavljena na teret.

62. U zavisnosti od njihove uloge u određenoj zemlji, tužioci i sudije moraju osigurati da je optuženi imao dovoljno vremena i mogućnosti na raspolaga-

6 Vidi Mišljenje br. 8 (2006) KVES o ulozi sudija u zaštiti vladavine prava i ljudskih prava u kontekstu terorizma

nju za pripremu svoje odbrane, i pravo na branioca, i ako je potrebno, da mu se odredi branilac po službenoj dužnosti kojeg plaća država, i da ima pristup prevodiocu, ukoliko je potrebno, te da može da zahteva preduzimanje radnji neophodnih za utvrđivanje istine.

63. Kada se pokrene sudski postupak, ovlašćenja sudije i tužioca variraju u zavisnosti od njihove uloge u suđenju. U svakom slučaju, ukoliko nedostaje bilo koja komponenta poštovanja prava na odbranu, sudija ili tužilac, ili obojica, u zavisnosti od konkretnog nacionalnog sistema, treba da ukažu na postojanje navedenih nedostataka i da situaciju objektivno isprave.

IV ODNOSI SUDIJA I JAVNIH TUŽILACA IZVAN KRIVIČNO-PRAVNOG SISTEMA I U VRHOVNIM SUDOVIMA

64. U zavisnosti od države u kojoj vrše svoja ovlašćenja, tužioci mogu imati zadatke i funkcije van krivično-pravnog sistema.⁷ Ti zadaci i funkcije se između ostalog mogu odnositi na građansko, upravno, privredno, socijalno pravo, izborna i radno pravo, kao i ekološko pravo, socijalna prava ugroženih grupa, kao što su maloletnici, osobe sa invaliditetom i osobe sa veoma niskim primanjima. Uloga tužilaca ne bi trebalo da im omogući ostvarivanje nedozvoljenog uticaja na konačan postupak odlučivanja sudija (Deklaracija, stav 13).

65. Takođe spomenuti ulogu koju javni tužioci imaju u pojedinim zemljama pred Vrhovnim sudom. Ova uloga se može uporediti sa ulogom opšteg pravozastupnika pred Evropskim sudom pravde. Pred ovim telima, opšti pravozastupnik (ili drugi sličan organ) nije stranka u postupku i ne zastupa državu. On je nezavisan organ koji donosi zaključke, u svakom predmetu ili samo u predmetima od posebnog značaja, kako bi sudu razjasnio sva pravna pitanja o kojima sud odlučuje, sa ciljem da se obezbedi pravilna primena prava.

66. U skladu sa načelom vladavinom prava, u demokratskom društvu, sve takve nadležnosti javnih tužilaca, kao i postupci u kojima oni vrše ove nadležnosti treba da budu detaljno uređeni zakonom. Kada tužioci postupaju van okvira krivično-pravnog sistema, oni treba da poštuju isključivu nadležnost sudije ili suda i da uzmu u obzir sledeća načela, razvijena naročito u sudskoj praksi Suda, i to:

- a. Učešće tužilaštva u sudskom postupku ne bi trebalo da utiče na nezavisnost sudova;
- b. Načelo podele vlasti treba da se poštuje u pogledu zadataka i aktivnosti tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema, s jedne strane, i ulogom sudova u pogledu zaštite ljudskih prava sa druge strane;

7 Videti Mišljenje KVET br. 3 (2008) o ulozi javnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema

- c. Ne dovodeći u pitanje njihovo isključivo pravo da zastupaju javni interes, tužiocima bi trebalo da uživaju ista prava i obaveze kao i bilo koja druga stranka u postupku i ne treba da uživaju privilegovan položaj u sudskom postupku (načelo jednakosti oružja);
- d. Delovanje tužilaštava u ime društva radi odbrane javnog interesa i prava pojedinaca ne sme povrediti načelo obavezujuće snage pravnosnažnih sudskih odluka (*res judicata*) uz neke izuzetke ustanovljene u skladu sa međunarodnim obavezama, uključujući i sudsku praksu Suda. Druga načela navedena u Deklaraciji primenjuju se *mutatis mutandis* na sve funkcije javnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema, Deklaracija, stav 13).

V SUDIJE, DRŽAVNI TUŽIOCI I MEDIJI (DEKLARACIJA, STAV 11)

67. Mediji imaju ključnu ulogu u demokratskom društvu u celini, a naročito u odnosu na pravosudni sistem. Percepcija društva o kvalitetu pravosudnog sistema je pod velikim uticajem medijskih izveštaja o radu pravosudnog sistema. Javnost takođe doprinosi postizanju pravičnog suđenja, jer štiti stranke u postupku i optužene od netransparentnog sprovođenja postupka.

68. Ekspanzija pažnje javnosti i medija u krivičnim i građanskim postupcima je dovela do rastuće potrebe da sudovi i javna tužilaštva medijima pruže objektivne informacije.

69. U demokratskom društvu je od ključnog značaja da sudovi podstaknu poverenje javnosti.⁸ Javnost postupka je jedno od osnovnih načina da se održi poverenje u sudove.

70. U okviru Saveta Evrope postoje dva glavna dokumenta koja se bave ovim pitanjem:

- a. Preporuka Rec(2003)13 o pružanju informacija putem medija u vezi sa krivičnim postupcima, i
- b. Mišljenje br. 7 KVES o pravosuđu i društvu (2005).

71. Imajući u vidu pravo javnosti na pristup informacijama od opšteg/javnog značaja, novinarima treba obezbediti neophodne informacije kako bi mogli da izveštavaju komentarišu o funkcionisanju pravosudnog sistema, poštujući pri tom obavezu sudija i tužilaca da ne komentarišu predmete u kojima postupaju, uzimajući u obzir ograničenja utvrđena nacionalnim zakonodavstvom i u skladu sa sudskom praksom Suda.

⁸ U pogledu ovog pitanja pogledati Evropski sud za ljudska prava, u predmetu Olujić protiv Hrvatske, (Prijava br. 22330/05

72. Mediji, kao i sudije i javni tužioci, su dužni da poštuju osnovna načela kao što je pretpostavka nevinosti,⁹ pravo na pravično suđenje, pravo na privatni život lica u postupku, kao i da izbegavaju povredu načela i izgleda nepristrasnosti sudija i javnih tužilaca uključenih u predmet.

73. Izveštavanje medija o predmetima koji su u fazi istrage ili u kojima je sudski postupak u toku, može izazvati smetnje i proizvesti neodgovarajući uticaj i pritisak na sudije, porotnike i javne tužioce koji postupaju u određenom predmetu. Kako bi se izborili sa ovim izazovom, sudije i javni tužioci moraju imati dobre stručne veštine, visoke etičke standarde i jaku samokontrolu kako bi se sprečilo davanje preuranjenih komentara u vezi sa predmetima za koje je suđenje u toku.

74. Lica zadužena za odnose sa medijima, npr. službenici za odnose sa javnošću ili sudije i tužioci koji su obučeni za odnose sa medijima, mogli bi biti od pomoći kako medijima da objavljuju tačne informacije o radu i odlukama sudova, tako i sudijama i tužiocima.

75. Sudije i tužioci treba da međusobno poštuju svoje specifične uloge u pravosudnom sistemu. Sudije i tužioci treba da izrade smernice ili kodeks dobre prakse za odnose sa medijima.¹⁰ U nekim zemljama etički kodeksi propisuju da se sudije moraju uzdržavati od davanja javnih komentara o predmetima u kojima još uvijek nije odlučeno, u cilju izbegavanje izjava koje mogu navesti javnost da posumnja u nepristrasnost sudija,¹¹ i u cilju izbegavanja povrede pretpostavke nevinosti. U svakom slučaju, sudije treba da se izražavaju prvenstveno kroz svoje odluke; razboritost i izbor reči su važni kada sudije daju izjave za medije o predmetima koji su u toku ili za koje još uvek nije doneta odluka u skladu sa zakonom.¹² Javni tužioci treba da budu oprezni kada komentarišu postupke sprovedene od strane sudije, već svoje neslaganje sa presudom mogu uobličiti u žalbi, ako je to primereno.

VI. SUDIJE, TUŽIOCI I MEĐUNARODNA SARADNJA (DEKLARACIJA, STAV 12)

76. U cilju obezbeđivanja efikasne zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, važno je ukazati na potrebu za efikasnom međunarodnom saradnjom, naroči-

9 Između ostalog pogledati: Načelo i dodatak Preporuke Rec(2003)13 i Eksplanatorni memorandum

10 Predloženo za sudije i novinare u skladu sa KVES Mišljenjem br. 7 o pravdi i društvu, stav 39 (2005)

11 Videti KVES Mišljenje br. 3 o etici i odgovornosti sudija, stav 40 (2003)

12 Videti, na primer, Evropski sud za ljudska prava, u predmetu *Daktaras protiv Litvanije* (Prijava 42095/98) i predmet *Olujić protiv Hrvatske* (Prijava 22330/05).

to između država članica Saveta Evrope, i to na osnovu vrednosti sadržanih u relevantnim međunarodnim instrumentima, a posebno Evropskoj konvenciji. Međunarodna saradnja mora biti izgrađena na uzajamnom poverenju. Informacije prikupljene kroz međunarodnu saradnju koje se koriste u sudskim postupcima moraju biti transparentne u svom sadržaju i poreklu, i moraju biti dostupne sudijama, javnim tužiocima i strankama. Neophodno je sprečiti da se međunarodna pravosudna saradnja sprovodi bez ikakvog sudskog nadzora bez pravilnog poštovanja prava odbrane i zaštite podataka o ličnosti.

Strazbur, 20. oktobar 2010.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 5 (2010) Konsultativnog veća evropskih tužilaca „Javno tužilaštvo i maloetničko pravosuđe Deklaracija iz Jerevana“

Ova Deklaracija je usvojena tokom 5. plenarne sednice KVET-a, koja je održana u Jerevanu (Jermenija) od 19. do 21. oktobra 2010. godine

DEKLARACIJA IZ JEREVANA

Uvod

1. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je osnovano 13. jula 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju izrade mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unapređenja delotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.
2. Za 2010. godinu, Komitet ministara je pozvao KVET¹, da u kontekstu Rezolucije br. 2 o pravosuđu po meri deteta², usvoji Mišljenje o „načelima javne politike za maloletničko pravosuđe“ i da ispita, između ostalog, položaj koji maloletnici imaju pre, tokom i nakon sudskog postupka, način na koji se trebaju uzeti u obzir interesi maloletnika tokom takvog postupka, kao i napredak u pogledu metoda koje nadležni organi koriste kako bi informisali maloletnike o njihovim pravima i pristupu pravdi, uključujući i pristup Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu.

1 Pogledati Opis zadatka KVET-a za 2009-2010. godinu (1044. sednica zamenika ministara, 10. decembar 2008. godine)

2 Konvencija usvojena na XXVIII konferenciji evropskih ministara pravde (Lanzarote, Španija, oktobar 2007. godine)

3. Javni tužioc i su državni organi koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primenu zakona u slučajevima kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija. Pri tome, tužioc i uzimaju u obzir kako prava pojedinca, tako i potrebnu delotvornost sistema krivičnog pravosuđa, u skladu sa Preporukom Rec(2000).

4. Uloga tužilaca se značajno razlikuje od države do države, i svrha ovog Mišljenja je da utvrdi smernice kojima treba da se rukovode svi tužioc i koji su uključeni u rad sa maloletnicima. Ovo Mišljenje treba da obezbedi da u svim postupcima koji se odnose na maloletnike, a u koje su uključeni javni tužioc i, budu primenjena određena osnovna načela, uz dužno poštovanje nivoa zrelosti, ranjivosti i mentalne sposobnosti maloletnika, bilo da se radi o maloletniku koji je prekršio zakon ili ima status oštećenog ili svedoka. Pomenuta načela se primenjuju u svim fazama postupka, što znači pre početka suđenja, tokom postupka, u toku izvršenja odluke, kao i tokom izvršenja odluka koje se tiču maloletnika.

5. U predmetima koji se odnose na maloletnike, tužioc i moraju da obrate posebnu pažnju na uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže između, s jedne strane interesa društva i ciljeva pravosuđa, a s druge strane interesa, potreba i ranjivosti maloletnika.

6. U državama u kojima tužioc i imaju nadležnosti izvan područja krivičnog prava (na primer, u porodičnom pravu, pravu koji se odnosi na starateljstvo i upravnom pravu), oni moraju uvek da promovišu osnovna prava i slobode, a posebno načela koja se tiču posebne zaštite maloletnika, kao što je izloženo u ovom Mišljenju.

7. Načela sadržana u ovom Mišljenju se primenjuju kada je to u skladu sa nadležnostima tužilaca i pozitivnopravnim propisima.

8. Načela izložena u ovom Mišljenju u odnosu na maloletnike se mogu takođe primenjivati i na mlađa punoletna lica.

9. Pored napred navedenog, KVET izražava želju da države članice preduzmu odgovarajuće mere borbe protiv drugih socio-ekonomskih uzroka koji mogu dovesti do maloletničke delinkvencije (na primer, beskućništvo, nezaposlenost, nedostatak obrazovanja).

Referentna akta

10. KVET je pripremio ovo Mišljenje na osnovu odgovora 37 država članica na upitnik koji se posebno odnosio na ovu temu.³

3 Pogledati dokument KVET-GT (2010)1REV6

11. Ovo Mišljenje se zasniva na univerzalnim⁴ i regionalnim⁵ pravnim aktima, uključujući sudsku praksu Suda u ovom pogledu.⁶

12. KVET je takođe uzeo u obzir i rad i zaključke VII konferencije vrhovnih javnih tužilaca Evrope (Moskva, 2006.)⁷ o „ulozi javnih tužilaca u zaštiti pojedinaca“ kao i Mišljenje broj 2 KVET o alternativama krivičnom gonjenju, Mišljenje broj 3 KVET - o ulozi tužilaštva izvan krivičnopravnog sistema i Mišljenje broj 4 KVET o odnosima između sudija i javnih tužilaca u demokratskom društvu.⁸

-
- 4 Videti posebno dokumente Ujedinjenih nacija, uključujući Konvenciju UN-a o pravima deteta (20. novembar 1989.); Minimalna pravila Ujedinjenih nacija za maloletničko pravosuđe („Pekinška pravila“, 29. novembar 1985.); Smernice Ujedinjenih nacija o prevenciji maloletničke delinkvencije („Rijadske smernice“, 14. decembar 1990.); Pravila Ujedinjenih nacija o zaštiti maloletnika lišenih slobode („Havanska pravila“, 14. decembar 1990). Videti takođe Opšti komentar Ujedinjenih nacija br. 10 Komiteta o pravima deteta u vezi sa pravima deteta u maloletničkom pravosuđu (CRC/C/GC/10, 2007) i Pravila o procedurama i evidencijama međunarodnog krivičnog suda (9. septembar 2002.), a posebno pravila 67 („Svedočenje uživo putem sredstava audio-vizuelne tehnologije“), 68 („Prethodno zabeleženo svedočenje“, 87 („Zaštitne mere“) i 88 („Posebne mere“).
- 5 Videti posebno dokumente Ujedinjenih nacija, uključujući Konvenciju UN-a o pravima deteta (20. novembar 1989.); Minimalna pravila Ujedinjenih nacija za maloletničko pravosuđe („Pekinška pravila“, 29. novembar 1985.); Sjernice Ujedinjenih nacija o prevenciji maloletničke delinkvencije („Rijadske smjernice“, 14. decembar 1990.); Pravila Ujedinjenih nacija o zaštiti maloletnika lišenih slobode („Havanska pravila“, 14. decembar 1990). Videti takođe Opšti komentar Ujedinjenih nacija br. 10 Komiteta o pravima deteta u vezi sa pravima deteta u maloletničkom pravosuđu (CRC/C/GC/10, 2007) i Pravila o procedurama i evidencijama međunarodnog krivičnog suda (9. septembar 2002.), a posebno pravila 67 („Svedočenje uživo putem sredstava audio-vizuelne tehnologije“), 68 („Prethodno zabeleženo svedočenje“, 87 („Zaštitne mere“) i 88 („Posebne mere“).
- 6 Videti praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, a posebno: X i Y protiv Holandije (26. mart 1985. broj 8978/80); Bouamar protiv Belgije (29. februar 1988, broj 9106/80); V protiv Ujedinjenog Kraljevstva (16. decembar 1999, broj 24888/94) i T. protiv Ujedinjenog Kraljevstva (16. decembar 1999, broj 24724/94); Couillard Maugery protiv Francuske (1. jul 2004, broj 64796/01); Mubilanzija Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije (12. oktobar 2006, broj 13178/03); Okkali protiv Turske (17. oktobar 2006, broj 52067/99); Maumousseau i Washington protiv Francuske (6. decembar 2007, broj 39388/05); Yunus Aktas i drugi protiv Turske (20. oktobar 2009, broj 24744/03); M.B. protiv Francuske (17. decembar 2009, broj 22115/06); (zahtev za upućivanje Velikom veću); Salduz protiv Turske (27. novembar 2008, broj 36391/02).
- 7 Videti VII sednicu Konferencije vrhovnih javnih tužilaca Evrope (Moskva, 5. i 6. jul 2006. godine) organizovanu od strane Saveta Evrope u saradnji sa Vrhovnim javnim tužilaštvom Ruske Federacije.
- 8 Videti takođe sažetu analizu odgovora datih na upitnik koji se odnosi na postupanje sa maloletnim učiniocima (dokument PC-CP(2009) 04final) i nacrt Smernica Komiteta ministara Saveća Evrope, koji je pripremila grupa eksperata Evropske komisije za pravnu saradnju (dokument CJ-S-H(2011)9).

Definicije

13. U svrhe ovog Mišljenja, KVET upućuje na definicije sadržane u stavu 21 Preporuke (2008)11 o evropskim pravilima za maloletne učinioce prema kojima se primenjuju sankcije ili mere i tačku I Preporuke Rec(2003)20 o novim načinima rada u maloletničkoj delinkvenciji i ulozi maloletničkog pravosuđa:

- I. „Maloletnik/maloletno lice“ podrazumeva lice mlađe od 18 godina;
- II. „Maloletni učinilac“ podrazumeva lice mlađe od 18 godina, koje se te reti da je učinilo ili je učinilo protivpravno delo;
- III. „Protivpravno delo“ znači bilo koju radnju ili propuštanje kojima se krši zakon i za koja je propisana sankcija, a kojima se bavi krivični sud ili bilo koji drugi sudski ili upravni organ.

Specifičnosti maloletničkog pravosuđa

14. Maloletničkom pravosuđu treba da se posveti posebna pažnja od strane svih sudskih, policijskih i socijalnih aktera zbog ranjivosti kategorije lica na koje je isto usmereno. U svim pravosudnim sistemima, tužiocima treba da razmotre nivo zrelosti maloletnika, mogućnosti ublažavanja njegove/njene odgovornosti zbog maloletstva i da obrate posebnu pažnju na njegova/njena prava.

15. Gde je to primereno, treba razmotriti sledeće mere:

- vizuelno ili audio snimanje davanja iskaza od strane maloletnika, ispitivanje maloletnika uz pomoć dečjih psihologa, pedagoga, socijalnih radnika ili drugih stručnjaka;
- saslušavanje maloletnika obavljati, kada je moguće, u prisustvu nosioca roditeljskog prava ili drugog lica bliskog maloletniku ili predstavnička socijalne službe;
- prostorije za ispitivanje posebno prilagođene deci (broj razgovora sa maloletnim oštećenim treba svesti na što je moguće manji broj);
- razgovor se mora voditi na način koji predupređuje ponovljenu viktimizaciju.

16. Tužiocima treba da nastoje da promovišu mere koje imaju za cilj da preduprede kršenje zakona od strane maloletnika za koje, zbog njihove ranjivosti, postoje veliki izgledi da će izvršiti protivpravna dela. Roditelje treba konsultovati i uključiti u sprovođenje ovih mera.

17. Sankcije treba da uzmu u obzir obrazovanje, veštine, lično okruženje i ličnost maloletnika, a ne samo da predstavljaju kažnjavanje za krivična dela ili protivpravno delovanje. Mere koje ograničavaju slobodu maloletnika treba posebno propisati zakonom i ograničiti strogim zahtevima potrebnim radi zaštite društva.

18. U skladu sa svojim nadležnostima, tužilac treba da nastoji da svaki kontakt maloletnika, bilo kao učinioca, oštećenog ili svedoka, sa pravosudnim sistemom bude predmet posebne pažnje, kako bi se omogućilo da on/ona dobije sve potrebne informacije, na način razumljiv za njegovu/njenu starosnu dob, a koje se odnose na vođenje postupka, ulogu pravosudnih organa kao i preduzete mere.

19. Tužioci treba da imaju na raspolaganju potrebna i odgovarajuća sredstva za vršenje svojih nadležnosti, odnosno takva sredstva treba da budu dodeljena drugim nadležnim službama za maloletnike. Naročito im treba omogućiti sistem zapošljavanja, odgovarajuće obuke, kao i potrebno osoblje, sredstva i specijalizovane usluge. Pored navedenog, države članice treba da razmotre uspostavljanje specijalizovanih službi i službenika za oblast maloletničke delinkvencije.

20. U krivičnoj istrazi ili gonjenju i drugim postupcima u koje su uključeni maloletnici, tužioci treba da obrate posebnu pažnju na vremensko trajanje postupka, kao i da se potrudite da se takvi predmeti tretiraju kao prioritetni i da se sprovedu bez ikakvog nepotrebnog odlaganja. Dugotrajan postupak može pogoršati negativan uticaj izvršenog dela i može ometati odgovarajuću rehabilitaciju, kako maloletnog učinioca, tako i maloletnog oštećenog.

21. Tužioci treba da budu svesni da, u skladu sa međunarodnim standardima, deca lišena slobode moraju, po pravilu, biti odvojena od odraslih, a takođe imaju pravo da održavaju kontakt sa svojom porodicom.⁹

22. Interes društva zaheva da se medijima obezbede potrebne informacije o funkcionisanju pravosudnog sistema.¹⁰ Međutim, izlaganje medijima može biti naročito štetno za maloletnike uključene u krivične istrage ili druge postupke. Stoga tužioci moraju biti posebno svesni svoje odgovornosti da ne otkrivaju bilo kakve informacije koje mogu dovesti do kršenja prava maloletnika ili do povećavanja predrasuda.

23. Preporučuje se razmena iskustava između tužilaca i međunarodna saradnja na temu maloletničkog pravosuđa.¹¹

9 Vidi Konvenciju Ujedinjenih nacija o pravima deteta, član 37.

10 Videti Deklaraciju iz Bordoa i KVET-ovo Mišljenje broj 12(2009) i CCJE-ovo Mišljenje broj 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu.

11 Videti KVET-ovo Mišljenje broj 1 o načinima unapređenja međunarodne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa.

Maloletnici u postupku pre suđenja

24. Da bi bili bolje upoznati sa situacijom u kojoj se nalazi maloletnik uključen u postupak, tužioci treba da, u skladu sa svojim ovlašćenjima, imaju ključnu ulogu u koordinaciji i saradnji glavnih učesnika u krivičnom postupku, na primer policije, službi za uslovne osude ili socijalnih službi.

25. Tužioci treba, kada je to moguće, da traže savete od socijalnih službi, specijalizovanih službi za zaštitu dece pre donošenja odluke o tome da li će krivično goniti maloletnike ili ne. Tužioci takođe treba da traže njihove savete i pre donošenja odluke o tome koju sankciju ili mere treba predložiti sudu. Takođe bi trebalo da budu upoznati i koristiti, gde je to primereno, posebne tehničke mogućnosti za saslušanje maloletnika i stručnih lica (videti stav 16)

26. Imajući u vidu mogući štetni uticaj krivičnog i drugih postupaka na budući razvoj maloletnika, tužioci bi trebali da u najvećoj mogućoj meri i u skladu sa zakonom, traže alternative krivičnom gonjenju maloletnih učinilaca, kada te alternative predstavljaju odgovarajući pravosudni odgovor na krivično delo, uzimajući u obzir interese oštećenih i opšte javnosti i poštovanje ciljeva maloletničkog pravosuđa.¹²

27. Prema međunarodnim standardima, pritvor maloletniku pre suđenja mora biti korišćen kao krajnja mera i njegovo trajanje se mora svesti na najkraće moguće vreme. Kada se radi o maloletnicima, tužioci treba posebno da budu oprezni prilikom razmatranja da li se ista svrha može postići nekom lakšom merom i treba da obezbede da se pritvor maloletnika odvija pod uslovima koji će u najmanjoj mogućoj meri ostaviti negativne posledice na maloletnika.

28. Smernice ili preporuke o odgovarajućim merama za različite vrste maloletničkih protivpravnih dela mogu biti korisne kako bi se obezbedila jednakost pred zakonom.

Maloletnici tokom sudskog postupka

29. Svi tužioci treba da nastoje da se tokom sudskog postupka osiguraju dobrobit i interesi maloletnika. Tužioci treba da teže da se smanji bilo kakav prekomerni štetni uticaj na učinioca, oštećenog i svedoka tokom krivičnog postupka, kada je to primereno, pri čemu može biti od pomoći zaštitni pristup.

12 Videti KVET-ovo Mišljenje broj 2 o alternativama krivičnom gonjenju.

30. Tužilac treba da obezbedi da maloletnik bude svestan optužbi protiv njega/nje, kao i da bude sposoban da u potpunosti vrši svoju odbranu, kako bi maloletnik mogao da pruža objašnjenja i da ima koristi od pravne pomoći u svim postupcima u koje je on/ona uključen/a, i kako bi mu/joj bilo omogućeno da govori slobodno pred nadležnim sudom.

Izvršenje odluka koje se odnose na maloletnike

31. Kada su u pitanju maloletnici, tužioci treba da, kada su nadležni, nastoje da obezbede da se obrazovne mere i mere socijalizacije, kao što su naknada štete, obrazovanje, nadzor od strane socijalne službe, lečenje i smeštaj u posebnim ustanovama za maloletnike, posredovanje, kao i sudski nadzor, uslovna osuda i uslovni otpust, koriste u što je moguće većoj meri, vodeći istovremeno računa o interesima oštećenog, javnom interesu, interesu maloletnika, kao i o ciljevima krivičnog pravosuđa.

32. Kada je to u okviru njihovih nadležnosti, tužioci treba da nadziru zakonitost sprovođenja svih sankcija i mera, kao i obrazovanje u specijalnim ustanovama za maloletnike i da redovno vrše inspekciju svih kaznenih ustanova specijalizovanih za maloletnike. Ove kontrole treba da se odnose i na pritvorske ustanove za maloletna osumnjičena lica.

33. Kada je u to okviru njihovih nadležnosti, tužioci treba da obezbede da maloletnici, koji su učinili protivpravno delo i koji su podvrgnuti merama i sankcijama, budu nadzirani, kao i da im se pruži pomoć u cilju izbegavanja rizika od ponovnog vršenja protivpravnih dela.

34. Države članice se pozivaju da redovno proveravaju primenu Preporuke (2000)19 u svojim nacionalnim sistemima, posebno u pogledu maloletničkog pravosuđa kako je opisano u ovom Mišljenju.

Strazbur, 24. novembar 2011.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 6 (2011) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o odnosima između tužilaca i zatvorske uprave

Usvojeno od strane KVET na 6. Plenarnoj sednici (Strazbur 24-25. novembar 2011.)

Uvod

1. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je osnovano 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju davanja mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unapređenja delotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.
2. Komitet ministara je 2011. godine pozvao KVET¹ da ispita pitanje odnosa između javnih tužilaca i zatvorske uprave u kontekstu Preporuke (2006)² Komiteta ministara državama članicama o evropskim zatvorskim pravilima.
3. KVET je izradio ovo Mišljenje na osnovu odgovora na upitnik dobijenih od 25 država članica.² Mišljenje jasno ukazuje da se odnosi između javnih tužilaca i zatvorske uprave razlikuju po svojim ciljevima, sadržaju i strukturi, i kreću se od toga da između njih nema interakcije, do toga da je njihov odnos veoma detaljan i struktuiran, nekada kontrolisan od strane javnog tužilaštva. Pravna istorija, nacionalna kultura i razvoj različitih pravosudnih institucija su doveli do ovih razlika.

1 1099. sednica zamenika ministara (23. novembar 2010.godine)

2 Pogledajte Prilog ovog Mišljenja, kao i odgovore država članica na upitnik o istoj temi na internet stranici KVET-a: www.coe.int/ccpe

Predmet Mišljenja

4. Sve odredbe ovog Mišljenja se odnose na one države u kojima javni tužioc i imaju specifičnu ulogu kada se radi o zatvorskim pitanjima. U državama u kojima tužioc i nemaju takva ovlašćenja, treba da postoji drugi organ koji će uvek moći da štiti prava lica lišenih slobode.

5. Mišljenje obuhvata odnose između tužilaca i ustanova zaduženih za „lica koja se nalaze u pritvoru na osnovu odluke pravosudnog organa ili su lišena slobode nakon izricanja presude“, kao što je definisano u Preporuci (2006)2.

Cilj Mišljenja

6. Zatvaranje, odnosno pritvaranje lica uvek sa sobom nosi rizik od kršenja njihovih osnovnih ljudskih prava.

7. Namera KVET-a je da se definišu smernice za javne tužioce koje se odnose na vršenje njihovih dužnosti u odnosu na lica lišena slobode, a posebno:

- da se utvrde oblasti aktivnosti koje uključuju kontrolu pritvorskih odnosno zatvorskih uslova, uz obezbeđivanje poštovanja zakona i podsticanje resocijalizacije zatvorenika, kao i njihove reintegracije u društvo pod najboljim mogućim uslovima.
- da se ojača svest svih relevantnih organa, uključujući i članove tužilačkih organa u vezi sa uslovima u kojima se nalaze pritvorena lica i lica na izdržavanju kazne zatvora, kako bi isti mogli delotvorno izvršavati svoje zakonom propisane nadležnosti iz ove oblasti.
- Da se istaknu osnovna načela i neke konkretne mere definisane u Preporuci(2006)2 u cilju podizanja svesti i omogućavanja usklađivanja postupanja svih relevantnih organa sa ovim načelima.

Opšta načela

8. Potrebno je da se u svakoj državi, koja je zasnovana na vladavini prava, uspostavi dobro koordinisan sistem uzajamne kontrole, izvršenja i kontrolnih mehanizama u vezi sa lišavanjem slobode koje sprovodi država. Ovo podrazumeva da, kako u pogledu pritvora, tako i u pogledu izvršenja presuda postoje odgovarajući mehanizmi praćenja i kontrole.

9. U tom smislu, sve države moraju uspostaviti nepristrasan, objektivan i profesionalan organ koji će nadzirati i periodično i na sistematičan način kontrolisati lišavanje slobode. U nekim državama, ovo se može ostvariti na način što

će se javnim tužiocima dati ovlašćenja koja su im potrebna za delotvorno izvršavanje ovih zadataka. U drugim državama, ove poslove mogu vršiti drugi pravosudni organi ili nezavisna tela izvan zatvorske uprave.

10. Stoga, posebnu pažnju treba obratiti na ciljeve i zadatke zatvorskih ustanova, kao i na funkcije i ovlašćenja tužilačkih organa, kada oni imaju ovlašćenja u odnosu na zakonitost izvršavanja kazni, kao i na poštovanje prava i osnovnih sloboda lica koja služe kazne i koja se nalaze u pritvoru.

11. Javni tužioci su, kada izvršavaju ili određuju izvršenje kazne ili odluke bilo kog nadležnog organa o pritvoru, neposredno umešani u lišavanje slobode pojedinaca. U okviru ovih aktivnosti, javni tužioci se moraju uvek pridržavati načela zakonitosti, nepristasnosti i nezavisnosti. U vršenju svojih dužnosti oni moraju izbegavati diskriminaciju po bilo kom osnovu, kao što su: pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, seksualna orijentacija, političko ili drugo uverenje, nacionalno ili socijalno poreklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status (načelo nediskriminacije).

Referentni akti

12. Kada su u pitanju uslovi pritvora i izdržavanja kazne zatvora, KVET ističe značaj Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija), kao i prakse Evropskog suda za ljudska prava (Sud). Naime, KVET podvlači značaj poštovanja člana 3 Evropske konvencije koji predviđa zabranu mučenja,³ nečovečnog i ponižavajućeg postupanja,⁴ člana 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života)⁵ i člana 13 (pravo na delotvorni pravni lek).⁶

13. KVET je posebno uzeo u obzir Preporuke Rec(2000)19 o ulozi javnih tužilaca u krivičnom pravosudnom sistemu i Rec(2006)2 o evropskim zatvorskim pravilima, koje navode pravila koja treba da se primenjuju kada država odredi pritvor ili izrekne kaznu zatvora nekom licu (osnovna načela, uslovi zatvaranja, zdravlje, kućni red, uprava i osoblje zatvora, inspekcija i nadzor, pritvorenicima i

3 Videti posebno Selmouni protiv Francuske (broj 25803/94), Aksoy protiv Turske (18. decembar 1996.) i Aydin protiv Turske (25. septembar 1997.).

4 Videti posebno Jalloh protiv Njemačke (broj 54810/00), Olszewski protiv Poljske (13. novembar 2003.), Labita protiv Italije (br. 26772/95), Kanyrev protiv Rusije (21. jun 2017.), Orchowski protiv Poljske (broj 17885/04) i Nazarenko protiv Ukrajine (29. april 2003.).

5 Videti posebno Vlasov protiv Rusije (12. jun 2008. godine), Ostrovar protiv Moldavije (13. septembar 2005.), Enea protiv Italije (17. septembar 2009.).

6 Videti posebno Kaya protiv Turske (19. februar 1998) i Melnik protiv Ukrajine (28. mart 2006. godine).

zatvorenici), kao i druga akta Saveta Evrope.⁷

14. KVET je takođe uzeo u obzir relevantne dokumente Ujedinjenih nacija,⁸ kao i druga međunarodna pravna akta.⁹

Uloga javnih tužilaca

A. Pritvaranje

15. Zadržavanje nekog lica u pritvoru tokom krivičnog postupka mora uvek biti u skladu sa pritvorskim razlozima propisanim zakonom i u skladu sa zahtevima Evropske konvencije i relevantne prakse Suda.

16. U državama u kojima tužioci imaju ovlašćenja u vezi sa zatvorskim pitanjima, oni bi trebalo da:

- nadgledaju da li istražni organi poštuju prava pritvorenih lica predviđena Evropskom konvencijom i domaćim pravom (na primer, pravo da se bude upoznat sa razlozima pritvaranja, pravo da se srodnici obaveste o njegovom/njenom pritvaranju, pravo na odbranu, uključujući pravo na branioca, itd.), kao i da preduzimaju korake da se zaustavi kršenje tih prava i da se lica koja krše ta prava podvrgnu odgovornosti;
- preduzimaju odgovarajuće mere za hitno puštanje pritvorenika na slobodu, ukoliko nisu ispunjeni uslovi za određivanje pritvora (na primer, kada se neko drži u pritvoru bez odluke ili kada su lakše mere dovoljne da se obezbedi svrha pritvaranja);
- kontrolišu zakonitost sprovođenja pritvora određenog od strane suda.

B. Izvršenje kazni

17. Izvršenje zatvorske kazne dovodi do ograničavanja osnovnog ljudskog prava: prava na slobodu.

7 Videti takođe Evropsku konvenciju o sprečavanju mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Preporuke br. R(89)12 o obrazovanju u zatvoru, br. R(93)6 u vezi sa zatvorskim i kriminološkim aspektima kontrole prenosivih bolesti uključujući AIDS i srodne zdravstvene probleme u zatvoru, br. R(97)12 o osoblju koje se bavi sprovođenjem sankcija i mera, br. R(98)7 o etičkim i organizacionim aspektima zdravstvene zaštite u zatvoru, br. R(99)22 o prenatrpanosti zatvora i povećanju zatvorske populacije, Rec(2003)22 o uslovnom otpustu i Rec(2003)23 o postupanju zatvorske uprave prema osuđenim licima koja izdržavaju doživotnu kaznu i druge dugoročne kazne.

8 Videti naročito Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966.), Standardna minimalna pravila za postupanje sa zatvoreniciima (1995.), Smernice o ulozi tužilaca (1990.), Pravila Ujedinjenih nacija za zaštitu maloletnika lišenih slobode (1990.).

9 Videti naročito Standarde profesionalne odgovornosti i izjave o osnovnim pravima i dužnostima tužilaca, usvojene od strane Međunarodnog udruženja tužilaca 2005. godine.

18. Ova posledica opravdava preduzimanje mera, uključujući i od strane državnih tužilaca kada isti imaju takvu ulogu, kako bi:

- kazna izrečena pravosnažnom presudom nezavisnog i nepristrasnog suda bila izvršena pre nastupanja zastarelosti;
- priroda i/ili dužina kazne bile precizno određene u skladu sa donetom odlukom;
- osuđeno lice bilo upoznato sa osnovom i uslovima izrečene kazne.

19. Pre izvršenja kazne, bitno je da organ koji je nezavisan od zatvorske uprave osigura zakonitost izvršenja.

20. Organi nadležni za izvršenje moraju:

- naročito utvrditi da su ispunjeni zakonski uslovi koji su potrebni za izvršenje kazne i da se kazna izvršava na način koji osigurava poštovanje ljudskog dostojanstvo datog lica. Osim ako se pojave vanredne okolnosti (rizik od bekstva ili bezbednosni razlozi) oni moraju obezbediti davanje blagovremenih odgovora na sva pitanja zatvorenika, njegovih/njenih branilaca ili zatvorske uprave koja se tiču izvršenja kazne i moraju obezbediti svaki dokument kojim se obrazlaže njegov/njen položaj;
- procesuirati i predati nadležnom organu, bez ikakvog odlaganja, svaki akt koji može uticati na izvršenje kazne (molba za pomilovanje, zahtev za puštanje na slobodu).

21. Zavisno od nacionalnog pravnog sistema, javni tužioci mogu imati značajnu ulogu u postupku uslovnog otpuštanja učinilaca, kao i u procesu njihove reintegracije u društvo.

C. Režim zatvaranja

22. Iako evropska zatvorska pravila ne preciziraju ulogu i položaj javnih tužilaca, niti bilo kojeg drugog kontrolnog organa u kontekstu zatvaranja, javni tužioci, ukoliko imaju takvu ulogu, moraju strogo nadzirati izvršavanje nacionalnih zakona kojim se sprovode ova Pravila. Veoma je bitno da oni u skladu sa svojim nadležnostima obezbede potpunu i delotvornu zaštitu prava pritvorenih lica, odnosno lica na izdržavanju kazne zatvora, kako bi se omogućila dosledno poštovanje ljudskih prava i sloboda u zatvorima.

23. Tokom pritvora, odnosno izdržavanja kazne zatvora moraju se poštovati dostojanstvo lica lišenih slobode i ograničiti negativni efekti izdržavanja kazne zatvora, uz istovremenu zaštitu društva.

24. Ukoliko javni tužioci imaju odgovornosti da nadziru poštovanje zakonskih propisa u zatvorskim objektima, oni bi trebalo da budu ovlašćeni da:

- redovno kontrolišu zatvorske ustanove u bilo koje vreme,
- imaju pristup i zadržavaju dokumenta, spise, pisane naloge i druge odluke uprave zatvora,
- slobodno se sastaju sa licima lišenim slobode bez prisustva drugih osoba,
- zahtevaju odgovarajuća objašnjenja od zaposlenih u određenoj zatvorskoj ustanovi,
- proveravaju zakonitost procedura i odluka koje donose obrazovna tela u vezi sa institucionalnom zaštitom ili zaštitnim obrazovanjem, ili naredbe i odluke zatvorskih službi u odnosu na pritvor ili kaznu,
- obezbede poštovanje važećih zakonskih pravila u odnosu na pritvor, odnosno izdržavanje kazne zatvora;
- preduzmu potrebne mere za hitno puštanje iz pritvora, ukoliko se osoba nalazi u pritvoru bez odluke.

25. U slučaju bilo kakvog kršenja pravnih propisa u toku pritvora, odnosno izdržavanja kazne zatvora, javni tužioci, ukoliko su za to nadležni, treba da zahtevaju strogo poštovanje važećih zakonskih odredbi, bez obzira na činjenicu što to može dovesti do dodatnih troškova. Kada je to primereno, javni tužioci mogu inicirati disciplinski ili krivični postupak protiv odgovornih lica iz reda zatvorskog osoblja.

D. Reagovanje na protivpravna dela počinjena u zatvoru (krivična i disciplinska pitanja)

26. KVET podseća da su javni tužioci „državni organi koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primenu zakona u slučajevima kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija, uzimajući u obzir kako prava pojedinca, tako i potrebnu delotvornost sistema krivičnog pravosuđa”.¹⁰ Države treba da preduzmu odgovarajuće mere kako bi se obezbedilo da javni tužioci mogu da izvršavaju svoje dužnosti na svim mestima u kojima se nalaze lica kojima je sloboda ograničena.

27. Lica koja su lišena slobode žive u specifičnim odnosima podređenosti i ranjivosti. Zbog te situacije, veoma je važno da mesta u kojima se nalaze lica kojima je ograničena sloboda budu zaštićena od kršenja krivičnog zakona i osnovnih pravila o ljudskim pravima i slobodama.

10 Videti stav 1 Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravosudnom sistemu.

28. Kao instrument za prevenciju vršenja krivičnih dela u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, sva krivična dela učinjena na ovim mestima treba da budu predmet posebne pažnje.

29. U javnom je interesu da javni tužioci, kada imaju takva ovlašćenja, pokrenu odgovarajuću istragu ukoliko dođe do izvršenja protivpravnog dela, posebno u slučajevima korupcije ili neopravdanog pritiska na pritvorena lica ili u slučajevima kršenja ljudskih prava od strane zatvorskog osoblja.

30. U svim slučajevima kršenja zakona u zavodima za izvršenje, države članice treba da preduzmu odgovarajuće mere kako bi obezbijedile da istražni organi dobiju sve informacije koje su im potrebne u cilju vođenja ili nadgledanja istrage ili radi donošenja odluke o pokretanju ili nastavku krivičnog gonjenja pred sudom.

E. Zatvorska uprava

31. U državama u kojima javni tužioci imaju ulogu u zatvorskim pitanjima, isti bi trebalo da:

- imaju u vidu akta Saveta Evrope uključujući preporuke Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), posebno u odnosu na uslove u pritvoru, odnosno prilikom izdržavanja kazne zatvora.¹¹ Uvek kada javni tužilac uoči nepoštovanje ovih preporuka, može to pitanje izneti pred nadležne organe. Ukoliko je potrebno, vrhovni javni tužilac može, na primer, u toku predstavljanja godišnjeg izveštaja o radu u skupštini, ili nekom drugom prilikom, predložiti odgovarajuće mere kako bi se obezbedila usklađenost sa ovim preporukama;
- obezbede vladavinu prava sa dva različita stanovišta. S jedne strane, osigurati poštovanje prava pritvorenih lica, odnosno lica na izdržavanju kazne zatvora, tako da se tokom svog posebnog položaja ne suočavaju sa više štetnih posledica nego što je to propisano zakonom; s druge strane, treba da obezbede zaštitu društva obezbeđujući da se kazna izvršava u potpunosti u skladu sa zakonom;
- obezbede delotvornu zaštitu obzirom da imaju pristup mestima u kojima se nalaze pritvorena lica i da ih mogu redovno posećivati, kao i da hitno postupe, pri čemu na raspolaganju moraju imati odgovarajuća sredstva i posebno iskustvo.

11 U skladu sa Preporukom Rec(2006)2 (stav 4), „Zatvorski uslovi kojima se krše ljudska prava se ne mogu pravdati nedostatkom resursa“. U skladu sa politikom i praksama koje proističu iz Preporuke, delo kojim se ozbiljno krši zakon je neprihvatljivo. Ako se uoče takva kršenja zakona, u skladu sa stavovima 92 i 93 ove Preporuke, treba preduzeti radnje kako bi se ista zaustavila (kroz tužilačke kontrole).

Zaključci

32. Bez obzira na to kakav sistem postoji u državama članicama Saveta Evrope, poštovanje ljudskih prava u pritvorskim jedinicama, odnosno izdržavanje kazne zatvora, treba da bude suštinska briga javnih tužilaca, koji treba da obezbede poštovanje zakona i osnovnih načela sadržanih u Evropskoj konvenciji.

33. KVET je zapazilo da u nekoliko država javni tužioci imaju značajnu ulogu u izvršavanju kazni, kao i u kontroli zakonitosti pritvaranja, odnosno izdržavanja kazne zatvora i uslova života pritvorenika, odnosno lica na izdržavanju kazne zatvora. Međutim, u drugim državama tužioci nemaju nikakva ovlašćenja u odnosu na zatvorska pitanja, već je ova uloga poverena drugim organima koji bi trebalo da su uvek u mogućnosti da štite ljudska prava.

34. KVET smatra da je potrebno da zatvorske ustanove imaju na raspolaganju dovoljno resursa, materijalnih i ljudskih, u cilju obezbeđenja adekvatnih pritvorskih uslova, odnosno uslova izdržavanja kazne zatvora, kao i povoljnih uslova za resocijalizaciju učinilaca.

35. Sledeći zaključci su doneti u odnosu na države u kojima tužioci imaju ulogu u vezi sa zatvorskim pitanjima:

- a. javni tužioci koji imaju nadležnost u ovoj oblasti moraju imati na raspolaganju potrebne finansijske i ljudske resurse kako bi mogli adekvatno ispunjavati svoje dužnosti;
- b. u zavisnosti od obima rada, preporučuje se tužilačkim organima da u okviru svojih organizacionih struktura uspostave specijalizovane jedinice koje bi se posebno bavile pitanjima vezanim za zatvorsku upravu;
- c. kada je to primereno, treba izdati smernice koje sadrže sažeti prikaz najboljih praksi i preporuka koje imaju za cilj da usklade, u okviru svakog sistema, opšte i pojedinačne pristupe aktivnostima tužilaca vezanim za pitanja zatvorske uprave;
- d. države članice ili tužilački organi treba da uvedu posebne obuke za tužioce koji su angažovani na aktivnostima u vezi sa zatvorskom upravom;
- e. u izvršavanju svojih dužnosti, javni tužioci treba da uspostave i razviju, kada je to primereno, saradnju ili kontakte sa zaštitnikom građana ili institucijama sličnim zaštitniku građana, organima zaduženim za rehabilitaciju i reintegraciju, kao i sa predstavnicima civilnog društva, uključujući nevladine organizacije.

36. KVET smatra da svi nadležni organi, uključujući javne tužioce, treba da preduzmu sve potrebne mere kako bi se poboljšao položaj pritvorenih lica, odnosno lica na izdržavanju kazne zatvora, kao i mogućnosti za njihovu reintegraciju u društvo.

37. Države članice treba da propišu da odgovarajući organi koji su nadležni za izvršenje kazni moraju osigurati ispunjenje svih zakonskih uslova u odnosu na izvršenje kazni, uz istovremeno potpuno poštovanje ljudskog dostojanstva i obezbeđivanje nadzora nad pravima i uslovima u kojima se nalaze pritvorena lica, odnosno lica na izdržavanju kazne zatvora.

38. Države članice moraju obezbediti vođenje odgovarajućih istraga u vezi sa navodima o izvršenju protivpravnih dela kojima se krše zakonske odredbe tokom trajanja pritvora, odnosno izdržavanja kazne zatvora.

PRILOG

Opis različitih pravnih sistema i različitih nadležnosti javnih tužilaca u vezi sa zatvorskim pitanjima (analiza odgovora na upitnik)

1. U skoro polovini od 25 država članica koje su odgovorile na upitnik, nadzor nad zatvorskim ustanovama je jedna od funkcija tužilačkih organa. Istovremeno, u mnogim državama ovlašćenja tužilaca su ograničena jedino na zaštitu prava lica lišenih slobode.

2. Sfera nadležnosti javnih tužilaca u ovoj oblasti se znatno razlikuje od države do države; počev od sveobuhvatnog nadzora nad zatvorskim ustanovama, do toga da nemaju nikakva kontrolna ovlašćenja u vezi lišavanja slobode ili pritvora, odnosno izdržavanja kazne zatvora. Imajući ovo u vidu, države članice se mogu podijeliti u tri grupe:

- 1) one u kojima tužilački organi vrše nadzor nad zatvorskim ustanovama;
- 2) one u kojim javni tužioci imaju ograničena ovlašćenja da kontrolišu mesta u kojima se nalaze lica lišena slobode ili lica koja su u pritvoru, odnosno na izdržavanju kazne zatvora;
- 3) one u kojima tužilački organi nemaju nikakva prava u pomenutoj oblasti.

3. U državama u kojima javni tužioci imaju puna ovlašćenja u pogledu nadzora nad izvršavanjem zakona od strane uprava zatvorskih ustanova i mesta za pritvor, zadržavanje ili lišenje slobode, i drugih tela za izvršenje kazni i prinudnih mera, oni takođe nadgledaju poštovanje prava i obaveza svih pritvorenih, zadržanih i osuđenih lica, kao i lica koja su podvrgnuta prinudnim merama.

4. U cilju otkrivanja i zaustavljanja kršenja ljudskih prava lica koja se nalaze na izdržavanju kazne u vidu lišenja slobode ili su u pritvoru, javni tužioci u nekim zemljama imaju prilično široka ovlašćenja: da nezavisno kontrolišu zatvorske ustanove; da zahtevaju od uprave zatvora da stvore uslove koji će obezbediti poštovanje ljudskih prava lica koja se nalaze u pritvoru, osuđenih lica ili lica podvrgnutih prinudnim merama; da proveravaju usaglašenost naredbi, pravilnika i odluka zatvorske uprave sa domaćim pravom.

5. Shodno zakonodavstvu nekih država članica, javni tužioci imaju obavezu da vrše redovnu kontrolu zatvorskih ustanova. Učestalost tih kontrola se razlikuje od države do države, i kreće se od dnevnih poseta do poseta koje se vrše jednom u tri meseca. U nekim zemljama nije predviđen broj kontrola, već se samo preporučuje javnim tužiocima da ih vrše. Nakon izvršenih kontrola sačinjava se izveštaj, kratki zvanični izveštaj (izjava) ili se podnosi zahtev (podnesak) u vezi sa utvrđenim kršenjima direktoru kontrolisane institucije i, ukoliko je to potrebno, relevantnom nadležnom organu.

6. U mnogim zemljama, glavni način da se obezbedi zakonitost jeste dodeljivanje prava javnom tužiocu da može da poseti u bilo koje vreme mesta u kojima se nalaze lica lišena slobode ili pritvorena lica, odnosno lica na izdržavanju kazne zatvora. Tokom tih poseta, javni tužioci imaju mogućnost da se upoznaju sa dokumentacijom, da provere uslove u pritvorskim jedinicama, odnosno na izdržavanju kazne zatvora, kao i da vode slobodne i poverljive razgovore sa osuđenim licima.

7. U većini država učestalost provera zatvorskih uslova je definisana zakonom i u različitim državama se kreće od nedeljnih kontrola do planiranih poseta četiri puta godišnje. U drugim državama, javni tužioci imaju obavezu da se redovno sastaju sa osuđenim licima. U isto vreme, žalba osuđenog lica ili pritvorenika o uslovima u zatvoru/pritvoru u većini država se smatra razlogom za pokretanje ad hoc provere zatvorske ustanove o kojoj je reč. U trećoj grupi država, razlog posete jeste zahtev ili izjava osuđenih lica. Predstavke koje osuđenici podnose javnim tužiocima se mogu odnositi na tvrdnje o kršenju ljudskih prava, ali zahtevi mogu biti i drugačije prirode, na primer, premeštaj osuđenih lica u drugu ustanovu kako bi se osigurala njihova bezbednost.

8. U državama u kojima tužioci imaju ograničena ovlašćenja u pogledu kontrole zatvorskih ustanova, nije isključena mogućnost saradnje osuđenog lica i državnog tužioca. U tim državama, inicijator takvih predstavi je često osuđeno lice ili lice koje se nalazi u pritvoru; oni iznose tvrdnje o okrutnom postupanju ili bilo kojem drugom kršenju ljudskih prava javnom tužiocu. Po pravilu, iako

ovi sastanci nisu regulisani zakonom, ovo ne isključuje pravo javnog tužioca da komunicira sa osuđenim licem u poverenju, ukoliko je to potrebno.

9. Nakon utvrđivanja činjeničnog stanja u pogledu kršenja ljudskih prava, uglavnom u svim državama u kojima tužilački organi vrše nadzor nad mestima lišenja slobode ili zadržavanja, javni tužioci mogu zahtevati objašnjenja od službenika, obustaviti izvršenje nezakonitih naredbi ili odluka uprave, poništiti sankcije koje su primenjene prema pritvorenim licima uz kršenje zakona. U mnogim državama u kojima tužilački organi imaju široka ovlašćenja, javni tužioci imaju pravo da odmah oslobode sva lica koja se bez zakonskih razloga drže u ustanovama u kojima se izvršavaju kazne ili koja su zadržana ili pritvorena u suprotnosti sa zakonom.

10. Kršenje ljudskih prava tokom izdržavanja kazne ili tokom pritvora opravdava intervenciju javnog tužioca da takvo kršenje spreči. Priroda i delotvornost reagovanja javnih tužilaca na odluke zatvorske uprave se razlikuju od države do države. U mnogim državama, kršenje ljudskih prava na mestima u kojima nalaze lica lišene slobode ili pritvorena lica, odnosno lica na izdržavanju kazne zatvora daje ovlašćenje javnom tužiocu da pokrene nezavisnu istragu i da na osnovu rezultata te istrage donese odluku o vođenju disciplinskog, upravnog ili krivičnog postupka protiv odgovornog službenika. Treba napomenuti da je mogućnost reagovanja na slučajeve kršenja ljudskih prava u zatvorskim ustanovama dodeljena javnim tužiocima i u onim državama u kojima oni nemaju pravo sveobuhvatnog nadzora nad mestima u kojima se nalaze lica lišena slobode ili pritvorena lica, odnosno lica na izdržavanju kazne zatvora.

11. U većini država, tužioci nisu ovlašćeni da samostalno pokrenu disciplinski postupak protiv odgovornog službenika. Kada se tokom istrage otkriju elementi disciplinskog prekršaja, javni tužioci se mogu obratiti nadležnim državnim organima koji su ovlašćeni da izriču sankcije službenicima koji rade na mestima u kojima se nalaze lica lišena slobode ili pritvorena lica. Samo u nekim državama javni tužioci imaju pravo da pokreću postupak protiv lica koja treba da snose disciplinsku odgovornost.

12. Javni tužioci imaju znatno šira ovlašćenja kada se u zatvorskim ustanovama otkriju radnje koje podležu krivičnoj odgovornosti. U takvim situacijama, javni tužioci imaju pravo da pokrenu krivični postupak i da vode nezavisnu istragu. U slučajevima iznenadne smrti, krivičnih dela izvršenih protiv osuđenih lica ili krivičnih dela izvršenih od strane osuđenih lica protiv drugih osuđenih lica ili protiv osoblja zatvora, javni tužioci moraju reagovati. U većini država zakonom je propisano ovlašćenje javnih tužilaca da vode nezavisnu istragu ili da prenesu

krivični predmet u nadležnost istražnim telima, uz zadržavanje prava da kontrolišu sprovođenje istrage.

13. Kada se utvrdi da postoji kršenje ljudskih prava osuđenih lica ili pritvorenih lica od strane uprave ustanove, u nekim zemljama to predstavlja osnov da javni tužilac podnese tužbu za naknadu štete u parničnom postupku.

14. U državama u kojima tužilački organi imaju pravo da nadziru rad zatvorskih ustanova, javni tužioci imaju značajnu ulogu u kontroli usklađenosti uslova u zatvorima sa međunarodnim standardima i preporukama Saveta Evrope.

15. U nekim državama, javni tužioci imaju dodatna ovlašćenja, na primer, da donesu odluku o računanju zatvorske kazne; da učestvuju u postupku odlučivanja o premeštanju osuđenog lica u drugu ustanovu; da uvode ograničenja uslova života osuđenih lica radi njihove bezbednosti; da odlučuju da li osuđena lica mogu da napuste zatvorsku ustanovu u hitnim slučajevima; da pozovu određene lekare ako je potrebno pregledati lice koje je lišeno slobode ili pritvoreno, odnosno lice koje se nalazi na izdržavanju kazne zatvora. U velikom broju država u kojima javni tužioci imaju ograničena ovlašćenja u delu kontrole zatvorskih ustanova, javni tužioci imaju pravo da istražuju sva pitanja kako bi utvrdili uslove postupanja prema zadržanim licima, uključujući nivo izolacije, ograničenje kontakata i sredstava komunikacije.

16. U nekoliko država, ovlašćenja javnih tužilaca da kontrolišu zatvorske ustanove se odnose samo na mesta u kojima se nalaze pritvorenici i zadržana lica. U takvim slučajevima javni tužioci imaju ovlašćenja da kontrolišu spise koji potvrđuju zakonitost pritvora, da posećuju pomenute ustanove u bilo koje vrijeme, da slobodno razgovaraju sa pritvorenim licima. Takođe, u nekim državama, javni tužioci imaju pravo da donose odluke o hapšenju i pritvaranju, kao i da učestvuju u odlučivanju o opravdanosti primene specijalnih mera prema licima koja su pod rizikom tokom pritvora zbog njihove pripadnosti kriminalnim grupama.

17. U većini država, dok kontrolišu zakonitost zatvaranja neke osobe, javni tužioci su nezavisni od ostalih državnih organa. Ipak, u skoro svim državama, tužilačka organizacija je jedinstven organ i svi tužioci su prilikom obavljanja svojih dužnosti podređeni vrhovnom javnom tužiocu.

18. Neka tužilaštva učestvuju i u postupku odlučivanja o pomilovanju. Veoma često tokom ovog postupka javni tužioci daju svoje mišljenje o celishodnosti pomilovanja osuđenih lica. U nekim državama ovlašćenja tužilaca takođe uključuju i nadzor nad zakonitošću izvršenja odluka o amnestiji i pomilovanju.

19. Veliki značaj se pridaje aktivnostima tužilačkih organa u delu donošenja odluka o uslovnom otpustu osuđenih lica iz zatvora. U takvim slučajevima se, po pravilu, ovlašćenja tužilaštava ne svode samo na zahtev (molbu) za uslovni otpust i pripremu izjave za sud o mogućnostima uslovnog otpusta. U nekim državama javni tužioci mogu učestvovati u radu sednica posebnih komisija i sudskim raspravama o uslovnom otpustu, kao i kontrolisati zakonitost uslovnog otpusta.

20. U mnogim državama, tužilaštva imaju pravo žalbe protiv odluka koje su donete u vezi sa izvršenjem kazne (osude). Tokom ispitivanja takvih predmeta javni tužioci imaju pravo da učestvuju u sudskim postupcima, uz mogućnost podnošenja dokumentacije, zahteva itd.

21. U nekim državama, tužilački organi su u kontaktu sa državnim telima koja nadgledaju i kontrolišu poštovanje ljudskih prava na mestima u kojima se nalaze lica lišena slobode. U mnogim zemljama, zakonom je regulisano pitanje saradnje predstavnika tužilačkih organa sa ombudsmanom (za zaštitu ljudskih prava). U većini zemalja ova saradnja ima dve dimenzije: prvo, informacije koje su sadržane u izveštajima zaštitnika građana mogu poslužiti kao osnov za vršenje tužilačkih kontrola, i drugo, rezultati tužilačkog rada u okviru njihovih napora da otklone kršenja ljudskih prava na mestima u kojima se nalaze lica lišena slobode se podnose zaštitniku građana.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 7 (2012) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o upravljanju resursima za potrebe javnih tužilaštava usvojeno od strane KVET-a na 7. plenarnoj sednici (Strazbur, 26.-27. novembar 2012.)

UVOD

1. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je osnovano 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju davanja mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilacku organizaciju i unapređenja delotvornog sprovođenja Rec(2000) 19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.

2. Komitet ministra je pozvao KVET da u 2012. godini usvoji Mišljenje o upravljanju resursima za potrebe javnih tužilaštava i podnese ga Komitetu na razmatranje.¹

3. KVET je izradilo ovo Mišljenje na osnovu odgovora na upitnik dobijenih od 30 država članica.² Prema ovim odgovorima, čini se da nivo finansijske autonomije ima uticaj na instrumente koje su na raspolaganju javnim tužilaštvima za upravljanje njihovim resursima. Nadležnost za utvrđivanje budžeta je u većini slučajeva podeljena između javnih tužilaštava i ministarstva pravde; često je neposredno uključeno i ministarstvo finansija. Približno polovina država ukazuje na činjenicu da se budžetima javnih tužilaštava upravlja sistemom upravljanja na osnovu rezultata, koji podrazumeva ciljeve kao što su efikasnost i produktivnost.

4. Pored toga, značajan broj država je ukazao na to da se budžeti opredeljeni za javna tužilaštva smatraju nedovoljnim, čemu doprinosi i postojeća ekonomska

1 1127. Sednica zamenika ministara (23. novembar 2011.).

2 Videti odgovore država članica na upitnik na KVET-ovoj internet stranici (www.coe.int/ccpe) pod "Preliminarni rad – priprema VII Mišljenja KVET-a".

kriza. Postojeća ekonomska situacija predstavlja izazov za efikasnost pravosuđa; međutim, ona takođe može predstavljati priliku za uvođenje promena u načinima na koje se upravlja tužilačkim resursima. U svakom slučaju, javna tužilaštva treba da imaju u vidu potrebu da se raspoloživi resursi koriste na najefikasniji način.

A. Referentni akti

5. KVET naglašava značaj Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija) i prakse Evropskog suda za ljudska prava (Sud).³

6. KVET je uzelo u obzir i Preporuku Rec(2000) 19, a naročito deo koji se odnosi na garancije javnim tužilaštvima za obavljanje njihove funkcije. Takođe je uzelo u obzir relevantne zaključke i preporuke sadržane u prethodnom Mišljenju broj 3 (2008) o "Ulozi javnih tužilaštava izvan krivično-pravnog sistema" i broj 4 (2009) o odnosima između sudija i javnih tužilaca u demokratskom društvu.

7. KVET je takođe uzelo u obzir i Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca - Smernice iz Budimpešte⁴; Mišljenje broj 2 (2001) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) o finansiranju i upravljanju sudovima u vezi sa efikasnošću pravosuđa i članom 6 EKLJP, kao i Izveštaj Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) pod nazivom „Evropski pravosudni sistemi: izdanje 2010"⁵ i Izveštaj Venecijanske komisije o evropskim standardima koji se odnose na nezavisnost pravosudnog sistema - Drugi deo: Javno tužilaštvo.⁶

8. Konačno, KVET je takođe uzelo u obzir i akta usvojena od strane nekih međunarodnih organizacija, kao što su Ujedinjene nacije i Međunarodno udruženje tužilaca, kao i Završni dokument V plenarne sednice Mreže javnih tužilaca ili ekvivalentnih institucija pri vrhovnim sudovima država članica Evropske unije, usvojen u Budimpešti 26. maja 2012. godine.⁷

B. Predmet i svrha ovog Mišljenja

9. Ovo Mišljenje se odnosi na obavljanje svih funkcija koje su poverene javnim tužilaštvima u skladu sa zakonom. Načela i odredbe ovog Mišljenja se shodno

3 Videti naročito Broniowski protiv Poljske (22. jun 2004.), §183.

4 Usvojene na VI konferenciji vrhovnih javnih tužilaca Evrope u Budimpešti u maju 2005

5 Videti internet stranicu CEPEJ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

6 Usvojen na 85. Plenarnoj sednici Venecijanske komisije (17.-18. decembar 2010. godine).

7 http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/OP_7_Ref_doc_Network_pros_gen_en.asp

primenjuju u sistemima u kojima javna tužilaštva imaju ovlašćenja i izvan sistema krivičnog pravosuđa.⁸ Javna tužilaštva imaju ključnu ulogu u nacionalnim pravosudnim sistemima i obezbeđuju poštovanje ljudskih prava, uključujući i poštovanje ljudskih prava u pritvorskim, odnosno zatvorskim jedinicima. Posebno treba istaći da, kao organ nadležan za praćenje primene zakona i krivično gonjenje, javno tužilaštvo mora odgovoriti na društvenu potrebu borbe protiv domaćeg i međunarodnog kriminala.

10. U sadašnjem trenutku javna tužilaštva se suočavaju sa porastom stope kriminaliteta, što dovodi do povećanja osećaja nesigurnosti. Zbog ozbiljne opasnosti koju predstavlja po društvo, porast organizovanog kriminala, uključujući akte terorizma, trgovinu drogom i visokotehnološki kriminal, zahteva povećanu efikasnost tužilačkih aktivnosti i pojačanu zaštitu ljudskih prava i javnih interesa.

11. Bez obzira na činjenicu da se ovlašćenja javnih tužilaštava da samostalno upravljaju svojim budžetima i resursima razlikuju od države do države, samostalnost upravljanja predstavlja jednu od garantija njihove nezavisnosti i efikasnosti. Stoga je neophodno upravljanje prepustiti profesionalcima i detaljno urediti načela koja se odnose na upravljanje resursima, posebno finansijskim.

12. Ovo Mišljenje ima za cilj da detaljno izloži preporuke koje će omogućiti da se identifikuju potrebe i da se sredstava za potrebe javnih tužilaštava opredele i koriste na najefikasniji mogući način.

POTREBE JAVNIH TUŽILAŠTAVA

A Priprema budžeta

13. Budžet javnog tužilaštva treba da bude prepoznat kao poseban razdeo u okviru državnog budžeta. Važno je obezbediti da postupci za utvrđivanje budžeta za javna tužilaštva i za opredeljivanje dodatnih finansijskih sredstava za njih budu uređeni zakonom o budžetu ili drugim finansijskim propisima. Uprkos činjenici da se opredeljivanje sredstava javnim tužilaštvima smatra političkom odlukom, zakonodavni i izvršni organ ne bi trebalo da budu u mogućnosti da izvrše neprimeren uticaj javno tužilaštvo kada odlučuju o njegovom budžetu. Odluka o dodeli sredstava javnom tužilaštvu mora se doneti strogo u skladu sa načelom njegove nezavisnosti, i treba da obezbedi neophodne predušlove za ostvarivanje njegove misije.

8 Videti Preporuku CM/Rec(2012)11 Komiteta Ministara državama članicama o ulozi javnih tužilaca izvan sistema krivičnog pravosuđa.

14. Javna tužilaštva treba da učestvuju u izradi svog budžeta zajedno sa predstavnicima izvršne vlasti. U zemljama u kojima pravni sistemi to dozvoljavaju, pravo javnog tužilaštva da se neposredni obrati skupštini radi iznošenja mišljenja koje se odnosi na njegove potrebe može biti jedan od načina za aktivno učešće u postupku izrade sopstvenog budžeta. U svakom slučaju, tokom postupka za usvajanje budžeta javnog tužilaštva u skupštini treba omogućiti da se uzme u obzir mišljenje javnog tužilaštva.

15. Kako bi se obezbedilo da skupština (ili drugi nadležni državni organ) opredele dovoljna sredstva, procenjeni troškovi se moraju izračunati unapred. To podrazumeva postojanje pouzdanih shema budžetskog planiranja, kako u pogledu operativnih, tako i u pogledu investicionih budžeta. Statistički podaci o krivičnim delima i iz drugih relevantnih oblasti iz prethodnih godina, kao i održivi trendovi i aktivnosti javnog tužilaštva, a naročito planirani i tekući projekti, mogu poslužiti kao osnova za izradu ukupnog minimalnog budžeta za godinu ili predstojeći period. Upravljanje zasnovano na rezultatima nudi niz korisnih instrumenata za utvrđivanje budžeta za budući period.

16. U svakom slučaju, bitno je da odgovornost za sve administrativne odluke koje se odnose na opredeljivanje resursa, a koje neposredno uticu na aktivnosti javnih tužilaštva, snose javna tužilaštva.

17. Upravljanje budžetskim sredstvima treba da sprovodi samo javno tužilaštvo, na efikasan i odgovoran način, u skladu sa načelima dobrog upravljanja. Stoga, između ostalog, treba organizovati i odgovarajuću obuku tužilaca o toj temi. Javna tužilaštva takođe treba da imaju na raspolaganju, ako je to primere-no, specijalizovani kadar sa iskustvom u finansijama, reviziji i upravljanju, kako bi se ove funkcije izvršavala i obezbedila adekvatna upotreba sredstava. Javna tužilaštva treba da budu upoznata sa mogućnošću da se oslone na takav specijalizovan kadar i da imaju na raspolaganju sredstva koja su im za to potrebna. Ona treba da imaju poslednju reč i odgovornost u odnosu na ključne odluke.

18. Budžet javnih tužilaštava treba da omogući brze reakcije na nepredviđene događaje i situacije.

B. Potrebe javnih tužilaštava

19. Brzi razvoj novih tehnologija, međunarodna integracije i globalizacija, širenje međunarodne trgovine i protoka podataka doveli su do novih izazova u oblasti krivičnog prava, kao i sve veće složenosti određenih vrsta krivičnih dela. Ovakva realnost je omogućila nove načine izvršenja krivičnih dela, što

podrazumeva potrebu za saradnjom, uključujući i saradnju na međunarodnom nivou, radi njihovog otkrivanja i krivičnog gonjenja. Potrebna je i posebna obuka koja će se odnositi na način suočavanja sa pretnjama koje sa sobom nose navedene pojave.

20. U vreme ekonomske krize, kada siromaštvo i nejednakost mogu izazvati povećane socijalne nemire i kriminal i učiniti da različite prevare i nepravde učinjene od strane onih koji krše zakon budu još nepodnošljivije čitavoj populaciji, sredstva opredeljena za javno tužilaštvo bi trebalo zadržati na istom nivou ili po mogućnosti povećati, kako bi se javnim tužiocima omogućilo da budu čuvari javnog interesa, ljudskih prava i osnovnih sloboda.

21. Postoji sve veća potreba za ljudskim resursima u javnim tužilaštvima, kao i za neophodnim materijalnim i budžetskim sredstvima za obavljanje tužilačkih zadataka. Uzimajući u obzir činjenicu da u velikom broju zemalja tužioci takođe obavljaju zadatke izvan sistema krivičnog pravosuđa, uključujući zadatke kojima se ublažavaju socijalni i ekološki problemi,⁹ ova potreba postaje sve očiglednija.

22. Prilikom obavljanja svojih funkcija u okviru krivičnog pravosuđa ili izvan nega, tužioci treba da budu pod odgovarajućim merama koje se odnose na njihovu bezbednost. U tu svrhu, države članice moraju obezbediti da tužioci i, ukoliko je to potrebno, članovi njihovih porodica, budu fizički zaštićeni kada je ugrožena njihova lična bezbednost zbog ispravnog obavljanja njihovih profesionalnih dužnosti.¹⁰

23. Učešće tužilaca u međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima je sve skuplje. Kako bi se obezbedilo da se ova funkcija obavlja brzo i efikasno, potrebno je koristiti moderne tehnologije (kao što su videokonferencije i enkripcija); potrebna su dodatna sredstva i ljudski resursi, na primer, za izradu međunarodnih konvencija, upućivanje službenika za vezu (naročito tužilaca) u nacionalne ambasade u stranim državama, finansiranje zajedničkih istražnih timova i učešće u relevantnim telima za koordinaciju.¹¹

9 Videti Rezoluciju (77)28 Komiteta ministara Saveta Evrope o doprinosu krivičnog prava zaštititi životne sredine.

10 Videti naročito Deklaraciju o minimalnim standardima u vezi sa bezbednošću i zaštitom javnih tužilaca i njihovih porodica, koju je usvojila Međunarodna asocijacija tužilaca u martu 2008. godine.

11 Na primer, Evropska jedinica za pravosudnu saradnju, Evropska pravosudna mreža, Mreža javnih tužilaca ili ekvivalentnih institucija pri vrhovnim sudovima država članica Evropske unije, Konsultativni forum vrhovnih javnih tužilaca, Konsultativno veće evropskih tužilaca i Koordinacioni savet vrhovnih tužilaca Komonvelta nezavisnih država ili druge mreže tužilaca koje se svakodnevno osnivaju.

24. Zbog važnosti zaštite ljudskih prava u mestima gde se nalaze lica lišena slobode, treba obezbediti dovoljno resursa da javna tužilaštva vrše nadzor nad njima, u slučaju kada je javnom tužilaštvu poverena takva funkcija.

1. Obast krivičnog prava (istraga i gonjenje)

25. Odgovarajuća raspodela resursa za obavljanje tužilačkih aktivnosti je neophodan preduslov za implementaciju načela nezavisnosti tužilaca i/ili javnog tužilaštva, naročito u oblasti krivičnog prava.

26. Finansijska nezavisnost javnog tužilaštva ima za cilj da garantuje pravičnost krivičnog gonjenja, delotvornu zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u krivičnom postupku u celini, i, konačno, odgovarajuće sprovođenje krivične pravde.

27. Upravljanje finansijskim resursima za potrebe tekućih istraga se značajno razlikuje od države do države. Raznolikost postoji i u pogledu uloge javnih tužilaštava tokom istrage: u nekim državama, javna tužilaštva imaju određena ili puna ovlašćenja u istrazi, u drugim državama nemaju ovlašćenja u istrazi, ali mogu ili ne moraju imati pravo da izdaju naredbe istražnim organima da sprovedu istražne ili druge procesne radnje, čak i ako nemaju ovlašćenja u istrazi.

28. Troškove takvih istražnih ili drugih procesnih radnji, obično predujme istražni organi koji ih zapravo i sprovode. U mnogim državama članicama, javni tužioci se često suočavaju sa problemom da istražni organi - s obzirom na njihove male budžete - nisu u mogućnosti ili se uzdržavaju od izvršenja istražnih ili drugih procesnih radnji. Ovaj problem naročito je vidljiv u slučajevima kada istraga stvara dodatne troškove, kao što su troškovi nekih veštačenja (npr. homogenetska veštačenja, ekonomska veštačenja), DNK analize ili troškovi specijalnih istražnih tehnika.

29. Države članice treba da opredele dovoljno sredstava za sve istrage čije sprovođenje su naložili tužioci. Ovakav pristup bi značajno doprineo da se istrage okončaju i da nema nedostataka u krivičnom postupku koji mogu ometati sprovođenje pravde.

30. Stoga, države članice u kojima je sprovođenje istraga jedna od funkcija poverenih javnim tužilaštvima, treba da:

- javnim tužiocima obezbede neposredan i nesmetan pristup glavnim resursima namenjenim za obavljanje svih radnji potrebnih za delotvornu i nepristrasnu istragu;
- omogućće im da na odgovarajući način koriste moderne tehnologije u istrazi i radi obezbeđivanja vladavine prava tokom istrage (alatke za

računarsku pretragu, forenzička oprema, elektronske baze podataka, videokonferencije i oprema za enkripciju, presretanje telekomunikacija, audio i video nadzor itd.

Ista načela treba da se primenjuju na resurse koji su tužiocima potrebni za pravilno postupanje tokom sudskih postupaka.

31. Nadalje, posebnu pažnju treba obratiti na punu isplatu i – kada je to zakonom propisano – kasniji povraćaj troškova krivičnog postupka koje su snosili različiti organi. Treba da budu uspostavljeni odgovarajući mehanizmi kako bi se osigurala takva naknada troškova. Ovaj aspekt naročito je važan za države članice i njihove pravosudne organe u vreme ekonomske krize.

32. Države članice mogu da razmotre usvajanje politika oduzimanja imovine u cilju lišavanja kriminalaca imovine stečene izvršenjem krivičnih dela, što može pomoći u krivičnom gonjenju, ali se uvek mora poštovati uloga i nezavisnost tužilaca.

33. Javna tužilaštva ne bi trebalo da budu neopravdano ograničena u upravljanju budžetskim sredstvima opredeljenim u svrhe sprovođenja istraga. Korišćenje tih sredstava treba da bude racionalno, celishodno i transparentno.

2. Izvan oblasti krivičnog prava

34. Aktivnosti koje javno tužilaštvo obavlja izvan oblasti krivičnog prava, u različitom obimu u većini država članica Saveta Evrope, ponekad zahtevaju, između ostalog, posebna veštačenja iz različitih oblasti (npr. psiholozi u slučajevima iz oblasti porodičnog prava, računovođe i finansijski stručnjaci u stečajnim predmetima, hemičari i biolozi u pitanjima u vezi sa zaštitom životne sredine itd.).

35. Zavisno od vrste i obima rada, može se pojaviti potreba za formiranjem specijalizovanih jedinica ili tužilaca u okviru javnog tužilaštva radi obavljanja aktivnosti van oblasti krivičnog prava, uopšte ili u posebnim oblastima. Specifična priroda tih aktivnosti može zahtevati posebnu obuku osoblja.

III MOGUĆA REŠENJA

A. Ljudski resursi

36. Postojeća situacija zahteva prilagođavanje potrebe za ljudskih resursima u skladu sa potrebama javnog delovanja, što može podrazumevati dovoljnu

zaradu ili odgovarajuću obuku,¹² kako početnu, tako i stalnu.

37. Uopšteno posmatrano, postoje tri različita profesionalna nivoa u modernim javnim tužilaštvima:

- tužilačke funkcije obavljaju samo tužioci. U slučaju potrebe (i ako je to u skladu sa pravnim sistemom), mogu se angažovati pravni stručnjaci za specifične potrebe;
- stručnjaci iz određenih oblasti, na primer psiholozi ili psihijatri mogu biti od ključnog značaja kada je red o predmetima maloletničke delinkvencije ili mentalno obolelih izvršilaca, ili kako bi se pomoglo žrtvama. Sociolozi i stručnjaci u oblasti statistike mogu biti veoma korisni ako postoji potreba za oslanjanjem na statističke podatke, računarski stručnjaci – u cilju istraživanja u vezi sa visokotehnološkim kriminalom, ili biolozi ili hemičari radi istraživanja ekoloških krivičnih dela, itd.
- administrativno osoblje je nezamenjiv deo javnog tužilaštva. Ovo osoblje mora biti osposobljeno da se nosi sa obimom posla koji se neizostavno povećava zajedno sa specijalizacijom i složenošću predmeta u kojima postupaju tužioci.

38. Sistem merenja radnog opterećenja tužilaca mora biti koncipiran tako da se utvrde njihove rastuće potrebe. Ovaj sistem takođe mora biti u stanju da izmeri one faktore koji utiču na izvršavanje njihovih zadataka, kako bi se ti zadaci mogli valjano obavljati.

B. Finansijska sredstva

39. Moraju se poštovati opšta načela korišćenja javnih sredstava: načelo celishodnosti, načelo delotvornosti i načelo zakonitosti. Kada je više organa uključeno u korišćenje sredstava (npr. javno tužilaštvo, policija i poreski organi), ova načela se moraju poštovati uz pažljivu koordinaciju, kako bi se izbeglo dupliranje aktivnosti i osiguralo da se sredstva koriste radi postizanja krajnjeg cilja - delotvornog sprovođenja pravde.

40. Pod uslovom da je obezbeđena njihova nezavisnost, u cilju ostvarivanja ušteda, javna tužilaštva se ohrabruju na zaključivanje ugovora sa drugim državnim organima, radi deljenja objekata i administrativnih usloga ili učešća u zajedničkim aktivnostima. Koordinacija je ključni način za izbegavanje nepotrebnog trošenja resursa i dupliranja aktivnosti – takođe i u okviru javnog tužilaštva, na primer, kada nekoliko tužilaca (mesno nadležnih) istražuje povezane činjenice.

12 Videti „Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosuđa: Deo II - Tužilaštvo

41. Usled dejstva načela zakonitosti u korišćenju javnih sredstava, finansijsko upravljanje koje javna tužilaštva nezavisno sprovode mora biti predmet kontrole od strane državnih organa kojima su poverene nadležnosti kontrole i revizije, slično sudovima.

C. Oprema i materijalni resursi

42. Javna tužilaštva se pozivaju da uvedu i koriste kompatibilne sisteme informacionih tehnologija za planiranje, praćenje i upoređivanje troškova javnih tužilaštava. To može biti praktičan i delotvoran metod za uspostavljanje ravnoteže između korišćenja sredstava i radnog opterećenja mesno nadležnih tužilaštava, stvaranja merila za upotrebu sredstava na nivou različitih tužilaštava, omogućavanja brže preraspodele sredstava po potrebi i konačno, obezbeđivanja odgovornosti u trošenju.

44. Države članice se ohrabruju da omoguće javnim tužilaštvima da koriste IT opremu u svom svakodnevnom radu, uvođenjem alatki elektronske pravde, elektronskog upravljanja predmetima i sistema elektronske razmene podataka sa organima za primenu prava sa kojima su tužioci u kontaktu kada obavljaju svoje zadatke. To bi omogućilo da se obezbedi efikasnije upravljanje predmetima, uz skraćivanje dužine postupka i garantovanje premene mera zaštite podataka i poverljivosti.

44. Od država članica se takođe zahteva da podrže potrebu javnih tužilaštava da imaju svoje internet stranice i da imaju odgovarajuće prostorije u kojima se može primati javnost, radi održavanja potrebnog nivoa transparentnosti i javne svesti, kako i da bi se podržao i olakšao pristup pravdi.

D. Sredstva za potrebe javnih tužilaštava i vladini planovi štednje

45. Ekonomske krize, ukoliko se ne rešavanju na pravilan način, mogu uticati na funkcionisanje javnih tužilaštava. Obim ovog uticaja se razlikuje od države do države: od uvođenja opšte politike u pravcu štednje i preraspodele sredstava za osnovne delatnosti na račun kapitalnih investicija, sa jedne strane, do radikalnih smanjenja plata tužilaca, sa druge strane. Pribavljanje dodatnih ljudskih i finansijskih resursa, bolje tehničke opreme, bolji pristup obukama za osoblje, kao i tehničkim znanjima koja su potrebna u cilju izvođenja dokaza koji se koriste na sudu, smatraju se prioritetom u mnogim državama članicama.

46. Sama javna tužilaštva moraju imati ulogu u smanjivanju negativnih uticaja ekonomske krize na njihov svakodnevni rad. Da bi to činili, mora biti uspostav-

ljena ravnoteža između raspoloživih resursa i rezultata koje treba ostvariti. Bolja saradnja i koordinacija između evropskih i nacionalnih aktera u borbi protiv kriminala može znatno poboljšati situaciju. Na evropskom nivou, različite nove mogućnosti za međunarodnu saradnju u krivičnim stvarima (na primer kroz Evropsku jedinicu za pravosudnu saradnju ili kroz vršenje zajedničkih istraga) treba koristiti mnogo intenzivnije. Na nacionalnom nivou, sporazumi sa lokalnim, regionalnim i državnim organima koji omogućavaju deljenje administrativnih poslova, kancelarijskih prostora i pomoćnog osoblja ili poboljšana saradnja sa drugim nadzornim organima (kao što su ekološke inspekcije) mogu pomoći u prevazilaženju problema vezanih za ekonomske krize.

47. Kada javna tužilaštva imaju na raspolaganju odgovarajuća sredstva za upravljanje ljudskim i finansijskim resursima, kvalitet njihovog rada neće trpeti negativne posledice. Uvođenje novih struktura unutar javnog tužilaštva (na primer, osnivanje posebnih odeljenja za borbu protiv privrednog kriminala ili visokotehnološkog kriminala) ili sistemu finansiranja tužilaštva (na primer, obezbeđivanje budžetske autonomije u zemljama u kojima je javna tužilaštva nemaju) može u velikoj meri doprineti održavanju profesionalnog kvaliteta.

48. U vremenima ekonomske krize posebno je važno da javna tužilaštva racionalizuju svoje organizacione strukture i da unaprede upravljanje u cilju obezbeđivanja optimalne upotrebe kako finansijskih, tako i ljudskih resursa. Takođe, može pomoći i reorganizacija mreže tužilaštva u okviru zemlje, uz racionalnu dodelu nadležnosti.

E. UNAPREĐENJE UPRAVLJANJA JAVNIM TUŽILAŠTVOM

a. Revizija i kontrola

49. Kontrola i revizija su ključni elementi za obezbeđivanje pravilnog upravljanja javnim resursima. One treba da budu prilagođene specifičnim zadacima javnih tužilaštava. Zbog posebne uloge javnih tužilaštava, sredstva utrošena na istragu, na primer, ne mogu se procenjivati običnim obračunom troškova; istrage ne bi trebalo da se procenjuju u smislu ekonomičnosti. Kontrola može biti koristan instrument za uspostavljanje najbolje prakse u javnim tužilaštvima, upoređivanjem rada na predmetima u različitim organizacionim jedinicama i na različitim pitanjima, ali se ne može koristiti kao sredstvo upravljanja javnim tužilaštvom.

50. Samo u izuzetnim okolnostima javna tužilaštva treba da posežu za davanjem prioriteta određenim vrstama krivičnih predmeta ili krivičnih dela, kao

kontrameri ograničenju resursa. Međutim, ovakvo određivanje prioriteta ne bi smelo da ide na štetu tužilačke aktivnosti u celini, a naročito ne na štetu efikasnog gonjenja drugih vrsta krivičnih dela, niti bi smelo da ograniči načelo jednakosti pred zakonom.

b. Upravljanje na osnovu rezultata

51. Koji god sistem upravljanja da je usvojen u različitim državama članicama, javni tužioci moraju uvek da obezbede da se sredstva koja su im na raspolaganju koriste na efikasan i ekonomičan način, i da postoje odgovarajući mehanizmi za kontrolu i praćenje.

52. Države članice mogu takođe razmotriti – ukoliko je to u skladu sa njihovim pravnim sistemima – mogućnost uvođenja ili jačanja modela kojima se aktivnostima javnih tužilaštava upravlja u skladu sa načelom upravljanja na osnovu rezultata. Ovaj koncept je interaktivan model koji se zasniva na sporazumu, pri čemu se sredstva opredeljuju na osnovu dogovorenih i očekivanih aktivnosti. Glavna ideja upravljanja po osnovu rezultata je da pomogne uključenim stranama da postignu ravnotežu između raspoloživih sredstava i rezultata koje treba ostvariti (na primer, smanjenje odlaganja postupaka ili unapređenje pristupa pravdi za korisnike) uz puno poštovanje uloge i nezavisnosti javnih tužilaštava i načela zakonitosti.

53. Ovaj model (koncept) je upravljački instrument uspostavljen na osnovu pregovora o učinku između relevantnih državnih organa (na primer, ministarstva finansija, ministarstva pravde ili skupštine) i javnog tužilaštva. Javno tužilaštvo bi trebalo da učestvuje u ovim pregovorima, jer je u najboljem položaju da definiše ciljeve za svoje rezultate koji će usmeravati tužioce u njihovom radu. Javna tužilaštva treba da imaju dovoljno slobode za postavljanje svojih ciljeva, kako bi se mogli ostvariti najbolji mogući rezultati.

54. Osnova za procenu učinka i opredeljivanje sredstava su ishodi i rezultati. Ishodi javnih tužilaštava odražavaju koliko su dobro postignuti njihovi društveni ciljevi (na primer, osiguranje krivične odgovornosti učinalaca). Rezultati se odnose na ciljeve na koje javno tužilaštvo može uticati samo, kroz sopstvene aktivnosti i kroz način upravljanja njima, to jest kroz efikasnost rada, kontrolu kvaliteta i upravljanje ljudskim resursima.

55. Ishodi i rezultati rada javnih tužilaštava treba da budu usko povezani sa osnovnim aktivnostima tužilaštva i raspoloživim resursima, tako da postizanje ciljeva zavisi isključivo od toga šta data agencija radi i kako se njome upravlja.

Pažnju treba usmjeriti na činjenicu da će definisanje rezultata uticati na aktivnosti koje obavljaju javni tužioci.

56. Upravljanje po osnovu rezultata zahteva da data agencija podnosi izveštaj o postignutim ciljevima. Posebno, osnovna javna tužilaštva podnose izveštaj vrhovnom javnom tužiocu, koji potom izveštama prema vladinom telu koje opredeljuje sredstava ili skupštini. Ocena i merenje rezultata na jasan i pouzdan način su bitin, ali mogu predstavljati izazov. Indikatori dobrog upravljanja pokazuju šta je postignuto, a ne koja je aktivnost preduzeta.

57. Mera u kojoj su ciljevi ostvareni će uticati na postavljanje ciljeva i dodelu sredstava za naredni period. Procenu toga da li su postignuti ciljevi javnog tužilaštva uvek treba da prate konkretne mere koje treba da preduzme samo javno tužilaštvo.

PREPORUKE

- I Javni tužioci moraju imati na raspolaganju dovoljno sredstava radi obavljanja različitih zadataka u situaciji novih nacionalnih i međunarodnih opasnosti i izazova, uključujući one koje donosi razvoj tehnologija i procesi globalizacije.
- II Javnim tužilaštvima se mora obezbediti mogućnost da procene svoje potrebe, pregovaraju o svojim budžetima i odluče kako da koriste opredeljena sredstva.
- III Radi pripreme svojih budžeta, javna tužilaštva treba da se oslanjaju na precizne i temeljne indikatore zasnovane na krivičnim ili drugim relevantnim statističkim podacima.
- IV Teško ekonomsko-finansijsko okruženje predstavlja profesionalni izazov koji naglašava potrebu za racionalnijim upravljanjem. Nezavisnost, nepristrasnost, finansijska autonomija i efikasnost javnih tužilaštava su vrednosti koje moraju biti garantovane u svim ekonomskim okolnostima.
- V Javna tužilaštva treba da koriste moderne upravljačke metode na efikasan i transparentan način. Upotreba indikatora učinka i sistema upravljanja na osnovu rezultata može biti od koristi u tom pogledu. Javna tužilaštva takođe moraju imati dovoljan nivo slobode da biraju koje aktivnosti će preduzeti radi postizanja željenih rezultata. Javna tu-

žilaštva ne bi trebalo da se suočavaju sa preteranom rigidnošću budžeta.

- VI Potrebno je obezbediti internu i eksternu kontrolu i reviziju upotrebe tužilaškog budžeta. Eksterna kontrola i revizija treba da budu u skladu sa onima koje se primjenjuje na sudove.
- VII Mora se obezbediti obuka u oblasti upravljanja za tužioce kojima su poverene upravljačke funkcije. Postupci za saradnju između javnih tužilaštava i eksternih stručnjaka za finansije i upravljanje treba da budu jasno regulisane.
- VIII Javna tužilaštva se moraju konsultovati o uštedama koje treba ostvariti, kao i o inicijativama za privlačenje novih sredstava ili za povećanje postojećih.
- IX U cilju objašnjavanja korišćenja sredstava potrebnih za njihove aktivnosti, javna tužilaštva moraju održavati odgovarajući nivo transparentnosti i svesti javnosti o njihovom radu, između ostalog, putem svojih godišnjih izveštaja. U svakom slučaju, mora se održati utisak o njihovoj nepristrasnosti.
- X Preporučuje se razmena iskustava i dobrih praksi u oblasti upravljanja sredstvima od strane javnih tužilaštava, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou.

Jerevan, 9. oktobar 2013.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 8 (2013) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o odnosima između državnih tužilaca i medija usvojeno od strane KVET-a na 8. plenarnoj sednici (Jerevan, 8.- 9. oktobar 2013.)

I UVOD

1. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je osnovano 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju davanja mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unapređenja delotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.
2. Komitet ministara je pozvao KVET da tokom 2013. godine usvoji mišljenje o odnosima između javnih tužilaca i medija i podnese ga na razmatranje Komitetu.
3. KVET je izradilo ovo Mišljenje na osnovu odgovora na upitnik dobijenih od 36 država članica.¹
4. Prema ovim odgovorima, čini se da su različiti aspekti odnosa između javnih tužilaca i medija uređeni ili ustavom i/ili nacionalnim zakonima, ili unutrašnjim regulatornim aktima (na primer, naredbe i uputstva republičkog javnog tužioca, pravila ponašanja, etički kodeks, itd.).
5. Različitosti pravnih sistema država članica objašnjavaju raznolikost u komunikaciji državnih tužilaca sa medijima, različitih zadataka i uloga, ali uvek uz obavezu poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda.

¹ Videti odgovore država članica na upitnik na KVET-ovoj internet stranici (www.coe.int/ccpe) pod

A. Referentni akti

6. KVET naglašava značaj upućivanja na Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija) i praksu Evropskog suda za ljudska prava (Sud).

7. KVET je naročito ispitalo odgovarajuću ravnotežu između osnovnog prava na slobodu izražavanja i na informisanje, zagarantovanog članom 10 Evropske konvencije, i prava i obaveze medija da informišu javnost u vezi sa sudskim postupcima i prava na pretpostavku nevinosti, na pravično suđenje i na poštovanje privatnog i porodičnog života, zajemčenih članovima 6 i 8 Evropske konvencije.

8. KVET je uzelo u obzir i sledeće Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope koje se odnose na javne tužioce:

- Preporuku Rec(2000)19 o ulozi javnih tužilaštava u sistemu krivičnog pravosuđa, a naročito stav 6 o delotvornom pravu javnih tužilaca na slobodu izražavanja, stav 7 o njihovoj obuci, stav 20 o obavezi objektivnosti i pravičnosti tužilaca, kao i sve njihove obaveze i odgovornosti prema pojedincima (stavovi 24 do 36).
- Preporuku Rec(2012)11 o ulozi javnih tužilaca izvan sistema krivičnog pravosuđa, a posebno stavove 4 do 9.

9. KVET je takođe uzelo u obzir i druge instrumente usvojene od strane Saveta Evrope, a naročito:

- Konvenciju o zaštiti lica u pogledu automatske obrade podataka o ličnosti (ETS broj 108);
- Preporuku (2002)2 o pristupu javnim dokumentima i Preporuku (2003)13 o informisanju putem medija u vezi sa krivičnim postupcima;
- Preporuku (2011)7 o novom pojmu medija.

10. Osim toga, KVET se oslonilo na načela sadržana u njegovom zajedničkom Mišljenju sa Konsultativnim većem evropskih sudija (KVES) o odnosima između sudija i javnih tužilaca u demokratskom društvu – „Deklaracija iz Bordoa“ (2009.), kao i u Mišljenjima KVES-a broj 7(2005) pod nazivom „Pravda i društvo“ i broj 14(2011) pod nazivom „Pravda i informacione tehnologije (IT)“.

11. KVET je takođe uzelo u obzir relevantna dokumenta Ujedinjenih nacija, kao što su Standardna minimalna pravila za maloletničko pravosuđe (Pekinška pravila)² i Smernice o ulozi državnih tužilaca (1990). KVET je takođe uzeo u

2 Pekinška pravila su usvojena od strane Generalne skupštine UN-a Rezolucijom broj 40/33 od 29. novembra 1985

obzir Standarde profesionalne odgovornosti i Izjavu o osnovnim dužnostima i pravima javnih tužilaca, usvojene od strane Međunarodnog udruženja tužilaca 1999. godine.

B. Predmet

12. Ovo Mišljenje ima za cilj davanje preporuka radi omogućavanja lakšeg pristupa pa odgovarajućim informacijama od strane medija i unapređenja odgovarajuće komunikacije između javnih tužilaca i medija, na način koji je u skladu sa nacionalnim zakonima i međunarodnim obavezama država članica.

13. Ovo Mišljenje je, u skladu sa mandatom KVET-a, upućeno javnim tužiocima, i ne treba ga shvatiti kao preporuke za novinare. KVET je posvećen pomaganju razvoja stalnog razumevanja od strane medija i javnosti uopšte o ulozi javnih tužilaca i o pravosudnom sistemu. KVET poziva novinare, kao i druge zainteresovane stručnjake, da se upoznaju sa ovim Mišljenjem i da doprinesu njegovom širenju.

14. Uz ograničenja opisana stavovima 21, 23, 25 i 26 u daljem tekstu, osnovno pravo na slobodu izražavanja i na informisanje je zahtev koji se primjenjuje u vezi sa različitim zadacima i funkcijama javnih tužilaca uopšte. Ovo Mišljenje se odnosi na sve tužilačke aktivnosti i svaka odredba ovog Mišljenja koja se odnosi na aktivnosti u oblasti krivičnog pravosuđa se shodno primjenjuje i na postupanje javnih tužilaca izvan ove oblasti.

15. Uvek kada državni tužioci koriste nove politike ili metode komunikacije u cilju širenja informacija, načela izražena u ovom Mišljenju će biti primjenjiva, obzirom da je očekivano da su informacije koje daju javni tužioci – informacije od javnog značaja.

16. Što se tiče izraza „mediji“, zaključci, načela i preporuke definisani prvenstveno u odnosu na štampane medije, primenjuju se takođe i na audiovizuelne i elektronske medije, kao i na internet kada se isti koristi kao medij.

II OSNOVNA NAČELA

17. Odnosi između javnih tužilaca, medija i bilo koje stranke u postupku mogu podrazumevaju tri osnovne grupe načela:

- načela koja imaju za cilj da garantuju odgovarajuću ravnotežu između potrebe za nezavisnim, nepristrasnim i transparentnim pravosuđem i potrebe da se garantuju druga osnovna prava, kao što je pravo na

slobodu izražavanja³ i štampe, koje samo može biti predmet ograničenja propisanih zakonom, koja moraju biti u skladu sa jednim ili više opravdanih ciljeva, kao što su: zaštita prava drugih, nesmetano vođenje istrage ili zaštita privatnog života, a neophodna su u demokratskom društvu i srazmerna opravdanom cilju, odnosno ciljevima u vezi sa gorućim društvenim potrebama;

- načela kojima se štite prava pojedinaca, posebno okrivljenih i oštećenih (uključujući pravo na dostojanstvo, privatni život⁴ i bezbednost ličnosti, kao i na pretpostavku nevinosti⁵);
- načela koja se odnose na procesna prava, posebno kada javni tužioci postupaju kao stranka u parničnom postupku (na primer, zahtjev za jednakošću oružja ili pravičnošću suđenja).

U slučaju sukoba između ovih načela, mora se održati odgovarajuća ravnoteža između svakog od njih.

Sloboda izražavanja i štampe

18. Svako, uključujući učesnike u sudskim postupcima, ima pravo na slobodu izražavanja.

19. Javni tužioci takođe imaju pravo na slobodu izražavanja,⁶ uz obavezu po-

3 U odnosu na član 10 Evropske konvencije, Sud je u više navrata izjavio da „sloboda izražavanja predstavlja jedan od osnovnih temelja demokratskog društva, jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i za samoostvarivanje svakog pojedinca“ (vidjeti *Lingens protiv Austrije*, br. 9815/82, 8. jul 1986; *Sener protiv Turske*, br. 26680/95, 18. jul 2000; *Thoma protiv Luksemburga*, br. 38432/97, 29. jun 2001; *Maronek protiv Slovačke*, br. 32686/96, 19. jul 2001; *Dichand i drugi protiv Austrije*, br. 29271/95, 26. februar 2002.).

4 Sud je više puta naglašavao pozitivne obaveze države u skladu sa članom 8 Evropske konvencije u cilju zaštite privatnosti lica na koja se odnosi krivični postupak koji je u toku (*A. protiv Norveške*, br. 28070/06, 9. april 2009.) (videti takođe u ovoj odluci o načelu 8 u Prilogu Preporuke Rec(2003)13 Komiteta ministara državama članicama o informisanju putem medija u vezi sa krivičnim postupkom).

5 Prema stanovištu Suda, pretpostavka nevinosti „će biti prekršena ako izjava zvaničnika o licu koje se tereti da je učinilo krivično delo odražava mišljenje da je kriv prije nego što je njegova krivica dokazana na osnovu zakona. Dovoljno je čak i bez nekog formalnog zaključka da postoji argumentacija koja ukazuje da dati zvaničnik smatra optuženog krivim“, *Daktaras protiv Litvanije*, br. 42095/98, stav 41, 10. oktobar 2000.

6 Sud ponavlja da se zaštita zajemčena članom 10 odnosi na radno mesto uopšte, a na državne službenike naročito (*Guja protiv Moldavije (Veliko Veće)*, broj 14277/04, stav 52, 12. februar 2008.). U predmetu *Harabin protiv Slovačke* (broj 58688/11, stav 149, 20. novembar 2012.), Sud je utvrdio da pripadnost pravosuđu (u ovom predmetu podnosilac je bio predsednik Vrhovnog suda), ne lišava podnosioca predstavke zaštite zajemčene članom 10.

štovanja profesionalne tajne, obaveze poverljivosti, obaveze diskrecije⁷ i objektivnosti. Kada se javni tužioci pojavljuju u medijima u bilo kom svojstvu, moraju obratiti pažnju na rizike koji mogu nastati za nepristrasnost i integritet javnih tužilaštava.

20. Sloboda štampe mora biti garantovana tokom sudskih postupaka.⁸ U skladu sa praksom Suda u vezi sa članom 10 Evropske konvencije, novinari imaju obavezu da šire informacije ili ideje o pitanjima od javnog značaja,⁹ što uključuje pravo javnosti da iste prima, čime se novinarima omogućava da igraju ulogu „javnog kontrolora“ (prema terminologiji Suda). U obavljanju ove uloge, štampa će biti još više zaštićena ako doprinosi raspravi o pitanjima za koja postoji opravdani javni interes.¹⁰

21. Tokom komunikacije sa medijima, javni tužioci treba da nastoje da obezbede da se slobodom izražavanja i slobodom štampe ne krše zakonita prava i interesi pojedinaca (uključujući ranjive grupe kao što su maloletnici, oštećeni, članovi porodice okrivljenih), zahtev zaštite podataka i obaveza poverljivosti.

-
- 7 Sud „je svestan da službenici imaju dužnost lojalnosti, rezervisanosti i diskrecije prema svojim poslodavcima. Ovo naročito važi u slučaju državnih službenika, jer sam karakter državne službe zahteva da državni službenik bude obavezan na dužnost lojalnosti i diskrecije (Guja protiv Moldavije (Veliko Veće), br. 14277/04, stav 70, 12. februar 2008.). Otkrivanje informacija dobijenih u toku rada od strane državnog službenika, čak i o pitanjima od javnog interesa, treba biti ispitano u svetlu njihove dužnosti lojalnosti i diskrecije (Kudeshkina protiv Rusije, br. 29492/05, stav 85, 26. februar 2009; videti takođe Guja protiv Moldavije (Veliko Veće), br. 14277/04, stavovi 72-78, 12. februar 2008.). Preciznije, u slučaju Ozpınar protiv Turske, 20999/04, 19. oktobar 2010, Sud ponavlja da država ima legitimno pravo da državnim službenicima, zbog njihovog statusa, nametne dužnost rezervisanosti u odnosu na član 10 ili dužnost diskrecije u izražavanju njihovih verskih uverenja u javnosti (Kurtulmuş protiv Turske (odluka), br. 65500/01, 24. januar 2006.). Ova načela se shodno primenjuju na član 8 Evropske konvencije. U tom smislu, Sud primećuje da bi etičke obaveze sudija mogle da zadiru u njihov privatni život kada bi njihovo ponašanje - iako privatno po prirodi - predstavljalo narušavanje ugleda suda.
- 8 Videti Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 1) (br. 6538/74, stav 65, 26. april 1979.), u kojem je Sud utvrdio da su «opšta načela proistekla iz sudske prakse u vezi sa članom 10 „jednako primenjiva na polju sprovođenja pravde, koje služi interesima zajednice kao celine i zahteva saradnju prosvetlene javnosti“
- 9 Videti, između ostalog, Observer et Guardian protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 13585/88, 26. novembar 1991
- 10 Videti Bladet Tromsø i Stensaas protiv Norveške (Veliko veće), br.21980/93, 20. maj 1999.

Sloboda primanja i davanja informacija

22. Pravo javnosti da prima informacije takođe bi trebalo da bude osigurano.¹¹ Ipak, način na koji se to radi može zavisiti od posebnih okolnosti konkretnog pravnog postupka i može biti podložno graničenjima kako bi se obezbedilo poštovanje osnovnih načela.

23. Javni tužioci treba da nastoje da obezbede da se informacijama koje daju medijima ne ugrozi integritet istrage i krivičnog gonjenja ili svrha istraga. Njima se takođe se ne smeju kršiti prava trećih lica, niti one smeju uticati na one koji su uključeni u istragu ili krivično gonjenje. One ne bi trebalo da utiču na ishod krivičnog postupka.

Pretpostavka nevinosti i prava odbrane

24. Javni tužioci treba da budu posebno pažljivi kada su u pitanju pravo na odbranu, sloboda izražavanja, pretpostavka nevinosti i pravo na informisanje.

25. Prilikom komunikacije, javni tužioci treba da osiguraju da ne dođe do ugrožavanja prava odbrane preuranjenim širenjem informacija i uskraćivanjem mogućnosti odbrani da odgovori na te informacije.¹² Oni takođe treba da paze da ne prenose informacije ukoliko bi se time povredilo pravo oštećenih da budu informisani na odgovarajući način. Davanje informacija ne bi trebalo da naruši pravo pojedinca na pravično suđenje.

26. Prilikom komunikacije, javni tužioci treba da osiguraju da se ne ugrožava bezbednost uključenih lica, poput svedoka, oštećenih, javnih tužilaca i sudija koji postupaju u osetljivim predmetima.

27. Potrebno je uspostaviti ravnotežu, poštovanjem pretpostavke nevinosti, između interesa javnosti da dobije informacije i zaštite časti i integriteta ličnosti. Javni ni tužilac, kada je to u okviru njegovih nadležnosti, treba da vodi računa da usled njegovih radnji pritvoreno lice ne bude javno izloženo radoznalosti medija i da lica koje su uključena u predmet budu adekvatno zaštićena od pritisaka medija,¹³ konkretnije, da oštećeni budu zaštićeni na način kojim se otklanja svaki rizik od uznemiravanja od strane medija.

11 Videti, između ostalog, inter alia, Arrigo and Vellaprotiv Malte Malta (dec.), broj 6569/04, 10. maj 2005; Yordanova and Toshev protiv Bugarske, broj 5126/05, § 53, 2. oktobar 2012.

12 Što se tiče curenja poverljivih informacija, videti, između ostalog, Stoll protiv Švajcarske (Veliko veće), br. 69698/01, stavovi 61 i 143, 10. decembar 2007; Craxi protiv Italije (broj 2), broj 25337/94, 17. jul 2003

13 Videti, između ostalog, Nikolaishvili protiv Gruzije, broj 37048/04, 13. januar 2009.; Sciacca protiv Italije, br. 5077/99, 11. januar 2005.; Karakas i Yesilimak protiv Turske, 43925/98, 28. jun 2005.

Privatni život i dostojanstvo

28. U svakoj fazi sudskog postupka, učesnici, bez obzira na njihovu ulogu, imaju pravo na dostojanstvo, poštovanje privatnog i porodičnog života i pravo na ličnu sigurnost.

29. U meri u kojoj je to moguće, u fazi istrage, identitet osumnjičenih lica ne bi trebalo otkrivati. Pre otkrivanja treba posvetiti pažnju pravima oštećenih.

III KOMUNIKACIJA SA MEDIJIMA

30. Transparentnost u obavljanju tužilačkih funkcija je ključna komponenta vladavine prava i važna garancija pravičnog suđenja. Pravda mora da se sprovedi i mora se vidjeti da je pravda sprovedena. Kako bi se to obezbedilo, mora se omogućiti medijima da izveštavaju o krivičnim postupcima.

31. Primena načela transparentnosti u radu javnih tužilaca je način da se obezbedi javno poverenje, kao i širenje informacija o njihovim funkcijama i ovlašćenjima. Stoga, slika o javnom tužilaštvu predstavlja važan element poverenja javnosti u pravilno funkcionisanje pravosudnog sistema. Najšire moguće pravo medija na pristup informacijama o aktivnostima državnih javnih takođe služi jačanju demokratije i razvijanju otvorene interakcije sa javnošću.

32. Javna tužilaštva mogu takođe obavljati određenu vrstu uloge u smislu obuke i trebalo bi da u tom pogledu daju doprinos približavanju načina funkcionisanja pravosudnog sistema građanima. Javna tužilaštva mogu staviti na raspolaganje medijima i javnosti, po potrebi, opšte informacije, u cilju podsticanja boljeg razumevanja i znanja o pravosudnom sistemu.

33. Osim toga, otvorenost rada javnih tužilaca treba da doprinese unapređenju standarda aktivnosti koje obavljaju javni tužioci. Organi za sprovođenje zakona i javna tužilaštva mogu, informisanjem medija o postupcima koji su u toku, a posebno o istragama, dobiti informacije od opšte javnosti, na taj način povećavajući efikasnost pravosuđa.

34. Javni tužioci mogu takođe, u skladu sa zakonom, davati informacije široj javnosti putem medija, kako bi se sprečilo dalje vršenje krivičnih i drugih protivpravnih dela.

35. Javna tužilaštva svake države članice moraju utvrditi, na osnovu posebnih kriterijuma koji se odnose na njihovu situaciju, zakonodavstvo ili tradiciju, naj-

prikladniji način komunikacije, bilo da se radi o tome ko može da obavlja komunikaciju ili o tome šta može da bude njen predmet.

36. U nekim državama članicama, javni tužioci, iako obezbeđuju opšte informacije medijima ili javnosti o pitanjima politike ili o opštoj ulozi i funkcionisanju javnog tužilaštva, ne komentarišu javno bilo koji pojedinačni predmet, osim u okviru odgovarajuće pravne argumentacije tokom sudskog postupka. U drugim državama članicama, svaki javni tužilac može aktivno komunicirati sa medijima o predmetima na kojima radi ili može pružati samo ograničene činjenične informacije o predmetu sa kojim je već javnost upoznata. U svakom slučaju, odnosi sa medijima treba da se grade na osnovama obostranog poštovanja, poverenja, jednakog tretmana i odgovornosti i poštovanja sudskih odluka. Javni tužioci treba da postupaju u duhu nepristrasnog i jednakog tretmana prema svim pripadnicima medija.

37. Informacije koje javni tužioci daju medijima treba da budu jasne, pouzdane i nedvosmislene.

38. Javni tužioci mogu pružati informacije medijima u svim fazama tužilačkih aktivnosti, uz dužno poštovanje odredbi koje se odnose na zaštitu podataka o ličnosti, privatnost, dostojanstvo, pretpostavku nevinosti, etička pravila o odnosima sa drugim učesnicima u postupku, kao i zakonskih odredbi koje sprečavaju ili ograničavaju otkrivanje određenih informacija.

39. U svakom slučaju, treba poštovati odredbe o tajnosti predviđene zakonom, uključujući poverljivost istrage.

40. U nekim državama članicama, sva komunikacija treba da se odvija preko portparola, koji ne mora nužno biti javni tužilac, ili putem specijalizovane kancelarije za odnose sa javnošću. U drugim državama članicama, informacije treba da odobri ili saopšti rukovodilac javni tužilac ili republički javni tužilac. Saopštenjima koja potiču od javnog tužilaštva kao organa može se izbeći rizik da aktivnosti budu predstavljene na personalizovan način i može se smanjiti rizik od lične kritike.

41. Javni tužioci mogu imati proaktivni pristup prema zahtevima medija; ako je potrebno, oni mogu preuzeti inicijativu da informišu javnost putem medija, bilo u pogledu opštih pitanja koja se odnose na pravosuđe, ili izuzetno, kada netačne informacije postanu deo javnog mnjenja, radi ispravke tih netačnih informacija.¹⁴

14 Videti, na primer, Société Bouygues Telecom protiv Francuske (odluka) br. 2324/08, 13. maj 2012

42. U cilju pravičnog, nepristrasnog, objektivnog i delotvornog obavljanja svojih funkcija, javno tužilaštvo može smatrati prikladnim da izda saopštenje za javnost, održi konferenciju za štampu ili sprovede drugu vrstu komunikacije sa medijima, kao što je održavanje konferencija za štampu, davanje intervju a i/ ili učestvovanje na seminarima i okruglim stolovima. Nove informacione tehnologije mogu se često koristiti za informisanje javnosti, na prikladan i blagovremen način, o tužilačkim aktivnostima i drugim aktivnostima za održavanje reda i zakona u državi.¹⁵ U tom smislu, čini se preporučljivim da javna tužilaštva, kako na nivou organizacije u celini, tako i na nivou pojedinačnih tužilaštava, pravilno održavaju svoje internet stranice.

43. Javna tužilaštva mogu sarađivati, ako je potrebno, posebno sa policijom ili drugim nadležnim organima u pripremi bilo kojeg saopštenja za javnost, konferencije za štampu ili druge vrste komunikacije. Ovo može pomoći da se predstavi koordinacija aktivnosti različitih službi i da se izbegne i spreči širenje netačnih informacija i negativnih posledica po društvo, naročito nakon teških krivičnih djela. Takva saradnja treba da odražava opšta načela navedena u stavovima 22 i 23 Preporuke Rec(2000)19.

44. Javni tužioci treba da se odupru izražavanju mišljenja ili otkrivanju informacija koje su u suprotnosti sa osnovnim načelima dobre komunikacije. Oni treba da uvek komuniciraju nezavisno i objektivno, uz izbegavanje izražavanja ličnih mišljenja ili sudova koji se odnose na lica ili događaje.

45. Kada je određeni javni tužilac podvrgnut nepravednom napadu putem medija, on ima pravo na ispravku spornih informacija ili na druga pravna sredstva u skladu sa nacionalnim pravom. Ipak, u takvim slučajevima, kao i kada se netačne informacije šire o licima ili događajima koji su uključeni u postupak u kojem postupka dati javni tužilac, bilo bi poželjno da svako reagovanje dođe od rukovodioca ili portparola javnog tužilaštva, a u važnijim predmetima od strane Republičkog javnog tužioca ili najvišeg organa zaduženog za tužilaštvo ili od najvišeg državnog organa. Ovakva institucionalna reakcija umanjuje potrebu da dati javni tužilac koristi svoje pravo na odgovor, koje je zajemčeno svakom licu, kao i rizik od prekomerne „personalizacije“ sukoba.

46. Prepoznato je da u nekim državama članicama mogu postojati pravna ili praktična pitanja koja treba razmotriti kada je u pitanju informisanje lica na koja se odnose tužilačke odluke u krivičnim stvarima.

15 Sud je prihvatio da saopštenja za javnost, čak i kada su objavljena na internet stranici javnog tužilaštva, mogu služiti svrsi informisanja javnosti o podnošenju optužnog akta sudu (Shuvalov protiv Estonije, br. 39820/08 i 14942/09, stav 79, 29. maj 2012.)

Ipak, preporučuje se javnim tužiocima da nastoje da obezbede, kada je to moguće, da lica na koje njihove odluke odnose budu upoznata sa njima pre nego što budu saopštene medijima.

IV PREPORUKE

- i. Države članice ili javna tužilaštva treba da uspostave politiku komunikacije čiji je cilj da obezbedi da mediji imaju pristup odgovarajućim informacijama potrebnim radi informisanja javnosti o radu javnih tužilaštava. Smernice o njihovim odnosima sa medijima mogu takođe biti uključene u etičke kodekse tužilaštava. Na javnom je tužilaštvu svake države članice da razmotri u kojoj mjeri i kako najbolje da komunicira sa medijima, na osnovu svoje situacije, zakonodavstva i tradicija.
- ii. Komunikacija između javnih tužilaca i medija treba da se obavlja uz poštovanje sledećih načela: sloboda izražavanja i štampe, dužnost čuvanja tajne, pravo na pristup informacijama, načelo transparentnosti, pravo na privatni život i dostojanstvo, kao i poverljivost istrage, pretpostavka nevinosti, jednakost oružja, pravo na odbranu i pravo na pravično suđenje.
- iii. Odnose javnih tužilaca sa svim medijima treba graditi na uzajamnom poštovanju, poverenju, odgovornosti i poštovanju sudskih odluka.
- iv. U svojim odnosima sa medijima, javna tužilaštva treba da razmotre usvajanje kako reaktivnog pristupa, koji podrazumeva odgovaranje na zahteve medija, tako i proaktivnog pristupa, koji podrazumeva preuzimanje inicijative za informisanje medija o sudskim događajima.
- v. Može se razmotriti mogućnost poveravanja odnosa sa javnošću u javnim tužilaštvima portparolima ili tužiocima koji su specijalizovani u oblasti odnosa sa javnošću.
- vi. Preporučuje se da javni tužioci nastoje da obezbede, kada je to moguće, da lica na koja se odnose njihove odluke u krivičnim stvarima budu upoznata sa tim odlukama pre nego iste budu saopštene medijima.
- vii. Kada javni tužioci imaju neposredne odnose sa medijima, po potrebi treba obezbediti obuku iz oblasti komunikacija kako bi se osiguralo pravilno informisanje. Ova obuka može biti zajednička sa stručnjacima i novinarima ili organizovana uz njihovu pomoć.

- viii. Saopštenjima javnog tužilaštva kao institucije može se izbeći rizik da aktivnosti budu predstavljene na personalizovan način i mogu se smanjiti rizici od lične kritike.
- ix. Pored pravnih sredstava koja stoje na raspolaganju javnim tužiocima, poželjno je da svako reagovanje na netačne informacije ili na nepravedne kampanje u medijima protiv tužilaca bude saopšteno od strane rukovodioca ili portparola javnog tužilaštva dok, u važnijim predmetima, od strane Republičkog javnog tužioca ili najvišeg organa zaduženog za tužilaštvo ili najvišeg državnog organa.
- x. Preporučuje se korišćenje novih informacionih tehnologija, uključujući internet stranice javnog tužilaštava i pojedinačnih tužilaštava, radi blagovremenog informisanja javnosti o tužilačkim aktivnostima.
- xi. Javni tužioci mogu, ako je to potrebno, sarađivati sa policijom ili drugim nadležnim organima, u cilju razmatranja informacija koje treba saopštiti medijima i njihove distribucije.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 9 (2014) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o evropskim normama i načelima za tužioce

Ovo Mišljenje sadrži:

- Povelju, pod nazivom „Rimska Povelja“,
- detaljno Obrazloženje načela koja su sadržana u ovoj Povelji.

RIMSKA POVELJA

Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET), postupajući po zahtevu Komiteta ministara Saveta Evrope da pripremi referentni dokument o evropskim normama i načelima za javne tužioce, je usaglasilo sledeće:

- I. U svim pravnim sistemima, javni tužioci (u daljem tekstu: tužioci) doprinose garantovanju vladavine prava, prvenstveno pravičnim, nepristrasnim i efikasnim sprovođenjem pravde u svim predmetima i u svim fazama postupka u okviru njihove nadležnosti.
- II. Tužoci postupaju u ime društva i u javnom interesu u cilju poštovanja i zaštite ljudskih prava i sloboda predviđenih, naročito, Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava.
- III. Funkciju i zadatke tužilaca, kako u okviru tako i izvan krivično-pravnog sistema, treba utvrditi zakonom na najvišem mogućem nivou i vršiti uz najstrožije poštovanje demokratskih načela i vrednosti Saveta Evrope.
- IV. Nezavisnost i samostalnost javnog tužilaštva predstavljaju neophodan činilac nezavisnosti pravosuđa. Stoga treba podsticati opštu tendenciju povećanja nezavisnosti i delotvorne samostalnosti javnog tužilaštava.
- V. Tužioci treba da budu samostalni u donošenju odluka i treba da obavljaju svoje dužnosti bez spoljnog pritiska ili uplitanja, uzimajući u obzir načela podele vlasti i odgovornosti.
- VI. Tužioci treba da se pridržavaju najviših etičkih i profesionalnih standarda i da se uvek ponašaju nepristrasno i objektivno. Oni stoga treba da nastoje da budu, kao i da ih drugi percipiraju kao nezavisne i nepristra-

- sne, treba da se uzdržavaju od političkih aktivnosti koje su nespojive sa načelom nepristrasnosti i ne treba da postupaju u predmetima u kojima njihovi lični interesi ili odnosi sa licima koja imaju interes u predmetu mogu da predstavljaju smetnju njihovoj punoj nepristrasnosti.
- VII. Transparentnost u radu tužilaca je od suštinskog značaja u savremenoj demokratiji. Kodekse profesionalne etike i ponašanja, zasnovane na međunarodnim standardima, treba usvojiti i objaviti.
 - VIII. U obavljanju svojih zadataka, tužioci treba da poštuju pretpostavku nevinosti, pravo na pravično suđenje, jednakost oružja i podelu vlasti, nezavisnost sudova i obavezujuću snagu pravnosnažnih sudskih odluka. Oni treba da se usmere na to da služe društvu i da posebnu pažnju posvete ranjivim kategorijama lica, posebno deci i žrtvama.
 - IX. Tužioci uživaju pravo na slobodu izražavanja i udruživanja. U komunikaciji između tužilaca i medija treba poštovati sledeća načela: pretpostavku nevinosti, pravo na privatni život i dostojanstvo, pravo na informisanje i slobodu štampe, pravo na pravično suđenje, pravo na odbranu, integritet, efikasnost i tajnost istraga, kao i načelo transparentnosti.
 - X. Tužioci ne treba da uživaju opšti imunitet, već funkcionalni imunitet za radnje preduzete u dobroj veri u vršenju njihovih dužnosti.
 - XI. Tužioci, a kada je to potrebno i njihove porodice, imaju pravo na zaštitu države kada im je, kao posledica obavljanja njihovih funkcija, ugrožena bezbednost.
 - XII. Zapošljavanje i karijera tužilaca, uključujući napredovanje, mobilnost, disciplinski postupak i razrješnje, treba da budu uređeni zakonom i zasnovani na transparentnim i objektivnim kriterijumima, u skladu sa nepristrasnim procedurama, koje isključuju mogućnost diskriminacije bilo koje vrste i koje pružaju mogućnost za nepristrasno preispitivanje.
 - XIII. Najviši nivo profesionalnih veština i integriteta je preduslov postojanja delotvornog javnog tužilaštva i poverenja javnosti u tužilaštvo. Tužioci stoga treba da dobiju odgovarajuće obrazovanje i obuku u cilju njihovih specijalizacije.
 - XIV. Organizacija većine tužilaštava je zasnovana na hijerarhijskoj strukturi. Odnosi između različitih nivoa hijerarhije treba da budu zasnovani na jasnim, nedvosmislenim i dobro uravnoteženim propisima. Dodela i raspodela predmeta treba da zadovoljavaju zahteve nepristrasnosti.
 - XV. Tužioci treba da se odlučuju o krivičnom gonjenju samo na osnovu dobro potkrepljenih dokaza, za koje razumno veruju da su pouzdani i dozvoljeni. Tužioci treba da odbiju korišćenje dokaza za koje razumno veruju da su pribavljeni pribegavanjem protivpravnim metodama, naročito kada oni predstavljaju teško kršenje ljudskih prava. Oni treba da nastoje da osiguraju da se prema licima koja su odgovorna za korišćenje takvih

- metoda ili za druga kršenja zakona primene odgovarajuće sankcije.
- XVI. Krivično gonjenje treba da se sprovodi na odlučan, ali pravičan način. Tužiocima daju doprinos donošenju pravičnih presuda od strane sudova i doprinose delotvornom, celishodnom i efikasnom funkcionisanju pravosudnog sistema.
- XVII. U cilju postizanja doslednosti i pravičnosti prilikom vršenja diskrecionih ovlašćenja u okviru istrage i tokom sudskog postupka, treba usvojiti jasne smernice, naročito kada su u pitanju odluke o preduzimanju ili nepreduzimanju krivičnog gonjenja. Kada je to primereno, i u skladu sa zakonom, tužiocima treba da razmotre mogućnost alternativa krivičnom gonjenju.
- XVIII. Tužiocima treba da na raspolaganju imaju neophodne i potrebne resurse, uključujući korišćenje savremenih tehnologija, kako bi delotvorno sprovedili svoju misiju, koja je od suštinskog značaja za vladavinu prava.
- XIX. Tužilaštvu treba da bude omogućeno da vrši procenu svojih potreba, da pregovara o svom budžetu i da odluči kako da koristi opredijeljena sredstva na transparentan način, kako bi postiglo svoje ciljeve na brz i kvalitetan način. Kada je tužilaštvu povereno upravljanje resursima, ono bi trebalo da efikasno i transparentno koristi savremene metode upravljanja, pri čemu takođe treba da bude obezbeđena odgovarajuća obuka.
- XX. Uzajamna i pravična saradnja je od suštinske važnosti za delotvornost javnog tužilaštva na nacionalnom i međunarodnom nivou, između različitih javnih tužilaštava, kao i između tužilaca koji pripadaju istom tužilaštvu. Tužiocima treba da po zamolnicama za međunarodnu pravnu pomoć u okviru njihove jurisdikcije postupaju sa istom posvećenošću kao kada je u pitanju njihov rad na nacionalnom nivou, a takođe treba da imaju na raspolaganju potrebne instrumente, uključujući obuku, u cilju unapređenja i održavanja istinske i delotvorne međunarodne pravosudne saradnje.

*Odobreno od strane KVET-a
u Rimu 17. decembra 2014.*

OBRAZLOŽENJE

UVOD

1. Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu i dalje, nakon 14 godina, nastavlja da bude značajno dostignuće. U isto vreme treba istaći da su od 2000. godine na evropskom nivou naglašavani dalji aspekti aktivnosti javnog tužilaštva i da je postala očigledna potreba za ažuriranjem i objedinjavanjem relevantnih načela.

2. U ovom kontekstu, Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET), koje je osnovano od strane Komiteta ministara 2005. godine, je nastojalo da utvrdi najznačajnije trendove u pogledu položaja, zadataka i rada javnog tužilaštva. U ovom okviru, Komitet ministara je u januaru 2014. godine,¹ uputio KVET da usvoji referentni dokument o evropskim normama i načelima koji se odnose na tužioce. U cilju izvršavanja ovog zadatka, KVET je uzeo u obzir dokumenta koja su navedena u Prilogu ovog obrazloženja.

3. Pravne sisteme država članica karakteriše velika raznolikost, naročito u pogledu zadataka i funkcija tužilaca. Pored toga, tužioci su uvek dužni da poštuju ljudska prava i osnovne slobode propisane Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava.

4. Ovaj dokument je namenjen državnim institucijama i sudskoj, izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, kao i praktičarima i istraživačima.

1. DEFINICIJA TUŽIOCA

5. Javni tužioci (u daljem tekstu: tužioci) su organi koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primenu zakona u slučajevima kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija, uzimajući u obzir kako prava pojedinca, tako i potrebnu delotvornost krivično-pravnog sistema.² Misija tužilaca takođe može obuhvatati i ovlašćenja izvan krivično-pravnog sistema, u slučaju kada je to propisano nacionalnim pravom.³

2. ULOGA TUŽILACA

6. U svim predmetima i u svim fazama zakonom propisanog postupka, tužioci

1 1189. sednica zamenika ministara, 22. januar 2014

2 Videti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, član 1

3 Videti Preporuku Rec(2012)11 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, član 2

doprinosu garantovanju vladavine prava i javnog reda pravičnim, nepristrasnim i delotvornim sprovođenjem pravde.⁴

7. Suštinski je važno osigurati nezavisnost i delotvornu samostalnost tužilaca i uspostaviti odgovarajuće garantije. Oni su dužni da postupaju pravično, nepristrasno i objektivno. U krivičnim stvarima, tužioci takođe moraju da uzmu u obzir ozbiljne posledice koje suđenje ima na pojedinca, čak i kada se donese oslobađajuća presuda. Oni treba da nastoje da daju svoj doprinos kako bi pravosudni sistem funkcionisao na celishodan i efikasan način u najvećoj mogućoj meri i kako bi pomogli sudovima da donesu pravične presude.⁵

8. Sistem u kojem i tužilac i sudija postupaju u skladu sa najvišim standardima integriteta i nepristrasnosti nudi veći stepen zaštite ljudskih prava od sistema koji se oslanjaju samo na sudiju.⁶

2.1 Funkcije u okviru krivičnog postupka

9. Tužioci igraju ključnu ulogu u ostvarivanju vladavine prava i pravilnom funkcionisanju krivično-pravnog sistema.

10. Tužioci odlučuju da li treba preduzeti ili nastaviti krivično gonjenje, vode krivično gonjenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom uspostavljenim na osnovu zakona i odlučuju da li treba podnositi žalbe na odluke suda.

11. U određenim krivično-pravnim sistemima, tužioci takođe imaju druge funkcije poput izrade i sprovođenja nacionalne politike u okviru krivičnog pravosuđa (uz njeno prilagođavanje, po potrebi, regionalnim i lokalnim okolnostima), sprovođenja, usmeravanja i nadgledanja istraga, osiguranja delotvorne pomoći oštećenima, odlučivanja o alternativama krivičnom gonjenju ili nadzora nad

4 Kayasu protiv Turske br. 64119/00 i 76292/01, 13/02/2009, § 91

5 Videti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, član 24 i Konferencija vrhovnih javnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca – “Smernice iz Budimpešte” KVET (2005)05, 31. maj 2005, tačka III. Videti takođe Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Obrazloženje, član 11. Videti takođe Venecijanska komisija, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, član 16.

6 Venecijanska komisija, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, član 19

izvršenjem sudskih odluka.⁷

2.1.1 Načela na kojima se zasniva krivično gonjenje

12. Pravni sistemi nekih država članica propisuju načelo „legaliteta“ kao osnov krivičnog gonjenja. Pravni sistemi drugih država članica propisuju načelo „diskrecionog krivičnog gonjenja“ ili „načelo oportuniteta“.

13. U cilju postizanja doslednosti i pravičnosti u donošenju diidkrecionih tokom postupka krivičnog gonjenja, treba usvojiti i objaviti jasne smernice, naročito za situacije kada treba odlučiti da se preduzme ili ne preduzme krivično gonjenje.⁸ Čak i kada sistem ne predviđa da tužioci mogu donositi odluke po diskrecionom ovlašćenju, opšte smernice treba da predstavljaju osnov za odluke koje donose.

14. Tužioci treba da nastoje da se pre donošenja odluke sprovedu sva ispitivanja i istrage u vezi sa krivičnim gonjenjem i da isto preduzimaju samo kada je predmet zasnovan na dokazima koji su ocenjeni pouzdanim i dopuštenim. Krivično gonjenje treba sprovoditi na pravičan način i uz ostajanje u granicama onoga na što ukazuju dokazi.⁹

15. Kada je učestvovanje u istrazi krivičnog dela ili nadzor nad radom policije ili drugih istražnih organa u okviru njihove nadležnosti, tužioci bi trebalo da to rade na objektivan, nepristrasan i profesionalan način i da nastoje da osiguraju da istražne službe poštuju pravna načela i osnovna ljudska prava.¹⁰

16. Tužioci treba da da uzmu u obzir interese svedoka i, kada je to u njihovoj nadležnosti, da preduzmu mere u cilju zaštite njihovog života, bezbednosti i privatnosti, odnosno da osiguraju da takve mere budu preduzete.

17. Tužioci treba da uzmu u obzir stavove oštećenih kada su njihovi lični intere-

7 Videti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, član 3. Videti takođe Smernice o ulozi tužilaca usvojene od strane Osmog kongresa Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i postupanju sa učiniocima, Havana, Kuba, 27. avgust do 7. septembar 1990, član 11.

8 Videti Smernice o ulozi tužilaca usvojene od strane Osmog kongresa Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i postupanju sa učiniocima, Havana, Kuba, 27. avgust do 7. septembar 1990, član 17.

9 Konferencija vrhovnih javnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske mersmernice o etici i ponašanju za javne tužioce – „Smernice iz Budimpešte“, CPGE(2005)05, 31. maj 2005, tačka III, Međunarodno udruženje tužilaca, Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca, 23. april 1999, tačka 4.2. Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, član 27.

10 Međunarodno udruženje tužilaca, Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca, 23. april 1999, tačka 4.2

si pogođeni i da preduzmu ili podstaknu potrebne radnje kako bi oštećeni bili informisani o svojim pravima i o toku postupka.¹¹

18. Tužiocima treba da pažljivo razmotre da li da preduzmu krivično gonjenje ili ne, kao i prava oštećenih, svedoka i osumnjičenih, te i da licima na koja se odnose njihove odluke dozvole pravo na njihovo preispitivanje.¹²

19. Tužiocima treba da poštuju načelo jednakosti oružja između tužilaštva i odbrane, pretpostavku nevinosti, pravo na pravično suđenje, nezavisnost suda, načelo podele vlasti i obavezujuću snagu pravnosnažnih sudskih odluka.

20. Tužilac treba da pred sud iznese sve raspoložive verodostojne dokaze i da optuženom omogućiti da se upozna sa svim relevantnim dokazima. Postoje situacije kada treba obustaviti krivično gonjenje.¹³

21. Tužiocima treba da odbiju korišćenje dokaza za koje osnovano veruju da su pribavljeni pribegavanjem protivpravnim metodama, naročito kada predstavljaju teško kršenje ljudskih prava. Oni treba da nastoje da osiguraju da se prema licima koja su odgovorna za korišćenje takvih metoda ili za druga kršenja zakona primene odgovarajuće sankcije.¹⁴ U nekim sistemima, kršenje ljudskih prava je dovoljan razlog za odbijanje dokaza, pri čemu takvo kršenje ne mora da bude teške prirode.

11 Videti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, članovi 32 i 33. Videti takođe: Međunarodno udruženje tužilaca, Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca, 23. april 1999, tačka 4.3; Konferencija vrhovnih javnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske smernice o etici i ponašanju za javne tužioce Smernice iz Budimpešte, CPGE(2005)05, 31. maj 2005, tačka III; Smernice o ulozi tužilaca usvojene od strane Osmog kongresa Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i postupanju sa učiniocima, Havana, Kuba, 27. avgust do 7. septembar 1990, § 13; Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Obrazloženje, član 12

12 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Obrazloženje, članovi 53 i 54. Videti takođe: Međunarodno udruženje tužilaca, Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca, 23. april 1999, tačka 2.1. Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, član 34.

13 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009. Obrazloženje, član 55. Videti takođe Venecijanska komisija, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, član 15

14 Međunarodno udruženje tužilaca, Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca, 23. april 1999, tačka 4.3

2.2 Funkcije izvan krivičnog postupka

22. U velikom broju država, tužioci imaju nadležnosti izvan krivično-pravnog sistema (*inter alia*: građansko, radno, upravno i izborno pravo, zaštita životne sredine, socijalna prava i prava ranjivih grupa, poput maloletnih lica, lica sa invaliditetom i lica sa veoma niskim primanjima).¹⁵

23. Kada takve nadležnosti postoje, misija tužilaca treba da bude zastupanje opšteg ili javnog interesa, zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda i osiguranje poštovanja vladavine prava.¹⁶ Oni takođe treba da odlučno poštuju demokratska načela i vrednosti Saveta Evrope.

24. Ove nadležnosti treba vršiti na način:

- na koji se poštuje delotvorna podela državne vlasti;
- na koji se poštuje nezavisnost sudova i njihova uloga u zaštiti ljudskih prava, jednakost stranaka, jednakost oružja i zabrana diskriminacije;
- koji je uređen zakonom detaljno koliko je to moguće, strogo ograničen, jasno definisan i poštuje jasne objavljene smernice u cilju izbegavanja dvosmislenosti;¹⁷
- na koji se osigurava da ne postoji neprimereno spoljno mešanje u aktivnosti javnog tužilaštva;
- na koji se poštuje pravo svakog fizičkog i pravnog lica da pokrene postupak ili postupka kao okrivljeni u cilju odbrane svojih interesa pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, čak i u predmetima u kojima javni tužilac jeste ili namerava da bude stranka;¹⁸
- na koji se ne krši načelo obavezujuće snage pravnosnažnih sudskih odluka (*res iudicata*), uz određene izuzetke ustanovljene u skladu sa međunarodnim obavezama, uključujući sudsku praksu Suda;
- na koji se osigurava da je mogućnost lica ili ustanova koji su uključeni u predmet da traže preispitivanje radnji tužilaca jasno propisana;

15 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 3(2008), o ulozi javnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema, 21. oktobar 2008, §§ 16 i 19. Videti takođe: Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Obrazloženje, § 64. Videti takođe Korolev protiv Rusije (br. 2), br. 5447/03, 4/10/2010, §§ 33-34; Batsanina protiv Rusije, br.3932/02, 14/09/2009, § 27; Menchinskaya protiv Rusije, br.42454/02, 15/04/2009, § 35.

16 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka CM/Rec(2012)11 o ulozi javnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema, 19. septembar 2012, § 2

17 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka CM/Rec(2012)11 o ulozi javnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema, 19. septembar 2012, §§ 3 i 11, i Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka CM/Rec(2012)11 o ulozi javnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema, 19. septembar 2012, § 9

18 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka CM/Rec(2012)11 o ulozi javnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema, 19. septembar 2012, § 10

- na koji se osigurava da je obezbeđeno pravo lica ili institucija, koji su uključeni ili imaju pravni interes u građanskim predmetima, da pobijaju mere ili nepostupanje tužioca.

25. Sve radnje tužilaca koje su od uticaja na ljudska prava i slobode treba da ostanu pod kontrolom nadležnih sudova.¹⁹

26. Kada tužioci imaju ovlašćenje da pobijaju odluke suda ili organa državne uprave, oni to moraju činiti kroz podnošenje žalbi ili kroz preispitivanje odluka. U privatnoj parnici između stranaka, kada se javni interes mora braniti ili zastupati pred sudom, zadnju reč ima sud.²⁰

27. Tužilac koji postupa pred sudom izvan krivično-pravne oblasti, treba posebno, u skladu sa nacionalnim pravom:

- da ima jednaka prava i obaveze kao druge stranke u postupku;
- da ne uskraćuje dokaze koji su relevantni za predmet spora;
- da ne učestvuje u većanju suda, niti da ostavlja utisak da to radi;
- kada imaju pravo žalbe na sudsku odluku, tužioci treba da imaju jednaka prava kao i druge stranke i nikad ne smeju predstavljati zamenu njihovog prava na žalbu;
- da vrši svoja ovlašćenja nezavisno, transparentno i uz puno poštovanje vladavine prava;
- da interveniše protiv pravnih lica u slučaju kada postoji razuman i objektivan osnov da veruje da to pravno lice krši svoje zakonske obaveze, uključujući obaveze koje proističu iz primene međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. Relevantne odluke koje tužioci donesu izvan krivično-pravnog sistema treba uvek sadržati obrazloženje u koje lica ili institucije uključene u predmet mogu da imaju uvid.

2.3 Alternative krivičnom gonjenju i kaznama

28. Tužioci treba da uzmu u obzir, kada je to primereno i u skladu sa zakonom, primenu alternativa krivičnom gonjenju.²¹ Kada primenjuju ove alternative, oni treba da ukažu puno poštovanje pravima i legitimnim interesima osumnjičenih i oštećenih i da ponude mogućnost posredovanja i pomirenja između uči-

19 Venecijanska komisija, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 73.

20 Venecijanska komisija, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 77.

21 Videti Mišljenje br. 2(2008) KVET-a. Videti takođe Natsvlshvili i Togonidze protiv Gruzije, br.9043/05, 29/04/2014, §§ 90-91.

nioca i oštećenog.²² Posebno u obzir treba uzeti prirodu i težinu protivpravnog dela, zaštitu društva, karakter i prethodni život učinioca.

29. U cilju promovisanja pravičnog, doslednog i efikasnog postupanja tužilaca, relevantni državni organi se podstiču da objave jasna pravila, opšte mere i smernice i kriterijume za delotvorno i pravično sprovođenje krivične politike u vezi sa alternativama krivičnom gonjenju.

30. Alternativne mere nikada ne treba koristiti radi zaobilaženja pravila pravičnog suđenja izricanjem mera licu koje je nevino ili koje ne bi moglo biti osuđeno usled procesnih prepreka poput zastarelosti krivičnog gonjenja, odnosno kada postoji sumnja u pogledu odgovornosti identifikovanog učinioca ili obima štete nastale izvršenjem krivičnog djela.

31. Imajući u vidu mogući štetni uticaj krivičnog i drugog postupka na buduću razvoj maloletnika, tužioci treba da, u najvećoj mogućoj meri i u skladu sa zakonom, traže alternative krivičnom gonjenju maloletnih učinilaca kada te alternative predstavljaju odgovarajući pravosudni odgovor na protivpravno delo, uzimajući u obzir interese oštećenih i opšte javnosti i postupajući u skladu sa ciljevima maloletničkog pravosuđa.²³

32. Tužioci treba da ulože svoje najbolje napore da krivično gone maloletnike samo kada je to strogo neophodno.²⁴

3. STATUS TUŽILACA I GARANTIJE KOJE SU IM OBEZBEĐENE U OBAVLJANJU NJIHOVIH FUNKCIJA

3.1 Samostalnost tužilaca

33. Samostalnost tužilaca – koja je od suštinskog značaja za vladavinu prava – mora biti zajemčena zakonom, na najvišem mogućem nivou, slično kao kod sudija. U zemljama u kojima je javno tužilaštvo nezavisno od vlade, države moraju preduzeti delotvorne mere kako bi garantovale da priroda i obim ove nezavisnosti budu ustanovljeni zakonom.²⁵ U zemljama u kojima je javno tu-

22 Videti Smernice o ulozi tužilaca usvojene od strane Osmog kongresa Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i postupanju sa učiniocima, Havana, Kuba, 27. avgust do 7. septembar 1990, član 18.

23 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 5 o javnom tužilaštvu i maloletničkom pravosuđu, Jerevanska deklaracija KVET-a (2010)1, 20. oktobar 2010, § 26

24 Videti Smernice o ulozi tužilaca usvojene od strane Osmog kongresa Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i postupanju sa učiniocima, Havana, Kuba, 27. avgust do 7. septembar 1990, § 19.

25 Videti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 14.

žilaštvo deo vlade ili joj je podređeno, odnosno ima drugačiji status od onog koji je gore opisan, država mora da osigura da priroda i obim ovlašćenja vlade u odnosu na javno tužilaštvo takođe budu propisani zakonom i da vlada vrši svoja ovlašćenja na transparentan način i u skladu sa međunarodnim ugovorima, nacionalnim zakonodavstvom i opštim pravnim načelima.²⁶

34. Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud) je smatrao neophodnim da naglasi da „u demokratskom društvu ni sudovi ni istražni organi ne smeju biti podvrgnuti političkom pritisku“.²⁷ Iz ovoga sledi da tužioci treba da budu samostalni u donošenju odluka i da prilikom saradnje sa drugim institucijama treba da obavljaju svoje dužnosti bez spoljnog pritiska ili mešanja izvršne vlasti ili parlamenta, uz poštovanje načela podele vlasti i odgovornosti.²⁸ Sud se takođe pozvao na pitanje nezavisnosti tužilaca u kontekstu „opštih garantija, poput garantija koje osiguravaju funkcionalnu nezavisnost tužilaca od njihove hijerarhije i sudske kontrole akata javnog tužilaštva“.²⁹

35. Samostalnost tužilaca nije prerogativ ili privilegija koja je data u interesu tužilaca, već predstavlja garantiju u interesu pravične, nepristrane i delotvorne pravde kojom se štiti i javni interes i privatni interesi datih lica.

36. Države moraju osigurati da su tužioci u mogućnosti da obavljaju svoje funkcije bez zastrašivanja, smetnji, uzmiravanja, neprimerenog uticaja ili neopravdanog izlaganja građanskoj, krivičnoj ili drugoj odgovornosti.³⁰

37. Tužioci, u svakom slučaju, moraju biti u mogućnosti da krivično gone, bez opstrukcija, javne funkcionere za krivična dela koja su izvršili, naročito ako je u pitanju korupcija, zloupotreba ovlašćenja i teška kršenja ljudskih prava.³¹

38. Tužioci moraju biti nezavisni ne samo od izvršnih i zakonodavnih vlasti, već takođe i od drugih aktera i institucija, uključujući one iz oblasti privrede, finansija i medija.

26 Videti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 13, tačke a & b. Za dalje garancije, Videti takođe tačke c do f.

27 Guja protiv Moldavije (Veliko veće), br.14277/04, § 86.

28 Kolevi protiv Bugarske, br.1108/02, 05/02/2010, §§ 148-149; Vasilescu protiv Rumunije, br.53/1997/837/1043, 22/05/1998, §§ 40-41; Pantea protiv Rumunije, br.33343/96, 03/09/2003, § 238; Moulin protiv Francuske, br.37104/06, 23/02/2011, § 57

29 Kolevi protiv Bugarske, br.1108/02, 05/02/2010, § 142

30 Videti Smernice o ulozi tužilaca usvojene od strane Osmog kongresa Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i postupanju sa učiniocima, Havana, Kuba, 27. avgust do 7. septembar 1990, § 4

31 Videti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 16

39. Tužiocci su takođe nezavisni u pogledu njihove saradnje sa organima za sprovođenje zakona, sudovima i drugim organima.

3.2. Hijerarhija

40. Hijerarhijska struktura je uobičajeni karakteristika većine javnih tužilaštava, uzimajući u obzir prirodu zadataka koje obavljaju. Odnosi između različitih nivoa hijerarhije moraju biti zasnovani na jasnim, nedvosmislenim i dobro uravnoteženim propisima, a takođe mora biti obezbeđen adekvatan sistem provera i kontrole.

41. U državi koja počiva na vladavini prava, kada javno tužilaštvo ima hijerarhijsku strukturu, delotvornost krivičnog gonjenja je, kada su u pitanju javni tužiocci, snažno povezana sa transparentnim linijama autoriteta i odgovornosti.

42. Suštinski je važno uspostaviti odgovarajuće garantije protiv mešanja u aktivnosti tužilaca. Nemešanje znači da je osigurano da aktivnosti tužilaštva, naročito u toku sudskog postupka, budu oslobođene od spoljnog pritiska, kao i od neprimerenih ili protivpravnih pritisaka u okviru samog tužilačkog sistema.

32 U hijerarhijskom sistemu, nadređeni tužilac mora biti u mogućnosti da vrši odgovarajuću kontrolu nad odlukama tužilaštva, uz poštovanje garantija prava pojedinačnih tužilaca.

3.2.1. Dodela i preraspodela predmeta

43. Kada su u pitanju organizacija i unutrašnji rad javnog tužilaštva, naročito dodela i preraspodela predmeta, one treba da zadovoljavaju zahteve nepristrasnosti u pogledu strukture, odgovornosti i nadležnosti za donošenje odluka tužilaštva.

44. Dodela i preraspodela predmeta treba da budu zasnovane na transparentnim propisima koji su usklađeni sa hijerarhijskom ili nehijerarhijskom strukturom tužilaštva.

3.2.2. Uputstva

45. Opšte odluke o sprovođenju krivične politike treba da budu transparentne u cilju osiguranja pravičnog, konzistentnog i efikasnog postupanja javnih tužilaca.

46. Opšta uputstva opšte prirode moraju biti u pisanom obliku i, uvek kad je to

32 Venecijanska komisija Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, §§ 31 i 32

moгуće, moraju biti objavljena ili na drugi način učinjena transparentnim. Ove instrukcije moraju strogo poštovati pravičnost i jednakost.³³

47. Uputstva od strane izvršne vlasti ili od strane nadređenih nivoa hijerarhije su neprihvatljiva u nekim pravnim sistemima. Iako postoji opšta tendencija sve većeg stepena nezavisnosti u tužilačkom sistemu, koju KVET podržava, ne postoje zajednički standardi u ovom pogledu. Kada zakonodavstvo ipak dozvoljava ova uputstva, ona treba da budu upućena u pisanom obliku, ograničena i uređena zakonom.

48. Javni funkcioner koji smatra da se od njega traži da postupa na način koji je protivpravan, neprimeren ili neetički, treba da reaguje u skladu sa zakonom.³⁴

49. Tužilac ima pravo da traži da uputstva koja mu se izdaju budu u pisanom obliku. Kada smatra da je određeno uputstvo protivpravno ili da je suprotno njegovoj savesti, treba da postoji odgovarajući unutrašnji postupak koji može dovesti do njegove eventualne zamene.³⁵

50. Treba da postoji razumevanje da su ove garantije ustanovljene u interesu kako pojedinačnih tužilaca tako i javnosti.³⁶

32.1 Izbor i karijera

32.1.1 Opšta načela

51. Države članice treba da preduzmu mere da osiguraju:

- a. da se izbor, napredovanje i premeštaj tužilaca sprovode u skladu sa pravičnim i nepristrasnim procedurama, bez diskriminacije po osnovu pola, rase, boje kože, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, povezanosti sa nacionalnom manjinom ili drugog statusa;
- b. da karijera tužilaca, njihova profesionalna evaluacija, njihovo napredovanje i njihova mobilnost budu zasnovani na transparentnim i objektivnim kriterijumima, poput stručnosti i iskustva; tela za izbor treba da budu izabrana na osnovu stručnosti i veština i treba da vrše svoje dužnosti nepristrasno i na osnovu objektivnih kriterijuma;

33 Videti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, Ekspanatorni memorandum (§ 13).

34 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka br. R(2000)10 o kodeksima ponašanja za javne službenike, 11. maj 2000, § 12, tačka 1

35 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 10

36 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, Ekspanatorni memorandum (§ 10).

c. da mobilnost tužilaca takođe bude zasnovana na potrebama službe.³⁷

52. Izbor i razrešenje tužilaca treba da budu uređeni zakonom na najvišem mogućem nivou i putem jasnih i unapred poznatih pravila i procedura.

53. Bliskost i komplementarna priroda misija sudija i tužilaca stvaraju slične zahteve i garancije u pogledu njihovog položaja i uslova za vršenje funkcije, a koji se odnose na zapošljavanje, obuku, napredovanje, zarade, disciplinsku odgovornost i premeštaj (koji se mora sprovoditi samo u skladu sa zakonom ili uz njihovu saglasnost).³⁸ Iz ovih razloga, potrebno je osigurati odgovarajuće trajanje funkcije i mehanizme za napredovanje, disciplinsku odgovornost i razrešenje.³⁹

54. Težnja ka osiguranju nepristrasnosti, koja u jednom ili drugom obliku mora da bude osnova za izbor i napredovanje javnih tužilaca, može za posledicu imati kompetitivan sistem ulaska u profesiju i osnivanja visokih saveta ili za celo pravosuđe ili samo za tužioce.⁴⁰

55. Način na koji se imenuje i razrešava najviši javni tužilac ima značajnu ulogu u sistemu garantovanja pravilnog funkcionisanja tužilaštva.⁴¹

56. Ukoliko vlade imaju određeni nivo kontrole nad izborom najvišeg javnog tužioca, važno je da način izbora bude takav da se njime dobije poverenje i poštovanje javnosti i nosilaca sudijskih i tužilačkih funkcija sudskog i tužilačkog sistema i pravničke profesije. Najviši tužilac treba da bude izabran ili na dovoljno dug period ili na neodređeno vreme kako bi se osigurala stabilnost njegovog mandata i osiguralo da na njega ne utiču političke promene.⁴²

37 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 5, tačke a, b i c

38 Videti: Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoa, Obrazloženje, § 37

39 Videti: Venecijanska komisija, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 18.

40 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 5, tačke a, b i c.

41 Venecijanska komisija, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 34-35.

42 Venecijanska komisija, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 37. Savet za ljudska prava, Izveštaj Specijalnog izveštioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaul A/ HRC/20/19, 7. jun 2012, § 65.

3.3.2 Obuka

57. Najviši nivo profesionalnih veština i integriteta je preduslov delotvornog javnog tužilaštva i javnog poverenja u tužilaštvo. Tužioci stoga treba da dobiju odgovarajuće obrazovanje i obuku u cilju njihove specijalizacije.⁴³

58. Različiti evropski pravni sistemi obezbeđuju sudijama i tužiocima obuku u skladu sa različitim modelima, pri čemu se obuka poverava posebnim telima. U svim slučajevima, važno je osigurati samostalan karakter ustanove koja je zadužena za organizovanje ove obuke, obzirom da samostalnost predstavlja garanciju kulturnog pluralizma i nezavisnosti.⁴⁴

59. Obuku treba organizovati na nepristrasnoj osnovi i treba je redovno i objektivno ocenjivati u pogledu njene delotvornosti. Ukoliko je to primereno, zajednička obuka sudija, tužilaca i advokata o temama koje su od zajedničkog interesa može doprineti unapređenju kvaliteta pravde.⁴⁵

60. Obuka takođe treba da uključi i administrativno osoblje i službenike, kao i službenike za sprovođenje zakona.

61. Obuka, uključujući i obuku u oblasti upravljanja⁴⁶, je pravo, ali ujedno i dužnost tužilaca, kako pre preuzimanja njihovih dužnosti, tako i kao stalna obuka.

62. Tužioci treba da imaju mogućnost odgovarajuće specijalizovne obuke kako bi adekvatno vršili svoje dužnosti, kako u okviru krivično-pravnog sistema,⁴⁷ tako i izvan njega, uključujući i obuku koja se odnosi na upravljanje finansijskim resursima⁴⁸ i obuku u oblasti komunikacije.⁴⁹

43 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoa, Obrazloženje, § 43

44 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoa, Obrazloženje, § 46

45 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoa, § 10

46 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoa, § 10.

47 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka CM/Rec(2012)11 o ulozi javnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema, 19. septembar 2012, § 8

48 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoa, § 10 i Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe javnih tužilaštava, 11. decembar 2012, § 17

49 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 8(2013) o odnosima između tužilaca i medija, 9. oktobar 2013, Preporuka VII

63. Države stoga treba da preduzmu delotvorne mere kako bi osigurale da tužiocima imaju odgovarajuće obrazovanje i obuku, kako pre, tako i nakon izbora. Naročito, tužiocima treba da budu poznati sa:

- a. načelima i etičkim dužnostima njihove funkcije;
- b. ustavnim i drugim pravnim zaštitama lica koja su uključena u pravne postupke;
- c. ljudskim pravima i slobodama propisanim Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i sloboda (posebno članovima 5 i 6) i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava;
- d. načelima i praksama organizacije rada, upravljanja i ljudskih resursa;
- e. mehanizmima i materijalima koji doprinose efikasnosti i doslednosti njihovih aktivnosti.⁵⁰

64. Novi kriminalni izazovi, kao i sve veća složenost određenih oblika kriminaliteta nastaju usled brzog razvoja novih tehnologija, globalizacije i širenja međunarodne trgovine i protoka podataka. Posebna obuka koja omogućava tužiocima da se suoče sa pretnjama koje predstavljaju napred pomenute pojave je takođe potrebna.⁵¹

3.3.3. Ocenjivanje stručnih veština

65. Ocenjivanje rada tužilaca treba sprovoditi u redovnim intervalima, na razuman način i na osnovu adekvatnih, objektivnih i propisanih kriterijuma i u okviru odgovarajuće i pravične procedure.

66. Tužiocima treba da imaju pristup rezultatima svog ocenjivanja i pravo da iznesu svoja zapažanja, i da pobijaju rezultate, kada je to primereno.

67. Napredovanje tužilaca mora biti zasnovano na objektivnim kriterijumima, naročito stručnim kvalifikacijama, sposobnostima, integritetu i iskustvu i o njemu se mora odlučivati u skladu sa pravičnim i nepistrasnim procedurama.⁵²

3.3.4 Premeštaj i mobilnost

68. Premeštaj tužioca u drugo tužilaštvo bez njegove saglasnosti može biti sredstvo neprimerenog uticaja na njegov rad.

50 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 7

51 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe javnih tužilaštava, 11. decembar 2012, § 19

52 Videti Smernice o ulozi tužilaca usvojene od strane Osmog kongresa Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i postupanju sa učiniocima, Havana, Kuba, 27. avgusta do 7. septembra 1990, § 7.

69. Prilikom uvođenja premeštaja ili upućivanja bez saglasnosti tužioca, bilo da se radi o internim ili eksternim premeštajima ili upućivanjima, potencijalni rizici moraju biti u ravnoteži sa zakonom propisanim garantijama (na primer, premeštaj koji predstavlja prikriveni disciplinski postupak).

70. Mogućnost premeštaja tužioca bez njegove saglasnosti mora biti zasnovana na zakonu i ograničena na izuzetne okolnosti, kao što su izražene potrebe službe (ujednačavanje obima posla itd.) ili disciplinski postupci naročite težine, ali mora takođe uzeti u obzir stavove, aspiracije i specijalizacije tužioca i njegovu/njenu porodičnu situaciju.⁵³

71. Treba da postoji mogućnost žalbe nezavisnom telu.

3.3.5 Razrešenje

72. S obzirom na njihovu važnu ulogu i funkciju, razrešenje tužilaca treba da bude podložno strogim uslovima, koji ne bi smeli da podrivaju nezavisno i nepristrasno obavljanje njihovih aktivnosti.⁵⁴ Sve garantije disciplinskog postupka treba da budu primenlive.

73. Samostalnost tužilaca je njihova zaštita od proizvoljnih ili politički motivisanih razrešenja. Ovo je naročito značajno za najviše javne tužioce i zakon treba da jasno definiše uslove za njihovo pre vremena razrešenje.⁵⁵

3.4 Uslovi rada

3.4.1 Opšta načela

74. Tužioci treba da imaju na raspolaganju potrebne i odgovarajuće resurse za vršenje svoje funkcije, koja je od suštinskog značaja za vladavinu prava.⁵⁶

75. Države treba da preduzmu mere kako bi osigurale da tužioci imaju razumne uslove rada, poput zarade, stalnosti funkcije i penzije koji su u skladu sa

53 Savet za ljudska prava, Izveštaj Specijalnog izvestioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaul A/HRC/20/19, 7. jun 2012, § 568 i 69

54 Savet za ljudska prava, Izveštaj Specijalnog izvestioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaul A/HRC/20/19, 7. jun 2012, § 70

55 Venecijanska komisija, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 40

56 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe javnih tužilaštava ; Videti takođe Mišljenje br. 5(2010) o javnom tužilaštvu i maloletničkom pravosuđu, Jerevanska deklaracija, CCPE (2010)1, 20. oktobar 2010, § 19

njihovom ključnom ulogom, kao i odgovarajućih godina starosti za odlazak u penziju.⁵⁷

76. Uslovi rada treba da odražavaju značaj i dostojanstvo funkcije i poštovanje koje je sa njom povezano.⁵⁸ Odgovarajuća zarada tužilaca takođe implicira priznavanje njihove važne funkcije i uloge i može smanjiti rizik od korupcije.⁵⁹ Bonusi, kada postoje, moraju biti zasnovani na kriterijumima koji su u potpunosti objektivni i transparentni.

3.4.2 Nespojivost i sukob interesa

77. Tužioci treba da u svakom trenutku poštuju najviše etičke i profesionalne standarde. Naročito, oni ne treba da postupaju u predmetima u kojima njihovi lični interesi ili njihovi odnosi sa licima koja imaju interes u predmetu mogu ugroziti njihovu punu nepristrasnost.⁶⁰ Tužioci ne treba da se upuštaju u bilo koju aktivnost ili pravni posao ili da stiču bilo koji položaj ili funkciju, bilo plaćene ili neplaćene, koji su nespojivi sa obavljanjem tužilačke funkcije ili ih odvraćaju od pravilnog vršenja njihovih dužnosti.⁶¹

78. Države treba da garantuju da jedno lice ne može u isto vreme obavljati dužnosti tužioca i sudije. Međutim, države mogu da preuzmu mere kako bi omogućile da isto lice može sukcesivno obavljati funkcije tužioca i sudije i obratno. Ovakve promene funkcija su moguće samo na izričit zahtev datog lica i uz poštovanje uspostavljenih garantija.⁶²

79. Svako pripisivanje sudskih funkcija tužiocima treba da bude ograničeno na predmete koji uključuju, naročito, lakše sankcije, te ne treba da se vrši zajedno sa ovlašćenjem da se preduzme krivično gonjenje u istom predmetu i ne sme da utiče na pravo okrivljenih da odluku u takvim predmetima donese nezavi-

57 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec (2000)19 Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 5d

58 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec (2000)19 Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 5, tačka d

59 Venecijanska komisija Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, §69. Takođe Videti: Savet za ljudska prava, Izveštaj Specijalnog izvestioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaul A/HRC/20/19, 7. jun 2012, § 71

60 Konferencija vrhovnih javnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca – „Smernice iz Budimpešte“, CPGE (2005)05, 31. maj 2005, tačka II

61 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2000)10 o kodeksima ponašanja za javne službenike, 11. maj 2000, § 15, tačke 1, 2, 3

62 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, §§ 17 i 18.

san i nepristrasan organ koji vrši sudske funkcije.⁶³

80. Tužiocima treba da se u svakom trenutku ponašaju na profesionalan način i da nastoje da budu nezavisni i nepristrasni i da ih drugi smatraju takvima.⁶⁴

81. Tužiocima treba da se uzdržavaju od političkih aktivnosti koje nisu spojive sa načelom nepristrasnosti.

82. Tužiocima treba da koriste svoju slobodu izražavanja i udruživanja na način koji je usklađen sa njihovom funkcijom i koji ne utiče, odnosno ne ostavlja utisak da utiče, na nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa i tužilaca. Iako su slobodni da učestvuju u javnoj raspravi o pitanjima koja se odnose na pravne teme, pravosuđe ili sprovođenje pravde, oni ne smeju komentarisati predmete koji su u toku i moraju izbegavati izražavanje mišljenja koja mogu ugroziti ugled i integritet suda.⁶⁵

83. U skladu sa zakonom, u određenom odgovarajućem periodu, tužilac ne sme da postupa za bilo koje lice ili telo u pogledu bilo kojeg pitanja u kojem je postupao ili imao savetodavnu ulogu u odnosu na određenu javnu službu, a koje bi moglo da dovede do posebne koristi za to lice ili telo.⁶⁶

84. Tužilac, kao i sudija, ne sme da postupa u pitanjima u kojima ima lični interes i može biti povodno određenim ograničenjima koja imaju za cilj zaštitu njegove nezavisnosti i integriteta.⁶⁷

3.5. Garantije u postupku

85. Standardi i načela ljudskih prava propisuju da su tužiocima imali odgovornost u vršenju svojih dužnosti i da se protiv njih može voditi disciplinski postupak.⁶⁸

86. U demokratskom sistemu zasnovanom na vladavini prava, oslobodajuća presuda ne treba da vodi disciplinskom postupku protiv tužioca koji je bio zadužen za predmet.

63 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordo, § 7.

64 Savet za ljudska prava, Izveštaj Specijalnog izvestioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaut A/HRC/20/19, 7. jun 2012, § 81

65 Prilagođeno iz Kodeksa pravosudne etike Međunarodnog krivičnog suda

66 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka n° R (2000)10 o kodeksima ponašanja za javne službenike, 11. maj 2000, član 26 tačka 3

67 Venecijanska komisija, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, §§ 17 i 62

68 Savet za ljudska prava, Preliminarni Izveštaj Specijalnog izvestioca za nezavisnost sudija i advokata A/65/274, 10. avgust 2010, § 60

87. Države treba da preduzmu mere kako bi osigurale da disciplinski postupak protiv tužilaca bude zasnovan na zakonu i da garantuje pravično i objektivno ispitivanje i odluku koja je podložna nezavisnom i nepristrasnom preispitivanju.⁶⁹

88. Tužioci ne treba da imaju opšti imunitet koji bi ih štutio od krivičnog gonjenja za krivična dela koja su izvršili i za koja treba da odgovaraju pred sudom, obzirom da ovo može voditi gubitku poverenja javnosti ili čak korupciji.⁷⁰ Države mogu uspostaviti posebne procedure za privođenje tužilaca pravdi kao garantiju njihove nezavisnosti i nepristrasnosti.

89. U skladu sa opštim standardima, tužiocima može biti potrebna zaštita od tužbi za radnje izvršene u dobroj veri u obavljanju njihovih dužnosti.

3.6 Zaštita tužilaca, njihovih porodica itd.

90. Države treba da preduzmu mere kako bi osigurale da tužioci, i kada je to potrebno, njihove porodice dobiju zaštitu države kada je ugrožena njihova lična bezbednost, kao posledica vršenja njihovih funkcija.⁷¹

91. Kada su tužioci ili njihove porodice izloženi nasilju ili pretnjama nasiljem ili bilo kom obliku zastrašivanja, prinude ili neprimerenog neopravdanog praćenja, treba sprovesti temeljnu istragu takvih incidenata i preduzeti korake kako bi se sprečilo njihovo ponavljanje u budućnosti; kada je potrebno, tužioci i njihove porodice treba da dobiju potrebno savetovanje ili psihološku podršku.⁷²

4. DUŽNOSTI I PRAVA TUŽILACA

4.1 Dužnosti koje se odnose na ponašanje tužilaca

4.1.1 Osnovna dužnost nepristrasnosti, objektivnosti i pravičnosti

92. Tužioci treba da obavljaju svoje funkcije nepristrasno i da postupaju objektivno. Takođe treba da ljude tretiraju kao jednake pred zakonom i ne smeju

69 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 5 tačka e. Videti takođe Smernice o ulozi tužilaca usvojene od strane Osmog kongresa Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i postupanju sa učiniocima, Havana, Kuba, 27. avgust do 7. septembar 1990, § 22

70 Venecijanska komisija, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 61

71 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec (2000)19 Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 5, tačka g 1

72 Savet za ljudska prava, Izveštaj Specijalnog izvestioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaul A/HRC/20/19, 7. jun 2012, §§ 76 à 78 i 118

nikoga da favorizuju ili diskriminišu.

93. Tužioci su svesni opasnosti korupcije i ne traže, ne prihvataju niti primaju koristi ili bilo kakve prednosti u vršenju svojih funkcija. Svojom nepristrasnošću tužioci moraju osigurati poverenje javnosti u tužilaštvo. Tužioci izbegavaju druga zanimanja i druge zadatke u kojima njihova nepristrasnost može biti ugrožena. Oni identifikuju situacije koje predstavljaju sukob interesa i, ukoliko je potrebno, izuzimaju se od postupanja u tom zadatku.

4.1.2 Odgovornost tužilaca

94. Tužioci rade na osnovu javne odgovornosti. Njihove odluke se zasnivaju na zakonu i drugim propisima i ostaju u okvirima njihovog diskrecionog ovlašćenja. Tužioci treba da naročito poštuju i osiguraju zaštitu ljudskih prava.

95. Tužioci postupaju na transparentan način, osim ako zakonodavstvo ograničava njihovo postupanje ili objavljivanje akata koja su izradili. Oni posebno treba da paze da njihove odluke budu izložene na način razumljiv strankama, kao i kada komuniciraju s javnošću i medijima.

96. Stručna znanja i veštine tužilaca, naročito u pogledu upravljanja, komunikacije i saradnje, uključujući i na međunarodnom nivou, moraju biti na visokom nivou i moraju se održavati kroz obuku. Tužioci moraju upravljati predmetima za koje su zaduženi brzo i sa optimalnim kvalitetom i treba da koriste resurse koji su im dostupni na odgovoran način.

4.1.3 Dužnost održavanja dostojanstva profesije

97. Tužioci moraju da zasluže poverenje javnosti pokazujući u svim okolnostima besprekorno ponašanje. Oni moraju postupati prema ljudima pravično, jednako, uz poštovanje i ljubazno i moraju se u svakom trenutku pridržavati najviših profesionalnih standarda i čuvati čast i dostojanstvo svoje profesije, uvek se ponašajući sa integritetom i pažnjom.⁷³

4.1.4 Kodeksi etike i ponašanja

98. Deljenje zajedničkih pravnih načela i etičkih vrednosti od strane svih tužilaca uključenih u pravni proces je od suštinskog značaja za pravilno sprovođenje

73 Konferencija vrhovnih javnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca – „Smernice iz Budimpešte“, CPGE (2005)05, 31. maj 2005, tačka II.

pravde⁷⁴ i za poštovanje najviših profesionalnih standarda. Tužioci moraju biti u mogućnosti da identifikuju etičke probleme u svom radu i moraju ih rešavati pribegavanjem jasnim načelima.

99. Kodekse profesionalne etike i ponašanja treba usvojiti i objaviti, na osnovu međunarodnih standarda razvenih u okviru Ujedinjenih nacija, kao i onih koji su izloženi u Evropskim smernicama o etici i ponašanju javnih tužilaca (Smernice iz Budimpešte), usvojenim od strane Konferencije najviših javnih tužilaca Evrope 31. maja 2005. godine.

4.2 Osnovne slobode tužilaca

100. Tužioci uživaju slobodu mišljenja i govora i slobodu udruživanja na isti način kao i drugi članovi društva. Kada koriste ova prava, oni moraju uzeti u obzir dužnost diskrecije i paziti da ne ugrožavaju utisak nezavisnosti, nepristrasnosti i pravičnosti koje tužilac uvek mora poštovati.

101. Treba preduzeti sve korake da se osigura poštovanje privatnosti tužilaca.⁷⁵ Međutim, oni treba da se ponašaju sa diskreциjom i pažnjom kako ne bi doveli u pitanje dostojanstvo svoje profesije ili svoju sposobnost da obavljaju funkcije koje su im poverene.

5. ODNOSI SA DRUGIM AKTERIMA I INSTITUCIJAMA

5.1 Odnosi sa oštećenima, svedocima, osumnjičenima, okrivljenima, optuženima i javnošću

102. Tužioci treba da poštuju pravo na pravično suđenje i da uzimaju u obzir legitimne interese svedoka, oštećenih, osumnjičenih, okrivljenih ili optuženih tako što osiguravaju da oni budu obavešteni o svojim pravima i o napredovanju postupka.⁷⁶

5.2 Odnosi sa sudovima (sudijama i zaposlenima u sudu) i advokatima

103. Kada je javno tužilaštvo deo sudske institucije, neophodno je uspostaviti jasnu razliku između tužilaca i sudija. Države članice treba da razjasne pravni

74 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoa, § 10.

75 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2000)10 o kodeksima ponašanja za javne službenike, 11. maj 2000, § 17.

76 Konferencija vrhovnih javnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca – „Smernice iz Budimpešte“, CPGE (2005)05, 31. maj 2005, tačka II

status, nadležnosti i procesne uloge tužilaca zakonom, na način koji ne ostavlja mesta sumnji u uzajamnu nezavisnost i nepristrasnost tužilaca i sudija.⁷⁷

104. Pravično, nepristrasno i delotvorno pravosuđe se može garantovati samo komplementarnim radnjama sudija i tužilaca.⁷⁸

105. Radi delotvornosti pravosuđa, tužioci takođe moraju uvek održavati uljud ne odnose sa svim zaposlenima u sudu i advokatima.

5.3 Odnosi sa istražiteljima

106. Tužioci i istražitelji saraduju na odgovarajući i delotvoran način u toku istraga.

107. Dužnost je tužilaca, kada je to u njihovoj nadležnosti, da osiguraju da istražitelji postupaju zakonito, uz poštovanje prava odbrane i da detaljno pouče sve osumnjičene, u najkraćem mogućem roku i na jeziku koji oni razumeju, o činjenicama koje mogu biti upotrijebljene protiv njih.⁷⁹

5.4 Odnosi za zatvorskom upravom

108. Tužilac je, u okviru svojih nadležnosti, odgovoran za potvrđivanje zakonitosti pritvora. Tužioci moraju osigurati punu i delotvornu zaštitu prava pritvorenika i lica na izdržavanju kazne zatvora, unpređivati njihovu situaciju i olakšavati njihovu reintegraciju u društvo.⁸⁰

5.5 Odnosi sa medijima

109. Tužioci se podstiču da redovno obaveštavaju javnost, preko medija, o svojim aktivnostima i rezultatima.⁸¹ Radnje tužilaca treba da budu usmerene na promovisanje i očuvanje transparentnosti i javnog poverenja u tužilaštvo.

77 Videti Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 17 i Videti takođe KVET Mišljenje br. 4(2009), 8. decembar 2009, Obrazloženje, § 66

78 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoaa, § 3

79 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoaa, Obrazloženje, §§ 60 i 61

80 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 6(2011) o odnosima između tužilaca i zatvorske uprave, 24. novembar 2011, §§ 16 i 36

81 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 8(2013) o odnosima između tužilaca i medija, 9. oktobar 2013, §§ 20 i 22. Videti takođe sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava: Arrigo i Vella protiv Malte (dec.), br.6569/04, 10. maj 2005; Yordanova i Toshev protiv Bugarske, br. 5126/05, § 53, 2. oktobar 2012; Observer et Guardian protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br.13585/88, 26. novembar 1991.

110. Saopštenja tužilaca moraju pokazivati nepristrasnost, bez neprimerenog uticaja na sudije na bilo koji način i njihovog izlaganja ličnoj kritici.

111. Kada je neki tužilac izložen nepravničnom napadu putem medija, on ima pravo na ispravku spornih informacija i druga pravna sredstva u skladu sa nacionalnim pravom. Međutim, u ovakvim slučajevima, kao i kada se šire lažne informacije o licima i događajima koji su uključeni u postupak u kojem postupa određeni tužilac, poželjno je da svako reagovanje dođe od strane rukovodioca ili portparola tužilaštva a, u predmetima većeg značaja, od strane najvišeg javnog tužioca ili najvišeg organa koji je zadužen za tužilaštvo ili najvišeg državnog organa. Ovakva institucionalna reakcija svodi na najmanju meru potrebu datog tužioca da se koristi svoji pravom na odgovor koje je zajemčeno svakom licu, kao i rizik od preterane „personalizacije“ sukoba.

5.6 Odnosi sa državnim službenicima i drugim institucijama

112. Tužioci ne smeju da se mešaju u nadležnosti zakonodavne ili izvršne vlasti. Međutim, oni treba da sarađuju sa državnim institucijama i raznim službama.

113. Tužioci treba da imaju ovlašćenje da nesmetano nalažu sprovođenje istra- ga i da krivično gone državne službenike i izabrane funkcionere kada su oni osumnjičeni da su izvršili krivična dela.⁸²

6. ORGANIZACIJA JAVNOG TUŽILAŠTVA

6.1 Struktura

114. Osnovna odgovornost tužilaštva je da osigura delotvornost svog rada. Treba da postoji organizacija i struktura koje omogućavaju ispunjavanje svih zakonom propisanih zadatka sa brzinom i veštinom i uz održavanje visokog nivoa kvaliteta.

6.2 Zaposleni

115. Tužilaštvom treba upravljati delotvorno, uz izbegavanje bilo kakvih birokratskih lutanja. Da bi se ovo sprovedo u delo, tužioci treba da imaju dovoljan broj kvalifikovanog administrativnog osoblja koje je adekvatno obučeno. Takođe treba obezbediti stručnjake iz određenih oblasti, npr. za prijem oštećenih, obradu podataka, statističke podatke.

82 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 16.

6.3 Upravljanje resursima

116. Obezbeđivanje odgovarajućih organizacionih, finansijskih, materijalnih i ljudskih resursa doprinosi osiguravanju samostalnosti tužilaštva. Naročito u vremenima ekonomskih poteškoća treba obezbediti dovoljno resursa za pružanje kvalitetne usluge.⁸³

117. Kada je upravljanje resursima povereno tužilaštvu, ono ima dužnost da upravlja strogo i transparentno.⁸⁴ U ovu svrhu, kao i radi postizanja najboljih rezultata sa raspoloživim resursima, treba da postoje relevantne mere; tužiocima takođe treba da dobiju odgovarajuću obuku i podršku kvalifikovanih stručnih lica.

118. U svakom slučaju, i kada javno tužilaštvo ima i kada nema autonomiju u pogledu upravljanja, mora mu biti omogućeno da vrši procenu svojih potreba, pregovara o svom budžetu i odlučuje o korišćenju opredeljenih novčanih sredstava na transparentan način radi postizanja ciljeva brze i kvalitetne pravde.⁸⁵

6.4 Specijalizacija

119. Potrebu specijalizacije tužilaca, kao specijalizacije u okviru organizacione strukture tužilaštva, treba smatrati prioritetom,⁸⁶ kako bi se bolje odgovorilo na nove oblike kriminaliteta, kao i na predmete u kojima tužilac ima nadležnosti izvan krivično-pravnog sistema. Ona bi takođe vodila unapređenju međunarodne saradnje. Specijalizacija je od suštinskog značaja za unapređenje delotvornosti, ali takođe i kao odgovor na izazove koje za tužilačku funkciju predstavljaju složenost savremenog društva.

6.5 Interna saradnja

120. Uzajamna i pravična saradnja, između različitih tužilaštava, kao i između tužilaca koji pripadaju istom tužilaštvu, je od suštinskog značaja za delotvornost javnog tužilaštva.

83 Videti Mišljenje br. 4(2009) CCPE-a, Deklaracija iz Bordoa, stav 4. Videti takođe Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe javnih tužilaštava, 11. decembar 2012, preporuka (i).

84 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe javnih tužilaštava, 11. decembar 2012, § 51

85 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 7 (2012) o upravljanju sredstvima za potrebe javnih tužilaštava, 11. decembar 2012, preporuka (ii).

86 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 8

7. MEĐUNARODNA SARADNJA

121. Tužiocima treba da po međunarodnim zamolnicama za pružanje podrške u okviru svojih nadležnosti postupaju sa istom posvećenošću kao kada je u pitanju rad na nacionalnom nivou. U svojoj jurisdikciji, oni treba da doprinose, kada je to primereno, sprovođenju stranih odluka.

122. Tužiocima treba da imaju pristup obuci o primeni međunarodnih pravnih akata i osnovnih načela na kojima su zasnovani uporedni pravni sistemi. Oni mogu da učestvuju u meri u kojoj je to najviše moguće u razmenama i međunarodnim forumima koji su korisni za obavljanje njihovih funkcija, uključujući upoznavanje sa najboljim praksama.⁸⁷

123. Kada je to potrebno radi veće efikasnosti, tužiocima treba da koriste mehanizme saradnje poput Eurojust-a, Evropske pravosudne mreže i drugih relevantnih mreža, uključujući i tužioce za vezu.⁸⁸

87 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, §§ 38 i 39.

88 Konsultativno veće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 1(2007) o načinima unapređenja međunarodne pravosudne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa, 30. novembar 2007, §§ 38 i 39

PRILOG

Spisak dokumenata

1. Preporuka Rec(2000)10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksima ponašanja državnih službenika, 11. maj 2000.
2. Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000.
3. Preporuka Rec(2003)13 Komiteta ministara državama članicama o informisanju putem medija u vezi sa krivičnim postupcima, 10. jul 2003.
4. Preporuka Rec(2010)12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost, 17. novembar 2010.
5. Preporuka Rec(2012)11 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema, 19. septembra 2012.
6. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET), Mišljenje br. 1(2007) načinima unapređenja međunarodne pravosudne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa, 30. novembar 2007.
7. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET), Mišljenje br. 2(2008) o alternativama krivičnom gonjenju, 16. oktobar 2008.
8. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET), Mišljenje br. 3(2008), o ulozi javnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema, 21. oktobar 2008.
- Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET), Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoa.
9. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET), Mišljenje br. 5(2010) o javnom tužilaštvu i maloletničkom pravosuđu, 20. oktobar 2010.
10. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET), Mišljenje br. 6(2011), o odnosu između tužilaca i zatvorske uprave, 24. novembar 2011.
11. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET), Mišljenje br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe javnih tužilaštava, 11. decembar 2012.

12. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET), Mišljenje br. 8(2013) o odnosima između tužilaca i medija, 9. oktobar 2013.
13. Konferencija vrhovnih javnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske smernice o etici i ponašanju za javnih tužioce – „Smernice iz Budimpešte“, 31. maj 2005.
14. Konferencija javnih tužilaca Evrope, Uloga javnog tužilaštva u zaštiti ljudskih prava i javnog interesa izvan krivično-pravne oblasti, Sankt Peterburg, 3. jul 2008.
15. Venecijanska komisija, Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011.
16. Komisija Ujedinjenih nacija za prevenciju kriminala i krivičnu pravdu, Rezolucija o jačanju vladavine prava kroz poboljšani integritet i kapacitet javnog tužilaštva, E/CN. 15/2008/L.10/Rev.2, 17. april 2008.
17. Generalna skupština Ujedinjenih nacija, Preliminarni izveštaj Specijalnog izvestioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaul, A/65/274, 10. avgust 2010.
18. Smernice o ulozi tužilaca usvojene od strane Osmog kongresa Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i postupanju sa učiniocima, Havana, Kuba, 27. avgust do 7. septembar 1990.
19. Savet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Preliminarni izveštaj Specijalnog izvestioca za nezavisnost sudija i advokata, A/65/274, 10. avgust 2010.
20. Savet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Izveštaj Specijalnog izvestioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7. jun 2012.
21. Savet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Izveštaj Specijalnog izvestioca za nezavisnost sudija i advokata i promociju i zaštitu svih ljudskih prava, građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uključujući pravo na razvoj, A/HRC/11/41, 24. mart 2009.
22. Savet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Izveštaj Specijalnog izvestioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaul, A/HRC/23/43, 15. mart 2013.
23. Savet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Izveštaj Specijalnog izvestioca za

nezavisnost sudija i advokata i promociju i zaštitu svih ljudskih prava, građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uključujući pravo na razvoj, A/HRC/8/4/, 13. maj 2008.

24. Međunarodno udruženje tužilaca, Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca, 23. april 1999.

25. Međunarodno udruženje tužilaca, Borba protiv upotrebe interneta radi iskorišćavanje dece, Edicija Najbolje prakse, br. 1.

26. Međunarodno udruženje tužilaca, Međunarodna studija pravnog okvira i implementacije službi za oštećene od strane javnih tužilaštava, sprovedena za Međunarodno udruženje tužilaca od strane dr Heike Gramckow, Susanne Seifert Nacionalni centar za državne sudove Arlington, VA, SAD, 2006.

27. Međunarodno udruženje tužilaca, Deklaracija o minimalnim standardima u pogledu bezbednosti i zaštite javnih tužilaca i njihovih porodica, 1. mart 2008.

28. Međunarodno udruženje tužilaca, Model smernica za delotvorno krivično gonjenje krivičnih dela protiv dece, Edicija MUT-a Najbolje prakse, br. 2, opšta načela.

29. Podnesak Međunarodnog udruženja tužilaca Komitetu za potragu za položaj Tužioca MKK, mart 2011.

30. UNODC/IAP Vodič o statusu i ulozi tužilaca (2014).

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 10 (2015) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o ulozi tužilaca u krivičnim istragama

I UVOD

1. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je osnovano 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju davanja mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unapređenja delotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.
2. Komitet ministara zadužio je KVET da u 2015. godini pripremi i usvoji Mišljenje koje će mu podneti na razmatranje o ulozi tužilaca u krivičnim istragama. KVET je pripremio ovo Mišljenje na osnovu odgovora na upitnik koji su dobijeni od 29 država članica.¹
3. Ovi odgovori ukazuju da su različiti aspekti odnosa između tužilaca i istražnih organa uređeni ustavom i/ili nacionalnim zakonima i internim regulatornim instrumentima (npr. naredbe i uputstva vrhovnog tužilaštva, pravila ponašanja, etički kodeksi itd.).
4. Uloga tužilaca u krivičnim istragama se razlikuje od jednog sistema do drugog. U nekim zemljama tužiocu mogu voditi istragu. U drugim zemljama, ili policija može sprovesti istrage u skladu sa instrukcijama i/ili nadzorom tužilaca ili policija ili druga istražna tela mogu postupati nezavisno.
5. Sistem krivičnog gonjenja može biti različit u svakoj državi članici. Može se zasnivati na načelu obaveznog krivičnog gonjenja ili diskrecionog krivičnog gonjenja. Osim toga, različiti tužilački sistemi tradicionalno odražavaju ili inkvizitorske ili akuzatorske modele.

1 Videti odgovore država članica na upitnik na internet stranici KVET (www.coe.int/ccpe) pod „Preliminarni radovi – radnje tužilaca u okviru krivične istrage (2015)“.

6. Posljednjih godina u Evropi je došlo do značajnog razvoja, posebno pod uticajem prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud), po pitanju približavanja ovih modela kako bi se osigurala delotvorna istraga i poštovanje prava lica na koja se ona odnosi, a sa glavnim ciljem usaglašavanja svih ovih sistema sa zajedničkim osnovnim vrednostima.

A. Referentni tekstovi

7. KVET naglašava značaj oslanjanja na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija), a posebno na njene članove 2, 3, 5, 6 i 8 i na relevantnu sudsku praksu Suda. Takođe upućuje na značaj nalaza i preporuka Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.

8. KVET je uzelo u obzir napred navedenu Preporuku Rec(2000)19, u kojoj se navodi da u nekim krivično-pravnim sistemima javni tužioci sprovode ili nadziru istragu ili upravljaju istom.² KVET je takođe uzelo u obzir Preporuku Rec(2001)10 Komiteta ministara državama članicama o Evropskom kodeksu policijske etike,³ Preporuku Rec (2005)10 Komiteta ministara državama članicama o „specijalnim istražnim tehnikama“ u vezi teških krivičnih dela, uključujući terorizam, kao i zaključke koje je usvojila VI Konferencija vrhovnih javnih tužilaca Evrope u Budimpešti, Mađarska, 31. maja 2005. godine, koji se odnose na odnos između tužilaca i policije. KVET se oslonio na načela iz Mišljenja br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima za tužioce – „Rimska povelja“ i druga svoja relevantna mišljenja, a posebno na Mišljenje KVET-a br. 3 (2008) o ulozi tužilaštva izvan krivičnogpravnog sistema i Mišljenje br. 8 (2013) o odnosima između tužilaca i medija.

9. KVET je takođe uzeo u obzir relevantna dokumenta Ujedinjenih nacija, kao što je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, Kodeks ponašanja službenika za sprovođenje zakona koji je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 17. decembra 1979. (Rezolucija 34/169), Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja iz 1984. godine, Smernice o ulozi tužilaca iz 1990. godine i preporuke komiteta nadležnih za praćenje implementacije relevantnih instrumenata Ujedinjenih nacija.⁴

2 Za ove države, Preporuka utvrđuje da tužioci treba da vrše nadzor nad zakonitošću policijskih istraga, da daju uputstva policiji, prate njihovu primenu i sankcionišu eventualna kršenja. Od država u kojima je policija nezavisna od tužilaštva se očekuje da preduzmu sve mere kako bi garantovale da postoji odgovarajuća i funkcionalna saradnja između tužilaštva i policije.

3 Daje smernice o načelima koja treba poštovati kada su u pitanju krivične istrage koje sprovodi policija i propisuje da je na javnom tužilaštvu ili istražnom sudiji da obezbedi njihovo poštovanje.

4 Komitet za ljudska prava, Komitet protiv mučenja, Komitet za prava deteta

10. KVET je takođe uzeo u obzir Standarde profesionalne odgovornosti i Izjavu o osnovnim obavezama i pravima tužilaca, koje je 1999. godine usvojilo Međunarodno udruženje tužilaca (IAP), druga relevantna dokumenta usvojena od strane IAP-a, kao i Sopotsku Deklaraciju vrhovnih tužilaca Višegradske grupe⁵ od 25. maja 2015. godine, koja se tiče odnosa između tužilaštava i policije.

B. Svrha i predmet Mišljenja

11. Ovo Mišljenje ima za cilj davanje preporuka u vezi sa ulogom tužilaca u krivičnim istragama, uzimajući u obzir prava svih strana koje su uključene u takve istrage (oštećenih, okrivljenih, branilaca, svedoka itd.), kao i utvrđivanje i promovisanje dobre prakse između tužilaca i istražitelja.

12. Preporuka Rec(2000)19 ukratko ukazuje na odnose između tužilaca i istražnih organa, uvažavajući razliku između različitih postojećih sistema u državama članicama Saveta Evrope.

13. Ovo pitanje je od suštinskog značaja u kontekstu odgovarajućeg sprovođenja krivične pravde. Jedno od osnovnih načela vladavine prava jeste poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda od strane tužilaca i istražitelja u svim fazama istrage.

14. Ovo podrazumeva da:

- tužioci treba da obezbede da se, ukoliko je to u njihovoj nadležnosti, prema licima koja su pod istragom postupaju na human način i da ta lica imaju mogućnost da vrše svoja legitimna prava;
- tužioci treba da koriste sva svoja ovlašćenja, u meri u kojoj je to moguće u okviru njihove nadležnosti i ovlašćenja, da osiguraju da istražni organi poštuju zakon i da poštuju posebne standarde postupanja kako bi bili odgovorni pred odgovarajućim organom za bilo koju zloupotrebu ovlašćenja ili ponašanje;
- tužioci treba da obezbede da rezultati istrage koji su predstavljeni sudiji odražavaju realnost nalaza kako ne bi doveli sud u zabludu.

15. Ovo Mišljenje se odnosi samo na istrage u krivičnoj oblasti i u kontekstu državnog tužilaštva.

5 Višegradsku grupu čine Češka Republika, Mađarska, Poljska i Slovačka.

II ULOGA TUŽILACA U KRIVIČNIM ISTRAGAMA

A. Nadzor nad istragama od strane tužilaca

16. Uopšteno posmatrano, tužioci treba da nadziru zakonitost istraga najkasnije do trenutka kada odlučuju da li krivično gonjenje treba da se preduzme ili nastavi. U tom smislu, tužioci treba da prate sprovođenje istraga i poštovanje ljudskih prava.

17. Tužioci mogu istražnim organima, ukoliko imaju odgovarajuća ovlašćenja, da daju obavezujuća instrukcije, savete, uputstva ili smernice u vezi sa ukupnim tokom istraga ili određenim istražnim radnjama, a sa ciljem obezbeđivanja poštovanja i materijalnih i procesnih pravila krivičnog prava, kao i prava zajemčenih Evropskom konvencijom.

18. U cilju obezbeđivanja delotvornog krivičnog gonjenja, ova uputstva ili smjernice mogu se, između ostalog, odnositi na dokaze koji se moraju prikupiti, odgovarajuću strategiju u toku sprovođenja istraga, načine ili sredstva koja će se koristiti za prikupljanje dokaza, činjenice koje se moraju razjasniti i dokazati i mere koje treba preduzeti u okviru istraga.

19. U slučaju kada tužioci imaju nadzornu ulogu u istragama, oni treba da obezbede da istražni organi obaveštavaju tužioce o napretku u sprovođenju istraga, realizaciji prioriteta krivične politike koji su im zadati i o primeni tužilačkih instrukcija.

20. U državama članicama u kojima je to u njihovoj nadležnosti, tužioci treba da:

- nastoje da obezbede da istrage kao jedini cilj imaju utvrđivanje istine i rešavanje predmeta, da se sprovede na zakonit način uz poštovanje ljudskih prava i osnovnih načela utvrđenih, posebno, članovima 2, 3, 5, 6 i 8 Evropske konvencije i da se vrše na vreme, objektivno, nepristrasno i profesionalno. Ukoliko su zaduženi za usmeravanje, kontrolu ili nadzor nad radom istražitelja, treba da, u meri u kojoj je to moguće u okviru njihove nadležnosti i ovlašćenja, obezbede da istražitelji poštuju ista načela, kao i osnovna prava;
- nastoje da obezbede poštovanje pretpostavke nevinosti i prava odbrane tokom istrage. Kad god je to moguće, u ovoj fazi istrage, neophodno je da se javno ne otkriva identitet osumnjičenih i da se osigura njihova lična bezbednost i prava na dostojanstvo i zaštita njihovog privatnog života;

- u toku istraga nastoje da garantuju poverljivost informacija kako ne bi ugrozili napredak i delotvornost istraga;
- tokom istraga, u koje su uključeni, osiguraju da su zajemčeni lična bezbednost i prava stranaka, svedoka i drugih učesnika;
- obezbede da oštećeni a posebno ranjive kategorije lica, budu na odgovarajući način i uz poštovanje njihovih prava obavestena o početku i ishodu istraga;

21. U izvršavanju ovih zadataka, tužilaštvo treba postupati pravično, dosledno i ekspeditivno, na taj način doprinoseći obezbeđivanju pravičnog postupka i nesmetanog funkcionisanja sistema krivičnog pravosuđa.

22. Ukoliko je to u njihovoj nadležnosti, tužioci treba da uzmu u obzir pitanja koja se odnose na delotvorno upravljanje resursima, uključujući ljudske i finansijske resurse. Takođe, treba da izbegavaju nesrazmerne troškove i da uvek poštuju vladavinu prava i procesna prava.

B. Situacije kada tužioci sprovode istrage

23. U državama članicama u kojima je dozvoljena tužilačka istraga, tužioci moraju da sprovode istrage zakonito, profesionalno, pravično, ekspeditivno, na najbolji mogući način i bez predrasuda i diskriminacije prema bilo kome. Takođe, treba da razviju linije istrage koje idu u prilog odbrani i da u tom smislu prikupe i obelodane dokaze.

24. U okviru svojih istražnih funkcija, tužioci treba da imaju makar ista prava i obaveze kao i drugi istražni organi, kao i da imaju na raspolaganju sredstva neophodna za ostvarivanje svojih funkcija.

C. Situacije kada policija ili drugi istražni organi sprovode istrage u nadležnosti tužilaca

25. U državama članicama u kojima je policija u nadležnosti tužilaštva ili u kojima su tužilaštvo vrši nadzor nad istragama, tužiocima trebalo bi da imaju na raspolaganju delotvorne mere kako bi se garantovalo da mogu u potpunosti da izvrše svoje zadatke u krivičnim istragama, uvek u skladu sa nacionalnim i međunarodnim pravom. Oni treba da obezbede da se istrage sprovode na odgovarajući i delotvoran način i uz kontinuirano poštovanje vladavine prava i procesnih prava.

26. Pomenuti zadaci mogu uključivati:

- obezbeđivanje delotvorne realizacije prioriteta krivične politike;
- davanje instrukcija policiji o tome kada da pokrenu i kako da sprovedu krivične istrage;
- dodeljivanje pojedinačnih predmeta nadležnoj istražnoj agenciji;
- promovisanje plodonosne i delotvorne saradnje policije i tužilaštva i koordinisanje istrage kada se ona odnosi na više organa;
- davanje smernica i instrukcija o pravnim pitanjima;
- nadzor nad zakonitošću i kvalitetom istrage;
- sprovođenje evaluacije i kontrole poštovanja zakona kada je to neophodno;
- i, kada je to primereno i u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, sankcionisanje ili iniciranje sankcionisanja za kršenja zakonskih obaveza.

27. U državama članicama u kojima tužioci vrše nadzor nad istragama, treba im dati dovoljno široka procesna ovlašćenja, kako bi se osiguralo da se krivične istrage vrše na efikasan način i u potpunoj saglasnosti sa zakonom. Naročito, u državama članicama u kojima tužioci, u okviru nacionalnog prava, imaju ovlašćenja da vrše nadzor nad istragama:

- tužioci treba da obezbede da istražitelji poštuju zakonske odredbe, uključujući one koje se tiču zakonitosti pokretanja, prekida i obustave krivičnog postupka, kao i da uzmu u obzir prava učesnika u krivičnom postupku, uključujući oštećene i odbranu. Kako bi mogli da ovo čine, tužioci treba da budu potpuno obavешteni o svim važnim odlukama u vezi sa istragama koje će biti donete u budućem periodu i koje su već donesene, posebno kada one uključuju mogućnost ozbiljnog ograničenja prava i sloboda učesnika u krivičnom postupku (na primer, o posledicama prijavljivanja krivičnog dela i glavnim događajima istrage);
- tužioci treba da imaju ovlašćenje da odobre donošenje tako važnih odluka od strane istražitelja ili da isto odbiju;
- u cilju potpunog poštovanja prava i interesa učesnika u postupku, tužioci takođe treba da, kada je to primereno, informišu učesnike o njihovom pravu na žalbu višem tužilaštvu ili sudu;
- tužioci treba da poštuju poverljivost istrage. Ne bi trebali da dozvole otkrivanje poverljivih informacija dobijenih od istražitelja ili trećih lica, osim ukoliko je otkrivanje takvih informacija bilo neophodno u interesu pravde ili u skladu sa zakonom;
- tužioci treba da imaju mogućnost da slobodno i u bilo kom trenutku pristupe svim materijalima koji su na raspolaganju istražiteljima u vezi sa krivičnom istragom, kako bi se, ako je to potrebno, omogućio efikasan pravovremeni nadzor nad istragom, kako bi se izbegao gubitak važnih

dokaza, kako bi se osigurali bezbednost i pristup (ako to dozvoljava nacionalno pravo) spisima predmeta za oštećene ili sprečila mogućnost da lica koji treba da budu krivično gonjena pobegnu pravosuđu;

- tužioci treba da redovno vrše nadzor nad istragama, prvenstveno u cilju sprečavanja nezakonitog ili neosnovanog pritvaranja ili zadržavanja lica;
- tužioci treba da, shodno međunarodnom i nacionalnom pravu, teže zaštiti svih lica lišenih slobode od nepravilnog postupanja službenih i drugih lica i da pažljivo razmotre sve zahteve podnesene u vezi sa istim;
- tužioci treba da imaju zakonski uspostavljene nadležnosti koje im omogućavaju ne samo procenu zakonitosti radnji istražitelja i ispunjavanja njihovih instrukcija, već i da u što većoj meri sprečavaju kršenje zakona od strane istražitelja;
- uvek kada istražitelji koriste nezakonite istražne metode koje dovode do ozbiljnih kršenja ljudskih prava, tužioci treba da imaju pravo da preduzmu krivično gonjenje protiv takvih istražitelja ili da podnesu zahtev nadležnim organima za pokretanje krivičnog gonjenja ili disciplinskih postupaka prema istražiteljima.
- tužioci treba da imaju pravo da slobodno posete osumnjičenog/okrivljenog koji se nalazi u pritvoru.

D. Situacije u kojima je policija nezavisna u sprovođenju istraga

28. U državama članicama u kojima policija ili istražni organi nezavisno sprovode istragu, pravni sistem treba da obezbedi odgovarajuće nadzorne procedure kako bi se obezbedila zakonitost istraga i osiguralo da policija i drugi istražni organi postupaju profesionalno, pravično i ekspeditivno.

29. U svakom slučaju, tužioci treba da imaju mogućnost da promovišu odgovarajuću i funkcionalnu saradnju sa istražnim organima.

III ULOGA TUŽIOCA U VEZI SA POŠTOVANJEM PRAVA ODBRANE TOKOM ISTRAGE I ISTRAŽNIM TEHNIKAMA

A. Poštovanje pretpostavke nevinosti i prava na odbranu

30. Prema praksi Suda,⁶ svaki krivični postupak, uključujući procesne aspekte, mora da bude kontradiktorne prirode i da obezbeđuje jednakost pravnih sredstava optužbe i odbrane. Ovo je osnovni aspekt prava na pravično suđenje. Štaviše, članom 6 (1) Evropske konvencije se zahteva od organa gonjenja da u

⁶ Videti *Messier protiv Francuske* (Evropski sud, 30. jun 2011. godine).

toku faze suđenja predoče odbrani sve relevantne dokaze koje poseduju, a koji terete okrivljenog ili mu idu u korist. Pravo na pravično suđenje uključuje načelo jednakosti pravnih sredstava i takođe podrazumeva načelo kontradiktornosti postupka. Ono uključuje pravo na potpuno pravovremeno predočavanje svih relevantnih materijala koje poseduje tužilac. Ovo podrazumijeva dostupnost svih elemenata dokaza i obavezu tužioca ili drugog istražnog organa da ispituju činjenice koje terete okrivljenog, ali i koje mu idu u korist.

31. Tužioci treba da, bez obzira na njihovu ulogu u istragama, obezbede da njihove radnje budu u skladu sa zakonom, a posebno da poštuju sledeća načela:

- jednakost pred zakonom;
- nepristrasnost i nezavisnost tužilaca;
- pravo na pristup advokatu;
- pravo odbrane na potpuno predočavanje relevantne procesne građe;
- pretpostavka nevinosti;
- pravnih sredstava;
- nezavisnost sudova;
- pravo optuženog na pravično suđenje;

32. Poštovanje pretpostavke nevinosti obavezuje ne samo sudove, nego i sve druge državne organe. Tužioci i istražni organi treba da se uzdrže od svih izjava ili stavova koji bi doprineli kršenju ovog načela.

33. Načelo jednakosti pravnih sredstava, kao deo pravičnog postupka, zahteva da se licu protiv koga se sprovodi istraga omogući da iznese svoju odbranu pred sudom, a da pri tome ne bude dovedeno u značajno nepovoljan položaj u odnosu na suprotnu stranku. Stoga, treba održavati pravičnu ravnotežu među strankama i omogućiti im raspravljanje bilo kog elementa istrage.

34. Poštovanje načela kontradiktornosti u krivičnim stvarima zahteva pravljenje razlike između faze istrage i faze suđenja. U odnosu na prvu fazu istrage, načelo kontradiktornosti nije apsolutno. Umesto toga, ono predstavlja očekivanje istog; sastoji se od prikupljanja dokaza da bi se utvrdilo da li postoji dovoljno osnova za podizanje optužnog akta, a tokom ove faze postupak može biti poverljiv.⁷

35. Međutim, član 6 stav (3) tačka (a) Evropske konvencije utvrđuje pravo svakog optuženog da budu odmah detaljno obavešten na jeziku koji razume o

7 Videti Salduz protiv Turske (Evropski sud, 27. novembar 2008. godine). Salduz je bio osuđen za terorizam na osnovu izjava o činjenicama, bez pravne pomoći tokom prvog saslušanja u policiji. Prema Sudu, pravo svih osumnjičenih na pravnu pomoć je jedan od osnovnih elemenata prava na pravično suđenje.

vrsti i osnovu optužbe protiv njega. Optuženi mora biti precizno obavješten o optužbi protiv njega najkasnije od trenutka lišenja slobode. Pored toga, važno je da od tog počinje da teče razumni vremenski period u smislu člana 6 stav (1). Lice koje je lišeno slobode, pritvoreno ili lišeno slobode treba odmah pisano obavestiti o njegovim pravima. Takvo obavještenje treba da bude jasno napisano na jeziku koji dato lice može da razume. Ovo obavještenje bi, između ostalog, trebalo da obuhvati informacije o njegovim pravima:

- da bude u potpunosti upoznat sa optužbom;
- da bude u potpunosti informisan o razlozima određivanja pritvora;
- da ima pravo pristupa braniocu i savetovanja sa braniocem;
- na pisani i usmeni prevod.

36. Obavezu prikupljanja i čuvanja dokaza o krivici ili nevinosti treba realno tumočiti na osnovu činjenica svakog predmeta i treba procenjivati relevantnost dokaza.

37. Dokaze koji su relevantni za krivicu i nevinost treba, u meri u kojoj je to potrebno i praktično i u skladu sa nacionalnim zakonom, čuvati barem do okončanja postupka. Činjenica da tužilaštvo neće koristiti određeni dokaz ne opravdava njegovo uništenje ili nedostupnost ili uništenje beleški ili evidencije u vezi sa tim dokazom. Ukoliko dokaz ukazuje na razumnu mogućnost pobijanja tužilačkog predmeta, onda ga treba zadržati.

38. Ukoliko je tužilac svestan materijala koji je relevantan za pitanje nevinosti optuženog lica i/ili koji bi materijalno pomogao odbrani, tužilac treba da obelodani takav materijal. Ukoliko tužilac odbije ili nije u mogućnosti da ovo uradi, onda to može dovesti do oslobađajuće presude ili do prekidanja krivičnog gonjenja.

39. Tužioci treba da se u svakom trenutku ponašaju profesionalno, u skladu sa zakonom, pravilima i njihovom profesionalnom etikom i etičkim kodeksom za tužioce („Smernice iz Budimpešte“⁸). Oni treba da teže postizanju najvećih standarda integriteta i da osiguraju da se ne ponašaju na način koji šteti ugledu službe.

B. Posebne istražne tehnike

40. Tužioci treba da prilagode svoje aktivnosti brzom razvoju kriminala. U sklopu ovog okvira, treba da koriste nove tehnike koje su im na raspolaganju ukoliko su one u saglasnosti sa zakonom i treba da obrate pažnju na potrebu za specijalizacijom i multidisciplinarnim pristupom.

8 Evropske smernice o etici i postupanju javnih tužilaca, usvojene na Konferenciji vrhovnih javnih tužilaca Evrope 2005. godine u Budimpešti, Mađarska.

41. Tužiocima treba da uzmu u obzir da korišćenje nekih od ovih tehnika može dovesti i do ograničenja prava lica: npr. korišćenje tajnih agenata, snimanje sastanaka, nadzor i presretanje telefonskih poziva, elektronskih poruka, internet komunikacije, upotreba intruzivnih računarskih programa, G.P.S.-a ili skenera itd.

42. U državama članicama u kojima su tužiocima uključeni u istrage u kojima se koriste posebne tehnike koje su naročito intruzivne po privatni život, oni ne treba da pribegavaju takvim istražnim merama osim u slučaju važnih predmeta u kojima je izvršeno ili se priprema teško krivično delo i samo ako druge mere nisu korisne ili prikladne i „u meri u kojoj je to neophodno u demokratskom društvu i koje se smatra pogodnim za efikasnu krivičnu istragu i krivično gonjenje“ (Rec (2005) 10, stav 2). U tom smislu, tužiocima treba da poštuju načela srazmernosti i nepristrasnosti, osnovna prava pojedinaca, kao i pretpostavku nevinosti.

43. U cilju postizanja odgovarajuće ravnoteže u korišćenju ovih tehnika, države članice treba da:

- preduzmu odgovarajuće zakonodavne mere kako bi dozvolile i definisale granice upotrebe dokaza koji su prikupljeni korišćenjem ovih novih tehnika;
- preduzmu odgovarajuće mere za ispunjavanje zahteva koje postavlja Evropska konvencija i načela koji proizilaze iz sudske prakse Suda (sudska kontrola, poštovanje legaliteta, itd.);
- sprovedu odgovarajuće obuke za tužioce i službenike javnog tužilaštva, kako bi omogućili tužiocima efikasno korišćenje novih tehnika i olakšali sprovođenje krivičnih istraga.

IV MERE ZA JAČANJE ULOGE TUŽILACA U ISTRAZI

A. Međunarodna saradnja

44. Tužiocima treba da unapređuju međunarodnu saradnju i međusobno poverenje na polju krivičnih postupaka, uzimajući u obzir potrebu poštovanja suvereniteta država i strogog pridržavanja relevantnih odredbi međunarodnog i nacionalnog prava.

45. Države treba da unapređuju neposredne kontakte između tužilaca iz različitih država ili međunarodnih organizacija u okviru važećih međunarodnih konvencija i ugovora sa ciljem razmene iskustava putem specijalizovanih mreža, seminara i radionica.

46. Tužiocima treba da u okviru svoje nadležnosti razmatraju međunarodne zamolnice za ekstradiciju i pravnu pomoć u krivičnim stvarima, uključujući zadržavanje, zaplenu i oduzimanje imovine, posvećujući im istu pažnju kao svojim ili sličnim predmetima na nacionalnom nivou.

47. Saradnju tužilaca treba poboljšati korišćenjem, kada god je to moguće, novih informacionih tehnologija, posebno za potrebe dostavljanja i izvršenja zamolnica za pravnu pomoć, kao i redovnom nadogradnjom kvaliteta njihovih zahteva i njihovim prevođenjem na druge jezike.

48. Treba unaprediti sveobuhvatnu specijalizaciju tužilačkih aktivnosti na polju međunarodne saradnje, posebno putem imenovanja specijalizovanih tužilaca za ispunjavanje ovih zadataka ili putem osnivanja relevantnih struktura koje bi se bavile pitanjima međunarodne saradnje i koje bi pružale pomoć tužiocima.

49. Neophodno je obezbediti specijalne obuke za tužioce, kao i za druge učesnike u postupcima na polju međunarodne pravosudne saradnje, obezbediti da steknu neophodne veštine za izradu zamolnica za ekstradiciju i zamolnica za međunarodnu pravnu pomoć, kao i za razmatranje i odgovaranje na slične zamolnice drugih zemalja. Ove obuke treba da omogućе i učenje stranih jezika i ažuriranje međunarodnog i uporednog prava, čime se unapređuje i olakšava delotvorno umrežavanje učesnika iz različitih zemalja.

50. Ukoliko su tužilaštva centralni nacionalni organi za međunarodnu saradnju u krivičnim stvarima, treba da imaju ovlašćenje da, u okviru svog nacionalnog zakonodavstva, direktno izvršavaju inostrane zamolnice i/ili da ih dostavljaju na izvršenje drugim nadležnim organima sa pravom nadzora nad izvršenjem tih zamolnica.

51. U tom smislu, potrebno je obratiti pažnju na uspostavljanje kontakata tačaka u svakoj zemlji, uz omogućavanje neposredne komunikacije između nadležnih organa zemalja i održavanje redovnih sastanaka na kojima bi se razgovaralo o pitanjima od zajedničkog interesa. Ove kontakt tačke treba da poseduju dobre veštine po pitanju međunarodne saradnje i trebalo bi da razumeju i govore strane jezike. Uvođenje „službenika za održavanje saradnje“ može biti korisno za iste svrhe i treba ga podstaći.

B. Interakcija sa masovnim medijima

52. Tužioci treba da budu svesni potrebe za uspostavljanjem efikasne interakcije sa masovnim medijima u skladu sa načelima javnosti i transparentnosti u njihovom radu, jačanjem poverenja javnosti, širenjem informacija o njihovim funkcijama i ovlašćenjima, čime se doprinosi boljem poznavanju njihovog rada.⁹

53. Informacije koje tužioci pružaju masovnim medijima treba da budu jasne, pouzdane i precizne i ne treba da podrivaju integritet i efikasnost istrage ili ličnu bezbednost tužilaca. Informacije ne treba da upućuju na određenog tužioca, već da bez pominjanja imena upućuju na radnje javnog tužilaštva. Tužioci treba da se prema medijima odnose bez diskriminacije.

54. Ove informacije takođe treba da budu u skladu sa slobodom izražavanja, zaštitom ličnih podataka, poverljivošću istrage, dostojanstvom, načelom pretpostavke nevinosti, etičkim normama u odnosu na druge učesnike u postupku, kao i sa pravnim normama koje regulišu i ograničavaju otkrivanje određenih informacija.

55. Tužioci takođe mogu da putem masovnih medija pruže opštoj javnosti informacije, sa ciljem unapređenja prevencije i/ili krivičnog gonjenja krivičnih dela, kao i sa ciljem unapređenja boljeg razumevanja funkcionisanja krivičnih postupaka, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou.

56. Kako bi imali mogućnost da na što bolji način i pravovremeno informišu opštu javnost o njihovim aktivnostima, tužioci treba da iskoriste informacione tehnologije, uključujući otvaranje, upravljanje i redovno ažuriranje veb stranice.

57. U slučajevima kada tužioci imaju neposredan i redovan kontakt sa medijima, treba organizovati posebne obuke za interakciju sa masovnim medijima, sa ciljem osiguranja kvalitetnog i pravilnog informisanja. Takve obuke se, po potrebi, mogu sprovoditi uz pomoć eksperata ili novinara.

C. Obuka

58. Postojanje visokog nivoa profesionalnih kvalifikacija tužilaca, posebno na polju istraga, predstavlja neophodan uslov za efikasan rad javnog tužilaštva i jačanje poverenja javnosti u isto. Iz ovog razloga, tužioci treba da se edukuju i da pohađaju inicijalne i kontinuirane kurseve obuka u vezi sa njihovom specijalizacijom.

⁹ Videti Mišljenje KVET-a br. 3(2008) o ulozi javnog tužilaštva izvan krivičnog pravnog sistema i Mišljenje br. 8(2013) o odnosima između javnih tužilaca i medija.

SPISAK PREPORUKA

- a. Države članice treba da jasno definišu prava i obaveze tužilaca i istražnih organa u okviru krivičnih istraga.
- b. Uopšteno posmatrano, tužioci treba da vrše nadzor nad zakonitošću istrage najkasnije do trenutka kada odlučuju da li će tužilaštvo preduzeti ili nastaviti krivično gonjenje. U tom smislu, tužioci treba da prate sprovođenje istrage i poštovanje ljudskih prava.
- c. U izvršavanju ovog zadatka, tužioci treba da imaju zakonske, finansijske i tehničke uslove kako bi potvrdili zakonitost istraga i reagovali na kršenje zakona.
- d. Istrage treba da se sprovode nepristrasno i da uključuju obavezu istražitelja da prikupljaju i čuvaju dokaze koje su relevantni kako za krivicu, tako i za nevinost.
- e. Tužioci treba da iznesu sudu sve dostupne zakonite dokaze i da optuženom predoče sve relevantne dokaze.
- f. Tužioci treba da uvek poštuju prava optuženog, oštećenih, svedoka i drugih lica koja učestvuju u postupku.
- g. Tužioci i istražni organi treba da sarađuju i razmenjuju sve informacije neophodne za izvršavanje njihovih ovlašćenja.
- h. Tužioci i istražni organi treba da ispunjavaju svoje zadatke na najdelotvorniji i najcelishodniji način, posebno kada se radi o pritvorenim licima i treba da poštuju načelo srazmernosti pri korišćenju sredstava istrage. Tužioci i istražni organi treba da imaju odgovarajuće obuke, kako po pitanju materijalnog prava, tako i po pitanju najmodernijih procesnih istražnih tehnika.
- i. Tužioci i istražni organi treba da razviju najefikasnije međunarodne odnose i saradnju.
- j. Tužioci treba da teže jačanju javnog poverenja putem pružanja informacija o njihovim funkcijama i ovlašćenjima, čime se doprinosi boljem poznavanju njihovog rada, pri čemu moraju poštovati osnovna prava i načela poput pretpostavke nevinosti i prava na pravično suđenje.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 11 (2016) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala usvojeno od strane KVET-a, na njegovoj 11. plenarnoj sednici (Strazbur, 17.-18. novembar 2016. godine)

UVOD

1. Shodno zadatku koji mu je poverio Komitet ministara, Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je pripremlilo Mišljenje o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. U državama članicama u kojima tužilaštva vrše i druge funkcije osim krivičnog pravosuđa, načela i preporuke ovog Mišljenja primenjuju se i na te funkcije.
2. U sve većem broju država članica Saveta Evrope, organi javne uprave i organi krivičnog pravosuđa, uključujući naročito javna tužilaštva, privlače sve veću pažnju javnosti, političara i medija. Stoga, javna tužilaštva treba da pokažu da svoje zadatke izvršavaju sa krajnjim profesionalizmom.
3. Cilj ovog Mišljenja je da se utvrdi kako javna tužilaštva mogu da ispune svoju misiju sa najvišim kvalitetom i efikasnošću. Takođe, u njemu se razmatra kako javna tužilaštva treba da organizuju svoj rad na savremen način koristeći sve najnovije tehničke metode i sredstva i kako se može meriti i proceniti efikasnost i kvalitet njihovog rada. Drugi deo Mišljenja razmatra kako javna tužilaštva mogu da ispune sve veće zahteve za kvalitetom i efikasnošću kada se suočavaju sa posebnim izazovima u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala.
4. KVET smatra da su javna tužilaštva složene javne institucije. Stoga, kako bi odgovarajuće odgovorili na sve veće potrebe, društvene izazove i na pritisak za obezbeđenje većeg kvaliteta usluga, neophodno je obezbediti sveobuhvatan

zakonodavni, organizacioni i tehnički okvir, kao i potrebne finansijske i ljudske resurse koji su od neprocenjivog značaja.

5. Države članice Saveta Evrope imaju različite pravne sisteme, uključujući i različita uređenja javnih tužilaštva. KVET poštuje svaku od država članica u njihovoj različitosti. Dakle, ne odnose se svi elementi o kojima je raspravljalo u ovom Mišljenju na sve države članice. Međutim, pomenuti elementi se odnose na pitanja kako da tužioci rade što efikasnije, uz visok nivo kvaliteta i strogo poštovanje zakona i ljudskih prava.

6. Ovo Mišljenje je pripremljeno na osnovu Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP), kao i drugih akata Saveta Evrope, uključujući: Evropsku konvenciju o međusobnom pružanju pravne pomoći u krivičnim stvarima iz 1959. godine, Evropsku konvenciju o suzbijanju terorizma iz 1977. godine, Evropsku konvenciju o visokotehnološkom kriminalu iz 2001. godine, Konvenciju o sprečavanju terorizma iz 2005. godine, sa dodatnim protokolom iz 2015. godine, Konvenciju o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma iz 2005. godine, Konvenciju o borbi protiv trgovine ljudima iz 2005. godine, Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara o ulozi javnog tužilaštva u krivičnopravnom sistemu i Preporuku Rec(2012)11 Komiteta ministara o ulozi javnih tužilaca van krivičnog pravosuđa.

7. Ovo mišljenje je takođe zasnovano na Smernicama Komiteta ministara o ljudskim pravima i borbi protiv terorizma iz 2002. godine, Preporuci Rec (2005)10 Komiteta ministara o „posebnim istražnim tehnikama“ u vezi sa teškim krivičnim delima, uključujući krivična dela terorizma i prethodna KVET mišljenja, a posebno br. 1 (2007) o načinima unapređenja međunarodne saradnje u oblasti krivičnopravnog sistema, br. 7 (2012) o upravljanju sredstvima za potrebe javnog tužilaštva, br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima o tužiocima, uključujući i „Rimsku povelju“ i br. 10 (2015) o ulozi javnih tužilaca u krivičnim istragama.

8. Takođe, u obzir su uzeti sledeći akti Ujedinjenih nacija: Konvencija o sprečavanju terorističkih napada bombama iz 1997. godine, Konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma iz 1999. godine, Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala iz 2000. godine, Konvencija protiv korupcije iz 2003. godine.

9. KVET je takođe razmotrilo Standarde profesionalne odgovornosti i Izjavu o osnovnim obavezama i pravima tužilaca, koje je 1999. godine usvojilo Međunarodno udruženje tužilaca (IAP).

10. U cilju izrade ovog Mišljenja, KVET je posebno analizirao odgovore dobijene od svojih 30 članica na upitnik koji je u ovu svrhu pripremio Sekretarijat (kompilacija odgovora je dostupna na web stranici KVET-a: www.coe.int/ccpe).

FAKTORI KVALITETA I EFIKASNOSTI RADA TUŽILACA

A. SPOLJNJE OKRUŽENJE

11. Kvalitet i efikasnost rada tužilaca zavise ne samo od njihovih talenata i veština, već i u značajnoj meri od spoljnih faktora koji su uglavnom van kontrole tužilaca poput: zakonodavstva i sudskih odluka, raspoživih resursa i očekivanja društva. Stoga, ovi faktori zaslužuju pažljivo razmatranje, naročito sa stanovišta njihovog uticaja na kvalitet i efikasnost rada tužilaca.

1. Zakonodavni okvir, nacionalne tradicije

12. Poštovanje vladavine prava je obaveza svih država članica Saveta Evrope. Takođe, EKLJP su propisani brojni kvalitativni zahtevi. Tako, član 6 uspostavlja važne zahteve za svaki nacionalni zakonodavni okvir da obezbedi kvalitet krivičnog pravosuđa, poput nezavisnosti sudstva, razumnog roka, pristupačnosti i javnosti.¹ Imajući u vidu da svako javno tužilaštvo vrši svoje funkcije na osnovu pravnog okvira, zakonodavstvo predstavlja najvažniji preduslov za kvalitet i efikasnost njihovog rada. Zakoni, kao i presude u sistemima precedentnog prava, utiču na vrstu i obim predmeta koji tužioci iznose pred sud, kao i na način na koji će dalje postupati. Ovaj okvir treba da bude jasan i jednostavan za postupanje i da obezbeđuje da nacionalni sistemi ne budu zatrpani predmetima, na primer putem uspostavljanja alternativnih načina rešavanja sporova. Sa druge strane, nedovoljno kvalitetna priprema zakonodavstva ili suviše česte izmene zakonodavstva ili sudske prakse mogu se pokazati kao ozbiljne prepreke za dobro obrazložene i ubedljive odluke tužilaca.

13. Jasan i jednostavan zakonodavni okvir olakšava pristup pravdi i doprinosi njenoj efikasnosti, na primer na taj način što pomaže u smanjenju priliva predmeta, posebno u okviru krivičnog pravnog sistema, dovodi do efikasnijeg i produktivnijeg korišćenja javnih resursa i omogućava dodeljivanje više vremena i finansijskih resursa za krivična dela koja ozbiljno narušavaju javni red, naročito za krivična dela terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Isto tako, nacionalno zakonodavstvo i pravosudni sistemi treba da uzmu u obzir razvoj tehnologije, promovišu lak pristup javnog tužilaštva bazama podataka i dru-

1 Videti Konačni izveštaj 2008 Grupe za upravljanje kvalitetom Evropske mreže pravosudnih saveta (EMPS).

gim relevantnim informacijama, kao i da pruže osnovu za poboljšanje kvaliteta njihovog rada.

14. Politički sistemi i pravne tradicije takođe imaju neposredan uticaj na rad tužilaca. Ovo uključuje položaj javnog tužilaštva, a posebno njegovu nezavisnost od izvršne vlasti. Osim toga, trenutna bezbednosna situacija u Evropi, u kojoj se države suočavaju sa terorističkim prijetnjama i teškim i organizovanim kriminalom, treba da dovede do usvajanja nacionalnih krivičnopravnih politika koje za cilj imaju poboljšanje kvaliteta i efikasnosti rada tužilaca.

15. Iako se međunarodna saradnja u proteklim decenijama kontinuirano popravljala, ponekad se javljaju kašnjenja u izvršavanju zamolnica drugih država, što se možda čini neopravdanim. Ovo otežava efikasno sprovođenje postupka izručenja i druge zamolnice za međunarodnu pravnu pomoć i time podriva efikasnost rada tužilaca i sudskih postupaka u državama moliljama. Stoga, države treba da nastave da teže neposrednoj transnacionalnoj saradnji u krivičnim predmetima na osnovu međusobnog poverenja.

2. Resursi

16. Dostupnost finansijskih i drugih resursa u državama članicama ima neposredan uticaj na kvalitet i efikasnost rada tužilaca. U tom kontekstu, KVET naročito naglašava potrebu da se obezbede odgovarajući ljudski i tehnički resursi, odgovarajuća i usklađena obuka, kao i potrebu da obim paketa socijalne sigurnosti koji se obezbeđuje tužiocima bude srazmeran značaju njihove misije. Situacija u državama članicama osim toga pokazuje da se efikasnost može povećati dostizanjem određenog nivo samostalnosti (naročito u pogledu budžeta) javnog tužilaštava u većini oblasti koje se tiču upravljanja.

17. Prema tome, tužioci treba da imaju odgovarajuće ljudske, finansijske i materijalne resurse kako bi mogli da razmatraju i ispituju sva relevantna pitanja. Pomoć kvalifikovanih službenika, odgovarajuće savremene tehnologije i drugi resursi mogu osloboditi tužioce nepotrebnog opterećenja, a time i poboljšati kvalitet i efikasnost njihovog rada.

3. Uticaj javnosti

18. Tužioci treba da dobijaju pouzdane i sveobuhvatne informacije od svih relevantnih aktera u društvu. Stoga, odnosi sa drugim akterima u i van pravosudnog sistema (npr. policije i drugih državnih organa, advokata, nevladinih organizacija) igraju vitalnu ulogu u sposobnosti javnih tužilaca da brzo usvoje

dobro utemeljene odluke zasnovane na delotvornoj razmeni relevantnih informacija na nacionalnom i međunarodnom nivou. U tu svrhu, javnom tužilaštvu su potrebne koherentne i dovoljne pravne norme i procedure koje omogućavaju prikupljanje informacija radi donošenja kvalitetnih odluka na način srazmeran interesima koji su u pitanju.

19. Države članice treba da u skladu sa pravima utvrđenim EKLJP preduzmu mere koje mogu da ojačaju poverenje javnosti u javno tužilaštvo putem pružanja odgovora na sve brojnije zahteve medija, kao i transparentnijim radom. Za javna tužilaštva je, radi pružanja brzih i tačnih informacija javnosti, neophodno da koriste savremene informacione strukture i tehnike.

20. Curenje osetljivih informacija o krivičnim predmetima u medijima ne samo da može smanjiti efikasnost istrage i povredi prava žrtava, već može stvoriti rizik po pitanju pretpostavke nevinosti i prava na „neetiketiranje“. Kako bi se ovo sprečilo, neovlašćenim licima treba zabraniti pristup osjetljivim informacijama. Netačne ili pristrasne vesti o istragama mogu dovesti do gubitka poverenja javnosti i stvoriti sumnje u nezavisnost, nepristrasnost i integritet tužilačkog sistema ili sudova. Stoga, treba uspostaviti pravilnu komunikaciju između javnog tužilaštava i medija koja može pomoći da se izbegne objavljivanje netačnih ili pristrasnih vesti ili da umanje njihove negativne posledice.

21. Svako treba da ima pravo da podnese pritužbu ili žalbu na radnju koju je preduzeo tužilac. Kako bi se povećao kvalitet i odgovornost odluka tužilaca, treba uspostaviti delotvoran i nepristrasan pritužbeni mehanizam, a osnovanost i rezultate pritužbi treba analizirati i to ne samo sa stanovišta prava na pravično suđenje, nego i radi unapređenja kvaliteta rada tužilaca putem otklanjanja nedostataka i sprečavanja grešaka.

4. Nedoizvoljeni spoljni uticaj

22. Tužiocima treba da vrše svoje funkcije bez ikakvih nedozvoljenih spoljnih uticaja, podsticaja, pritisaka, pretnji ili smetnji, bilo neposrednih ili posrednih, iz bilo koje sredine ili iz bilo kog razloga.

B. INTERNO OKRUŽENJE

1. Strateška vizija

23. Na kvalitet i efikasnost rada javnih tužilaca takođe značajno utiču interni faktori. Rukovodstvo javnog tužilaštava treba da obezbedi strateško vođstvo.

Strateški plan koji uključuje profesionalne ciljeve i upravljanje ljudskim i materijalnim resursima treba da bude vodič za rad tužilaca. On može da predvidi interne mere za poboljšanje kvaliteta i efikasnosti kroz odgovarajuće upravljanje ljudskim resursima i predmetima, kao i ciljne aktivnosti u tom cilju.

2. Upravljanje ljudskim resursima: izbor, zapošljavanje, napredovanje i obuka tužilaca

24. Da bi se unapredio kvalitet, neophodno je da se izbor, napredovanje i premeštaj tužilaca zasniva na jasnim i predvidljivim kriterijumima utvrđenim zakonom ili pisanim internim smernicama.

25. Kvalitet odluka ili drugih radnji tužilaca zavisi, između ostalog, od stalne obuke tužilaca. KVET je mišljenja da rukovodioci javnog tužilaštava i/ili drugih nadležnih institucija (npr. institucije za obuku u pravosuđu) treba da u okviru svojih institucija budu odgovorni za aktivnu politiku obuke, uključujući i samo-obrazovanje, koja obezbeđuje povećanje kvaliteta i efikasnosti rada tužilaca.

26. Tužioci treba da imaju stalne obuke u svakoj fazi njihove karijere, kako bi održali i poboljšali svoje profesionalne veštine.² Te obuke treba da uključuju informacione tehnologije, etiku i veštine komunikacije,³ kao i pitanja upravljanja u načelu i posebno upravljanja predmetima, i treba da budu dostupne na svim nivoima tužilaštva. Treba detaljno razraditi posebne teme (uz organizovanje zajedničke obuke sa drugim institucijama, kada je to korisno) radi poboljšanja profesionalnih veština potrebnih za suočavanje sa stalnim izazovima (poput terorizma, kako je precizirano u daljem tekstu).⁴

27. U nekoliko prethodnih mišljenja, KVET je naglasio značaj promovisanja specijalizacije tužilaca, naročito kroz učešće u redovnim obukama,⁵ profesionalnim događajima i konferencijama. Sticanje naprednijeg znanja kroz takvo učešće i sticanje drugih kvalifikacija može dovesti do unapređenja, napredovanja ili boljih zarada za tužioce.

28. Načela i smernice o pitanjima kao što su upravljanje vremenom, odgovarajuća metodologija ili povećana saradnja sa drugim akterima pravosudnog sistema treba da za ima za cilj olakšavanje svakodnevnog rada, kako bi se na taj način poboljšao kvalitet i efikasnost rada tužilaca.

2 Videti Mišljenje KVET-a br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, Rimski povelja, član XIII, Obrazloženje, stavovi 57, 61 i 63.

3 Ibid, Obrazloženje, stavovi 62.

4 Ibid, Rimski povelja, član XX, obrazloženje, stav 64.

5 Ibid, Rimski povelja, član XIII, obrazloženje, stavovi 57 i 62.

29. Integritet, standardi dobrog ponašanja, kako profesionalnog, tako i ličnog, i pravne odredbe o etici ili etički kodeksi tužilaca u državama članicama u kojima postoje, treba da budu deo njihove redovne obuke.

3. Upravljanje javnim tužilaštvima

a. Organizacija rada tužilaštava: odgovornosti, organizacione jedinice, raspodela nadležnosti itd.

30. Efikasnost i kvalitet rada tužilaca iziskuju u načelu jasnu i odgovarajuću organizacionu strukturu, odgovornosti i ovlašćenja za upravljanje ljudskim i materijalnim resursima u skladu sa stvarnom kriminalnom ili socijalnom situacijom na području njihove nadležnosti.⁶ S druge strane, kada se suočavaju sa novim kriminalnim, sociološkim, ekonomskim i međunarodnim izazovima, struktura i radni mehanizmi javnog tužilaštava treba bi da budu dovoljno fleksibilni da odgovore na odgovarajući, dovoljan, brz i zakonit način.

31. Posebno, po potrebi, treba razmotriti uspostavljanje specijalizovanih jedinica u okviru javnog tužilaštava (npr. tužioci koji se bave predmetima terorizma, opojnih droga, privrednog kriminala, zaštite životne sredine i koji rade na području međunarodne saradnje).

32. Osim toga, javna tužilaštva treba da organizuju odgovarajući analitički i metodološki rad sa ciljem poboljšanja kvaliteta i efikasnosti rada tužilaca.

33. Širenje najboljih praksi za postupanje u određenim vrstama krivičnih predmeta, kao i pravilna raspodela predmeta i delotvorno korišćenje informacionih tehnologija, uključujući i upravljanje pojedinačnim predmetima, mogu povećati efikasnost i obezbediti bolji kvalitet u državama članicama. Rukovodioci tužilaštava i/ili drugih nadležnih organa, posebno treba da budu odgovorni za promovisanje upotrebe takvih sredstava za upravljanje i razmenu znanja o najboljim praksama u okviru svojih službi.

b. Etička pravila

34. Radi poboljšanja kvaliteta i efikasnosti, javna tužilaštva u većini država članica vrše evaluaciju integriteta tužilaca i ostalih zaposlenih u srednjeročnom i dugoročnom periodu. Ovo se sprovodi na različite načine. Neki sistemi su utvrdili pravne ili opšte standarde, dok su drugi doneli etičke kodekse. Neki drugi i dalje

6 Videti Mišljenje KVET-a br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe javnih tužilaštava, stav 47.

zahtevaju polaganje zakletve od strane novoizabраних туžilaca. Oni se obavezuju na lične i profesionalne kvalitete, nepristranost i pravičnost, integritet i besprekornu etičnost. KVET je ranije preporučio da „treba usvojiti i objaviti kodekse profesionalne etike i ponašanja koji se zasnivaju na međunarodnim standardima“⁷ naglašavajući da „tužiocima treba da se pridržavaju najviših etičkih i profesionalnih standarda i da se uvek ponašaju nepristrasno i objektivno“⁸

35. Glavni cilj etičkog kodeksa bio bi promovisanje standarda koji su prepoznati kao neophodni za pravilan i nezavisan rad tužilaca. Ako tužilaštva usvoje etičke kodekse, isti, kao što je gore navedeno, treba da budu usklađeni sa usvojenim zajedničkim međunarodnim standardima, poput onih koji su utvrđeni Preporukom Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu (u daljem tekstu: Rec(2000)19),⁹ Evropskim smernica o etici i ponašanju javnih tužilaca CPGE-a od 31. maja 2005. godine (Smernice iz Budimpešte), Mišljenjem KVET-a br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima za tužioce (Rimska povelja) i drugim relevantnim međunarodnim aktima.

C. MERENJE UČINKA TUŽILAŠTAVA (KVANTITATIVNO I KVALITATIVNO)

36. U velikom broju država članica dostupni su statistički podaci za merenje kvantitativnog opterećenja i učinka javnog tužilaštva, kao i stepena kriminaliteta na području njegove nadležnosti. U mnogim državama članicama, ocenjivanje tužioce se koristi za poboljšanje kvaliteta i efikasnosti javnog tužilaštva.

37. Javna tužilaštva treba da na transparentan način utvrde indikatore i mehanizme za praćenje preduzetih aktivnosti, prvenstveno da bi motivisali tužioce da teže dostizanju viših nivoa profesionalnog rada. Interno praćenje u okviru javnih tužilaštva treba da budu redovno, srazmerno i zasnovano na vladavini prava.

38. KVET smatra da kvantitativni indikatori kao takvi (broj predmeta, trajanje postupka i sl.) ne treba da budu jedini relevantni kriterijumi za ocenu efikasnosti, bilo da je u pitanju funkcionisanje javnog tužilaštva ili rada pojedinačnog tužioce. Slično tome, Konsultativno veće evropskih sudija (KVES) je naglasilo „da „kvalitet“ pravde ne treba shvatiti samo kao sinonim za puku „produktivnost“ pravosudnog sistema“.¹⁰

7 Mišljenje KVET-a br. 9(2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, Rimska povelja, član VII.

8 Ibid, član VI.

9 Videti Rec(2000)19, Obrazloženje, komentari pojedinih preporuka, stav 35.

10 Videti Mišljenje KVES-a br. 6(2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku i ulozi sudija u postupcima, uzimajući u obzir alternativne načine rešavanja sporova, stav 42.

39. Zbog toga, kvalitativni indikatori, kao što su pravilna i temeljna istraga (kada je to u nadležnosti tužioca), odgovarajuće korišćenje dokaza, pravilna izrada optužbe, profesionalno ponašanje na sudu itd. treba da budu uzeti u obzir kako bi se dopunili indikatori kvantitativnog karaktera. Poželjnost brzog krivičnog gonjenja takođe treba da uzme u obzir zaštitne mere predviđene članom 6 EKLJP.¹¹

40. Stoga, stvarni i krajnji cilj pravnih sistema treba da bude obezbeđivanje sistema ocenjivanja koji može procijeniti i kvantitativne i kvalitativne indikatore rada tužilaca i koji poštuje osnovna načela pravde, u skladu sa EKLJP i drugim međunarodnim aktima.

41. Specifična priroda terorizma i teškog i organizovanog kriminala iziskuje još naglašeniju potrebu praćenja i poštovanja prethodno navedenog pristupa. U takvim predmetima, neophodno je uzeti u obzir zaštitne mere predviđene u Mišljenju KVET-a br. 10 (2015) o ulozi tužilaca u krivičnim istragama, posebno kada se koriste posebne istražne tehnike,¹² zbog rizika od značajnih ograničenja ljudskih prava koja one podrazumevaju.

D. OCENJIVANJE RADA POJEDINAČNIH TUŽILACA (KVANTITATIVNO I KVALITATIVNO)

42. Ocenjivanje tužilaca i njihovog rada može biti koristan alat za unapređenje veština koje su neophodne za suočavanje sa sve većim zahtevima za kvalitetom, efikašnošću i profesionalizmom. Individualno ocenjivanje takođe može da pruži značajne podatke za razvijanje relevantnih obuka za tužioce na svim nivoima.

43. Odgovori država članica na upitnik KVET-a ukazuju da se koriste dve vrste ocenjivanja: formalna i neformalna. Formalno ocenjivanje se vrši u fiksno određenom vremenskom okviru (npr. svake treće ili pete godine). Sprovodi se na osnovu posebnog postupka i fokusirano je na ocenjivanje posebnih veština. Ponekad se kombinuje sa sistemom ocenjivanja koji omogućava upoređivanje sa drugim kolegama i brže napredovanje. Njegovi rezultati mogu biti predmet sudskog preispitivanja, ukoliko ih tužilac koji se ocenjuje ne prihvata. Neformalno ocenjivanje manje ili više predstavlja ispitivanje radi prikupljanja i davanja informacija o tome kako da se poboljša kvalitet i efikasnost rada tužioca (npr. izrada razumljive optužnice, sposobnost za timski rad, izbegavanje kršenja standarda itd.) ili se može sprovoditi na više strateški način kako bi se utvrdilo da li na primer tužioci imaju sposobnost izvršavanja obaveza. Cilj obe ove vrste ocenjivanja rada tužilaca treba da bude ispitivanje razvoja veština i radnih

¹¹ Videti Mišljenje KVES-a br. 11(2008) o kvalitetu sudskih odluka, stav 26.

¹² Videti stavove 40-43.

kapaciteta, kao i predviđanje napredovanje i - u nekim državama - podsticaja i nagrada ili uopšteno da se spreče poremećaji u radu i povrede dužnosti, izbegavanjem potencijalne primene disciplinskih mera.

44. KVET preporučuje da ocenjivanje rada tužilaca bude transparentno i predvidljivo, zasnovano na jasnim i ranije objavljenim kriterijumima, kako u pogledu materijalnih, tako i u pogledu procesnih pravila.

45. Transparentno i predvidljivo ocenjivanje znači da ocenjeni tužilac može da raspravlja o rezultatima ocenjivanja ili da, po potrebi, uporedi rezultate samo-evaluacije sa ocenom nadređenog ili odgovornog lica, a ako se razlikuju da ih uputi na preispitivanje. Rezultate ocenjivanja ne treba objavljivati na način koji bi mogao da povredi lični integritet i čast ocenjenog tužioca.

46. Ocenjivanje treba sprovesti na osnovu jednakih kriterijuma za isti nivo javnog tužilaštva. Kao i u slučaju merenja sveukupnog učinka javnog tužilaštva, KVET smatra da definisanje rada tužioca treba da sadrži kako kvalitativne tako i kvantitativne elemente, kao što su broj tekućih i završenih tužilačkih predmeta, vrste odluka i rezultata, trajanje postupaka u tužilaštvu, veštine upravljanja predmetima, sposobnost jasnog rasuđivanja, otvorenost ka novim tehnologijama, poznavanje različitih jezika, organizacione veštine, sposobnost saradnje sa drugim licima u okviru i van tužilaštva.

4. Upravljanje predmetima

47. Visokokvalitetnom odlukom ili drugom relevantnom radnjom tužioca smatra se ona koja odražava dostupan materijal i pravo i koja je sprovedena na pravičan, brz, srazmeran, jasan i objektivan način. U tom pogledu, očigledno je da radnje tužilaca, u skladu sa EKLJP i drugim relevantnim međunarodnim aktima, poštuju prava žrtava, njihovih porodica i svedoka i da susu uravnotežene sa pravima okrivljenih, kao i sa javnim interesom za krivičnim gonjenjem. Dakle, tužioci treba da nastave da vrše svoj posao u skladu sa ovim načelima. Prema mišljenju KVET-a, javna tužilaštva treba da podrže rad tužilaca putem uspostavljanja dobre prakse upravljanja predmetima u različitim oblastima nadležnosti i dužnosti tužilaštava. Odluke tužilaca treba dalje da odražavaju sledeće elemente:

a. Objektivnost i nepristrasnost

48. Tužioci treba da ostanu nezavisni u obavljanju svojih funkcija i da ih izvršavaju uvek pridržavajući se i poštujući vladavinu prava, integritet krivičnogprav-

nog sistema i pravo na pravično suđenje. Tužiocima treba da se pridržavaju najviših etičkih i profesionalnih standarda, da pravično vrše svoje dužnosti i da se uvek ponašaju nepristrasno i objektivno.

49. Tužiocima treba da obezbede ravnopravnost pojedinaca pred zakonom bez ikakve diskriminacije, uključujući diskriminaciju po osnovu pola, rase, boje, nacionalnog i društvenog porekla, političkih i verskih uverenja, imovine, društvenog položaja i seksualne orijentacije.

b. Sveobuhvatnost

50. Tužiocima treba da pažljivo razmotre sve svoje odluke i radnje. Oni treba da prikupljaju dokaze koji se odnose kako na krivicu, tako i na nevinost i treba da obezbede sprovođenje odgovarajućih pravaca istrage, uključujući i one koje vode dokazima u korist okrivljenog ili osumnjičenih. Stoga, treba da razmotre da li su dokazi koji su prikupljeni u okviru istrage jasni i sveobuhvatni. Ovo, međutim, ne zahteva od istražitelja da nesrazmerno troši resurse, već treba da bude razumno i realistički prilagođeno činjeničnom stanju. Ovo ne otklanja odgovornost branilaca da prikupljaju dokaze koje smatraju relevantnim.

51. Tužiocima treba da odlučuju o krivičnom gonjenju samo na osnovu dobro utemeljenih dokaza, za koje se opravdano veruje da su pouzdani i prihvatljivi i treba da odbiju da koriste dokaze koji uključuju teško kršenje ljudskih prava.

c. Obrazloženje

52. Jasno obrazloženje i analiza su osnovni zahtevi rada tužilaca. Oni treba da u potpunosti razmotre sve relevantne dokaze i da ispituju činjenična i druga pitanja koja su otkrivena u toku istrage i od strane stranaka. Sve odluke ili radnje tužioca treba da se zasnivaju na takvim relevantnim dokazima, da budu u skladu sa zakonom i opštim smernicama koje mogu postojati na tu temu. Odluke i radnje tužilaca treba da budu obrazloženje na usklađen, jasan, nedvosmislen i neprotivrečan način.

d. Jasnoća

53. Sva uputstva ili smernice, kao i sve službene radnje tužilaca, moraju da budu jasno razumljive onima kojima su upućene. Kada postoje u pisanom obliku, takva uputstva i smernice treba da budu napisani jasnim jezikom. Pored toga, tužiocima treba da posebnu pažnju obrate na formu pisanih uputstava i smernica, tako da se njihova sadržina može jasno utvrditi.

e. Razmena informacija i saradnja

54. Saradnja je od suštinskog značaja za delotvornost javnog tužilaštva, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, između različitih tužilaštava i između tužilaca u okviru istog tužilaštva, kao i između tužilaca i organa zaduženih za sprovođenje zakona/istražitelja. Jačanje specijalizacije tužilaca će verovatno poboljšati delotvornost ove saradnje.

55. Ukoliko tužioci sprovode istragu, treba da na doličan način obezbede delotvornu međusobnu razmenu informacija, kao i između njih i organa zaduženih za sprovođenje zakona/ istražitelja. Ovo će pomoći da se izbegne dupliranje posla, kao i da se ujedine naponi različitih tužilaca i organa zaduženih za sprovođenje zakona u predmetima u kojima su međusobno povezani.

56. Ukoliko tužioci ne sprovode istragu, oni tokom istrage, po potrebi, da sarađuju sa relevantnim organima koji sprovode istragu, naročito po pitanju pružanja odgovarajućih saveta i/ili smernica.

57. Ovakva saradnja treba da se nastavi sve do okončanja istrage, s ciljem obezbeđivanja da svi relevantni dokazi budu dostupni tužiocu i po potrebi obelodanjeni odbrani.

TEKUĆI GLAVNI IZAZOVI PO PITANJU KVALITETA I EFIKASNOSTI U BORBI PROTIV TERORIZMA I TEŠKOG I ORGANIZOVANOG KRIMINALA

A. UVOD

59. Većina država članica Saveta Evrope je postala svesna činjenice da su teški i organizovani kriminal postali još složeniji i da je njihov međunarodni karakter sve izraženiji. Terorizam je ozbiljno pogodio mnoge zemlje i trenutno predstavlja glavni prioritet u radu javnih tužilaštava. Ilegalne migracije postavljaju nove izazove na području terorizma, organizovanog kriminala i trgovine ljudima.

60. Tužioci se nalaze na prvoj liniji gonjenja teških krivičnih djela, te stoga imaju suštinsku ulogu u očuvanju javne bezbednosti i zaštiti vladavine prava.

B. BORBA PROTIV TERORIZMA I TEŠKOG I ORGANIZOVANOG KRIMINALA NA NACIONALNOM NIVOU

1. Strategija borbe protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala

61. U skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1566 (2004) o pretnjama po međunarodni mir i bezbednost izazvanim terorizmom, KVET smatra da je ključna obaveza tužilaca da „privedu pravdi, na osnovu načela izručenja ili gonjenja svako lice koje podržava, podstiče, učestvuje ili pokušava da učestvuje u finansiranju, planiranju, pripremi ili izvršenju terorističkih akata“ ili teškog i organizovanog kriminala. Kako bi ovu obavezu ispunili na kvalitetan i efikasan način, tužioci moraju da deluju u okviru valjanog pravnog okvira, da saraduju sa svim zainteresovanim stranama u ovoj oblasti na nacionalnom i međunarodnom nivou i da imaju dovoljno ljudskih i materijalnih resursa. Nove pretnje terorizma (finansiranje od strane teškog i organizovanog kriminala, propaganda, regrutovanje i obuke boraca putem interneta) zahtevaju nove odgovore, nove oblike istražnih i tužilačkih tehnika i mera, kako bi tužioci mogli da deluju efikasno i kvalitetno, što se sve više zahteva od društva.

62. KVET smatra da tokom istrage i krivičnog gonjenja predmeta terorizma i teškog i organizovanog kriminala naročito treba zaštititi nezavisnost i nepistrasnost tužilaca u obavljanju njihovih dužnosti.

2. Zakonodavni okvir koji treba uspostaviti za ovakve vrste krivičnih dela i organizacioni i finansijski resursi koje treba staviti na raspolaganje tužiocima

63. Neodgovarajući zakonodavni i institucionalni okvir za borbu protiv terorizma, teškog i organizovanog kriminala i visokotehnološkog kriminala i njegovog finansiranja, uključujući pranje novca omogućava teroristima, učionicima krivičnih dela na području teškog i organizovanog kriminala i njihovim pristalicama da deluju van teritorijalnih granica i da koriste sredstva za sprovođenje i širenje kriminalnih aktivnosti. Kako bi bili delotvorni, tužioci zavise od zakonodavstva koje jasno kriminalizuje sve aktivnosti koje neposredno ili posredno podržavaju terorističke akte i teški organizovani kriminal, uključujući i propagandu za regrutovanje terorista i slično. Na ovaj način će se omogućiti tužiocima da prošire njihovo područje delovanja u borbi protiv terorizma, teškog i organizovanog kriminala putem primene pravnih instrumenata koji su uspostavljeni za teške oblike kriminala.

64. Borba protiv terorizma, a naročito regrutovanje potencijalnih terorista, prijem u organizaciju, rad na terorističkoj propagandi i razmena informacija u terorističke svrhe, obuka i priprema za terorističke aktivnosti i transport u terorističke svrhe stvaraju potrebu da insajderske informacije o terorizmu i teškom i organizovanom kriminalu budu dostupne u ranoj fazi. Međutim, treba izbegavati nesrazmerno ograničenje osnovnih prava i sloboda. Iz istog razloga treba uspostaviti jasne granice i kriterijume za srazmernu primenu prava, posebno kada treba preduzeti preventivne mere pre krivičnog gonjenja, kod kojih se takođe mora obezbediti poštovanje redovnog zakona o krivičnom postupku.

3. Istražne tehnike i korišćenje specijalnih instrumenata i sredstava, uključujući savremene informacione tehnologije

65. U većini država članica, posebne istražne tehnike, poput elektronskog nadzora i tajnih operacija, su se pokazale kao delotvorni instrumenti za borbu protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Ovi instrumenti su dostupni javnim tužilaštvima, bar u jurisdikcijama u kojima tužioci imaju istražna ovlašćenja. Budući da krše pravo na privatnost ne samo osumnjičenih, već i drugih lica koja nisu nužno uključena u relevantan predmet koji je u fazi istrage, korišćenje ovih mera zahteva njihovo temeljno i stalno razmatranje od strane tužilaca u svakoj fazi postupka, kako bi rezultat istrage bio prihvaćen od strane suda i društva u celini.

66. Treba obezbediti da privatna preduzeća i privredna društva za komunikacije mogu da zadrže i čuvaju podatke o saobraćaju i lokaciji u odgovarajućem i srazmernom stepenu, a da se pri tom poštuju nacionalne i međunarodne nadležnosti, kao i EKLJP i Konvencija Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu podataka o ličnosti iz 1981. godine.

67. Odgovori na upitnik pokazuju da su sve države članice preduzele organizacione korake za poboljšanje kvaliteta i efikasnosti odluka tužioca u predmetima terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Neke od njih imaju specijalizovane jedinice u okviru javnih tužilaštava, druge su ovu dužnost prenele u jedno tužilaštvo na nivou cele države. KVET smatra da je poželjno koncentrisati istragu i gonjenje ovih krivičnih predmeta u posebne jedinice. Ovo može obezbediti neophodan profesionalizam, ne samo u korišćenju posebnih istražnih tehnika, već i u razvoju komunikacije sa drugim zainteresovanim stranama u ovoj oblasti. Ovo takođe može obezbediti posebnu obuku tužilaca koji su uključeni i omogućiti im da koriste najmodernija raspoloživa tehnička, pravna i organizaciona sredstva. Specijalizovane policijske jedinice ili stručna lica, koji su neposredno podređeni i koji su na raspolaganju tužilaštvima, ako je potreb-

no, mogu poboljšati kvalitet i efikasnost istrage u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Ovakav organizacioni okvir će dodatno pomoći tužiocima da vrše svoje dužnosti uz punu nezavisnost i nepristrasnost, uz neophodno poštovanje ljudskih prava osumnjičenih i neophodnu zaštitu žrtava, svedoka i drugih lica koja učestvuju u krivičnom postupku.

4. Upravljanje predmetima

68. Pravilna metodologija upravljanja predmetima može da obezbedi da se posebne istražne tehnike koje su intruzivne prirode mogu koristiti samo uz postojanje neophodnog sudskog nadzora, ukoliko postoji dovoljan razlog da se veruje da je izvršeno ili se priprema teško krivično delo od strane jednog ili više pojedinaca ili od strane još uvek neidentifikovanog pojedinca ili grupe pojedinaca.

69. KVET naglašava da se, shodno sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), posebne istražne tehnike mogu koristiti samo uz poštovanje načela srazmernosti i da moraju da zadovoljavaju minimum zahteva u pogledu poverljivosti, integriteta i dostupnosti.¹³

70. U predmetima u kojima pravni okvir o terorizmu i organizovanom kriminalu predviđa ograničavanje prava pojedinaca u krivičnom postupku, tužioci koji se odluče na primenu takvih ograničenja treba uvek da razmotre da li su ona opravdana imajući u vidu obavezu srazmernosti i da obezbede da dokazi ne budu dobijeni mučenjem ili drugim surovim, nečovečnim i ponižavajućim postupanjem, na način na koji se ovi koncepti tumače u sudskoj praksi ESLJP. Bez obzira na težinu krivičnih dela terorizma i teškog i organizovanog kriminala, kompetentno i delotvorno upravljanje predmetima obezbeđuje da se odluke tužilaca donose uz poštovanje vremenskih ograničenja i da se sprovede na objektivan, nepristrasan i profesionalan način uz poštovanje pretpostavke nevinosti i prava na odbranu, kao i prava žrtava krivičnih dela. Deo nadležnosti tužilaca je da prate poštovanje ovih osnovnih načela i sloboda tokom postupaka koje sprovedu organi za sprovođenje zakona.

71. Ukoliko je pravo na anonimnost omogućeno žrtvama i svedocima, onda odgovarajuću ravnotežu treba održati i kada su u pitanju prava optuženih lica.

72. Treba obezbediti odgovarajuću zaštitu žrtvama, svedocima i drugim licima koja su uključena u postupak, uključujući i same tužioce i njihove porodice.

13 Videti stavove 40-43.

5. Obuka

73. Preporuka Rec(2000)19 ukazuje da posebnu pažnju treba posvetiti stalnim obukama tužilaca, imajući u vidu pojavu novih oblika krivičnih dela i potrebu stalne međunarodne saradnje u krivičnim stvarima. U cilju obezbeđivanja najefikasnijeg krivičnog gonjenja, tužioci stalno moraju da budu u toku sa razvojem i moraju da budu specijalizovani za istrage i krivično gonjenje terorizma i teškog i organizovanog kriminala u svim njegovim oblicima. Što se tiče posebnih potreba u ovim oblastima kriminala, obuka tužilaca treba da se posebno da bude usredsređena na prikupljanje i korišćenje dokaza na regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou, oblike i tehnike saradnje zainteresovanih strana, razmenu iskustava i najboljih praksi, razumevanje mogućih kršenja ljudskih prava, ulogu socijalnih medija u regrutovanju potencijalnih terorista i pravilnu komunikaciju sa medijima.

74. KVET je mišljenja da obuka u ovoj oblasti takođe treba da obuhvati i relevantne nacionalne i međunarodne pravne akte i sudsku praksu ESLJP.

6. Upravljanje informacijama (razmena, saradnja)

75. Razmena dokaza ili informacija sa relevantnim jedinicama je jedan od najvažnijih elemenata borbe protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Ovakve informacije treba posebno deliti sa obaveštajnim i bezbednosnim jedinicama, pravosudnim jedinicama i, kada je to potrebno, sa institucijama koje su mnogo puta bile mete terorističkih aktivnosti. Pored toga, ako se to smatra potrebnim i korisnim, dokazi i informacije o teroristima se mogu i neposredno obelodaniti javnosti.

76. Jedan od mogućih nedostataka u istragama se pojavljuje kada policija i drugi organi za sprovođenje zakona i obaveštajni organi ne razmenjuju relevantne informacije sa tužiocima na vreme. Kako bi se izbegao ovaj problem, preporučljivo je da se promoviše zajednička istraga tužilačkih i policijskih organa. U državama članicama u kojima tužioci imaju istražna ovlašćenje, oni su ti koji treba da koordiniraju i upravljaju ovim radnjama.

77. U svrhe veće efikasnosti, delotvornim se, pored saradnje i zajedničkog rešavanja posebnih problema u operacijama, dokazalo i održavanje konsultativnih sastanaka sa članovima multidisciplinarnih grupa uz učešće tužilaca.

78. KVET naglašava potrebu povećanja efikasnosti istrage i krivičnog gonjenja sistema finansiranja terorizma i teškog i organizovanog kriminala posredstvom

intenzivnog, sistematskog i doslednog pristupa. Najpre, postoji potreba za razmenom informacija putem nacionalnog informacionog sistema podataka. Osim toga, potrebno je uspostaviti blisku saradnju između organa za sprovođenje zakona i banaka, kao i drugih pravnih lica i pojedinaca (osiguravajuća društva, brokerske kuće, javni beležnici, advokati, sudski izvršitelji itd.). Još jedan veoma važan istražni pristup je saradnja sa pružaocima usluga interneta radi praćenja virtuelnog ili digitalnog novca.

C. BORBA PROTIV TERORIZMA I TEŠKOG I ORGANIZOVANOG KRIMINALA NA MEĐUNARODNOM NIVOU

79. Međunarodna saradnja između tužilaca je postala vitalno sredstvo zbog sve većeg broja prekograničnih krivičnih dela, naročito dela teškog i organizovanog kriminala, uključujući terorizam. Međunarodna razmera odnosa između kriminalnih grupa i pojedinaca, olakšana globalizacijom i modernim sredstvima komunikacije, znači da samo nacionalni fokus na sprovođenju istraga i krivičnom gonjenju takvog kriminala, kao i njegovom sprečavanju nije dovoljan.

80. Kao što je i potvrđeno od strane KVET-a, tužioci uvek treba da pokazuju spremnost na saradnju i „treba da sa međunarodnim zamolnicama za pomoć u okviru njihove jurisdikcije postupaju sa istom posvećenošću kao u slučaju njihovog delovanja na nacionalnom nivou i treba da imaju na raspolaganju potrebne instrumente, uključujući obuku, u cilju unapređenja i održavanja istinske i delotvorne međunarodne pravosudne saradnje“.¹⁴

81. Danas je ispunjavanje ovih zahteva postalo naročito hitno, uzimajući u obzir nivo napada i izazova prouzrokovanih terorizmom i međunarodnim teškim i organizovanim kriminalom. Delotvorna međunarodna saradnja je nezaobilazna, ne samo kako bi se sprečili, već kako i bi se istraživali, krivično gonili, dokazali i zakonito kaznili učinioci tih krivičnih dela i oduzela i vratila imovina stečena kriminalom. Ovi ciljevi pretpostavljaju zajednički maksimalni napor da se otkrije i uništi finansiranje kriminalnih grupa i pojedinaca, njihova logistička i operativna baza, pribavljanje lažnih dokumenata, oružja i eksploziva. Kriminalci danas predstavljaju veliki izazov zbog njihovog korišćenja modernih sredstava komunikacije (uključujući i društvene mreže i mreže na internetu), čiji nadzor i zakonsko presretanje zahteva globalno delovanje.

82. Neposredni kontakti između nacionalnih javnih tužilaštava su efikasan i odgovarajući način za povećanje efikasnosti i kvaliteta prekograničnih krivič-

14 Videti Mišljenje KVET-a br. 9(2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, Rimska povelja, član XX.

nih predmeta, ne samo putem odgovora na zamolnice za pravnu pomoć, već i putem unapređenja razmene informacija koje potiču iz paralelnih istraga, a ponekad i uspostavljanjem zajedničkih istražnih timova. KVET podstiče države članice da poboljšaju pravni osnov za neposrednu saradnju i da unapređuju brzu i fleksibilnu saradnju putem imenovanja nacionalnih kontakt osoba za određene vrste krivičnih dela, poput terorizma ili teškog i organizovanog kriminala i/ili putem imenovanja sudija za održavanje saradnje u drugim zemljama.

83. Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim pravnim standardima, kako u odnosu na pravnu klasifikaciju krivičnih djela, tako i u odnosu na legalitet krivičnog postupka, značajno bi olakšalo prekograničnu saradnju. Isto se odnosi i na moguće sistematizovanje i usklađivanje nacionalnih zakona. Zbog toga treba uložiti snažne napore za prevazilaženje prepreka koje proističu iz nacionalnih kultura, koje samostalnost u krivičnom pravu smatraju važnim delom identiteta svakog nacionalnog krivičnog sistema.

84. Kako bi se poboljšala i olakšala međunarodna saradnja, treba razmotriti tri glavna aspekta: pravni osnov za nesmetanu i delotvornu saradnju; odgovarajuća primena međunarodnih pravnih akata u svakoj državi učesnici; stvaranje praktičnih i operativnih instrumenata.

85. Treba ukloniti prepreke koje stoje na putu međunarodne saradnje. Nepoznavanje kolege sa druge strane granice, nemogućnost sporazumevanja usled jezičke barijere, nerazumevanje drugih kultura u borbi protiv kriminala uzrokuju prirodno oklevanje prema zajedničkom radu. U tu svrhu su obrazovana međunarodna tela i mreže za saradnju, kako institucionalno, tako i neformalno. Formalne organizacije na nivou organa za sprovođenje zakona, poput Europol i Interpol i na pravosudnom nivou, poput Eurojusta i Evropske pravosudne mreže predstavljaju brze i efikasne načine za razvijanje prekogranične pravne saradnje, premošćavanje razlika između pravnih sistema, kultura i jezika. Države treba da ovim organizacijama obezbede potrebne kapacitete za nesmetanu i uspešnu međunarodnu pomoć. Neformalnije organizacije takođe mogu da budu korisne u borbi protiv prekograničnog kriminala, poput Međunarodnog udruženja tužilaca, koje doprinosi sistematizovanju međunarodnih standarda koji se odnose na vršenje tužilačkih funkcija i povezivanju tužilaca širom sveta kroz hiljade kontakt osoba (npr. mreža tužilaca koja se bavi predmetima terorizma, koja je osnovana 2015. godine, kao i mreža tužilaca koja se bavi visokotehnološkim kriminalom, koja je osnovana 2010. godine).

PREPORUKE

1. Kako bi odgovorilo zahtevu javnosti za transparentnošću i odgovornošću, javno tužilaštvo treba da postupa strateški, sa ciljem obezbeđivanja najvećeg mogućeg nivoa kvaliteta i efikasnosti u radu javnih tužilaca.
2. Budući da svako javno tužilaštvo vrši svoje funkcije u okviru pravnog okvira, odgovarajuće zakonodavstvo je najvažniji preduslov za kvalitet i efikasnost njihovog rada.
3. U cilju poboljšanja i olakšavanja međunarodne saradnje, uključujući izručenje, pravnu pomoć i povraćaj imovine stečene kriminalom, treba razmotriti tri glavna aspekta: pravni osnov za nesmetanu i delotvornu saradnju; odgovarajuću primenu međunarodnih pravnih akata u svakoj državi učesnici i stvaranje praktičnih i operativnih instrumenata za saradnju.
4. Nepristrasnost tužilaca je važan uslov za poboljšanje kvaliteta zaštite ljudskih prava. Stoga, države članice treba da obezbede da tužioci mogu da vrše svoje funkcije uz najveći stepen nezavisnosti, bez neprimerenih uticaja, podsticaja, pritisaka, pretnji ili mešanja, neposrednog ili posrednog, koje dolazi u bilo koje vreme i iz bilo kog razloga.
5. Kvalitet rada tužilaca zavisi od garancija za ličnu bezbednost tužilaca i njihovih porodica. Naročito, kada su tužioci uključeni u predmete terorizma i teškog i organizovanog kriminala, javna tužilaštva treba da preduzmu proaktivne mere za zaštitu njihovih života, zdravlja, slobode, fizičkog integriteta i imovine.
6. Netačne ili pristrasne vesti o istragama mogu da dovedu do gubitka poverenja javnosti u kvalitet pravosuđa i da izazovu sumnju u odnosu na nezavisnost, nepristrasnost i integritet sistema tužilaštva i sudova. Zbog toga, treba uspostaviti aktivnu politiku informisanja medija i javnosti.
7. Kako bi postupali uz efikasnost i kvalitet koji javnost očekuje i kako bi mogli da posvete odgovarajuću pažnju svim pitanjima u vezi sa njihovim predmetima, tužioci treba da imaju odgovarajuće ljudske, finansijske i materijalne resurse, uključujući specijalne jedinice u okviru tužilaštva. Ukoliko im se obezbedi pomoć kvalifikovanog osoblja, početna

i stalna obuka, odgovarajuća moderna tehnička oprema, uključujući centralizovane sisteme baza podataka, i drugi resursi, tužioc se mogu da se oslobode nepotrebnog opterećenja, čime će se obezbediti veći nivo kvaliteta njihovih odluka i efikasnosti javnog tužilaštava. Sve ove mere treba da budu obuhvaćene srednjoročnim ili dugoročnim strateškim planiranjem.

8. KVET smatra da standardi za definisanje kvaliteta rada javnih tužilaštava i tužilaca treba da sadrže i kvantitativne i kvalitativne elemente, poput broja tekućih i završenih predmeta tužilaštva, vrste odluka i rezultata, trajanja postupaka u tužilaštvu, veštine upravljanja predmetima, sposobnosti jasnog rasuđivanja, otvorenosti ka savremenim tehnologijama, poznavanja drugih jezika, organizacionih veština, sposobnosti održavanja saradnje sa drugim licima u okviru i van javnog tužilaštva.
9. Jasno obrazloženje i analiza su osnovni zahtevi za kvalitet rada tužilaca. Stoga, oni treba da u potpunosti ispitaju sve relevantne dokaze i sva relevantna činjenična i druga pitanja do kojih su došli tokom istrage i koja su im dale stranke u postupku. Sve odluke ili radnje tužioca treba da odražavaju takve dokaze, da budu u skladu sa zakonom i opštim smernicama koje postoje u odnosu na konkretno pitanje. Odluke i radnje tužilaca treba da budu obrazložene na konzistentan, jasan, nedvosmislen i nekontradiktoran način.
10. Kad je potrebno, a u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, javna tužilaštva treba da objave smernice za tužioce koje u opštim crtama utvrđuju načela kojima se treba voditi pri pokretanju i sprovođenju krivičnog postupka. Takve smernice utvrđuju faktore koje treba uzeti u obzir tokom različitih faza krivičnog gonjenja, tako da pravedna, obrazložena i dosledna politika predstavlja osnov za intervenciju tužilaštva. Javna tužilaštva treba da utvrde indikatore i mehanizme za praćenje preduzetih aktivnosti na transparentan način, prvenstveno radi motivisanja tužilaca da ostvare viši nivo profesionalnog rada. Interno praćenje unutar tužilaštva treba da bude redovno i zasnovano na vladavini prava.
11. Da bi se povećao kvalitet rada tužilaca, delotvoran i nepristrasan sistem žalbi i periodični upitnici sprovedeni sa relevantnim zainteresovanim stranama pokazali su se korisnim u smislu utvrđivanja mogućih nedostataka u sistemu. Kontrolni mehanizam kojim se nadziru odluke tužilaca, naročito u pogledu krivičnih dela u pogledu kojih nema

podnosioca zahteva ili žrtve, može omogućiti ispravljanje eventualnih grešaka u fazi istrage i tokom krivičnog gonjenja.

12. Kompetentno i delotvorno upravljanje predmetima obezbeđuje tužiocu da donosi odluke uz poštovanje svakog zadatog roka i da se iste sprovodi na objektivan, nepristrasan i profesionalan način, poštujući pretpostavku nevinosti i pravo na odbranu, kao i prava žrtve krivičnog dela. Takođe, kao deo njihovih nadležnosti tužioci treba da vrše nadzor nad poštovanjem osnovnih prava i sloboda u postupcima koje sprovode organi zaduženi za sprovođenje zakona.
13. Države članice treba da preduzmu odgovarajuće i srazmerne mere kako bi tužiocima omogućile da koriste posebne istražne tehnike u predmetima terorizma i teškog i organizovanog kriminala.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 12 (2017) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o „Ulozi tužilaca u oblasti prava žrtava i svedoka u krivičnom postupku“

1. UVOD: SVRHA I PODRUČJE PRIMENE OVOG MIŠLJENJA

1. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je osnovano 2005. godine od strane Komiteta ministara Saveta Evrope u cilju davanja mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unapređenja delotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom postupku.

2. Komitet ministara je naložio KVET-u da u toku 2017. godine pripremi i usvoji mišljenje koje će podneti Komitetu na razmatranje o ulozi tužilaca u oblasti prava žrtava i svedoka u krivičnom postupku. KVET je izradio ovo mišljenje na osnovu odgovora 31 države članice na ovaj upitnik.¹

3. Svrha ovog Mišljenja je da utvrdi kako tužioci mogu na najkvalitetniji i najefikasniji način ispuniti svoju misiju u pogledu njihove uloge u zaštiti prava žrtava i svedoka koji su pogođeni krivičnim delima. Ovo Mišljenje naročito ističe ulogu tužilaca u zaštiti prava pomenutih lica kao radnjivih kategorija, tokom različitih faza krivičnog postupka, kao i tokom izvršenja sudskih presuda, s obzirom da žrtve i svedoci mogu takođe biti u ranjivom položaju tokom faze izvršenja i nakon nje.

4. KVET primećuje da u državama članicama u kojima javni tužioci obavljaju funkcije van krivičnog postupka, načela i preporuke ovog Mišljenja se takođe shodno primenjuju i na te funkcije.

5. Države članice Saveta Evrope imaju različite pravne i organizacione okvire za javno tužilaštvo, kao i zajedničke karakteristike. Na primer, nemaju sva jav-

1 Vldeti dokument KVET(2017)1 ili http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/Travaux/Compilation_CCPE_avis%2012.pdf.

na tužilaštva istražnu funkciju. Stoga, neće svi elementi ovog Mišljenja biti primenljivi na sve države članice. Međutim, tužioci u svim državama članicama treba da obrate posebnu pažnju na zaštitu prava žrtava i svedoka u krivičnom postupku i da postupaju uz strogo poštovanje zakona i ljudskih prava.

6. Ovo Mišljenje potvrđuje značaj Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP), kao i relevantne sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP). Takođe je uzeto u obzir i nekoliko konvencija Saveta Evrope² kao i drugi krivičnopravni akti, uključujući Rezoluciju (77) 27 o obeštećenju žrtava krivičnih dela, Preporuku R(85)11 o položaju žrtve u okviru krivičnog prava i postupka, Preporuku R(87)21 o pomoći žrtvama i prevenciji viktimizacije, Preporuku Rec(2005)9 o zaštiti svedoka i saradnika pravde, Smernice o zaštiti žrtava terorističkih akata (2005.), Preporuku Rec(2006)8 o pomoći žrtvama krivičnih dela i Preporuku (2012)11 Komiteta ministara o ulozi javnih tužilaca van krivičnopravnog sistema. Ovo Mišljenje je takođe zasnovano na većini prethodnih Mišljenja KVET-a.³

7. KVET je takođe uzelo u razmatranje relevantna dokumenta Ujedinjenih nacija,⁴ kao i Standarde profesionalne odgovornosti i Izjavu o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca, usvojene od strane Međunarodnog udruženja tužilaca (IAP) 1999. godine.

2. DEFINICIJE

8. U svrhu ovog Mišljenja, žrtve su lica koja su neposredno ili posredno pretrpela fizičke, emotivne, socijalne, ekonomske ili druge štetne posledice usled izvršenja krivičnog dela. Ova definicija ne isključuje pravna lica, koja mogu koristiti važećim odredbama ovog Mišljenja. „Svedok“ je lice koje, bez obzira na svoj procesnopravni položaj, poseduje informacije koje su relevantne za otkrivanje, pribavljanje, utvrđivanje i ocenu činjenica koje su predmet istrage i sudskog postupka.

2 Videti spisak pomenutih Konvencija Saveta Evrope u fusnotama 20 i 21.

3 Videti naročito Mišljenje br. 1(2007) o „Načinima unapređenja međunarodne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa“, Mišljenje br. 5(2010) o javnom tužilaštvu i maloletničkom pravosuđu, Mišljenje br. 8(2013) o odnosima između javnih tužilaca i medija, Mišljenje br. 9(2014) evropskim normama i načelima za tužioce, uključujući „Rimsku povelju“, Mišljenje br. 10(2015) ulozi tužilaca u istragama Mišljenje br. 11(2016) o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbu protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala.

4 Videti naročito Deklaraciju o osnovnim načelima pravde za žrtve krivičnih dela i zloupotrebe vlasti, koju je Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila 1985. godine, Smernice o ulozi tužilaca (1990.), Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (2000.) i 2003 Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom kojim se dopunjava Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Status i uloga tužilaca: Vodič Kancelarije Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal i Međunarodnog udruženja tužilaca (2014.)

9. Iako žrtva ne mora nužno biti stranka u krivičnom postupku, ona ima suštinsku ulogu u krivičnom postupku. Žrtve takođe mogu biti i svedoci i prema njima shodno tome postupati kao sa svedocima, ukoliko nacionalno pravo ne propisuje posebni procesni režim za žrtve.

10. U svrhu ovog Mišljenja, ranjiva lica, bilo da se radi o žrtvama ili svedocima su lica koja su, zbog svoje starosti (deca, starija lica), situacije, zrelosti ili invaliditeta (fizičkog ili psihičkog) izložena većem stepenu rizika od nastupanja štete (fizičkih ili emotivnih) nego drugi. Žrtve mučenja i drugih oblika nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja su naročito ranjive, te tužioci treba da obrate posebnu pažnju o ovom pogledu.

11. Kada ovo Mišljenje upućuje na organe zadužene zasprovođenje zakona, isti mogu uključivati, u državama članicama, policiju, istražne agencije, snage bezbednosti, tužioce ili tužilaštvo, u okviru njihovih odgovarajućih nadležnosti.

3. PRAVA ŽRTAVA I SVEDOKA I MERE ZAŠTITE

12. Svako ko je žrtva i/ili svedok krivičnog dela može trpeti štetu fizičke, emotivne, društvene, ekonomske ili druge prirode, od kojih se neki nikad ne oporave. Pretrpljene štete mogu, neposredno ili posredno uticati na njima bliska lica.

13. U cilju poštovanja njihovog ljudskog dostojanstva i jemčenja njihove bezbednosti, krivičnopravni sistemi treba da uključe skup prava i zaštitnih mera za žrtve i svedoke, koje bi trebalo da poštuju svi učesnici krivičnog postupka.

14. Ovakve odredbe mogu takođe doprineti obezbeđivanju bolje saradnje od strane žrtava i svedoka koji se osećaju propisno zaštićenim. Pored toga, od suštinske je važnosti da se obezbedi da žrtve i svedoci, naročito kada su u pitanju ranjiva lica, dobiju odgovarajuću pažnju, savetovanje i podršku.

15. Žrtve treba da budu obaveštene o njihovim pravima i dužnostima u pogledu zastupanja i učestvovanja i treba da dobiju brz i delotvoran odgovor na njihove potrebe, na primer kroz obezbeđivanje pristupa merama čiji je cilj da ih zaštite, kao i odgovarajućem obeštećenju za pretrpljenu štetu. Takođe je važno da krivičnopravni sistem obezbedi odgovarajuće odgovore radi sprečavanja sekundarne viktimizacije (vidi stavove 32-38 dole u tekstu).

16. Postoje naročiti režimi zaštite koji su potrebni posebno ranjivim licima. Bez obzira na navedeno, prema žrtvama i svedocima se mora postupati pravično i u skladu sa načelom jednakog postupanja prema svima.

17. Prava žrtava i svedoka se mogu razlikovati zavisno od faze krivičnog postupka u kojoj učestvuju. Kada je u pitanju prijavljivanje krivičnog dela, žrtva ima pravo⁵ da o krivičnom delu obavesti relevantne organe i da bude obaveštena – od momenta prvobitnog kontakta sa policijom ili bilo kojim tužilačkim organom i na jeziku koji on/ona može da razume:

- o postupcima za podnošenje zahteva;
- o njenim pravima u toku postupka i suđenja;
- o dostupnosti pravne pomoći, saveta i podrške;
- o mogućnosti da u odgovarajućim situacijama traži, po potrebi, naknadu štete (nematerijalne i materijalne)
- o mogućnosti da u odgovarajućim situacijama dobije, po potrebi, naknadu troškova sudskog postupka i drugih povezanih troškova i izdataka.

18. Žrtva takođe ima pravo da traži i dobije, u skladu sa zakonom, podatke:

- o toku postupka, prikupljanju dokaza i odluci javnog tužioca da preduzme krivično gonjenje (i za koja krivična dela) ili da ne preduzme krivično gonjenje, ili da predloži alternativno rešavanje spora, kao i o razlozima za pomenute odluke;
- o mestu i datumu održavanja suđenja, njenom pravu da prisustvuje i da bude saslušana u sudskom postupku, kao i o pravu da u slučajevima propisanim zakonom ima pravnog zastupnika, da ima pristup spisima i zapisnicima i pravo da žalbu;
- o svim zaštitnim merama koje mogu biti naložene u njeno ime u cilju zaštite njene anonimnosti, ličnih podataka i bezbednosti u skladu sa prirodom krivičnog dela i okolnostima predmeta;
- o dostupnim socijalnim, medicinskim i drugim vrstama pomoći (na primer, službe za zaštitu žrtava, zdravstvene ustanove, centri za borbu protiv nasilja, sigurne kuće), u pogledu kojih može ostvarivati pogodnosti;
- o promenama u odnosu na zatvorsku kaznu izrečenu osuđenom licu i datumu njegovog mogućeg otpusta;
- o regionalnim i međunarodnim individualnim/kolektivnim mehanizmima podnošenja predstavki i načinu pristupa istima.

19. U ovom kontekstu, može postojati:

- učešće stručnih lica na raspravi, poput psihologa ili medicinskih i drugih stručnih lica koja pomažu tužiocima, organa zaduženih za sprovođenje zakona ili sudova (na primer u predmetima seksualnih krivičnih dela, krivičnih dela protiv polne slobode, nasilja u porodici, trgovine ljudima ili dečje pornografije),

5 U nekim pravnim sistemima ovo prijavljivanje može predstavljati obavezu.

- intervencija specijalizovanih jedinica ili nadležnih dobro obučених službenika koji učestvuju u ispitivanju ili saslušanju;
- angažovanje službenika istog pola kao žrtva, po potrebi, posebno za određene vrste krivičnih dela (na primer predmeti seksualnih krivičnih dela, krivičnih dela protiv polne slobode, nasilje u porodici) radi učešća u ispitivanju ili saslušanju;
- posebni državni programi za zaštitu svedoka;
- potreba za izbegavanjem kontakata sa učiniocem i potreba da se izbegne ponavljanje iznošenja dokaza od strane žrtava ukoliko to nije strogo neophodno, kako bi se sprečila sekundarna viktimizacija;
- upotreba posebnih uslova za davanje dokaza (na primer posebne prostorije prilagođene deci, bezbedne čekaonice, posebne prostorije u okviru sudova ili čak van sudskih objekta, saslušanja i ispitivanja koja se sprovode nakon redovnog radnog vremena, korišćenje dvostranih ogledala, video i audio snimanja, posebnih kamera ili televizijskih linkova za prenos davanja iskaza od strane žrtve uživo, ukoliko je potrebno sa zamagljivanjem lica i glasa tehničkim sredstvima).

20. Žrtve, i, kad je potrebno, svedoci, treba da budu obavešteni, makar u naročito teškim okolnostima, o okrivljenom i/ili hapšenju, puštanju na slobodu ili nedostupnosti učinioca.

4. ULOGA TUŽILACA U ZAŠTITI PRAVA ŽRTAVA I SVEDOKA

Uloga i dužnosti tužioca prema žrtvama i svedocima

21. Uloga tužilaca u pogledu zaštite prava žrtava i svedoka je u velikom broju država propisana zakonom, ali takođe može da proizilazi iz pravnih tradicija, tužilačkim politikama ili etičkim pravilima.⁶ Tužiocima imaju dužnost da se rukovode standardima profesionalnog ponašanja koji su definisani u ovom Mišljenju.

22. Tužiocima treba da sa žrtvama i svjedocima uvijek postupaju uz poštovanje, bez diskriminacije i nepristrasno i vodeći računa o ličnim okolnostima ovih lica.

23. Tužiocima treba da postupaju razumno u izvršavanju svojih obaveza, uključujući

⁶ Videti takođe Preporuku Rec (2000)19, stavovi 32 i 33:

32. Javni tužiocima treba da uzmu u obzir interese svedoka i posebno da preduzimaju ili promovišu mere za zaštitu njihovog života, bezbednosti i privatnosti, odnosno da obezbede da takve mere budu preduzete.

33. Javni tužiocima treba da uzmu u obzir stavove i zabrinutosti žrtava kada su njihovi lični interesi pogođeni i da preduzmu ili promovišu mere kako bi se obezbedilo da žrtve budu obaveštene kako o njihovim pravima, tako i o toku postupka.

jući i prilikom postupanja sa žrtvama i svedocima, naročito ako isti pripadaju ranjivim kategorijama lica.

24. Tužiocima treba da vode računa o zakonskim interesima svedoka i o stavovima i brizi žrtava kada su njihovi lični interesi pogođeni, kao i da iniciraju ili preduzimaju radnje kojima se obezbeđuje da su žrtve i svedoci obavешteni kako o njihovim pravima, tako i o dužnostima, kao i toku krivičnog postupka.

25. U svim fazama postupka, tužiocima treba da teže zaštiti dostojanstva, privatnosti i porodičnog života i lične bezbednosti žrtava i svedoka, a takođe treba da im obezbede njihova procesna prava, uključujući pravo na obavешtenost i, po potrebi, pravo žrtava da dobiju pravnu pomoć i obeštećenje.

26. Uloga zaštite prava žrtava i svedoka se može, u zavisnosti od nacionalnog pravnog sistema, vršiti u saradnji sa organima za sprovođenja zakona i sudovima.

27. Tužiocima treba da traže od žrtava i svedoka da prisustvuju sudskom postupku uvek kada je njihovo svedočenje od suštinskog značaja za tužilaštvo i odbranu ili kada zakon tako nalaže. Pored toga, imajući u vidu značaj svedočenja od strane žrtve/svedoka, države članice treba da uspostave i zakonodavne i institucionalne mehanizme za ispitivanje žrtve/svedoka kako bi isti mogli da svedoče slobodno i bezbedno.

28. Na osnovu EKLJP, u krivičnom postupku, prava odbrane se mogu vagati sa zaštitom svedoka/žrtve, naročito u pogledu njihovog privatnog života. Stoga se mogu preduzeti određene mere za posebnu svrhu zaštite svedoka/žrtve.⁷

29. Posebne zaštitne mere su mehanizmi koji jemče fizički i psihički integritet žrtava/svedoka, kao i, kad je potrebno, članova njihovih porodica, i nepovredljivost njihove imovine.

30. U tom pogledu, posebne zaštitne mere treba, po potrebi, da obezbede žrtvama/svedocima, pre, u toku i nakon svedočenja, kao odgovor na moguću brigu koju ova lica mogu da osećaju za svoje živote, zdravlje i imovinu ili za živote, zdravlje i imovinu članova njihovih porodica.

31. Tužiocima, policijom i drugim službenicima za sprovođenja zakona treba da imaju mogućnost da primenjuju posebne zaštitne mere prema okolnostima krivičnog predmeta i srazmerno stepenu ugroženosti života, zdravlja i imovine žrtava/svedoka ili članova njihovih porodica.

⁷ Vidi presudu ESLJP u predmetu *S. N. protiv Švedske*, 2. jul 2002.

Izbegavanje sekundarne viktimizacije

32. Sekundarna viktimizacija je povreda koju ne nanosi neposredno učinilac, već predstavlja posledicu radnji tužilaca, organa za sprovođenje zakona ili sudskih organa koji imaju uticaja na žrtvu. Tužioci treba da izbegavaju uzrokovanje sekundarne viktimizacije svojim radnjama.

33. Određene vrste žrtava, posebno kada su u pitanju nasilje u porodici, seksualna zlostupotreba, trgovina ljudima, terorizam i ilegalna migracija, mogu ispunjavati uslove za posebni status – status posebno ranjive žrtve – usled nasilja ili pretnje nasiljem kojima mogu biti izložene, kao i u vezi sa rizikom od sekundarne viktimizacije.

34. Neprofesionalni pristup od strane tužilaca, policije i drugih organa za sprovođenje zakona i sudskih organa, može takođe voditi sekundarnoj viktimizaciji. Nerazumevanje određene situacije žrtve može voditi osećaju izolacije, nesigurnosti i gubitku poverenja u krivičnopravni sistem od strane žrtava.

35. Neprofesionalne, dugotrajne i neblagovremene istrage i krivično gonjenje mogu za posledicu imati nepopravljivi gubitak dokaza, odnosno mogu biti u suprotnosti za zahtevom da se predmet završi u razumnom roku ili pre nastupanja zastarelosti.

36. Za određene vrste krivičnih dela (npr. nasilje u porodici, seksualna zlostupotreba, trgovina ljudima, terorizam, ilegalna imigracija), tužioci bi trebali da imaju mogućnost specijalizacije, sticanja znanja iz oblasti sudske psihologije i ostvarivanja koristi od pohađanja relevantnih profesionalnih obuka, kako bi mogli da ovim predmetima postupaju celishodno i kompetentno.

37. Kada saslušanje ranjive žrtve po drugi put nije moguće, nije prikladno ili nije neophodno, treba koristiti audio i video snimke, mada se mora voditi računa o načelu kontradiktornosti.

38. U cilju izbegavanja sekundarne viktimizacije, saslušanje dece mlađeg uzrasta i drugih ranjivih lica treba sprovoditi bez prisustva učinioca, u posebnim prostorijama za saslušanja i korišćenjem audio i video snimaka ili putem video-konferencijske opreme. Uz poštovanje načela kontradiktornosti, ovi snimci bi trebalo da budu upotrebljivi u krivičnom postupku kao dokazi,⁸ kako bi se izbeglo nepotrebno ponavljanje.

8 Videti čl. 23 i 24 Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Veća od 25. oktobra 2012. godine kojom se utvrđuju minimalni standardi o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela - pravo na zaštitu žrtava sa posebnim potrebama zaštite tokom krivičnog postupka. Videti takođe i Smernice Komiteta ministara Saveta Evrope o pravosuđu po meri deteta (2010).

Posvećivanje posebne pažnje određenim grupama žrtava (na primer oštećeni- ma kod krivičnih dela terorizma, trgovine ljudima, porodičnog nasilja, seksu- alne zloupotrebe)

39. Iako žrtve svih krivičnih dela zaslužuju pažnju policije i organa zaduženih za sprovođenje zakona i pravosudnih organa, nekima od njih se mora obezbediti poseban režim zbog posebne prirode povreda koje su pretrpele ili težine krivičnog dela kojim su bili izložene.

40. Tužioci, kada je to u okviru njihove nadležnosti, treba da nastoje da otkriju ove predmete što ranije, i da naročito obrate pažnju na:

- obezbeđenje ranog davanja iskaza koji će se kasnije moći koristiti kako dokaz u krivičnom postupku;
- rano pokretanje krivične istrage i krivičnog gonjenja i odgovarajući nadzor nad njihovim ishodom;
- sprečavanje nepotrebno ponavljanja svedočenja od strane žrtve;
- imenovanje, kad je potrebno, staratelja detetu koje učestvuje u postupku;
- traženje saveta od stručnih lica i precizno formulisanje pitanja za stručna lica.

Porodično nasilje i seksualna zloupotreba

41. Nasilje u porodici često karakterišu ponovljeni napadi tokom značajnog vremenskog perioda, sve veća agresivnost učinioca, emotivna međuzavisnost između učinioca i žrtve i tajnovitost (većinom se dešava daleko od javnosti). Veoma često, žrtva ne želi da sarađuje sa organima za sprovođenje zakona, zbog materijalne i psihološke zavisnosti od učinioca, stidljivosti i pretpostavke da će se ponašanje učinioca poboljšati. Žrtve ponekad žele da umanje težinu radnji učinioca, odbijaju da daju iskaz, menjaju svoj iskaz ili preuzimaju deo krivice na sebe. Ukoliko žrtva želi da svedoči, ona obično pruža maksimalne informacije odmah nakon incidenta (veoma često je u pitanju poslednji i najteži napad; međutim, ponekad to može biti nakon prvog napada, kada je dete uključeno).

42. Tužioci, kada je to u njihovoj nadležnosti,⁹ treba da nastoje da postignu rano otkrivanje ovih predmeta i da posebno obrate pažnju na:

- razlikovanje događaja koji se svrstavaju pod pojam nasilja u porodici;
- potrebu za pravilnom pravnom kvalifikacijom radnje koja vodi nasilju u porodici; u ovom pogledu, oni ne treba da se usredsrede samo na

⁹ Videti posebno Preporuku Rec (2002) 5 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti žena od nasilja.

najskoriji napad koji je naveo žrtvu da podnese krivičnu prijavu već treba da takođe ispitaju i prethodne krivične incidente (postoji rizik od kvalifikovanja prethodnih napada kao drugo ili manje teško krivično delo);

43. Nasilje u okviru porodice, krivična pojava koja je često praktično nevidljiva, zahteva od istražitelja i tužilaca da pažljivo slušaju ono što žrtve ima da kažu kako bi otkrili, čim je to moguće, povrede i zaustavili nasilno ponašanje. Ispitivanja treba vršiti uz sve potrebne pravne garancije. Takođe je potrebno saradivati sa agencijama i javnim i privatnim ustanovama koje mogu pružiti pomoć žrtvama nasilja u porodici.

44. U cilju izbegavanja štetnih posledica za žrtvu u njenom svakodnevnom životu, treba između ostalog, obezbediti, kad je potrebno, da nasilni bračni drug, pre nego žrtva napusti porodični dom ili da bude podvrgnut zabrani prilaska, a da žrtva može da ostvaruje pogodnosti od upotrebe savremene tehnologije, poput telefona, kojim će nadležne organe obavestiti u slučaju neposredne opasnosti.

45. Od suštinskog je značaja da tužioci, policija i drugi organi za sprovođenje zakona posvete odgovarajuću pažnju prijemu i saslušanju žrtava seksualne zlostupotrebe, posebno ako je žrtva dete ili lice sa mentalnim invaliditetom.

Trgovina ljudima

46. Trgovina ljudima je krivična pojava koja se javlja u različitim oblicima poput: trgovine migrantima, seksualnog iskorišćavanja ili prinudnog rada.¹⁰ Žrtve su često ranjiva lica zabrinuta zbog posledica krivičnog dela i izbegavanja osvete učinilaca. Stoga je važno da im tužioci, policija i drugi organi za sprovođenje zakona i pravosudni organi pomognu da dobiju potrebnu podršku kako bi obezbedili njihovu zaštitu i izmestili ih iz kriminalnog okruženja.

47. Nadležni organ treba da obrati posebnu pažnju na:

- delotvornu istragu predmeta;
- ranu identifikaciju žrtve ili potencijalne žrtve trgovine ljudima;

10 Pojedini izrazi - ropstvo, ropски položaj i prinudni rad mogu se sresti u sudskoj praksi ESLJP u vezi sa čl. 4 EKLJP. Definicija ovih izraza treba da bude precizna, ali fleksibilna i sposobna da se prilagodi različitim okolnostima. Procesni aspekti čl. 4 uključuju pozitivne obaveze država ugovornica da delotvorno krivično gone i kažnjavaju svako krivično delo čiji cilj je zadržati određeno lice u ropstvu, ropskom položaju ili prinudnom radu - tj. procesnu obavezu da delotvorno istraže krivična dela učinjena u okviru nadležnosti države. Delotvorna istraga mora biti nepristrasna, nezavisna, temeljna i dovoljna, hitna i podvrgnuta javnom nadzoru i da ne predstavlja *a priori* pitanje rezultata, već upotrebljenih sredstava.

- pravilnu pravnu kvalifikaciju radnje izvršenja krivičnog dela trgovine ljudima, a ne njegovo pravno kvalifikovanje kao drugog, naročito ne kao lakšeg krivičnog dela;
- konkretnu i delotvornu zaštitu prava žrtava ili potencijalnih žrtava kod trgovine ljudima;
- razmatranje novih oblika trgovine ljudima, kakvi su na primer rani i/ili prisilni brakovi, brakovi koji nisu zaključeni u cilju zajednice života, prisiljavanje žrtava, uglavnom dece da prose i vrše krivična dela;
- moguće veze između trgovine ljudima i krivičnih aktivnosti koje se odnose na ilegalne migracije;
- primenu, kad je potrebno, načela nekažnjavanja prema žrtvama trgovine ljudima.¹¹

48. U okviru ilegalnih migracija, kod koje su životi i zdravlje migranata veoma često ugroženi, tužioci, policija i drugi organi za sprovođenje zakona treba da obrate posebnu pažnju na:

- moguće veze između ilegalne migracije i trgovine ljudima i mogućeg rasta broja predmeta trgovine ljudima u vezi sa imigrantima;
- identifikovanje krijumčara i kriminalnih krijumčarskih mreža;
- identifikovanje krivičnih dela u vezi sa ilegalnom migracijom, npr. falsifikovanje dokumenata (ličnih karata, viza, dozvola za boravak, registracija tražilaca azila) i veza između krijumčara i drugih krivičnih aktivnosti (trgovina ljudima, zloupotreba opojnih droga, krivična dela protiv imovine);
- praćenje društvenih medija (oglašavanje usluga, regrutovanje vozača, informacije o razvoju migratornih ruta, situacija u zemljama odredišta, oglašavanja poput „tražim putnika“);
- fokusiranje na decu migrante bez pratnje ili na druga izolovana lica – za njih postoji veća verovatnoća da budu potencijalne žrtve trgovine ljudima zbog njihovog ranjivog položaja;
- kontekst ilegalne migracije i terorizma i druge potencijalne interkonekcije.

Terorizam

49. Teroristički akti često ostavljaju žrtve teško traumatizovanim i izolovanim nakon događaja. Stoga je važno da tužioci, na osnovu svojih nadležnosti i odmah po saznanju činjenica, obrate pažnju na sudbinu žrtava tokom istraga i u toku čitavog trajanja postupka.¹²

11 Načelo nekažnjavanja nije u suprotnosti sa ljudskim pravima. Videti ESLJP u predmetu *Rantsev protiv Kipra i Rusije* i u predmetu *Siliadin protiv Francuske* - deo čl. 4 EKLJP. Videti takođe i Konvenciju Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima (član 26).

12 Vidi takođe Smernice o zaštiti žrtava terorističkih akata usvojene od strane Komiteta ministara 2. marta 2005.

50. Naročito je važno da porodice i srodnici žrtava budu obavešteni što pre o njihovoj sudbini. Obaveštavanje o stanju žrtve, da li je povređena, preminula ili nestala, treba da bude učinjeno na human način. Oni takođe treba da dobiju odgovarajuću i besplatnu hitnu pomoć uz puno poštovanje njihove privatnosti.

51. Treba preduzeti svaku predostrožnost prilikom vraćanja tela i predmeta koji pripadaju žrtvama terorističkih akata.

52. Tužioci takođe treba da nastoje da žrtvama prenesu, kad je potrebno, pouzdane informacije o činjenicama i toku istraga, pri čemu posebno treba voditi računa da žrtve budu obaveštene pre nego što se informacije podele sa medijima i objave od strane istih.

53. Žrtve terorističkih akata su često veoma teško pogođene u pogledu njihovog fizičkog i psihičkog integriteta, ali takođe i u pogledu njihove finansijske situacije. Tužioci treba da obezbede koliko god je moguće, brzu obradu predmeta kako bi se omogućilo blagovremeno i odgovarajuće obeštećenje u pogledu pretrpljene štete.

Upotreba specijalnih mera ili procedura za zaštitu i rehabilitaciju žrtava/svedoka

Podrška i pomoć

54. Potrebno je da postoji dovoljan nivo materijalnih, ljudskih i finansijskih resursa da bi se obezbedila odgovarajuća zaštita i pomoć žrtvama i svedocima. Ljudski resursi ne treba da obuhvate samo obučene tužioce, već takođe i psihologe, pedagoge i druga kompetentna stručna lica.

55. Kako javne ustanove i NVO često igraju važnu ulogu u realizaciji programa i projekata za pomoć žrtvama i svedocima, treba organizovati delotvornu saradnju sa istima.

Svedočenje od strane žrtava i svedoka posebno kada su u ranjivom položaju: mogućnost davanja iskaza pod zakletvom, procena rizika, kao i druge zaštitne mere

56. Kako bi se izbegla sekundarna viktimizacija, tužioci treba da procene da li ispitivanje žrtava i svedoka, posebno kada su isti ranjiva lica, može da obezbedi informacije koje su relevantne za predmet.

57. Ranjive žrtve i svedoci treba da u budu u potpunosti i unapred informisani o posledicama i obimu njihovog ispitivanja.

58. Tužiocima treba da poštuju pravo dece da imaju odgovarajuće zastupnike u postupku.

59. Kada je potrebno davanje iskaza pod zakletvom, žrtva ili svedok treba da budu upozoreni na posledice takvog davanja iskaza.

60. U pravnim sistemima u kojima se od žrtve/svedoka može tražiti da da iskaz pod zakletvom, kada isti prigovaraju davanju takvog iskaza bilo zbog toga što nemaju verska uverenja ili zbog toga što je to u suprotnosti sa njihovim verskim uverenjima, treba im dozvoliti da daju svečanu potvrdu (izjavu) i treba priznati da davanje iskaza na ovaj način istu snagu i dejstvo kao davanje iskaza pod zakletvom.

61. Učešće naročito ranjivih žrtava i svedoka u krivičnom postupku treba da bude podvrgnuto mehanizmima analize upravljanja rizikom, kojima se otkrivaju moguće pretnje po ova lica, kako bi se obezbedile odgovarajuće i srazmerne zaštitne mere i pratila delotvornost njihove primene.

Dejstvo odbijanja ili nemogućnosti dece, lica sa mentalnim invaliditetima ili drugih ranjivih lica da pruže dokaze

62. Uz poštovanje zakona, svako lice može biti saslušano bez obzira na njegov uzrast, ako su mu poznate okolnosti relevantne za krivično delo. Ako se pre saslušanja deteta pojavi pitanje da li je dete u stanju da pravilno razume i kontekstualizuje okolnosti krivičnog predmeta ili da li sprovođenje procesnih aktivnosti može imati negativan psihološki uticaj na dete, procesnu aktivnost treba sprovesti na osnovu procene stručnih lica.

63. Sud je taj koji odlučuje, u skladu sa svojim diskrecionim ovlašćenjima i uz pomoć stručnih lica, da li lice sa mentalnim invaliditetom može da pruži dokaze, na osnovu sposobnosti datog lica da razume i pravilno iskaže okolnosti predmeta i pod uslovom da se time ne ugrožava njegovo zdravlje.

Pomoć stručnih lica žrtvama i svedocima

64. Žrtve i svedoci koji imaju poteškoće u razumevanju pitanja i pružanju dokaza mogu svedočiti uz pomoć odgovarajućih stručnih lica i u toku postupka i tokom prekrivične faze kako bi se obezbedila koherentna komunikacija.

65. Stručno lice može objasniti pitanja licu koje svedoči, kao i njegove odgovore, kako bi se obezbedila odgovarajuća komunikacija sa tužiocem i sudom. Učešće stručnih lica ne bi trebalo da umanjí dužnost tužioca da obezbedi da pitanja koja su postavljena žrtvi i svedoku budu relevantna i da odgovaraju stepenu njegove intelektualne zrelosti. Domaće zakonodavstvo i/ili druga akta treba da predvide pravila za odgovarajuće ponašanje stručnih lica u ovom pogledu.

Posebne mere u vezi sa dopuštenošću dokaza

66. Domaće zakonodavstvo treba da propiše posebne mehanizme kojima se obezbeđuje prihvatljivost dokaza dobijenih korišćenjem posebnih sredstava. U ovom kontekstu se mogu koristiti video snimci saslušanja, ispitivanje na drugoj lokaciji putem video-konferencijske veze/TV linka uživo ili prikazivanja prethodno snimljenih vizuelno zapisanih iskaza. Ovi mehanizmi treba da obezbede odgovarajuće garancije usmerene na obezbeđenje pravičnog suđenja, poštovanje garancija načela kontradiktornosti propisanih za optuženog članom 6 stav 3 tačka (d) EKLJP, obezbede pouzdanost dokaza i kao i da štite prava lica protiv kojih je svedočeno.

Izbegavati ispitivanje žrtava i svedoka više puta i unakrsno ispitivanje o njihovom ličnom životu

67. Kada je to u okviru njihovih nadzornih funkcija, tužioci treba da preduzmu mere za smanjenje broja saslušanja dece, lica sa mentalnim invaliditetom i ranjivih lica uopšte. Ova lica treba ispitati, ako je to moguće, jednom i jedino kada je to neophodno. Saslušanje treba da bude što je moguće sveobuhvatnije, kako bi se izbeglo ponavljanje. Kada psiholog ili drugo relevantno stručno lice utvrdi da neposredno saslušanje može naneti štetu detetu ili licu sa mentalnim invaliditetom, treba razmotriti mogućnost da se saslušanje sprovede putem odgovarajućih tehničkih sredstava.

68. Neposrednu komunikaciju između ranjive žrtve/svedoka i navodnog učinioca treba ograničiti što je moguće više, posebno u slučajevima seksualne eksploatacije, seksualnog zlostavljanja i seksualnog nasilja, a treba je omogućiti samo kada je to neophodno kako bi se obezbedilo pravično suđenje. To može uključiti dozvolu žrtvi/svedoku da iznese dokaze iz panela ili drugog sličnog uređaja kako bi se sprečilo da žrtva/svedok vidi optuženog.

Mogućnost isključenja javnosti sa suđenja

69. Suđenja po pravilu treba da se održavaju uz prisustvo javnosti. U veoma

ograničenim okolnostima, međutim, domaće zakonodavstvo treba da predvidi mogućnost zatvorenih (*in camera*) rasprava (na primer kada prisustvo javnosti može dovesti do kršenja prava žrtve ili svedoka na privatni život ili može uzrokovati psihičku ili drugu štetu detetu). U svakom slučaju, o ovom pitanju treba da odlučuje sud, koji pri tome mora uvek da vodi računa da se propisno obezbedi poštovanje pravičnog suđenja i transparentnosti.

Uloga tužilaca i drugih učesnika u izvršenju ovih prava i u slučaju njihovog kršenja

70. Tužioci, kad je potrebno, treba da saraduju sa policijom i drugim organima za sprovođenje zakona i pravosudnim organima, ustanovama za podršku žrtvama, savetodavnim jedinicama za posredovanje i pomirenje i NVO. Tužilac, kada je to moguće, treba da saraduje sa ustanovama (centrima za socijalni rad, mesnim zajednicama, bolnicama, obrazovnim ustanovama, jedinicama za zaštitu svedoka i jedinicama za zaštitu prava žrtava) ili da upućuje žrtve na te ustanove radi dobijanja podrške i pomoći (pravne, psihološke, finansijske u vezi sa stanovanjem, obrazovanjem i zapošljavanjem) koje će im omogućiti oporavak nakon nasilja.

71. Žrtvu treba informisati o dostupnim opcijama u vezi sa pristupom pravdi, kao što su posredovanje, pomirenje i restorativna pravda.¹³ Uzimajući u obzir njen uzrast, zrelost i mentalne sposobnosti, žrtvu treba u tom pogledu informisati o rizicima i pogodnostima svakog od raspoloživih izbora.

72. Tužilac, kad je to potrebno, treba da preduzme neophodne mere kako bi se žrtvama pružile dovoljne i pravovremene informacije o dostupnim službama podrške i pravnim merama na jeziku koji mogu da razumeju.¹⁴

73. Tužilac treba, kad je potrebno, da koristi sve pravne lekove protiv neosnovanih odluka policije i drugih organa za sprovođenje zakona koje su donete na štetu žrtava i svedoka.

5. OBUKA

74. Stručna obuka, koja je pravo i dužnost tužilaca uopšte, od ključnog je značaja u oblasti sa mogućim socijalnim, medicinskim i psihološkim implikacijama, kakva su odnosi sa žrtvama i svedocima krivičnih dela i ranjivim licima uključenim u krivični postupak. Programi obuke treba da obuhvate razmenu

13 Ovakav pristup takođe zahtevaju i Osnovna načela Ujedinjenih nacija o korišćenju programa restorativne pravde u krivičnim stvarima (2002.) i Preporuka Saveta Evrope R(99)19 o posredovanju u krivičnim stvarima.

14 Videti Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (2011.)

informacija i iskustava o dobrim praksama i operativnim modelima na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou.

75. Zaštitu prava žrtava i svedoka treba priznati kao suštinski važan element zakonitog postupka i pravičnog suđenja. Dakle, ova tema treba da bude obuhvaćena programima i početne i stalne obuke tužilaca, kako bi postala značajna komponenta njihovog stručnog znanja i kulture.

76. Pojedine vrste krivičnih dela predstavljaju poseban izazov kada su u pitanju žrtve/svedoci. Na primer, u predmetima organizovanog kriminala, terorizma ili visokotehnološkog kriminala, svedoci se mogu osećati izloženim predstojećim pretnjama; kod seksualnog nasilja ili nasilja u porodici ili uhođenja, ranjive žrtve/svedoci su izloženi specifičnim problemima; kod krivičnih dela učinjenih putem interneta, žrtva se može osećati nemoćnom da se suprotstavi agresijama, krađi identiteta itd.

77. Tužiocima se mogu bolje suočiti sa svakim od ovih izazova ukoliko su svesni mogućih psiholoških efekata na data lica i odgovarajućih tehnika za uspostavljanje odnosa sa ranjivim licima. Stoga se preporučuje specijalistička obuka, uz učešće ne samo istražitelja i pripadnika drugih pravnih profesija, već i stručnih lica iz drugih profesija i NVO.

78. Programi obuke treba da se odnose na odgovarajući pristup različitim vrstama žrtava/svedoka, na njihovo poštovanje i zaštitu i delotvornost njihovih prava u okviru krivičnog postupka. Potrebno je razmotriti odgovarajuće tehnike ispitivanja i saslušanja, kako bi se dobio istinit i sveobuhvatan iskaz, uz istovremeno izbegavanje bilo kakvog negativnog uticaja na dato lice.

79. Kvalifikovani i obučeni tužiocima mogu doprineti obuci zaposlenih u tužilaštvu, policiji i drugih organa za sprovođenje zakona, kako bi oblast sprovođenja zakona u celini posedovala isto stručno znanje i kulturu i imala iste odgovarajuće operativne alate.

6. MEĐUNARODNA SARADNJA

80. Zbog široko rasprostranjene internacionalizacije različitih aspekata društvenog života, međunarodna saradnja u borbi protiv kriminala, uključujući pravosudnu i policijsku saradnju, kao i tehničku pomoć, sve je važnija za zaštitu prava žrtava/svedoka u krivičnim postupcima, posebno u predmetima terorizma i transnacionalnog kriminala, uključujući npr. trgovinu ljudima i ljudskim organima, seksualnu eksploataciju i seksualno zlostavljanje dece i visokotehnološki kriminal.

81. Uloga tužilaca u pogledu međunarodne saradnje u borbi protiv kriminala, a time i u zaštiti svedoka i prava žrtava je od velikog značaja, posebno u vezi s formalnom i neformalnom razmenom stručnih znanja i informacija, kako na zahtev, tako i na sopstvenu inicijativu (npr. deljenje otisaka prstiju i DNK podataka), izručenjem,¹⁵ uzajamnom pravnom pomoći,¹⁶ prenosom postupaka u krivičnim stvarima,¹⁷ kao i zaplenom, oduzimanjem i povraćajem imovine stečenih kriminalnim aktivnostima iz inostranstva.¹⁸ Napore da se ažurira i proširi postojeća pravna osnova za ovakvu saradnju treba nastaviti uz aktivno učešće svih javnih tužilaštava u Evropi.

82. Međunarodna saradnja na polju oduzimanja imovine u inostranstvu i njen povraćaj je od najvećeg značaja za žrtve.¹⁹ Stoga KVET podstiče države članice da uspostave i poboljšaju zajedničke pravne osnove za vraćanje oduzete imovine u okviru međunarodne saradnje.

83. Tužiocima treba da budu poznati sa i da koriste relevantne međunarodne akte u kontekstu zaštite žrtava i svedoka, naročito Evropsku konvenciju o obeštećenju žrtava nasilnih krivičnih dela (1983, CETS br. 116)²⁰ i skorije krivičnopravne konvencije Saveta Evrope sa odredbama o zaštiti prava žrtava i svedoka i članova njihovih porodica.²¹

15 Videti, pre svega, Evropsku konvenciju o ekstradiciji (1957, ETS br. 24) i četiri dodatna protokola (1975, ETS br. 086; 1978, ETS br. 098; 2010, CETS br. 209; 212, CETS br. 212).

16 Videti, pre svega, Evropsku konvenciju o uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima (1959, ETS br. 30) i još dva dodatna protokola (1978, ETS br. 099; 2001, ETS br.182).

17 Videti Evropsku konvenciju o prenosu postupaka u krivičnim stvarima (1972, ETS br. 073).

18 Videti npr. Konvenciju o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom (1990, ETS br. 141) i Konvenciju Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma (2005, CETS br. 198).

19 Kao novina nedavnog uspostavljenog sistema, Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma (2005.) nameće obavezu stranama ugovornicama da daju prioritet razmatranju vraćanja oduzete imovine strani ugovornici koja upućuje zahtev, u meri u kojoj joj to dozvoljava domaći zakon i ako se to od nje traži, da se obezbede da žrtve budu obeštećene ili da se oduzeta imovina vrati svojim legitimnim vlasnicima (član 25, stav 2).

20 Ova Konvencija je stupila na snagu 1. februara 1988. i do sada ima 26 ratifikacija/pristupanja i osam potpisa koji nisu praćeni ratifikacijom, i prvi je međunarodni sporazum posebno posvećen zaštiti prava žrtava na obeštećenje koji je zaključen u okviru Saveta Evrope.

21 Videti npr. Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju terorizma (2005, CETS br. 196), čl. 13; Konvenciju Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima (2005, CETS br. 197), Poglavlje III; Konvenciju Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualne eksploatacije i seksualnog zlostavljanja (2007, CETS br. 201), Poglavlje IV; Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (2011, CETS br. 210), Poglavlje IV; Konvenciju Saveta Evrope o falsifikovanju medicinskih proizvoda i sličnih krivičnih dela koja uključuju pretnje javnom zdravlju (2011, CETS br. 211), Poglavlje IV; Konvenciju Saveta Evrope o manipulaciji sportskim takmičenjima (2014, CETS br. 215), čl. 21; Konvenciju Saveta Evrope protiv trgovine ljudskim organima (2015, № 216), Poglavlje IV.

84. Tužiocima također treba da u okviru međunarodne saradnje u punom stepenu koriste nove tehnologije kako bi obezbedili legitimna prava žrtava i svedoka (npr. mogućnost davanja iskaza iz inostranstva bez putovanja, naročito video-konferencijskom vezom, kao i mogućnost pribavljanja elektronskih dokaza iz inostranstva).

85. Tužiocima treba da delotvorno koriste i podržavaju postojeća međunarodna tela za saradnju, kao što su Eurojust i pravosudne mreže (poput Evropske pravosudne mreže). Također treba široko koristiti moderne instrumente za saradnju, kao što su kontrolisana isporuka, prikrivene istrage i zajednički istražni timovi.

86. Uzimajući u obzir Belu knjigu o transnacionalnom organizovanom kriminalu (2014), a naročito njene odredbe koje se odnose na jačanje međunarodne pravosudne saradnje i zaštitu svedoka, KVET smatra da postoji interes za sprovođenje mera predviđenih Akcionim planom Saveta Evrope za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (2016.-2020.),²² koje uključuju, između ostalog, koordinaciju međunarodnih programa zaštite svedoka uz raspodelu odgovarajućih budžetskih sredstava, izradu smernica o pravima i dužnostima zaštićenih svedoka i ažuriranje relevantnih akata i publikacija Saveta Evrope.²³

87. Međunarodnu saradnju u predmetima zaštite svedoka treba dalje razvijati uzimajući u obzir nacionalne i međunarodne dobre prakse u ovoj oblasti.²⁴

22 Dokument CDPC (2015) 17 Fin, 2. mart 2016.

23 Posebno Preporuka Rec (2005.) 9 o zaštiti svedoka i saradnika, „Zaštita svedoka teških krivičnih dela - Priručnik za organe za sprovođenje zakona i sudstvo“ (2006.), „Terorizam: Zaštita svedoka i saradnika pravde“ (2006.).

24 Vidi, npr. UNDCP-ov Model zakona o zaštiti svedoka (2000.) i Sporazum o zaštiti učesnika krivičnog postupka, potpisan u okviru Zajednice nezavisnih država 28. novembra 2006. godine, a stupio na snagu 13. aprila 2009.

PREPORUKE

1. Tužiocima moraju da sa najvećim kvalitetom i efikasnošću vrše svoje dužnosti u vezi sa zaštitom prava žrtava i svedoka, tokom različitih faza krivičnog postupka, uključujući i tokom faze izvršenja sudskih presuda.
2. Krivičnopravni sistemi treba da uključe sveobuhvatan skup prava i zaštitnih mera za žrtve i svedoke, koje bi trebalo da poštuju svi učesnici krivičnog postupka. Žrtve i svedoci, naročito kada su u pitanju ranjiva lica, treba da dobiju odgovarajuću brigu, savetovanje i podršku.
3. Postupanje javnog tužilaštva prema žrtvama i svedocima treba da bude pravično i da odražava poštovanje njihovog dostojanstva. Žrtve i svedoci treba da budu obavešteni o svim pravima koja im pripadaju, uključujući pravo na zastupnika i učešće u postupku, dok na njihove potrebe treba odmah odgovoriti (obezbeđivanjem mera zaštite, naknadom štete itd.).
4. U svim fazama postupka tužiocima treba da teže obezbeđivanju zaštite dostojanstva, privatnog i porodičnog života i lične bezbednosti žrtava i svedoka i obezbeđivanju njihovih procesnih prava, uključujući pravo na obaveštenosti o toku postupka i, po potrebi, pravo žrtava da dobiju pravnu pomoć i naknadu štete.
5. Tužiocima, policija i drugi službenici za sprovođenje zakona uključeni u krivični postupak treba da imaju mogućnost primene posebnih zaštitnih mera prema okolnostima krivičnog predmeta i stepenom u kojem su život, zdravlje i imovina žrtava/svedoka ili članova njihovih porodica ugroženi.
6. Tužiocima treba da poseduju neophodne veštine za krivično gonjenje posebno osetljivih predmeta kao što su terorizam, trgovina ljudima, nasilje u porodici i seksualni napad i treba da sarađuju sa svim relevantnim učesnicima, kako javnim, tako i privatnim, kako bi njihovo postupanje u takvim predmetima bilo delotvornije i kako bi se izbegla sekundarna viktimizacija. Kada je potrebno, mogu se u tom cilju obrazovati posebno obučene jedinice krivičnog gonjenja.
7. Tužilaštvima treba staviti na raspolaganje dovoljan nivo materijalnih, ljudskih i finansijskih resursa za pružanje odgovarajuće zaštite i pomoći žrtvama i svedocima. Žrtve treba takođe da budu obaveštene o regionalnim i međunarodnim individualnim/kolektivnim mehanizmima podnošenja predstavlki i o načinu pristupa istima.

8. Žrtve treba informisati o dostupnim opcijama za pristup pravdi, kao što su posredovanje, pomirenje ili restorativna pravda.

9. Zaštita prava žrtava i svedoka, naročito kada su u pitanju ranjiva lica, kao i odgovarajući pristup različitim vrstama žrtava/svedoka, treba da bude sastavni deo programa početne i stalne obuke tužilaca, kako bi postala značajna komponenta njihovog profesionalnog znanja i kulture.

10. U interesu žrtava i pravde, tužioci treba da koriste i podržavaju postojeća međunarodna tela za saradnju, kao i da promovišu razvoj postojećih i novih instrumenata međunarodne saradnje. U tom pogledu, posebnu pažnju treba posvetiti oduzimanju imovine stečene kriminalom aktivnošću i povraćaju oduzete imovine.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 13 (2018)

„Nezavisnost, odgovornost i etika tužilaca“

I UVOD, SVRHA I DELOKRUG MIŠLJENJA

1. Komitet ministara Saveta Evrope osnovao je Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) 2005. godine sa zadatkom da posebno formuliše mišljenja o pitanjima koja se tiču primene Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara država članicama o ulozi tužilaca u krivičnom pravnom sistemu.

2. U skladu sa odlukom Komiteta ministara usvojenom u ovom okviru,¹ KVET je odlučilo da 2018. pripremi i usvoji Mišljenje o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca i podnese ga Komitetu ministara.

3. U tu svrhu, a imajući u vidu da su brojni međunarodni instrumenti već posvećeni nezavisnosti tužilaca, KVET se posebno oslanja na svoje Mišljenje br. 4 (2009) „Sudije i tužioci u demokratskom društvu“ (Deklaracija iz Bordoa), koje su zajednički usvojili KVET i Konsultativno veće evropskih sudija (KVES), i podseća da je nezavisnost javnog tužilaštva nužna posledica pravosudne nezavisnosti. KVET se poziva i na svoje Mišljenje br. 9 (2014) „Evropske norme i načela za tužioce“ (Rimska povelja), u kojem se podstiče opšta tendencija jačanja nezavisnosti i delotvorne samostalnosti tužilaca i naglašava da tužoci treba da budu samostalni u donošenju odluka i obavljaju svoje dužnosti bez spoljnog pritiska i uplitanja.

4. KVET se u ovom Mišljenju posebno bavi mogućim uplitanjem u tužilačku nezavisnost i pritiscima, naročito političkim, koji se na njih vrše, a što je uočeno

¹ 1300. sastanak zamenika ministara, 21. do 23. novembra 2017.

u nekim državama članicama. Stekavši uvid u pitanja vezana za nezavisnost, odgovornost i etiku, KVET nastoji da tužioce i nadležna tela upozna sa relevantnim novinama i reformama u ovoj oblasti.

5. KVET, takođe, uzima u obzir i Akcioni plan Saveta Evrope za jačanje sudske nezavisnosti i nepristrasnosti u državama članicama,² kao i Izveštaj Generalnog sekretara Saveta Evrope iz 2016. „Stanje demokratije, ljudskih prava i vladavine prava – bezbednosni imperativ za Evropu.”³

6. KVET ovom prilikom podseća, kao što je činilo i u svom prethodnom radu, da funkcije tužilaca i način na koji ih oni vrše, moraju biti u skladu sa pravom pojedinca na pravično suđenje predviđenim članom 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP). Tužioci, takođe, vrše svoje dužnosti u skladu sa načelom vladavine prava, što iziskuje poštovanje osnovnih vrednosti, kao što su nepristrasnost, transparentnost, poštenje, razboritost i pravičnost, i doprinos kvalitetu pravde. U cilju jačanja poverenja javnosti u pravosudni sistem, tužioci uvek moraju imati na umu te vrednosti i nastojati da se one poštuju i da usmeravaju postupanje tužilaca.

7. Proteklih godina je Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu ESLJP) razvio značajnu sudsku praksu u korist tužilačke nezavisnosti, bez obzira na to da li je tužilac nadležna sudska vlast ili ne. Tužilac koji upravlja prvom fazom krivičnog postupka i kontroliše je, smatra se „isturenim čuvarom ljudskih prava” i ovu ključnu ulogu igra u čitavom postupku.⁴

8. U svojim sistemima administrativne i hijerarhijske organizacije, države članice, ukoliko žele da dodele ili održe status sudskih ovlašćenja za tužioce u značenju predviđenim EKLJP, moraju biti sigurne da uz ovaj status imaju sve garantije, a naročito one koje zahteva nezavisnost, kako nalaže praksa ESLJP.⁵

9. Zadaci tužilaštva razlikuju se od jedne države članice do druge, zavisno od sistema koji je na snazi. Tako neki pravni sistemi smatraju načelo „legaliteta” ključnim za krivično gonjenje, dok je u drugim državama članicama to načelo „diskrecionog ovlašćenja” ili „oportuniteta”, a u nekim kombinacija ovih principa; u nekim državama članicama tužioci imaju autentičnu nadzornu ulogu u istrazi i nad istražiteljima, dok u drugim nemaju; u nekim sistemima tužilac interveniše u pretresu, dok je u drugim uloga tužilaca u suđenju u krivičnom postupku ograničena; u mnogim

2 Pripremljen na inicijativu Generalnog sekretara Saveta Evrope i usvojen na 1253. sastanku zemenika ministara, 13. aprila 2016.

3 Predstavljen na 126. zasedanju Komiteta ministara u Sofiji, 18. maja 2016

4 Videti izbor iz sudske prakse ESLJP o postupanju tužilaca u dodatku na ovo Mišljenje.

5 Videti izbor iz sudske prakse ESLJP o postupanju tužilaca u dodatku na ovo Mišljenje

državama članicama tužiocima imaju ovlašćenja za javno delovanje i postupanje, kao i u kontroli zakonitosti istrage, koje se podnose sudijama i čine osnovu njihove odluke. Oni, ponekad, imaju ovlašćenja i u izvršenju kazni i nadzoru u zatvorima.

10. Načela nezavisnosti, objektivnosti i nepristrasnosti koji se navode u ovom i prethodnim Mišljenjima KVET-a, a tiču se krivičnih predmeta, primenjuju se mutatis mutandis i na nekrivična ovlašćenja tužilaca.

11. Konačno, KVET želi da podseti, ne ponavljajući njihov sadržaj, na neke značajne međunarodne instrumente u ovoj oblasti, poput onih Saveta Evrope (naročito Mišljenja KVET i KVES kao i „Evropske smernice o etici i ponašanju za javne tužioce – Budimpeštanske smernice“)⁶ i drugih međunarodnih organizacija.⁷

12. U svetlu tih instrumenata, a u evropskom kontekstu gde različiti načini na koje tužiocima vrše svoje dužnosti neprekidno evoluiraju, ovo Mišljenje nema za cilj da propiše fiskalni evropski kodeks, već pre „tvrdo jezgro“ načela za relevantna tela, koja bi usmeravala svakodnevno postupanje i ponašanje tužilaca, kako na poslu, tako i van njega, i na koja se mogu pozvati.

13. Nezavisnost, odgovornost i etika tužilaca trebalo bi da budu koncepti obuhvaćeni domaćim zakonima o tužiocima, ili, štaviše, u ustavima država članica.

14. Imajući u vidu koliko je priroda misije sudija i tužilaca bliska i komplementarna, kao i priroda zahteva u pogledu njihovog statusa i uslova službe,⁸ za tužioce su potrebne slične garantije kao za sudije.

II OPŠTI POJMOVI

Nezavisnost tužilaca

15. „Nezavisnost“ znači da su tužiocima oslobođeni nezakonitog uplitanja u vršenje njihovih dužnosti, čiji je cilj da se obezbedi puno poštovanje i primena

6 Usvojila Konferencija generalnih tužilaca Evrope 31. maja 2005. Vidi, takođe, dokumente Venecijanske komisije (naročito Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: II Deo – Tužilaštvo, usvojen decembra 2010, CDL-AD(2010)040).

7 Vidi, na primer, instrumente i dokumente Evropske mreže sudskih saveta (EMSS), naročito Izveštaj za period 2014-2016 po nazivu „Nezavisnost i odgovornost tužilaštva“, zatim dokumente Ujedinjenih nacija, „Smernice o ulozi tužilaca (1990), Konvencija protiv korupcije (2003), dokumente Međunarodne asocijacije tužilaca (posebno Standardi profesionalne odgovornosti i Izjava o ključnim dužnostima i pravima tužilaca (1999), kao i Status i uloga tužilaca, dokument koji su 2014. zajednički usvojili Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal i Međunarodna asocijacija tužilaca

8 Vidi Mišljenje KVET br. 9 (2014) i Obrazloženje uz Rimsku povelju, stav 53.

zakona i načela vladavine prava, kao i to da oni ne budu izloženi bilo kakvom političkom pritisku ili nezakonitom uticaju bilo koje vrste.

16. Nezavisnost se odnosi kako na tužilaštvo u celini, na pojedina tužilaštva i tužioce kao pojedince, u smislu objašnjenom u daljem tekstu.

17. Tužioci treba da uživaju slobodu izražavanja i udruživanja na način koji je u skladu sa njihovom funkcijom, i tako da to ne utiče ili stvara utisak da utiče na sudsku i tužilačku nezavisnost i nepristrasnost. Iako su tužioci slobodni da učestvuju u javnim raspravama o pitanjima koja se odnose na pravna pitanja, pravosuđe ili sudske postupke, ne treba da komentarišu predmete koji su u toku i trebalo bi da izbegavaju da izražavaju stavove kojim mogu ugroziti položaj i integritet suda. Tužioci treba da se uzdrže od političkih aktivnosti koje nisu u skladu sa načelom nepristrasnosti.⁹

18. Tužioci treba da budu slobodni da osnivaju i da se učlane u profesionalna udruženja koja zastupaju njihove interese, štite njihov položaj i promovišu njihovo stručno usavršavanje.

Odgovornost tužilaca

19. Biti „odgovoran“ naročito znači

- ne postupati arbitrarno;
- zasnivati odluke na zakonu;
- obrazlagati odluke na osnovu načela legaliteta ili oportuniteta (diskrecionog ovlašćenja);
- dostaviti izveštaje relevantnim akterima, na odgovarajući način.

Etika tužilaca

20. „Etika“ podrazumeva sve smernice kojima se uspostavljaju standardi ponašanja i prakse, kako u radu, tako i van posla, a koji se očekuju od svih tužilaca koji rade za ili u ime javnog tužilaštva.

21. Poštovanje etičkih pravila osnovna je dužnost kojom se usmeravaju aktivnosti tužilaca. Važno je moći se pozvati na zbirke koje sadrže etičke načela tužilaca koja treba da usmeravaju njihovo ponašanje.

22. Ponašanje tužilaca, kao i ponašanje sudija, ne sme biti prepušteno isključivo njihovom nahođenju, kako u radu, tako i van posla. Ovo je naročito značajno pri ocenjivanju rada tužilaca, kao i u disciplinskom postupku protiv njih.

⁹ Vidi Mišljenje KVET br. 9 (2014) i Obrazloženje uz Rimsku povelju, stav 81-82

III NEZAVISNOST TUŽILACA

23. Misija tužilaca zahtevna je i teška. Ona iziskuje profesionalnost, karakter, hrabrost, uravnoteženost i rešenost. Posedovanje ovih kvaliteta mora biti odlučujući kriterijum u izboru tužilaca, kao i tokom čitave njihove karijere. U procesu pravničkog obrazovanja, odabir kandidata i usavršavanje na radu treba da imaju za cilj da se obezbedi poštovanje tih kriterijuma. Ovi lični uslovi, međutim, nisu dovoljni da se obezbedi nezavisnost tužilaca. Položaj i nezavisnost tužilaca treba jasno utvrditi i garantovati zakonom.

24. U tom smislu, naročito je poželjno da, obezbeđujući poštovanje načela rodne ravnopravnosti, imenovanje, premeštaj, napredovanje i disciplinska odgovornost tužilaca budu jasno definisani u pisanom obliku i što približniji sudijskim, naročito u državama članicama koje podržavaju načelo jedinstvenog pravosudnog sistema, i u kojima postoje veze između funkcija sudija i tužilaca tokom čitave njihove karijere. U takvim slučajevima, poželjno je uvođenje zakonskih odredbi, čija bi se primena odvijala pod nadzorom nezavisnog stručnog tela (koga bi, na primer, činila većina sudija i tužilaca koje su izabrale njihove kolege), pravosudnog saveta ili tužilačkog saveta, u čijoj bi nadležnosti bilo imenovanje, napredovanje i disciplina tužilaca. Ovo je naročito važno ukoliko bi tužioce trebalo priznati kao nadležne sudske organe u smislu člana 5 EKLJP, ili im dati nespornu ulogu i nadležnosti u pitanjima individualnih prava i sloboda, a naročito u novijim oblastima, kao što je zaštita podataka o ličnosti.

25. Kao način da se nezavisnost tužilaca obezbedi, potrebno je uspostaviti jasne mehanizme pokretanja krivičnog ili disciplinskog postupka protiv tužilaca. Na primer, u nekim državama članicama postoji poseban postupak propisan zakonom koji omogućava pokretanje postupka za prekršaj ili krivično delo koje je navodno izvršio tužilac.

26. Ove odredbe bi, takođe, imale za cilj da spreče i razreše moguće ili stvarne sukobe interesa i omogućе tužiocima da obezbede valjanu primenu zakona, a da pri tom ne budu izloženi pritisku ili merama u suprotnosti sa njihovom misijom.

27. Uopštenije, nezavisnost tužilaca podrazumeva da oni poseduju odgovarajuća sredstva, kao i autoritet, stručnost i ovlašćenja koje su neophodne za pravilno vršenje njihovih dužnosti. Njih naročito treba konsultovati u vezi sa određivanjem resursa koji su potrebni za njihovu misiju.

28. Neophodno je obezbediti odgovarajuću obuku tužilaca o upravi tužilaštava i upravljanju resursima, jer će, u protivnom, njihova nezavisnost biti ugrožena.

29. Tužiocima treba garantovati sredstva za život, uporediva sa sudijskim, koja uključuju odgovarajuću naknadu za rad, kojom se obezbeđuje materijalna nezavisnost i zaštita njih, kao i njihovih porodica. Takva zaštita podrazumeva pravnu i fizičku zaštitu njihovog života, zdravlja i imovine, kao i časti i ugleda, a od svake vrste nasilja, napada i pritiska, uz odgovarajuće državno osiguranje.

30. Pravni položaj tužilaca na kojem se zasnivaju njihove aktivnosti često je nepoznat javnosti, a time se i pogrešno razume. Stoga je potrebno relevantne informacije učiniti dostupnim javnosti, kako bi se izbeglo pogrešno tumačenje njihove uloge. Tužilaštvo bi trebalo da bude uključeno u ovaj proces.

Spoljna i unutrašnja nezavisnost

31. Tužioci moraju biti nezavisni u svom položaju i ponašanju:

- oni moraju uživati spoljnu nezavisnost, to jest u odnosu na neprime-reno ili nezakonito uplitanje organa javne ili drugih vlasti, političkih partija, na primer;
- oni moraju uživati unutrašnju nezavisnost, kako bi mogli da slobodno vrše svoje funkcije i odlučuju, čak i kada se modaliteti delovanja razlikuju od jednog pravnog sistema do drugog, u skladu sa hijerarhijskim odnosom.

32. U skladu sa pravnom tradicijom nekih zemalja, javno postupanje tužilaca u javnosti se poistovećuje sa vršenjem političke vlasti, posebno preko vlade. Sudska praksa ESLJP zahteva njihovu međusobnu nezavisnost, jer ukoliko ona ne postoji, legitimitet tužilačke intervencije u pripremljenoj fazi i tokom sprovođenja krivičnog postupka kao i ovlašćenja tužioca izvan krivičnogpravnog sistema, bi bio podriven.¹⁰ Štaviše, tužilac treba da bude garant poštovanja zakona i branilac društva i ne sme biti instrument koji se koristi u interesu bilo koje društvene, političke ili verske grupe ili bilo kog dela vlasti, niti zaštitnik njenih pristalica. Ovaj uslov je od ključne važnosti u svim slučajevima kada tužilačka intervencija ima za cilj borbu protiv organizovanog kriminala ili korupcije, ili utiče na individualna prava i slobode, lišenje slobode naročito.

33. Postoji opšta tendencija jačanja nezavisnosti tužilaca i tužilaštava, koju KVET podstiče, iako u tom pogledu još uvek nema zajedničkih prihvaćenih standarda.

34. Poštovanje spoljne nezavisnosti ne sprečava da tužilaštvo dobija opšta uputstva o prioritetima tužilačkog delovanja, jer ona proizilaze iz zakona, ra-

¹⁰ Videti izbor iz sudske prakse ESLJP o postupanju tužilaca u dodatku na ovo Mišljenje

zvoja međunarodne saradnje ili zahteva koji se odnose na organizaciju tužilaštva.

35. Takva uputstva uvek treba davati u skladu sa zakonom, u pismenom obliku i na potpuno transparentan način, dok rasprave koje bi ona mogla izazvati ne smeju prejudicirati ličnu situaciju tužioca, uključujući i njegovu karijeru.

36. Uputstva koja izvršna vlast daje u vezi sa određenim predmetima načelno su nepoželjna. U tom kontekstu, uputstvo da se krivično gonjenje ne preduzme mora biti zabranjeno, dok bi uputstvo da se krivično gonjenje preduzme moralo biti strogo regulisano u skladu sa Preporukom Rec(2000)19.¹¹

37. Sudovi treba da poštuju nezavisnost tužilaca. Svojim intervenisanjem i stavom tužilac ne sme ostaviti mesta sumnji vezano za njegovu objektivnost i nepristrasnost. I sudije i tužioci treba da budu nezavisni u vršenju svojih funkcija, ali i nezavisni jedni od drugih, kao i da ostavljaju utisak te nezavisnosti.

38. Tužioci treba da poštuju nezavisnost sudova i sudstva u celini. Oni mogu pobijati odluke suda samo putem pravnih sredstava predviđenih zakonom. Tužioci moraju preduzeti sve mere u svojoj nadležnosti da zaštite nezavisnost sudova.

39. Unutrašnja nezavisnost ne znači da je svaki tužilac slobodan da radi bilo šta; tužilac može biti podređen hijerarhijskoj strukturi, čija je svrha da obezbedi, na jasan način i bez prejudiciranja nezavisnosti, dobro funkcionisanje tužilaštva u celini, kao i usklađeno, dosledno i ujednačeno postupanje u sprovođenju pravde i zaštiti ljudskih prava.

40. Hijerarhijska struktura je zajednička karakteristika većine tužilaštava. Unutrašnja nezavisnost nije prepreka za hijerarhijsku organizaciju tužilaštva, niti izdavanje opštih preporuka ili smernica/direktiva o primeni zakona kako bi se obezbedila ujednačenost zakona i sudske prakse, ili uspostavili prioriteta tuži-

11 Vidi stav 13(d) Preporuke Rec(2000)19: "Gde je javno tužilaštvo deo ili je podređeno vladi, države članice treba da preduzmu efikasne mere kojima se obezbeđuje da kad vlade imaju ovlašćenja da daju uputstva da se pokrene krivični postupak u određenom predmetu, takva uputstva moraju imati odgovarajuće garancije da se transparentnost i pravičnost poštuju u skladu sa domaćim zakonodavstvom, gde je vlada obavezna da, na primer:

- Zatraži prethodno pismeno mišljenje bilo od nadležnog javnog tužioca ili tela koje vrši nadležnost javnog tužilaštva;

- Propisno obrazloži svoja pismena uputstva, posebno kada ona odstupaju od mišljenja javnog tužioca i da ih prosledi u skladu sa postojećom hijerarhijom;

Da se pobrine da, pre suđenja, mišljenje i uputstvo budu uloženi u spis predmeta, tako da druge strane mogu dobiti o tome saznanja i dati svoje komentare."

lačkog delovanja. Ovo je naročito potrebno u državama članicama u kojima se primenjuje načelo oportuniteta/diskrecionog ovlašćenja. Sva interna uputstva u okviru tužilaštva moraju biti u pisanoj formi i transparentna, i imati za cilj utvrđivanje istine i sprovođenje pravde.

41. Linije ovlašćenja i odgovornosti treba da su transparentne u cilju jačanja poverenja javnosti.

42. Ukoliko tužilac dobije pojedinačna uputstva unutar svoje hijerarhijske strukture, koja mu se čine nezakonitim ili protivnim profesionalnom etičkom kodeksu, ne treba ga primoravati da im se povinuje, već mu dati priliku da iznese svojim nadređenim.

43. Treba uspostaviti jasne mehanizme, koji bi nižem tužiocu dozvoli žalbu na zadatak ili uputstvo višeg tužioca ukoliko smatra da su nezakoniti ili neopravdani.

44. Mogućnost žalbe na odluke tužilaca, bilo da se radi o žalbi višem tužiocu ili suda, koje ulaže žrtva, ni na koji način ne narušava tužilačku nezavisnost, već pomaže da se pojača odgovornost tužioca, pod uslovom da za posledicu ima odgovarajuće razmatranje i da su strane o tome obavestene.

45. Nezavisnost tužilaca takođe zahteva i materijalnu nezavisnost, koja podrazumeva, na isti način kao i za sudije, finansijska i druga sredstva neophodna za izvršenje njihove misije:

- od tužilaca se često očekuje da dežuraju noću i za državne praznike, stoga ih mora biti dovoljno da bi se ova ograničenja prevazišla, pri čemu je potrebno i da dobiju adekvatnu naknadu, kako bi se izbeglo da u takvim situacijama nerado vrše svoje dužnosti.
- treba im obezbediti modernu opremu i adekvatne usluge (savremen računar i softver, videokonferencijski sistem, pristup prevodilačkim uslugama kada je neophodno, itd.) prilagođene svakodnevnom radu, što im omogućava efikasnu komunikaciju sa organima reda i sudovima, advokatima, strankama i međunarodnim partnerima, a u kontekstu bolje međunarodne saradnje i geografske racionalizacije sudova (sudska mapa), kao i modernizacije sudskog sistema;
- potrebna im je adekvatna podrška osobolja, kao i pristup relevantnim pravnim informacijama (zakoni, sudska praksa, itd.), stručnjacima različitih profesija (bankarstvo, ekonomija, visokotehnološka bezbednost, biologija, itd.) i forenzičkim ispitivanjima (DNK test, sistemi za detekciju droga, itd.).

IV ODGOVORNOST TUŽILACA

46. Kako bi se unapredilo poverenje javnosti, tužioci moraju biti nezavisni, ali se i osećati odgovornim. Ta se odgovornost primenjuje u odnosu na individualna prava i slobode, uključujući pretpostavku nevinosti i zaštitu privatnosti. Jasne i redovno ažurirane smernice i kodeksi profesionalne etike i ponašanja, objavljeni na odgovarajući način, pomogli bi da se transparentnost, ujednačenost, odgovornost i pravičnost dodatno unaprede.

47. Odgovornost tužilaca ne znači uplitanje u njihovu nezavisnost. Iako su nezavisni, tužioci su odgovorni, u slučajevima i na način predviđenim domaćim zakonima:

- tužioci treba, na odgovarajući način, da odgovaraju u okviru hijerarhijske strukture, strankama u postupku i naročito oštećenima, sudskim organima, drugim javnim funkcionerima i telima, civilnom društvu i medijima. Potrebno je da objasne svoje postupke i javnosti daju informacije na proaktivan način, posebno u slučajevima koji iziskuju pažnju javnosti i izazivaju njenu zabrinutost; informacija može biti u obliku godišnjeg izveštaja (opšteg ili o određenom aspektu kriminala u nadležnosti tužioca), u kojem se objašnjavaju uzroci neuspeha ili greške u postupku ili proceni, ili se, jednostavno, iznosi trenutni status neke istrage ili postupka;
- protiv tužioca se, ukoliko je potrebno, može voditi disciplinski postupak, koji mora biti zasnovan za zakonu, a sprovodi se u slučaju težih povreda dužnosti (nemar, povreda obaveze tajnosti, antikorupcijskih pravila, itd.), iz jasnih i utvrđenih razloga; potrebno je da postupak bude transparentan, uz primenu utvrđenih kriterijuma, i da se sprovodi pred telom nezavisnim od izvršne vlasti; tužioce treba saslušati i dozvoliti im da se brane, uz pomoć savetnika, da budu zaštićeni od svakog političkog uticaja, i da imaju mogućnost da podnesu žalbu sudu; svaka sankcija mora biti nužna, adekvatna i srazmerna disciplinskom prekršaju.

48. Osim u slučaju da se utvrdi da su izvršili disciplinski prekršaj ili evidentan propust u vršenju dužnosti, tužioci, slično kao i sudije, ne snose ličnu odgovornost za izbor javnopostupanja, ako je ono posledica lične intelektualne i pravne analize.

49. Države članice treba da obezbede naknadu štete nastalu profesionalnim radnjama ili propuštanjem tužioca, a tužilac ne treba da snosi ličnu odgovornost za nastalu štetu, osim u slučajevima namernog prekršaja i/ili grube nepažnje.

50. Tužiocima ne treba da uživaju opšti imunitet, već funkcionalni, za radnje preduzete u dobroj veri u vršenju njihovih dužnosti.¹² Tužilac, međutim, treba da snosi krivičnu odgovornost za delo koje je izvršio, uključujući i ona izvršena tokom sprovođenja pravde, u skladu sa domaćim zakonima.

V ETIKA TUŽILACA

51. Poštovanje vladavine prava zahteva najviše etičke i profesionalne standarde u ponašanju tužilaca, kao i sudija, na dužnosti i van nje, čime se stvara poverenje društva u pravosuđe. Tužiocima postupaju u ime naroda i u javnom interesu. Stoga uvek moraju održavati lični integritet i postupati u skladu sa zakonom, pravično, nepristrasno i objektivno, poštujući i podržavajući osnovna prava i slobode, uključujući pretpostavku nevinosti, pravo na pravično suđenje, jednakost oružja, podelu vlasti i obavezujuću snagu sudske odluke. Dužnost je tužioca da bude slobodan od političkog i drugog uticaja.

52. Etička pravila koja se odnose na tužioce treba, po mogućstvu, propisati zakonom i dati im formu etičkog kodeksa, koji bi trebalo da pripremi i objavi domaće statutarno i/ili disciplinsko telo kao što je pravosudni ili tužilački savet. Pri razradi domaćih etičkih kodeksa, treba uzeti u obzir odgovarajuće međunarodne dokumente. U daljem tekstu, u svrhu upućivanja, mogu se naći neka od najrelevantnijih etičkih pravila koja se odnose na aktivnosti tužilaca.

53. Tužiocima imaju obavezu neutralnosti i treba da postupaju nezavisno od ličnih sklonosti, socijalnog porekla, odnosa, političkih, filozofskih ili verskih uverenja; oni treba da poštuju različitost i uzdrže se od pristrasnosti, predrasuda ili diskriminacije. Tužiocima ne smeju prihvatiti nijedan oblik uznemiravanja, rasizma ili diskriminacije, ili bilo koju vrstu neprikladnog ponašanja na svom radnom mestu.

54. Tužiocima moraju biti, i ostavljati utisak da jesu, nepristrasni u svojim odlukama i transparentni, izbegavati sukobe interesa i ne smeju favorizovati jednu stranu zbog bilo kakve veze s njom. Ukoliko postoji rizik da tužilac nema dovoljnu distancu u odnosu na tu osobu, mora se uzdržati od postupanja u tom predmetu. Tužiocima, takođe, treba da izbegavaju bilo kakvu mogućnost neprimerenog pritiska (medijskog, na primer). Tužiocima treba da se uzdržavaju od političkih aktivnosti koje nisu u skladu sa načelom nepristrasnosti, i ne treba da postupaju u slučajevima u kojima bi njihovi lični (ili porodični) interesi mogli narušiti njihovu punu nepristrasnost i objektivnost.

12 Vidi Mišljenje br. 9 (2014), Rimski povelja stav X.

55. Tužiocima moraju iskazati apsolutni integritet u ponašanju, ne prihvatajući nikakve pogodnosti ili nadoknade vezane za sadržaj njihovih odluka, niti smeju da neguju ambicije vezane za karijeru, koje bi mogle pogrešno usmeravati njihove odluke (kako bi, na primer, zadovoljili određene političke ili organe upravljanja).

56. Mora ih voditi isključivo spremnost da obezbede poštovanje zakona i uvek se staraju da za svoje odluke obezbede jasnu, obrazloženu i transparentnu zakonsku osnovu.

57. Ako nadziru istragu i/ili policijsku akciju, tužiocima treba da nastoje da obezbede da se istraga sprovodi nezavisno i u skladu sa zakonom, pri čemu aktivno učestvuju u zaštiti prava na odbranu i ravnopravnost stranka u postupku. U takvim slučajevima, tužiocima se staraju da ograničenja ličnih sloboda i privatnosti budu neophodna, adekvatna i srazmerna legitimnom cilju kome se teži, naročito u slučajevima terorizma ili drugim slučajevima koji imaju veze sa javnom bezbednošću.

58. Tužiocima, treba da nastoje da obezbede da se sprovedu sva neophodna i razumna ispitivanja i istrage pre donošenja odluke o pokretanju krivičnog postupka i postupaju samo kada je predmet zasnovan na dokazima koji su ocenjeni kao pouzdani i prihvatljivi. Krivično gonjenje treba sprovesti odlučno, ali pravično i u granicama onoga na šta ukazuju dokazi.

59. Tužiocima ne treba da koriste dokaze pribavljene teškim povredama ljudskih prava, već da nastoje da obezbede da takve dokaze sud ne prihvati i da se odgovorni adekvatno kazne.

60. Tužiocima treba da motiviše briga za druge i njihovo legitimno očekivanje pravde. Tu brigu treba posebno usmeriti na najranjivije – žrtve, svedoke, starija lica, decu i mlade, osobe s invaliditetom, lica bez sredstava ili lica koja imaju teškoća da razumeju situaciju s kojom su suočeni, strance koji su odsečeni od svog poznatog okruženja i/ili ne razumeju jezik i postupak.

61. U vršenju svojih dužnosti, bilo u tužilaštvu, tokom istrage ili pretresa, tužiocima treba da poštuju načelo diskrecije i uzdržanosti, a posebno da se uzdrže od izražavanja političkih, filozofskih ili verskih uverenja, ličnog neprijateljstva, iskazivanja prezira ili nasilnog stava prema bilo kome zbog antipatije koju postupci te osobe mogu izazvati, čak i u slučaju da su oni krajnje neprihvatljivi.

62. Kada su u skladu sa svojom misijom ovlašćeni da daju izjave ili na drugi način komuniciraju u vezi sa predmetom s kojim su upoznati, tužiocima treba da

vode računa da ne ugroze život ili fizički integritet učesnika u postupku (naročito žrtava i svedoka), kao ni rad istražnih organa tako što će otkriti istragu koja je u toku, niti da naruše načelo pretpostavke nevinosti, kao ni da neopravdano nanesu štetu časti i ugledu drugih na osnovu pukih pretpostavki.

63. Obuku o etici treba ponuditi kao deo početne i stalne obuke.

64. Kako su etička pitanja s kojima se tužioci suočavaju sve raznovrsnija i kompleksnija, a i evoluiraju tokom vremena, države članice treba da obezbede dostupne mehanizme i resurse (posebna nezavisna tela, stručnjaci iz pravosudnih saveta ili tužilačkih saveta, itd.) koji će tužiocima pomoći oko pitanja koja pokreću (na primer, da li da se izuzmu iz slučaja zbog mogućeg sukoba interesa, saznanja ili predrasuda koje možda imaju, ili vezano za mogućnost dopunske aktivnosti, arbitraže, na primer, itd.).

65. Države članice treba da obezbede da tužioci budu zaštićeni od svih nepodnosti koje su posledica toga što se pridržavaju etičkih pravila vezanih za svoju funkciju, a posebno od zastrašivanja, izolacije ili prepreka u karijeri koji bi iz toga mogli prosteći.

VI MEĐUNARODNA SARADNJA

66. Dok se sistemi društvene, političke, pravne i upravne organizacije razlikuju od jedne države članice do druge, zajedničko poštovanje demokratskih vrednosti olakšava razvijanje sličnih pravnih rešenja i mogućnosti za saradnju tužilaca iz različitih država članica.

67. Uz podršku svojih vlada, tužilaštava, ukoliko je potrebno, sami tužioci treba to da iskoriste i unaprede mogućnosti za razmenu informacija o dobroj praksi u pogledu nezavisnosti, odgovornosti i etike. U tom cilju, treba razvijati mreže za razmenu informacija, bilateralne i multilateralne međunarodne seminare, obuke, tvining aranžmane i sve druge uzajamno korisne metode.

68. Međunarodna saradnja treba, isto tako, da obuhvati i pitanja koja se tiču zaštite nezavisnosti, odgovornosti i etike u budućnosti.

PREPORUKE

- i. Uz nezavisnost sudija, države članice treba da usvoje odgovarajuće odredbe kako bi ojačale i nezavisnost, odgovornosti i etiku tužilaca, kako u krivičnoppravnom sistemu, tako i u drugim oblastima njihove nadležnosti. Svaki politički uticaj je neprihvatljiv.
- ii. Države članice, obezbeđujući poštovanje rodne ravnoteže, treba da se pobrinu da se izbor tužilaca zasniva na njihovim veštinama, moralnim i etičkim vrednostima, kao i da imaju odgovarajuću početnu i stalnu obuku, kako bi svoje funkcije vršili nezavisno, nepristrasno, odgovorno i uz puno poštovanje etičkih standarda. Države članice, isto tako, treba da omoguće da tužioci o tim pitanjima dobiju relevantne informacije i savet.
- iii. Slično kao i u odnosu na sudije, status, nezavisnost, angažovanje i karijera tužilaca treba da budu jasno utvrđeni zakonom i regulisani transparentnim i objektivnim kriterijumima. Države članice treba da garantuju status tužilaca koji im omogućava spoljnu i unutrašnju nezavisnost, po mogućstvu odredbama na najvišem zakonskom nivou, čiju će primenu garantovati nezavisno telo, poput tužilačkog saveta, a naročito kada se radi o imenovanjima, karijeri i disciplini.
- iv. Uputstva izvršne vlasti u vezi sa određenim predmetima načelno su nepoželjna. U ovom kontekstu, uputstvo da se krivično gonjenje ne preduzme mora biti zabranjeno, a uputstvo da se krivično gonjenje preduzme strogo regulisano u skladu sa Preporukom Rec(2000)19.
- v. Unutrašnja nezavisnost ne sprečava hijerarhijsku organizaciju tužilaštva, kao ni izdavanje opštih preporuka o primeni zakona, kako bi se obezbedila usklađenost i doslednost primene zakona i sudske prakse, ili definisali prioritete tužilačkog postupanja.
- vi. Ukoliko se tužiocima daju uputstva, njih je potrebno izdati u pisanoj formi, na potpuno transparentan način, a uvek s ciljem primene zakona uz poštovanje prava i sloboda i bez ograničenja koja nisu u srazmeri sa legitimnim ciljem kojem teže.
- vii. Odgovarajuća informacija o tužilaštvu i tužilačkim aktivnostima trebalo bi da bude lako dostupna široj javnosti. Tužioci treba da imaju ključnu ulogu u širenju tih informacija. Obezbeđujući poštovanje svoje nezavisnosti, načela pretpostavke nevinosti, potreba istrage i zaštite

podataka o ličnosti, tužioci treba da izveštavaju o svojim aktivnostima i rezultatima svoje nadređene, kao i ostalim državne organe s kojima rade i javnost, koristeći odgovarajuće načine i u skladu sa zakonom.

- viii. Kada su u skladu sa svojom misijom ovlašćeni da daju javne izjave o predmetima u svojoj nadležnosti, tužioci treba da vode računa da ne ugroze život i fizički integritet lica uključenih u postupak, kao ni rad istražitelja tako što će otkriti istragu koja je u toku, niti da povrede načelo pretpostavke nevinosti.
- ix. Države članice treba da zaštite tužioce u vršenju njihovih dužnosti i, na odgovarajući način, članove njihovih porodica.
- x. Napredovanje tužilaca mora biti zasnovano na zaslugama.
- xi. Status, naknada za rad i postupanje prema tužiocima, kao i obezbeđenje finansijskih, ljudskih i drugih resursa za tužilaštva mora da odgovara, na način uporediv sa sudijama, eminentnoj prirodi misije i specifičnih dužnosti tužilaca.
- xii. U svojim sistemima administrativne i hijerarhijske organizacije, države članice, ukoliko žele da dodele ili održe status sudskih ovlašćenja za tužioce u značenju predviđenim EKLJP, treba da se postaraju da uz taj status imaju i sve potrebne garantije, a naročito one koje zahteva nezavisnost, kako nalaže praksa ESLJP.
- xiii. Tužioci treba da nastoje da stalno razvijaju svoje pravno, etičko i socijalno znanje, kako bi valjano ostvarili svoju misiju.
- xiv. Etičke kodekse treba usvojiti i objaviti. Tužioci treba da poštuju pravila etičkog ponašanja u skladu sa najvišim standardima, a njih treba redovno ažurirati u skladu sa razvojem društva i aktuelnim pitanjima. Tužioci treba da se pridržavaju načela diskrecije i uzdržanosti u skladu sa svojim funkcijama, tako da se njihova nezavisnost, objektivnost i nepristrasnost ne dovedu u sumnju.
- xv. Kada nadziru istragu i/ili policijsko delovanje, tužioci treba da obezbede da su ograničenja individualnih prava i sloboda, kao i privatnosti, nužna, adekvatna i u srazmeri sa legitimnim ciljem kojem teže. Naročitu pažnju treba da obrate na najranjivija lica, naročito žrtve zločina, kao i na pravo na odbranu.

- xvi. Tužiocima treba da preduzmu sve mere iz svoje nadležnosti da obezbede poštovanje i zaštitu nezavisnosti sudova.
- xvii. U kontekstu međunarodne saradnje, a da bi obogatili svoju praksu i dodatno razmotrili svoju misiju, tužiocima treba da komuniciraju sa svojim stranim partnerima. Mreže razmene informacija, institucije za obuku, tužiocima za vezu, međunarodni seminari, obuke, tvinging aranžmani mogu biti itekako korisni u tu svrhu. U ovom kontekstu važno je naglasiti značaj međunarodnih asocijacija sudija i tužilaca, čije je zadatka da brane nezavisnost, etiku i individualnu i društvenu odgovornost sudija i tužilaca u državi u kojoj vlada vladavina prava i koja, kao rezultat toga, može da igra ključnu ulogu u promovisanju vrednosti pomenutih u ovom Mišljenju.

Dodatak

Izbor sudske prakse ESLJP koja se odnosi na status i aktivnosti tužilaca

Prema ESLJP, odsustvo tužioca sa pretresa može dovesti do povrede načela pravičnog suđenja.¹³

ESLJP razmatra pitanje nezavisnosti tužilaca u odnosu na poštovanje člana 6 §1 (pravično suđenje) EKLJP kada je tužilaštvo jedna od strana u sporu koji podnosi ocenu osporava.

U predmetu *Zinsat v. Bulgaria* od 15. juna 2006 (57785/00), ESLJP osporava činjenicu da je tužilac sobom zamenio sud, odlučivši da postupa sam, bez delotvornog pravnog leka.

ESLJP je, takođe, nastojao da potvrdi poštovanje uslova predviđenim članom 5§3 EKLJP kada je nadzor pritvora poveren tužiocu. Sud je smatrao da kada je ova kontrola poverena tužiocu, on u svakom slučaju mora biti nezavisan, nepristrasan i sposoban da kontroliše validnost mere i nadležan da naloži otpust.

U presudi u predmetu *Schiesser v. Switzerland* od 4. decembra 1979. (7710/76), potvrđena je potreba za nezavisnošću tužioca u odnosu na izvršnu vlast i strane u postupku.

13 Vidi ESLJP, *Karel v. Russia* 20. septembar 2016. (926/08)

Ukoliko države članice žele da tužilaštvo bude reorganizovano kao nadležna sudska vlasti u značenju predviđenom EKLJP – što je kvalitet kojem su tužioci tih zemalja vrlo privrženi – one moraju imati u vidu da je u nekoliko presuda ESLJP odlučio da tužilaštvo nije ispunilo kriterijume koji bi mu omogućili da bude priznato kao sudska vlast u skladu sa značenjem koje propisuje član 5 EKLJP.¹⁴

ESLJP je vrlo zahtevan kada se radi o nezavisnosti tužilaca, ali to ne znači da taj uslov treba protumačiti kao nepoverenje, ili, čak, potcenjivanje uloge tužioca u pravosudnom postupku, već naprotiv. Kako je sudija ESLJP André Potocki, primetio na konferenciji u Parizu, 17. maja 2018. pred Mrežom generalnih tužilaca koji postupaju pred vrhovnim sudovima Evropske unije, tužilac koji usmerava i kontroliše prvu fazu krivičnog postupka je takođe, i istovremeno, „istureni čuvar ljudskih prava.“

14 Vidi ESLJP, *Medvedyev v. France* [GC], 29. mart 2010, br. 3394/03; *Moulin v. France*, 23. novembar 2010, br. 37104/06; *Jasinski v. Poland*, 20. decembar 2005, br. 30865/96; *Vasilescu v. Romania* (gledište u skladu sa konceptom suda u značenju Člana 6§1), 22. maj 1998, br. 27053/95 ; *Pantea v. Romania*, 3. juni 2003, br. 33343/96; *Assenov and others v. Bulgaria*, 28. oktobar 1998, br. 24760/94, §149.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 14 (2019) Konsultativnog veća evropskih tužilaca:

“Uloga tužilaca u borbi protiv korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala”

I UVOD: SVRHA, DELOKRUG, DEFINICIJE

A. Svrha

1. Komitet ministara Saveta Evrope osnovao je Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) 2005. godine sa zadatkom da posebno formuliše mišljenja o pitanjima koja se tiču primene Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara država članicama o ulozi javnog tužilaštva u krivičnompravnom sistemu.
2. U skladu sa mandatom koji mu je poverio Komitet ministara, KVET je pripremio ovo Mišljenje o ulozi tužilaca u borbi protiv korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala.
3. Kako je naglašeno u prethodnom Mišljenju KVET, dužnosti tužilaca se razlikuju od države do države, u skladu sa njihovom ustavnom i zakonodavnom istorijom i pravnom tradicijom. Tako se u nekima načelo „legaliteta“ uzima kao osnova krivičnog gonjenja, dok se u drugim državama propisuje načelo „diskrecionog ovlašćenja“ ili „oportuniteta“; treće, pak, koriste kombinaciju ovih načela. Neke države članice poveravaju tužiocima ulogu opšteg nadzora nad policijom i istragama, neke ne. U zemljama u kojima istragu nadgledaju tužioc, oni je mogu i voditi, ili je sprovodi policija na osnovu ovlašćenja tužilaštva.
4. Iako se sistemi tužilaštva međusobno razlikuju, moguće je utvrditi zajedničke zahteve i izazove u pogledu efikasne borbe protiv korupcije, a kada se

radi o poštovanju ljudskih prava optuženih, interesa države u smislu politike suzbijanja kriminaliteta i prava žrtava i drugih učesnika u krivičnom postupku. Cilj ovog Mišljenja je da se utvrde zajedničke smernice i standardi o tome kako tužioci treba da postupaju u specifičnom domenu korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminaliteta. U državama članicama, gde tužioci vrše dužnosti izvan krivičnog postupka, zaključci i preporuke ovog Mišljenja primenjuju se *mutatis mutandis* na takve tužilačke aktivnosti. Neki od nalaza verovatno će se preciznije odnositi na neke tužilačke sisteme nego na druge. Ovo Mišljenje, međutim, i ne daje prednost jednom ili drugom sistemu, već se nastoji da se poboljšanja uvedu u sve njih. Mišljenje se, stoga, može koristiti kao nadahnuće za sve učesnike u krivičnom postupku, naročito u smislu njihovog povezivanja zarad veće efikasnosti.

B. Delokrug

5. Borba protiv korupcije i srodnih dela privrednog i finansijskog kriminala od interesa je, i zahteva angažovanje, brojnih javnih i privatnih aktera – tužilaca, sudija, policijskih istražitelja, stručnjaka, nadzornih tela, vladinih agencija, medija, nevladinih organizacija (NVO) i drugih zainteresovanih elemenata civilnog društva. KVET želi da principi navedeni u ovom Mišljenju budu inspirativni za tužioce, ali da, isto tako, podstaknu na akciju i druge zainteresovane i relevantne aktere, kako bi ukupni rezultati bili još bolji.

6. Cilj ovog Mišljenja je da precizno utvrdi određene lične i institucionalne pristupe koje će slediti tužioci i tužilaštva angažovani u borbi protiv grupe krivičnih dela, koja su složena po prirodi i često podrazumevaju skrivene oblike, kao što je korupcija i srodni privredni i finansijski kriminal (definisani u daljem tekstu). Ovo je Mišljenje usredsređeno na krivična dela visokog stepena u ovoj oblasti, gde se, na primer, tužilaštvo i tužioci suočavaju sa posebnim izazovima u smislu materijalnog prava i postupka. U tom pogledu, preporuka je da organi izvršne ili zakonodavne vlasti konsultuju tužilaštvo u pripremi novih propisa u ovoj oblasti.

7. KVET od početka naglašava da efikasna i delotvorna, a istovremeno transparentna tužilačka borba protiv korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala, uz poštovanje ljudskih prava, u velikoj meri zavisi od političke volje da se istinski savlada i kontroliše ovo nezakonito ponašanje. Iz tog razloga, države članice treba da pokažu ne samo snažnu posvećenost, već i da neguju podsticajno okruženje za svoja tužilaštva i tužioce koji se bore s ovom vrstom kriminala, kao i da ojačaju i prodube njihovu ulogu u međunarodnoj saradnji u ovoj oblasti.

8. Delotvorna borba protiv korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala, kao i krajnje štetne posledice koje takvo postupanje ima na poverenje javnosti, društvenu stabilnost i ekonomsku dobrobit zemlje, kao i na načela pravde i jednakosti pred zakonom, ne može biti isključivo pitanje krivičnog gonjenja izvršilaca. Od najveće je važnosti koristiti sva adekvatna pravna, zakonodavna i druga sredstva da bi se ta krivična dela sprečila. Neophodno je da društvo uopšte, a tužiocima koji se bave korupcijom i srodnim krivičnim delima posebno, budu u potpunosti svesni izrazito štetne prirode takvih dela. Uz to je potrebna i stalna borba protiv tolerancije prema korupciji.

9. U pripremi ovog Mišljenja, KVET se naročito oslanjalo na svoje Mišljenje br. 1 (2007) o načinima unapređenja međunarodne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa, Mišljenje br. 3 (2008) o ulozi tužilaštva izvan krivičnogopravnog sistema, Mišljenje br. 7 (2012) o upravljanju sredstvima za potrebe javnih tužilaštava, Mišljenje br. 8 (2013) o odnosima između tužilaca i medija, Mišljenje br. 10 (2015) o ulozi tužilaca u krivičnim istragama, Mišljenje br. 11 (2016) o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv teorizma i teškog i organizovanog kriminala, Mišljenje br. 12 (2017) o ulozi tužilaca u pogledu prava žrtava i svedoka u krivičnom postupku i Mišljenje br. 13 (2018) o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca.

10. KVET je, takođe, imao u vidu i najvažnije instrumente i nalaze Saveta Evrope u oblasti borbe protiv korupcije i njenog sprečavanja, a posebno Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (1999), Građanskopravnu konvenciju o korupciji (1999), Preporuku Rec(2000)10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksima ponašanja za javne funkcionere (2000), nalaze Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) u pet krugova evaluacije do sada, dokumenta Komiteta eksperata Saveta Evrope za evaluaciju borbe protiv pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti (MONEYVAL) kao i relevantnu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) o korupciji i srodnim pitanjima.

11. Antikorupcijski instrumenti drugih međunarodnih organizacija i mehanizmi takođe su uzeti u obzir, naročito Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije iz 2003. godine, Smernice o ulozi tužilaca iz 1990. godine, Konvencija Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama iz 1997. godine, Konvencija Evropske unije o borbi protiv korupcije koja uključuje funkcionere Evropskih zajednica ili država članica Evropske unije iz 1997. godine, Model zakona o borbi protiv korupcije, koji je 1999. usvojila Interparlamentarna skupština učesnica Zajednice nezavisnih država, Okvirna odluka Saveta Evropske unije 2003/568/JHA od 22. jula 2003. godine o borbi protiv korupcije u javnom sektoru, kao i 13 publikacija Radne grupe za finansijsku aktivnost (FAFT)

o pitanjima korupcije. KVET je takođe uzelo u obzir Standarde profesionalne odgovornosti i Izjavu o ključnim dužnostima i pravima tužilaca, koje je Međunarodna asocijacija tužilaca usvojila 1999. godine.

12. KVET se oslanja na nacrt Mišljenja koji je pripremio dr Rainer Hornung-Jost, zamenik glavnog tužioca u Kancelariji tužioca u Lerahu, u Nemačkoj, i bivši direktor Nemačke pravosudne akademije, kome se zahvaljujemo za dragoceni stručan doprinos radu Veća.

C. Definicije

13. KVET naglašava da ne postoji opšteprihvaćena definicija korupcije. Imajući to u vidu, KVET smatra da je najbolja referenca za definiciju pojma „korupcija“ u delokrugu ovog Mišljenja Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (ETS 173), koju primenjuje i GRECO. To znači da je „korupcija“ koncept koji sadrži ili se bavi različitim krivičnim delima, kao što su aktivno i pasivno podmićivanje u javnom i privatnom sektoru i trgovina uticajem. Fenomeni poput korupcije koja se javlja kao rezultat primanja poklona, javnih nabavki ili nezakonitog bogaćenja podjednako su štetni za poverenje koje javnost ima u dobro funkcionisanje države u kojoj postoji vladavina prava.

14. U značajnom broju slučajeva su krivična dela korupcije blisko isprepletana s drugim, često prikrivenim fenomenima privrednog i finansijskog kriminala, kao što su prevare, poreske utaje, pranje novca, pronevere i sl. Posledica toga je da se specijalizovana tužilaštva i/ili tužioci često ne bave samo krivičnim delima korupcije, već i drugim, srodnim delima privrednog i finansijskog kriminala, kao što su računarske prevare, krađa intelektualne svojine, povrede zakona o zaštiti konkurencije, povrede berzanskih propisa, lažni stečaj/ili povrede zakona o stečaju. Korupcija se može odnositi i na krivična dela krijumčarenja ljudi i migranata, rad na crno, krivična dela koja se odnose na životnu sredinu, zemljište i urbanizam, itd.

15. Shodno tome, a u svrhe ovog Mišljenja, kada se koristi pojam „korupcija“ on obuhvata i srodni privredni i finansijski kriminal.

II POSEBNI IZAZOVI SA KOJIMA SE SUOČAVAJU TUŽILAŠTVA I TUŽIOCI U BORBI PROTIV KORUPCIJE

16. Tužioci se suočavaju sa nizom posebnih izazova u borbi protiv korupcije. U nekim državama, na primer, ne postoji politička volja, naročito kada se radi o korupciji visokog nivoa među uticajnim licima. Događa se, isto tako, da neki političari nastoje da ostvare nezakonit uticaj na istragu, naročito ako se ona

tiče lično njih ili njihovih porodica, drugih članova vlade ili poslanika, njihovih političkih partija, poslovnog prijatelja, i slično.

17. Korupcija često obuhvata manje vidljive ali vrlo složene mehanizme i ozbiljan je izazov za tužioce da ih ocene. Istovremeno, optuženi obično imaju značajne resurse na raspolaganju, što im omogućava da pripreme vrlo veštu i složenu strategiju odbrane koju je teško savladati. Konačno, tužilaštva i tužioci moraju biti spremni da se suprotstave mogućim taktikama odlaganja, pri čemu garantuju načelo jednakosti oružja. Isto tako, oni treba da na raspolaganju imaju dovoljne i adekvatne resurse, kako bi mogli da preduzimaju krivično gonjenje na odgovarajući način, a sudovi spreman spektar odgovarajućih i srazmernih kazni.

18. Što je korupcija ozbiljnija i na višem nivou, to je veća verovatnoća da postoji bliska veza sa organizovanim kriminalom.

19. Konkretni izazovi s kojima se tužioci suočavaju u borbi protiv korupcije, a u vezi su sa njenom složenom, prikrivenom prirodom, javljaju se i u borbi sa privrednim i finansijskim kriminalom. Uz to, dodatni izazovi doprinose složenosti tužilačkog zadatka. Borba sa teškim privrednim kriminalom najčešće podrazumeva i potrebu za detaljnom ekonomskom analizom, kao i neophodnost bavljenja obimnom dokumentacijom, jer se često radi o većem broju krivičnih dela. Pored toga, današnji kriminalci „belih okovratnika“ često koriste svoje poznavanje komunikacionih tehnologija da bi prikrili svoj identitet, krivična dela koja čine i relevantne dokaze. Tužilaštvima je potrebno da na raspolaganju imaju sveobuhvatne, ažurne informacije, uključujući i statističke podatke, o obimu i karakteristikama korupcije u zemlji.

20. Teška privredna krivična dela po svojoj prirodi podrazumevaju da su jedan ili više subjekata, javnih i privatnih, ili pojedinci pretrpeli značajne finansijske gubitke. Dakle, u borbi s ovom vrstom kriminala, tužioci moraju biti svesni prava i očekivanja žrtava, i moraju osigurati bezbednost svedoka. Oni moraju biti spremni da se, u skladu sa važećim zakonima i brzo delujući, nose sa složenim postupcima koje se odnose na zamrzavanje, zaplenu, oduzimanje i povraćaj imovine stečene krivičnim delom, bilo u korist države, žrtava ili oboje.

III INSTITUCIONALNI USLOVI I GARANCIJE

A. Zakonodavni okvir, resursi, budžet, osoblje

21. U svetlu navedenih brojnih izazova, jedini način da se tužilaštvo pravilno i na odgovarajući način bori sa korupcijom i ojača poverenje u javne institucije

i privatni privredni sektor jeste da data država članica obezbedi čvrst ustavni i zakonski okvir, koji će tužilaštvu dozvoliti da postupa kao nezavisni/samostalni organ, delotvorno, transparentno i odgovorno, oslobođeno bilo kakvog nepri-merenog političkog ili drugog spoljnog uticaja.

22. Kako borba protiv korupcije i privrednog kriminala može biti politički ili na drugi način osetljivo pitanje, od ključne je važnosti da domaći sistem an-gažovanja, napredovanja/unapređenja i premeštaja tužilaca, kao i disciplinski postupak, može da ponudi neophodne garantije i zaštitne mere za nezavisno, samostalno i transparentno odlučivanje, kao i da bude zasnovan na transpa-rentnim i objektivnim kriterijumima.

23. Obaveza je svake države članice da obezbedi neophodni institucionalni, pravni i operativni okvir, kao i ljudske, finansijske i tehničke resurse, kako bi obezbedila da se i u najsloženijim predmetima koji se bave korupcijom i pri-vrednim kriminalom, konačne odluke donose tako da se izbegnu nepotrebna odlaganja i, kada je potrebno, pre zastarevanja predmeta. Dodeljivanje nedo-voljnih finansijskih i ljudskih resursa, što bi mogao biti jedan od glavnih razloga što tužilaštvo kasno reaguje ili se stiče utisak da je popustljivo u slučajevima korupcije, treba izbegavati. Isti zaključci odnose se i na druge organe uključene u ovaj proces, kao što su policija i drugi organi za zaštitu pravnog poretka i kon-trolu, kao i sudove. U ovom kontekstu, broj tužilaca određen za borbu protiv korupcije treba da bude zasnovan na proceni značaja ovog krivičnog dela za datu državu članicu, kao i potreba tužilaštva.

24. Istraga i krivično gonjenje u kompleksnim predmetima vezanim za korupci-ju posebno zahtevaju modernu opremu i druga sredstva za tužilaštvo, kao što je savremen hardver i softver, ali i visoko profesionalne ekonomske, bankarske i kompjuterske stručnjake.

25. Potrebno je podstaći tužilaštvo da efikasno koristi procesne instrumente da se imovina stečena krivičnim delom zamrzne, zapleni i oduzme, jer oduzimanje imovi-ne od kriminalaca sa „belim okovratnikom“ neće imati samo represivni efekat, već će delovati i kao preventivna i mera odvraćanja. Uz to, zakonski i drugi regulatorni instrumenti, koji obavezuju javnog funkcionera pravosnažno osuđenog za korupci-ju da dâ ostavku ili bude smenjen, i sprečavaju ga da se kandiduje za javnu funkciju, bar na određeno vreme, takođe imaju značajnu represivno i preventivno dejstvo.

26. Često pravno i faktički složen i komplikovan proces povraćaja imovine izi-skuje i dovoljan broj visoko motivisanih, profesionalnih saradnika. Svaka dr-žava članica treba da obezbedi neophodna sredstva kako bi obezbedila da se

dovoljan broj stručnih tužilaca, kao i efikasnih i adekvatno obučениh pomoćnika (službenika, itd.) i stručnjaka, redovno raspoređuje u tužilaštvo. Važno je napomenuti da nekoliko država članica refinansira troškove gonjenja krivičnih dela korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala povraćajem dobara i sredstava stečenih kriminalom „belih okovratnika.“

27. U nekim državama članicama zakon dozvoljava da pravna lica budu krivično gonjena. Druge, pak, uvode upravnu ili građanskopravnu odgovornost pravnih lica za krivična dela njihovih visokih funkcionera u korist pravnih lica. Ovo, takođe, može biti delotvorno u borbi protiv korupcije pojedinaca koji deluju posredstvom pravnih lica, kao i u lišavanju pravnog lica, sistematski uključenog u koruptivne aktivnosti, inkriminišuće dobiti. Upravni i/ili građanskopravni mehanizmi takođe su potrebni za oduzimanje sredstava u slučajevima gde dokazi ukazuju da su stečena kriminalitetom „belih okovratnika“, a naročito u slučajevima gde se prihvodi kriju od poreske uprave.

28. Tužioci, kada sprovode ili nadgledaju istragu, uz, ukoliko je potrebno, sudsko ovlašćenje, moraju imati delotvoran pristup svim relevantnim izvorima informacija, koji se često čuvaju u javnim ili privatnim bazama podataka. Ključno je, dalje, da se tužilaštvu obezbedi pristup registrima imovine i interesa, kao i izveštajima o imovini i prihodima koje javni funkcioneri i druga lica redovno podnose u skladu sa domaćim zakonodavstvom, kako bi se potencijalni učinioci odvratili od krivičnog dela korupcije i bili krivično gonjeni ukoliko ga učine. Ovo je ključni instrument u otkrivanju postojećeg sistema korupcije ili pridruženih kriminalnih struktura. Pristup bankarskim evidencijama ili poreskim podacima takođe je od najvećeg značaja za delotvorno gonjenje krivičnih dela korupcije.

B. Organizacioni mehanizmi i specijalizacija tužilaca

29. KVET podstiče države članice da preduzmu sve neophodne mere kako bi obezbedile nepristrasnost, profesionalizam i specijalizaciju tužilaca i drugih aktera, na odgovarajući način, u borbi protiv korupcije.

30. Značajan broj država članica je već uspostavio centralne antikorupcijske organe. Zavisno od domaćeg okruženja, ti organi imaju, ponekad i isključivu, tužilačku nadležnost u istragama koje se odnose na ovu vrstu kriminala. U drugim, opet, korupcijom se bave decentralizovana ali specijalizovana tužilaštva – ili makar specijalizovane jedinice u okviru tih tužilaštava. Konačno, u malim tužilaštvima, pojedinačni tužioci se specijalizuju za borbu protiv korupcije uopšte, što treba smatrati minimumom standarda koji garantuje navedenu posebnu vrstu profesionalizma koji se očekuje od tužilaca koji se bave ovom vrstom kriminala.

31. Da bi mogli da rade na složenim slučajevima korupcije, neophodno je da tužioci dobro upravljaju predmetima. Zavisno od određenog sistema, krivično gonjenje i, ako je moguće, tužilačke istrage, mogu biti centralizovane. To ne isključuje formiranje timova tužilaca u naročito složenim i osetljivim predmetima visokog nivoa, kako u fazi istrage tako i u fazi suđenja. Imajući na umu da su ti predmeti i složeni i dugotrajni, treba obezbediti najcelishodniji i najdelotvorniji protok informacija u okviru tužilaštva.

32. Najbolja moguća saradnja i protok informacija nisu samo unutrašnji preduslov za tužilaštvo, već su i vrlo značajan faktor u odnosima između tužilaštava i ostalih učesnika u borbi protiv korupcije. KVET naglašava značaj saradnje i koordinacije između tužilaštva s jedne strane i organa reda, carine, finansijskih obaveštajnih jedinica, istražnih organa za utaju poreza, nadzornih organa, itd. s druge, čiji su profesionalizam i specijalizovano znanje takođe nezamenjivi.

33. Kada se radi o složenim i osetljivim slučajevima visoke korupcije, tužioci koji postupaju u predmetima treba da imaju pristup neophodnom stručnom iskustvu spolja. Ovo se, između ostalog, odnosi na analizu bilansa stanja ili kompjuterskih baza podataka, ali i na opremu koju poseduju drugi organi. U datim slučajevima, bilo bi od velike koristi da ti stručnjaci, čija ekspertiza ne spada u domen pravnih nauka (licencirane knjigovođe, na primer), budu članovi interdisciplinarnog tima koji radi na određenom aspektu nekog predmeta, pod nadzorom tužioca.

C. Dodela predmeta i radno opterećenje

34. Kao opšte pravilo, dodela predmeta korupcije i regulisanje radnog opterećenja treba da slede objektivni sistem raspodele u odnosu na složenost i potencijalnu težinu predmeta, kao i znanje, sposobnosti i veštine tužilaca. Uz to, tužioci koji su zaduženi za takve slučajeve treba da dobiju neophodnu podršku i dovoljno vremena, zavisno od složenosti predmeta.

D. Adekvatna i prilagođena istraga, tužilački instrumenti i uzbunjivači

35. Visoka korupcija je po svojoj prirodi vrlo ozbiljno krivično delo i može obuhvatiti čitav niz krivičnih dela. Stoga je ključno da se tužiocima (i/ili, zavisno od sistema, policiji) dâ pun spektar zakonitih istražnih instrumenata, uključujući i specijalne istražne tehnike. To, takođe, uključuje i korišćenje adekvatne tehnologije.

36. KVET, ipak, ponavlja, da bi rezultati istrage bili prihvaćeni, od ključnog je značaja u demokratskom društvu da se načela neophodnosti i srazmernosti

strogo poštuju kada se primenjuju sredstva prinude i specijalne istražne tehnike, dok se tužilaštvu obezbeđuju svi instrumenti koji su neophodni za nalaženje dokaza od značaja za istragu u krivičnom ili upravnom postupku koja se odnosi na pravna lica. Svako nesrazmerno ograničavanje osnovnih ljudskih prava i sloboda treba izbeći uspostavljanjem jasnih granica i kriterijuma za primenu datog istražnog instrumenta. Primena najintruzivnijih mera treba da zavisi od nezavisnog sudskog odobrenja. Kada takvu meru naloži sud, zadatak je tužilaštva, ukoliko ono sprovodi istragu, da pažljivo i neprekidno kontroliše, u svim fazama postupka, da li je njena primena i dalje nužna.

37. Države članice treba da uspostave stroga pravila o tome kako zaštititi osobe unutar datog organa/organizacije koje poseduju insajdersku informaciju o određenim izvršiocima i njihovim kriminalnim planovima. Ti potencijalni uzbunjivači često imaju izvornu ulogu u otkrivanju korupcije. Njihov identitet treba zaštititi u slučaju otkrivanja informacije. Države članice treba da obezbede da se odredbe o zaštiti posebno ugroženih svedoka u krivičnom postupku mogu primeniti, kada je potrebno, i na uzbunjivače, a posebno u fazi istrage. To može, između ostalog, podrazumevati i posebne tajne načine postupanja sa izvorom informacija, istovremeno i uvek štiteći pravo optuženog na pravično suđenje.

38. Potencijalni uzbunjivači koji žele da dostave informaciju treba da znaju kome da se obrate i kako, i koje zaštitne mere se odnose na njih. Stoga je vrlo korisno obezbediti, u okviru tužilaštva ili u direktnoj saradnji sa tužilaštvom, posebna lica/službe za kontakt i te podatke učiniti dostupnim javnosti. Važno je napomenuti da potencijalni uzbunjivači mogu biti i saučesnici u krivičnom delu o kojem dostavljaju informacije. U nekim slučajevima može im se obezbediti imunitet ili drugi oblik blažeg kažnjavanja ili oslobođenja od kazne jer se odavanjem date informacije izlažu velikom riziku. Uzbunjivači moraju biti upoznati, što je pre moguće, sa svim zaštitnim merama koje su za njih uspostavljene.

E. Međunarodna saradnja

39. U značajnom broju slučajeva privredni i finansijski kriminal je prekogranične prirode, što zahteva saradnju tužilaštava i organa reda više država, kao i međunarodnih tela, uključujući nadnacionalna, kao i bankarskih sistema širom sveta. Moguće je, isto tako, da finansijska šteta nije u jednoj državi, već može istovremeno zahvatiti više država i međunarodnih organizacija, uključujući i nadnacionalne (Evropsku uniju, na primer), kao i strane državljanke i subjekte.

40. Izvršiocima imaju, na primer, interes da sakriju svoju dobit i dokaze o njoj u drugoj državi, ili u više njih istovremeno. Njima, stoga, ne treba dati mogućnost

da iskoriste nedostatak instrumenata saradnje između država, različite krivično-pravne sisteme i procesna pravila. Prema tome, veoma je važno da efikasni ekstradicioni i mehanizmi uzajamne pravne pomoći omogućе neposredan kontakt i saradnju između tužilaštava država članica, koristeći savremene i dovoljno bezbedne komunikacione tehnologije.

41. Kako bi se obezbedio široko usklađen pristup borbi protiv korupcije, KVET poziva države članice da ratifikuju, gde je moguće, najvažnije međunarodne instrumente u delokrugu ovog Mišljenja.

42. KVET poziva države članice da usvoje, na bilateralnom ili multilateralnom nivou, i gde je potrebno, slične mehanizme i mere, kako bi se olakšala praktična saradnja između njihovih tužilaštava i organa za zaštitu pravnog poretka u borbi protiv prekogranične korupcije. KVET naglašava kontinuirane napore Kancelarije Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (UNODC), Evropske unije i drugih regionalnih (podregionalnih) inicijativa u tom pravcu. Pored toga, KVET ukazuje i na praktičnu podršku koja olakšava ovu saradnju, a koju pružaju institucije poput Evrojusta, kao i neformalnih organizacija kao što je Međunarodna asocijacija tužilaca.

43. Uz to, kada se radi o slučajevima prekograničnog kriminala, da bi se izvršio povraćaj imovine optuženog u korist države ili identifikovanih žrtava uzajamo priznanje ili izvršenje, putem uzajamne pravne pomoći, naloga države članice za privremenu zaplenu i konačno oduzimanje imovine u drugoj državi članici moglo bi da olakša i zamrzavanje, oduzimanje i povraćaj imovine stečene izvršenjem krivičnog dela.

44. Kako bi borba protiv korupcije bila efikasna, države članice treba da pomažu jedna drugoj tako što će obezbediti informacije koje su neophodne da bi se sprečila, otkrila i istražila krivična dela korupcije, uključujući tu i davanje netačnih i/ili nepotpunih informacija u prijavama javnih funkcionera i drugih lica o njihovoj imovini, zaradi, troškovima i interesima, čak i ako krivične istrage nema.

F. Transparentnost i kontakti tužioca s medijima

45. Transparentnost u vršenju funkcije tužioca čini ključnu komponentu vladavine prava, jednu od važnih garancija pravičnog suđenja i neophodna je kako bi se obezbedilo poverenje javnosti. Štaviše, pozitivna slika tužilaštva važan je element poverenja javnosti u ispravno funkcionisanje pravosudnog sistema. Kako bi se razvila otvorena interakcija između tužilaštva i javnosti, tužilaštvo treba da preuzme proaktivnu ulogu. Najširi mogući pristup koji mediji i javnost mogu imati kada se radi o aktivnostima tužilaca istovremeno jača demokratiju i transparentnost.

46. To je naročito značajno u pogledu istinski održive i uspješne borbe protiv korupcije. Korupciju je moguće savladati u svim njenim aspektima i u korenu jedino ukoliko je borba protiv korupcije otvorena, transparentna i oslobođena neprimerenog i nedozvoljenog političkog ili drugog uticaja.

47. U načelu, tužilaštva bi putem svojih internet stranica trebalo da obezbede odgovarajuće informacije medijima i javnosti u svim fazama svojih aktivnosti u pogledu borbe protiv korupcije. Istovremeno, to treba da čine uz poštovanje pravnih normi koje se tiču zaštite podataka o ličnosti, privatnosti, dostojanstva, pretpostavke nevinosti, etičkih pravila o odnosu sa drugim učesnicima u postupku, kao i zakonskim odredbama koje sprečavaju ili ograničavaju odavanje određenih informacija, naročito kada je to neophodno u cilju bezbednosti i ujednačenosti istrage.

IV LIČNI USLOVI I GARANCIJE

A. Lični integritet, nepristrasnost, nezavisnost i zaštita

48. Tužioci koji se bave korupcijom su u vrlo osetljivom profesionalnom položaju te je utoliko važnije da poštuju evropske i međunarodne standarde o profesionalnom ponašanju tužilaca.

49. Tužioci naročito moraju pokazati apsolutni integritet i neutralnost, postupajući nezavisno od bilo kakve pristrasnosti, sklonosti ili faktora i vođeni isključivo zakonom. Tužioci treba da izbegnu svaki rizik od neprimerenog pritiska, spoljnog ili unutrašnjeg, oslanjajući se na garancije nezavisnog, samostalnog i transparentnog odlučivanja. Oni treba da budu, i, isto tako, ostavljaju utisak da jesu, nepristrasni u svojim odlukama, transparentni, da izbegavaju sukob interesa i da ne favorizuju nijednu stranu u krivičnim i drugim postupcima. Ukoliko postoji rizik da tužilac možda nema dovoljnu distancu u odnosu na bilo koju stranu, on se mora izuzeti iz predmeta.

50. U slučajevima kada se korupcija javi među tužiocima, tužilac/tužioci koji postupa/ju u datom predmetu moraju izbeći svaki utisak ili privid povlašćenog tretmana optuženog, poštujući princip jednakosti pred zakonom.

51. Predmet koji se odnosi na korupciju treba da bude oduzet tužiocu, u odgovarajućem zakonitom postupku, ukoliko ima znakova moguće pristrasnosti, sklonosti ili sukoba interesa. Ovo pravo, međutim, ne sme zloupotrebiti, a odluka da se tužiocu oduzme predmet mora biti obrazložena i zavedena. Ukoliko tužilac očigledno loše upravlja predmetom, protiv njega se može pokrenuti

disciplinski ili, zavisno od slučaja, krivični postupak. U slučaju potrebe, treba da postoje mehanizmi za definisanje i razrešenje svakog sukoba interesa, uspostavljen u okviru tužilaštva i njegovih tela.

52. U slučaju neprimerenog uplitanja, treba primeniti odgovarajuću zaštitu tužioca i istražitelja uključenih u postupak, kao i njihovih porodica.

B. Posebna obuka

53. Profesionalni zahtevi za tužioce koji se bave korupcijom izuzetno su visoki. Stoga je još važnije za takve tužioce da imaju redovnu stalnu obuku, po mogućstvu po njihovoj meri i prilagođenu njihovim potrebama.

54. Takva obuka treba da uključi novine u zakonodavstvu i sudskoj praksi, kako domaćim, tako i u pogledu sudske prakse međunarodnih sudova poput Evropskog suda za ljudska prava i, kada se za to ukaže potreba, Revizorskog suda i Evropskog suda pravde. Tužioci moraju biti upoznati sa ulogom i funkcionisanjem relevantnih međunarodnih organa u ovoj oblasti, kao i njihovim instrumentima i preporukama.

55. Sprečavanje, istraživanje i krivično gonjenje korupcije često su multidisciplinarne prirode. Shodno tome, stalno usavršavanje tužilaca koji se bave korupcijom i privrednim kriminalom treba da uključi i veštine koje tužiocu omogućavaju da čita i razume bilans stanja, razume informacione tehnologije, radi sa složenim softverom itd. Predavači i eksperti izvan tužilaštva mogu biti angažovani u tu svrhu. Organizovanje razmene iskustava u borbi protiv korupcije između tužilaštava različitih država može biti od praktične koristi.

56. Tužioci na koje se odnosi ovo Mišljenje treba da budu posebno otporni na stres. Oni treba da budu spremni da savladaju obimna dokumenta i vrlo vešte optužene i braniocce. Kako bi izbegli sagorevanje na radu, važno je i da obuka sadrži takozvane „meke“ veštine, kao što je upravljanje stresom, upravljanje predmetima, kritičko razmišljanje, vežbe pamćenja i druge vrste relevantne podrške. Vođe tužilačkih timova takođe bi imali koristi od te vrste podrške, kao i od adekvatne obuke o liderskim veštinama.

57. Konačno, obuku treba dopuniti i s više neformalnih i suptilnih elemenata na radnom mestu. To može obuhvatiti i okrugle stolove s drugim telima, funkcionerima i stručnjacima koji se bore protiv korupcije. KVET naglašava dodatnu vrednost koju u tom pogledu stvara umrežavanje.

C. Poštovanje prava okrivljenog u postupku

58. Tužiocima treba da unapređuju i poštuju načelo jednakosti pred zakonom između optužbe i odbrane, pretpostavku nevinosti, pravo na pravično suđenje, nezavisnost suda, načelo podele vlasti i obavezujuću snagu konačne sudske odluke, kao i ostala primenjiva prava sadržana u relevantnim međunarodnim instrumentima.

59. Tokom faza istrage i krivičnog gonjenja, tužilac treba u potpunosti da poštuje i štiti prava okrivljenog u postupku, a naročito tako što strogo poštuje i primenjuje načela neophodnosti i srazmernosti. To dodatno dobija na značaju kada su u pitanju specijalne istražne tehnike, koje bi trebalo rezervisati za krivične predmete naročito značaja i težine.

60. Uprkos složenoj prirodi krivičnih dela na koja se odnosi ovo Mišljenje, tužiocima treba da odluče o podizanju optužnice ili obustavi krivičnog postupka u razumnom roku. U skladu s tim, ukoliko je okrivljeni u pritvoru, istraga i suđenje treba da budu što ekspeditivniji.

61. Okrivljeni u predmetu korupcije ili srodnog krivičnog dela ima pravo na poštovanje svog prava na privatnost i pretpostavke nevinosti, kao i bilo koji drugi okrivljeni. Tužilac u predmetu treba da poštuje načelo jednakog postupanja u skladu sa zakonom. Istovremeno, tužilac treba da izbegne da okrivljenog izlaže nepotrebnom publicitetu ili pretpostavci krivice od strane šire javnosti.

V PREPORUKE

Budući da ne postoji opšteprihvaćena definicija korupcije, KVET smatra da je najbolja referenca za definiciju pojma „korupcija“ u delokrugu ovog Mišljenja u Krivičnopravnoj konvenciji o korupciji Saveta Evrope (ETS 173), koju GRECO već primenjuje. „Korupcija“ je koncept koji sadrži ili se bavi različitim krivičnim delima, kao što su aktivno i pasivno podmićivanje u javnom i privatnom sektoru i trgovina uticajem; su u velikom broju slučajeva krivična dela korupcije blisko isprepletana s drugim, često prikrivenim fenomenima privrednog i finansijskog kriminala, kao što su prevare, poreske utaje, pranje novca, pronevere i sl. efikasna borba protiv korupcije treba da obuhvati i borbu protiv srodnog finansijskog i krivičnog kriminala; od ključne je važnosti koristiti sva adekvatna pravna, zakonodavna i druga sredstva za, pre svega, sprečavanje korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala; delotvorna borba protiv korupcije je srodnog privrednog i finansijskog kriminala, kao i krajnje štetnih posledica koje takvo postupanje ima na poverenje javnosti, društvenu stabilnost i ekonomsku dobrobit zemlje, kao i na načela pravde i jednakosti pred zakonom, ne

može biti isključivo pitanje krivičnog gonjenja izvršioca, već pre sprečavanja tih krivičnih dela; neophodno je da društvo uopšte, a naročito tužioci koji se bave korupcijom i srodnim krivičnim delima, budu u punoj meri svesni izrazito štetne prirode takvih dela. Potrebna je kontinuirana borba protiv tolerancije prema korupciji;

KVET se saglasilo o sledećim glavnim preporukama:

1. Imajući u vidu da su tužioci suočeni sa čitavim nizom posebnih izazova u borbi protiv korupcije, države članice treba da preduzmu ujednačene i sistemske napore kako bi uspostavile podržavajuće okruženje za njihov rad.
2. Političku volju za borbu protiv korupcije treba jasno i dosledno ispoljiti i afirmisati na najvišem nivou.
3. Države članice treba da obezbede čvrst ustavni i zakonodavni okvir, koji će tužilaštvu dozvoliti da postupa kao nezavisan/samostalan organ, delotvorno, transparentno i odgovorno, bez bilo kakvog neprimerenog političkog ili drugog spoljnog uticaja.
4. Domaći sistemi angažovanja, napredovanja/unapređenja i premeštanja tužilaca, kao i disciplinski postupak, treba da ponude neophodne garancije i zaštitne mere za nezavisno, samostalno i transparentno odlučivanje, kao i da budu zasnovani na transparentnim i objektivnim kriterijumima.
5. Tužilaštvima treba obezbediti neophodni institucionalni, pravni i operativni okvir, kao i ljudske, finansijske i tehničke resurse, kako bi se i u najsloženijim predmetima konačne odluke donele bez nepotrebnog odlaganja i pre zastarevanja.
6. Države članice treba da izdvoje neophodna sredstva kako bi obezbedile da dovoljan broj stručnih tužilaca bude angažovan, a efikasno i adekvatno obučeno pomoćno osoblje (službenici itd.) i stručnjaci dodeljeni tužilaštvu, kao i da obezbede neophodnu savremenu opremu i druga sredstva.
7. Tužioci i tužilaštva moraju biti spremni da se, u skladu sa važećim zakonima i brzo delujući, nose sa složenim procedurama koje se odnose na zamrzavanje, zaplenu, oduzimanje, povraćaj i vraćanje imovine stečene izvršenjem krivičnog dela.
8. Treba preduzeti sve neophodne mere kako bi se obezbedili nepristrasnost, profesionalizam i specijalizacija tužilaca (i, ako je potrebno, i drugih aktera) koji se bore protiv korupcije. Otuda je redovna stalna obuka još značajnija za te tužioce.

9. Tužiocima, kada sprovode ili nadziru istragu, uz, ukoliko je potrebno, sudsko ovlašćenje, moraju imati delotvoran pristup svim relevantnim izvorima informacija, koji se često čuvaju u javnim ili privatnim bazama podataka, kao što su registri imovine i interesa ili prijave imovine, bankarske evidencije i poreski podaci.
10. Tokom čitave istrage i u fazi krivičnog gonjenja, tužilac treba u potpunosti da poštuje i štiti prava okrivljenog u postupku, tako što, pre svega, strogo poštuje i primenjuje načela neophodnosti i srazmernosti, a posebno u primeni prinude i specijalnih istražnih tehnika.
11. Kako bi mogli da rade na složenim slučajevima korupcije, tužiocima moraju dobro da upravljaju predmetima, što se može postići na različite načine, na primer, uspostavljanjem specijalizovanih timova tužilaca, kao i najcelishodnijeg i najdelotvornijeg protoka informacija u okviru tužilaštva.
12. KVET naglašava značaj saradnje i koordinacije između tužilaštva s jedne strane i organa za zaštitu pravnog poretka, carine, finansijskih obaveštajnih jedinica, istražnih organa za utaju poreza, nadzornih institucija, itd. s druge.
13. Države članice treba da uspostave stroga pravila o tome kako zaštititi lica koje poseduju insajdersku informaciju o određenim izvršiocima i njihovim kriminalnim planovima. Potencijalni uzbunjivači često imaju izvornu ulogu u otkrivanju korupcije. Njihov identitet i lični integritet treba zaštititi u slučaju otkrivanja informacije.
14. U slučaju neprimerenog uplitanja, treba primeniti odgovarajuću zaštitu tužioca i istražitelja uključenih u postupak, kao i njihovih porodica.
15. Kako je korupcija često prekogranične prirode, ključno je da efikasni ekstradicioni i mehanizmi uzajamne pravne pomoći omogućе neposredan kontakt i saradnju između tužilaštava država članica, što uključuje i razmenu informacija sa privatnim akterima, civilnim društvom i nevladinim organizacijama.
16. Kako bi se obezbedio široko usklađeni pristup borbi protiv korupcije, države članice treba da ratifikuju, gde je moguće, najvažnije međunarodne instrumente za borbu protiv korupcije.

Konsultativno veće evropskih tužilaca, savetodavno telo Saveta Evrope, odgovarajući na potrebe savremenog demokratskog društva u svojim četrnaest mišljenja formulisalo je standarde koji se odnose na tužilaštva. Ova mišljenja od ključnog su značaja za izgradnju valjanih pravosudnih sistema u državama članicama Saveta Evrope, jer utiču na jačanje samostalnosti i odgovornosti tužilaštva. Po svojoj sadržini, ona obuhvataju značajne segmente rada i organizacije javnog tužilaštva kao celine. Takođe, bave se uspostavljanjem standarda u borbi protiv različitih vidova kriminala iz ugla javnog tužioca.



The publication was prepared as part of the Council of Europe project *Strengthening the judiciary reform process in Serbia* and funded by the Federal Republic of Germany.

SRP

www.coe.int

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država članica, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE