



MIŠLJENJA KONSULTATIVNOG VIJEĆA EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

MIŠLJENJA KONSULTATIVNOG VIJEĆA EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

Savjet Evrope

©Septembar 2018. Savjet Evrope.

Sva prava zadržana.
Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima.

Nijedan dio ove publikacije se ne može prevesti, reprodukovati ili prenositi, u bilo kojem obliku ili na bilo koji način, elektronskim putem (CD-ROM, internet, itd.) ili mehaničkim putem, uključujući fotokopiranje, snimanje i svaki drugi vid čuvanja ili pribavljanja informacija, bez prethodne pismene dozvole Direktorata za komunikacije (F-67075 Strazbur Cedex ili publishing@coe.int). Prevod je objavljen od strane Savjeta Evrope, ali predstavlja isključivu odgovornost prevodioca (nezvaničan prevod).

Naslovna fotografija: © Savjet Evrope

Objavljeno od strane Savjeta Evrope
F-67075 Strasbourg Cedex
www.coe.int

Štampa, grafički dizajn i korica:
3M Makarije Podgorica

Predgovor



Sa zadovoljstvom vam predstavljamo publikaciju „Mišljenja Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca“, koja je namijenjena državnim tužiocima u Crnoj Gori, u kojoj se na jednom mjestu mogu pronaći prevodi svih dvanaest do sada usvojenih mišljenja ovog tijela Savjeta Evrope, kao i prevod Preporuke Rec (2000) 19 Savjeta ministara državama članicama o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu.

Ideja za objavljivanje publikacije nastala je u toku realizacije projekta „Odgovornost u pravosudnom sistemu“ koji se realizuje u Crnoj Gori u okviru zajedničkog programa Savjeta Evrope i Evropske unije „Horizontalni mehanizam za Zapadni Balkan i Tursku“, a u čijoj realizaciji aktivno učestvuju Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore, Tužilački savjet i Udruženje državnih tužilaca Crne Gore.

Standardi sadržani u mišljenjima Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca imaju za cilj da promovišu ugled i značaj tužilačke funkcije u demokratskom društvu i da obezbijede doprinos definisanju zajedničkih principa na kojima počivaju državna tužilaštava država članica Savjeta Evrope.

Peter McCormick
Predsjednik CCPE-a

Ivica Stanković
Vrhovni državni tužilac Crne Gore

SAVJET EVROPE SAVJET MINISTARA

Preporuka Rec (2000) 19 Savjeta ministara državama članicama o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu

(Usvojena od Savjeta ministara 6.10.2000. godine,
na 724. Sjednici zamjenika ministara)

Savjet ministara, prema odredbama člana 15.b Statuta Savjeta Evrope,

Podsjećajući da je cilj Savjeta Evrope da se postigne veće jedinstvo između njegovih članica;

Imajući u vidu da je također namjera Savjeta Evrope da unaprijedi vladavinu prava, koja čini osnov svih istinskih demokratija;

Smatrajući da krivično-pravni sistem ima ključnu ulogu u očuvanju vladavine prava;

Svjestan zajedničke potrebe svih država članica da se pojača borba protiv kriminala i na nacionalnom i na međunarodnom nivou;

Smatrajući da, u tom cilju, treba povećati efikasnost ne samo nacionalnih krivično-pravnih sistema, već također i međunarodnu krivično-pravnu saradnju, a istovremeno štiteći principe utemeljene u Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda;

Svjestan da državno tužilaštvo također ima ključnu ulogu u krivično-pravnom sistemu kao i u međunarodnoj krivično-pravnoj saradnji;

Ubijedeni da, u tom cilju, treba podsticati definisanje zajedničkih principa za državna tužilaštva država članica;

Uzimajući u obzir sve principe i pravila data u dokumentima o krivično-pravnim pitanjima koja su usvojena od Savjeta ministara;

Preporučuje da vlade država članica zasnivaju svoje zakonodavstvo i praksu koji se odnose na ulogu državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu na sledećim principima:

Dužnosti državnog tužioca

1. „Državni tužilac” je državni organ koji u ime društva i u društvenom interesu obezbeđuje primjenu zakona kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija, uzimajući u obzir i prava pojedinaca i neophodnu efikasnost krivično-pravnog sistema.
2. U svim krivično-pravnim sistemima državni tužioci:
 - Odlučuju da li da pokrenu ili nastave krivični postupak;
 - Vode krivični postupak pred sudom;
 - Mogu ulagati žalbu ili voditi žalbeni postupak koji se odnosi na sve ili pojedine sudske odluke.
3. U nekim krivično-pravnim sistemima državni tužioci takođe :
 - Sprovode nacionalnu politiku u odnosu na kriminal istovremeno je prilagođavajući, po potrebi, regionalnoj i lokalnoj situaciji;
 - Vode, upravljaju ili vrše nadzor nad istragama;
 - Obezbeđuju efikasnu pomoć žrtvama;
 - Odlučuju o alternativama u odnosu na krivični postupak;
 - Vrše nadzor nad izvršenjem odluka suda;
 - I drugo.

Mjere kojima se obezbeđuje da državni tužiocu mogu da vrše svoje dužnosti

4. Države treba da preduzmu efikasne mjere kojima se garantuje da državni tužioci mogu izvršavati svoje službene dužnosti i obaveze u odgovarajućim pravnim i organizacionim uslovima kao i odgovarajućim materijalnim uslovima, posebno što se tiče budžetskih sredstava koja su im na raspolaganju. Ove uslove treba utvrditi u bliskoj saradnji sa predstavnicima državnih tužilaštva.
5. Države treba da preduzmu mjere kojima se obezbeđuje da:

- a. se imenovanje, napredovanje i premeštaj državnih tužilaca vrši u skladu sa poštenim i nepristrasnim postupkom koji sadrži mjere obezbjeđenja protiv bilo kakvog pristupa kojim se favorizuje interes određenih grupa i kojim se isključuje diskriminacija po bilo kom osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status.
 - b. Kretanje u službi državnih tužilaca, njihova napredovanja i premještanje određeni su poznatim i objektivnim kriterijumima, kao što su sposobnost i iskustvo;
 - c. Premještaj državnih tužilaca je takođe određen potrebama službe;
 - d. Državni tužioci imaju odgovarajuće uslove službe kao što su plata, stalnost zaposlenja i penzija, primjereno značaju njihove uloge, i odgovarajuću starosnu granicu za penzionisanje i ovi uslovi su određeni zakonom;
 - e. Disciplinski postupak protiv državnih tužilaca je uređen zakonom i treba da garantuje poštenju i objektivnu procjenu i odluku koja treba da bude podvrgnuta nezavisnoj i nepristrasnoj reviziji;
 - f. Državni tužioci imaju pristup odgovarajućem žalbenom postupku, uključujući po potrebi i pristup sudu, ukoliko je ugrožen njihov pravni status;
 - g. Državni tužioci, zajedno sa svojim porodicama, imaju fizičku zaštitu vlasti kada je njihova lična bezbjednost ugrožena kao posljedica vršenja njihovih dužnosti.
6. Države takođe treba da preduzmu mjere da državni tužioci imaju efektivno pravo na slobodu izražavanja, uvjerenja, udruživanja i okupljanja. Posebno moraju imati pravo da učestvuju u raspravama o pitanjima koja se tiču zakona, sprovođenja pravde i unapređivanja i zaštite ljudskih prava, kao i da pristupaju ili osnivaju lokalne, nacionalne ili međunarodne organizacije i prisustvuju njihovim sastancima kao privatna lica, bez da trpe posljedice na profesionalnom planu usljed njihovih zakonitih aktivnosti ili članstva u zakonitim organizacijama. Ova prava se mogu ograničiti samo ukoliko je to propisano zakonom i neophodno radi očuvanja ustavnog položaja državnih tužilaca. Treba da postoji odgovarajući pravni lijek za slučajeve kada dode do kršenja gore navedenih prava.
7. Usavršavanje je i obaveza i pravo svih državnih tužilaca, prije imenovanja kao i na trajnoj osnovi. Države stoga treba da preduzmu efikasne mjere kojima se obezbjeđuje odgovarajuća edukacija i usavršavanje državnih tužilaca, kako prije tako i nakon njihovog imenovanja. Državni tužioci treba posebno da budu poznati sa:

- a. Principima i etičkim obavezama koje proističu iz njihove funkcije;
- b. Ustavnom i pravnom zaštitom osumnjičenih, žrtava i svjedoka;
- c. Ljudskim pravima i slobodama propisanim Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, posebno pravima utvrđenim članovima 5 i 6 ove Konvencije;
- d. Principima i praksom organizacije rada, rukovođenja i kadrovskim pitanjima u kontekstu pravosuđa;
- e. Mehanizmima i materijalima koji doprinose dosljednosti u njihovom radu.

Osim toga, države treba da preduzmu efikasne mjere u cilju obezbjeđenja usavršavanja po određenim pitanjima ili određenim sektorima, u svijetlu trenutnih uslova, uzimajući u obzir određene vrste i razvoj kriminaliteta, kao i međunarodnu krivično-pravnu saradnju.

8. Da bi se pružio bolji odgovor na novonastajuće oblike kriminala, posebno organizovanog kriminala, specijalizaciju treba posmatrati kao prioritet u odnosu na organizaciju državnih tužilaca, kao i u odnosu na usavršavanje i karijeru. Takođe je potrebno razvijati timove specijalista, uključujući multidisciplinarne timove čija je uloga da pomažu državnim tužiocima u izvršavanju njihovih dužnosti.
9. Organizacija i interno funkcionisanje državnog tužilaštva, posebno u dodjeljivanju i preraspodjeli predmeta, treba da ispuní zahtjeve nepristrasnosti i nezavisnosti i maksimalizuje pravilno funkcionisanje krivično-pravnog sistema, posebno u odnosu na potreban nivo stručnosti i specijalizacije po svakom pitanju.
10. Svi državni tužioci imaju pravo da traže da uputstva koja im se daju budu u pisanoj formi. Kada on/ona smatra da je uputstvo nezakonito ili protivno njegovoj/njenoj savjesti, mora biti dostupna odgovarajuća interna procedura koja može dovesti do njegove/njene eventualne zamjene.

Odnos između državnih tužilaca i izvršne i zakonodavne vlasti

11. Države treba da preduzmu odgovarajuće mjere u cilju obezbjeđenja da državni tužioci imaju mogućnost da vrše svoje službene dužnosti i obaveze bez neopravdanog uplitanja ili neopravdane izloženosti parničnoj, krivičnoj ili drugoj odgovornosti. Međutim, državno tužilaštvo treba periodično da dostavlja izvještaje o svom radu u cjelosti i, posebno, o načinu na koji su njegovi prioriteti izvršavani.

12. Državni tužioci ne treba da se miješaju u nadležnost zakonodavne i izvršne vlasti.
13. Gdje je državno tužilaštvo dio ili je podređeno vladi, države treba da preduzmu efikasne mjere kojima se obezbeđuje da:
- Priroda i obim ovlašćenja vlade u odnosu na državno tužilaštvo budu utvrđeni zakonom;
 - Vlada vrši svoja ovlašćenja na transparentan način i u skladu sa međunarodnim sporazumima, domaćim zakonodavstvom i opštim pravnim principima;
 - Kada vlada daje uputstva opšte prirode, takva uputstva moraju biti u pismenom obliku i objavljena na odgovarajući način;
 - 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, gdje je vlada obavezna da, na primer:
 - Zatraži prethodno pismeno mišljenje bilo od nadležnog državnog tužioca ili tijela koje vrši nadležnosti državnog tužilaštva;
 - Propisno obrazloži svoja pismena uputstva, posebno kada ona odstupaju od mišljenja državnog tužioca i da ih proslijedi u skladu sa postojećom hijerarhijom;
 - Da se pobrine da, prije suđenja, mišljenje i uputstvo budu uloženi u omot predmeta tako da druge strane mogu dobiti o tome saznanja i dati svoje komentare;
 - Državni tužioci mogu dostaviti sudu bilo koji pravni argument po sopstvenom izboru, čak i onda kada su obavezni da u pismenoj formi izlože primljena uputstva;
 - uputstvo da se u određenom slučaju ne pokrene krivični postupak, u principu je zabranjeno. Ukoliko to nije slučaj, takvo uputstvo mora da se daje samo u izuzetnim slučajevima i ispunjava ne samo zahtjeve navedene u stavovima d. i e. već i da bude podložno odgovarajućoj kontroli, naročito u cilju obezbjeđivanja transparentnosti.
14. U zemljama gdje je državno tužilaštvo samostalno u odnosu na vladu, država treba da obezbijedi da karakter i stepen njegove samostalnosti budu utvrđeni zakonom.
15. Da bi se obezbijedila fer i efikasna politika borbe protiv kriminala, državni tužioci treba da sarađuju sa vladinim organima i institucijama u onoj mjeri u kojoj je to u skladu sa zakonom.

16. Državni tužioci, u svakom slučaju, treba da budu u poziciji da bez smetnje gone državne funkcionere za djela koja počinje, naročito korupciju, nezakonitu upotrebu vlasti, ozbiljne povrede ljudskih prava i druga krivična djela prema međunarodnom pravu.

Odnos između državnih tužilaca i sudija

17. Države moraju da se pobrinu da pravni status, nadležnosti i procesna uloga državnih tužilaca budu utvrđeni zakonom na način koji ne ostavlja osnovanu sumnju u samostalnost i nepristrasnost sudija. Države naročito treba da osiguraju da ista osoba ne može istovremeno da obavlja dužnost državnog tužioca i sudije.
18. Ukoliko, međutim, pravni sistem dozvoljava, države treba da omoguće istoj osobi da sukcesivno obavlja funkcije državnog tužioca i sudije ili obrnuto. Takva promjena funkcije moguća je samo na izričit lični zahtjev i uz poštovanje određenih garantija.
19. Državni tužioci moraju strogo da poštuju samostalnost i nepristrasnost sudija; oni naročito ne smiju da dovode u sumnju sudijske odluke ili da ometaju njihovo izvršenje, osim u slučajevima kada ostvaruju pravo na žalbu ili primjenjuju neki drugi utvrđujući postupak.
20. Državni tužioci moraju da budu objektivni i pravični u sudskom postupku. Oni, naročito, treba da obezbijede da sud raspolaže svim relevantnim podacima i pravnom argumentacijom neophodnom za sprovođenje pravde.

Odnos između državnih tužilaca i policije

21. Uopšteno uzev, državni tužioci treba da provjere zakonitost policijske istrage, najkasnije u trenutku kada odlučuju da li da pokrenu ili nastave postupak. Državni tužioci, u odnosu na prethodno, takođe prate poštovanje ljudskih prava od strane policije.
22. U zemljama gdje je policija pod nadležnošću državnog tužilaštva ili gdje policijsku istragu vodi ili nadgleda državni tužilac, država treba da obezbijedi efikasne mjere kojima garantuje da državni tužilac može da:
- a. po potrebi daje uputstva policiji u cilju realizacije prioriternih mjera kriminalne politike, naročito u pogledu odlučivanja o tome koje kategorije slučajeva treba rješavati prvo, sredstva kojima se traže dokazi, osoblje koje

- to obavlja, trajanje istrage, informacije koje se daju državnom tužiocu itd.;
- b. tamo gdje postoji više policijskih organa, da dodijeli pojedinačne slučajeve organu koji smatra najpodobnijim da ih rješava;
 - c. po potrebi vrši ocjenu i kontrolu u cilju provjere poštovanja uputstava i zakona;
 - d. po potrebi sankcionira ili doprinosi sankcionisanju eventualnih kršenja.
23. Države u kojima je policija nezavisna od državnog tužilaštva treba da obezbijede da između državnog tužilaštva i policije postoji odgovarajuća saradnja.

Obaveze državnog tužioca prema pojedincima

24. U vršenju svojih dužnosti, državni tužilac treba naročito da:
- a. obavlja svoju dužnost pošteno, nepristrasno i objektivno;
 - b. poštuje i štiti ljudska prava utvrđena Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda;
 - c. nastoji da osigura da krivično-pravni sistem funkcioniše što je moguće efikasnije.
25. Državni tužioci treba da se uzdržavaju od diskriminacije na osnovu pola, rase, boje, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja, zdravlja, hendikepiranosti ili drugog statusa.
26. Državni tužioci treba da obezbijede jednakost pred zakonom i da se obavijeste o svim relevantnim okolnostima uključujući one koje se odnose na osumnjičenog, bez obzira da li su povoljne ili nepovoljne za njega.
27. Državni tužioci ne treba da pokreću ili nastavljaju gonjenje kada nepristrasna istraga pokaže da je optužba bez osnova.
28. Državni tužioci ne smiju da iznose dokaze protiv osumnjičenih za koje znaju ili osnovano smatraju da su pribavljeni metodama suprotnim zakonu. U slučaju sumnje, državni tužioci treba da traže od suda da donese odluku o dopuštenosti takvih dokaza.
29. Državni tužioci moraju nastojati da zaštite princip jednakosti strana u postupku, naročito otkrivanjem drugoj strani - osim ako nije drugačije propisano zakonom - bilo kojih informacija kojima raspolažu, a koje mogu uticati na pravičnost postupka.

30. Državni tužioci su dužni da čuvaju povjerljive informacije dobijene od treće strane, naročito kada je pretpostavka o nevinosti dovedena u pitanje, osim ukoliko otkrivanje takvih informacija nije u interesu pravde ili u skladu sa zakonom.
31. Kada državni tužioci imaju pravo da preduzimaju mjere koje ugrožavaju osnovna prava i slobode osumnjičenog, mora postojati sudska kontrola takvih mjera.
32. Državni tužioci treba da uzmu u obzir interese svjedoka, naročito da preduzimaју ili podržavaju preduzimanje mjera kojima se štiti njihov život, bezbjednost i privatnost, ili da obezbijede preduzimanje takvih mjera.
33. Državni tužioci treba da uzmu u obzir stavove i interese žrtava kada su ugroženi njihovi lični interesi i preduzmu ili podrže preduzimanje radnje kojima će se žrtvama omogućiti da budu obaviještene o svojim pravima i odvijanju postupka.
34. Zainteresovane strane čiji je status priznat ili se može utvrditi, a naročito žrtve, treba da imaju mogućnost da ulože prigovor na odluku državnog tužioca o nepokretanju postupka; takav prigovor može da se uloži, po potrebi, nakon višestepene revizije, bilo putem sudske revizije ili ovlašćenjem strana da podnesu privatnu krivičnu prijavu.
35. Države treba da obezbijede da prilikom vršenja svojih dužnosti, državni tužioci budu obavezani „kodeksom ponašanja“. Kršenje tog kodeksa može dovesti do odgovarajućih sankcija u skladu sa gore navedenim stavom 5. Rad državnih tužilaca treba da podliježe redovnoj internoj reviziji.
36. a. Da bi rad državnih tužilaca bio pošten, dosljedan i efikasan, države moraju nastojati da:
 - daju primarni značaj hijerarhijskom načinu organizacije, ne dozvoljavajući, međutim, da takav način organizacije dovede do nastanka neefikasnih i opstruktivnih birokratskih struktura;
 - utvrde opšte smjernice za primjenu mjera kriminalne politike;
 - utvrde opšte principe i mjerila koji će se primjenjivati u vidu preporuka, na osnovu kojih će se donositi odluke u pojedinačnim predmetima, da bi se spriječilo samovoljno donošenje odluka.
- b. Gore navedene načine organizacije, smjernice, principe i mjerila utvrđuje skupština ili vlada, ili ukoliko domaće zakonodavstvo predviđa samostalnost državnog tužioca, predstavnici državnog tužilaštva.

- c. Javnost mora biti obaviještena o spomenutoj organizaciji, smjernicama, principima i mjerilima, i oni se moraju saopštiti ma kom licu na njegov zahtjev.

Međunarodna saradnja

- 37. Uprkos ulozi koja pripada drugim organima u poslovima vezanim za međunarodnu pravosudnu saradnju, trebalo bi dalje podsticati direktne kontakte između državnih tužilaca različitih zemalja, u okviru međunarodnih sporazuma tamo gdje postoje ili drugačije, na osnovu konkretnih dogovora.
- 38. U određenom broju oblasti trebalo bi preduzeti mjere u cilju podsticanja direktnih kontakata između državnih tužilaca u kontekstu međunarodne pravosudne saradnje. One naročito treba da obuhvate:
 - a. distribuciju dokumentacije;
 - b. definisanje liste sa imenima i adresama kontakt osoba u različitim organima tužilaštva, kao i oblastima njihovih specijalnosti, nadležnosti itd.;
 - c. uspostavljanje redovnih ličnih kontakata između državnih tužilaca iz različitih zemalja, naročito organizovanjem redovnih sastanaka između vrhovnih državnih tužilaca;
 - d. organizovanje obuka i seminara čiji je cilj unapređenje znanja i informisanosti;
 - e. uvođenje i promocija instituta oficira za vezu u drugim državama;
 - f. učenje stranih jezika,
 - g. razvoj upotrebe elektronskog prenosa podataka,
 - h. organizovanje radnih seminara sa drugim zemljama, o pitanjima vezanim za međunarodnu pravnu pomoć i zajednička pitanja iz oblasti kriminaliteta.
- 39. Da bi se doprinijelo racionalizaciji i postigla koordinisanost uzajamne pomoći, trebalo bi unaprijediti:
 - a. svijest o potrebi aktivnog učešća u međunarodnoj pravosudnoj saradnji, među svim tužiocima,
 - b. specijalizaciju državnih tužilaca u oblasti međunarodne pravosudne saradnje,

U tom cilju, države treba da preduzmu mjere kojima će se obezbijediti da državni tužilac zemlje koja podnosi zahtjev, tamo gdje je on/ona zadužen za međunarodnu pravosudnu saradnju, može da uputi zahtjev za pomoć direktno organu druge zemlje koji je nadležan da sprovede traženu radnju i da taj organ može njemu/njoj direktno da pošalje pribavljene dokaze.

Strazbur, 30. novembar 2007.

CCPE(2007)25

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

Mišljenje br. 1 (2007) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o načinima unaprjeđenja međunarodne pravosudne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa

usvojeno od strane CCPE-a na 2. plenarnoj sjednici
(Strazbur, 28. – 30. novembar 2007.)

UVOD

1. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) je osnovano 13. jula 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju izrade mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unaprjeđenja djelotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 od 6. oktobra 2000. godine o ulozi državnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa. Vladavina prava i poštovanje ljudskih prava predstavljaju osnovna načela na kojima počiva rad državnih tužilaca, kao „... državnih organa koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primjenu zakona u slučajevima kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija, uzimajući u obzir kako prava pojedinca, tako i potrebnu djelotvornost sistema krivičnog pravosuđa¹”.
2. Varšavskom deklaracijom i pratećim Akcionim planom, usvojenim na trećem Samitu šefova država i vlada država članica Savjeta Evrope², je na najvišim političkim nivoima istaknuta uloga Savjeta Evrope na polju unaprjeđenja ljudskih prava, demokratije i vladavine prava i njegova posvećenost borbi protiv terorizma, korupcije i organizovanog kriminala i daljem razvoju pravnih akata Savjeta Evrope i mehanizama pravosudne saradnje. Na Varšavskom samitu

1 Stav 1 Preporuke Rec(2000)19.

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

je takođe istaknuta i posvećenost saradnji i interakciji sa Evropskom unijom, naročito u oblasti ljudskih prava³, demokratije i vladavine prava.

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 Savjeta Evrope, Komitet se usredsrijedio na utvrđivanje praktičnih mjera za unaprjeđenje postojeće situacije, imajući u vidu značajnu ulogu koju državni tužilac uobičajeno ostvaruje u međunarodnoj pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima*“. Komitet ministara je svjestan prepreka međunarodnoj saradnji koje postoje u institucionalnoj praksi i potrebe postojanja mehanizama saradnje, prije svega unutar svake zemlje. Komitet u Preporuci ukazuje da državni 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 državni tužioci imaju odgovornosti i kao aktivni učesnici u međunarodnoj saradnji, kao i kada njihove države prime zahtjeve za saradnju, bilo u obliku izručenja, naloga za hapšenje ili ostalih oblika međunarodne pravne pomoći. Ova dvojna odgovornost podrazumijeva širok opseg znanja prilagođen svim aspektima saradnje i mogućnostima saradnje na jednom opštijem nivou.
4. Ovo Mišljenje je pripremljeno u skladu sa Akcionim planom CCPE-a, usvojenim od strane Komiteta ministara 29. novembra 2006⁴. 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. CCPE je svjestan činjenice da pitanja međunarodne saradnje u krivičnim stvarima nisu pitanja koja su od značaja samo da tužioce. Izručenje, nalozi za hapšenje i prikupljanje dokaza u inostranstvu su uglavnom odgovornost naših kolega, sudija, koji imaju svoje predstavničko tijelo u Savjetu Evrope, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE). U okviru Savjeta Evrope postoje i drugi komiteti, poput Evropskog komiteta za krivičnopravna pitanja (CDPC), Komiteta eksperata za primjenu evropskih konvencija za saradnju u krivičnim stvarima (PC-OC), koji igra glavnu ulogu u ovoj oblasti⁵, i Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ).

3 CCPE će naknadno adresirati pitanje obuke o ljudskim pravima za državne tužioce.

4 CCPE(2006)05 Rev final.

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

6. U okviru ovog Mišljenja, CCPE je uzeo u obzir standarde na međunarodnom i regionalnom nivou, a naročito relevantne konvencije Savjeta Evrope, čiji je spisak dat u Prilogu. Ovo Mišljenje se takođe poziva i na Mišljenje br. (2006) 9 Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) o ulozi nacionalnih sudija u osiguravanju djelotvorne primjene međunarodnog i evropskog prava.
7. CCPE je uzeo 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 državnih tužilaca specijalizovanih za predmete koji se odnose na organizovani kriminal (Kazerte, 2000.)⁶, 7. Evropske konferencije vrhovnih državnih tužilaca (Moskva, 2006.)⁷ i Konferencije na visokom nivou ministara pravde i unutrašnjih poslova (Moskva, 2006.)⁸.
8. U cilju pripreme ovog Mišljenja, CCPE je uz podršku eksperta⁹ analizirao odgovore 30 država članica na upitnik¹⁰ koji je pripremljen za ovu svrhu. Rezultirajući izvještaj je bio predmet rasprave na Evropskoj konferenciji tužilaca o međunarodnoj saradnji u krivičnoj oblasti (Varšava, 4.-5. jun 2007.)¹¹, u prisustvu predstavnika državnih tužilačkih organizacija iz većine država članica i tijela Evropske unije za pravosudnu saradnju (Eurojust i Evropska pravosudna mreža za krivična pitanja).
9. U svom pristupu, CCPE je takođe nastojao da bude dosljedan Memorandumu o razumijevanju između Savjeta Evrope i Evropske unije¹², čiji „zajednički prioriteti i ključne oblasti saradnje“ uključuju „ljudska prava i osnovne slobode; vladavinu prava, pravnu saradnju i suočavanje sa novim izazovima“.

6 Organizovana od strane Savjeta 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 7. sjednica Konferencije vrhovnih državnih tužilaca (Moskva, 5. – 6. jul 2006.) organizovana od strane Savjeta Evrope u saradnji sa Vrhovnim državnim 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.): «Unaprjeđenje evropske saradnje u krivično-pravnoj oblasti».

9 Gđa Joana GOMES-FERREIRA, državni tužilac, Vrhovno državno tužilaštvo (Portugal). Vidi izvještaj CCPE-BU(2007)12.

10 Dokument CCPE-Bu (2006) 06

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

12 Potpisan u Strazburu 23. maja 2007.

POSTOJEĆA SITUACIJA I NEDOSTACI

10. Jačanje međunarodne saradnje na polju krivičnog pravosuđa je od suštinske važnosti za odgovor država članica na napade usmjerene na društvo od strane međunarodnog kriminala, terorizma i korupcije. Iako se Rezolucija Komiteta ministara iz 1997.¹³ odnosila konkretno na korupciju, treba je pomenuti ovdje obzirom da ista ima opštiju primjenu: *“korupcija predstavlja ozbiljnu prijetnju osnovnim načelima i vrijednostima Savjeta Evrope, podriva povjerenje građana u demokratiju, urušava vladavinu prava, predstavlja negiranje ljudskih prava i ugrožava socijalno-ekonomski razvoj”*.
11. Preporuka Rec(2000)19 je obogaćena brojnim značajnim postignućima na predmetnom polju:
- u okviru Savjeta 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 izmjenama i dopunama Konvencije za suzbijanje terorizma (CETS br. 190), Konvencije o sprječavanju 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 djelima i o finansiranju terorizma (CETS br. 198). Pored navedenog, Konvencija UN-a iz Palerma protiv transnacionalnog organizovanog kriminala¹⁴, Konvencija UN protiv korupcije¹⁵, Međunarodna konvencija za suzbijanja akata nuklearnog terorizma¹⁶, 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 doprinijele jačanju međunarodne pravosudne saradnje. Međutim, mora se napomenuti da nisu sve relevantne države još uvijek postale strane ugovornice ovih konvencija, a neke od njih nisu još uvijek ni stupile na snagu. Ovo značajno

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

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 sjednice Generalne skupštine UN Rezolucijom A/RES/59/290.

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

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

umanjuje njihov uticaj i usporava njihovu djelotvornu primjenu od strane pravnih praktičara. Takođe, na naprijed navedenoj Evropskoj konferenciji vrhovnih državnih tužilaca u Moskvi su istaknuti nedostaci u postojećim relevantnim aktima Savjeta Evrope.

- u okviru Evropske unije su usvojena nova pravna akta, poput Okvirne odluke Savjeta iz 2002. godine o evropskom nalogu za hapšenje i postupku predaje između država članica Evropske unije, a takođe su osnovana i nova tijela poput Eurojust-a, sudija za održavanje saradnje i Evropske pravosudne mreže u krivičnim stvarima, koja realizuju načelo uzajamnog priznavanja.
- 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 primjeni u većini država članica Savjeta Evrope daju ovlaštenje nacionalnim pravosudnim organima da prijavljuju krivična djela 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 razmjena informacija između državnih tužilaca 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 promjena u unutrašnjem pravu i praksi država članica, odnosno makar pitanju, da li, i u kom obimu, državni tužioci koriste ove nove instrumente i upoznati su sa nedavnim promjenama koje su se desile.

14. Preliminarno istraživanje CCPE-a²² pokazuje da je od devedesetih godina došlo do unaprjeđenja međunarodne saradnje, ponekad zahvaljujući pragmatičnim rješenjima implementiranim kroz saradnju i uspostavljanje neposrednih

19 Izraz “pravosudni organi” treba shvatiti u širem smislu tako da uključuje sudije, državne 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 Izvještaj CCPE-BU(2007)12, pomenut gore

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 uvijek usklađeni sa izazovima i zahtjevima današnjice;
- izrada zamolnica za pomoć (npr. previše kratke ili sa previše detalja, nepotpisane i bez adekvatne pripreme, nepravilno prevedene, neprecizne 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 zahtjeva; 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 zatrpani zahtjevima 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 primjeri pravnih pojmova i procedura u vezi kojih bi bilo korisno postići veći stepen međusobne koherentnosti na međunarodnom nivou kako bi se pospješila saradnja između

sistema. Bolje međusobno poznavanje pravnih sistema bi moglo dovesti do unaprjeđenja saradnje.

17. Pomenute poteškoće su još veće kada je u pitanju izručenje. Na primjer, 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 mjere 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, CCPE podsjeća 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 razmjena informacija između državnih tužilaca organizuju na više strukturiran način*“ i pozvala „*Savjet Evrope da uspostavi grupu za održavanje saradnje, u čiji sastav bi ušao mali broj državnih tužilaca, da neformalno organizuje kontakte i razmjenu informacija između državnih tužilaca uopšte, kao dopunu postojećim aranžmanima, a posebno između državnih tužilaca specijalizovanih za predmete koji se odnose na organizovani kriminal*“, istovremeno precizirajući da „*treba da budu uspostavljeni kontakti između grupe za održavanje saradnje Savjeta Evrope i Eurojusta (...)*“.
21. Slično naprijed navedenom, evropski ministri pravde i unutrašnjih poslova koji su se sastali u Moskvi u novembru 2006²⁴ 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 CCPE-a

22. CCPE je istakao značajna poboljšanja koja su ostvarena u međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima u pogledu evropskih i međunarodnih pravnih akata usvojenih u posljednjih nekoliko godina, institucionalnih struktura koje

²³ Vidi gore

²⁴ Vidi gore

su uspostavljene kako bi se olakšale razmjene između učesnika ove saradnje, kao i djelotvornih kontakata između praktičara. CCPE podstiče relevantna tijela Savjeta 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 povjerena konkretna primjena uzajamne pomoći, CCPE podsjeća na značaj brze ratifikacije i djelotvorne primjene relevantnih konvencija, odnosno onih koje su navedene u stavu 11 ovog Mišljenja, od strane država, a posebno država članica Savjeta Evrope.
24. Pored navedenog, CCPE u potpunosti podržava tekući rad unutar PC-OC-a koji ima za cilj modernizaciju relevantnih pravnih akata Savjeta Evrope. U skladu sa zaključcima 7. evropske konferencije vrhovnih državnih tužilaca (Moskva, 2006.)²⁵, CCPE poziva Komitet ministara i nadležne komitete Savjeta Evrope da zadrže prioritet na radu usmjerenom na unaprjeđenje pravnih akata o izručenju, uzajamnoj pomoći i transferu krivičnih postupaka kako bi se uspostavio fleksibilniji postupak saradnje zasnovan na međusobnom povjerenju između sistema, te da ubrzaju postupak za predaju lica njegovim pojednostavljivanjem, na osnovu saglasnosti lica čije se izručenje traži i čija bi osnovna prava ostala u potpunosti zagarantovana.
25. U ovom pogledu, CCPE preporučuje Komitetu ministara da razmotri mogućnost izrade sveobuhvatne Konvencije Savjeta Evrope o međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima.²⁶
26. CCPE takođe poziva zakonodavne organe u državama članicama da ispitaju mogućnost pojednostavljenja nacionalnih postupaka usmjerenih na djelotvorno funkcionisanje međunarodne saradnje kako težina ovih postupaka ne bi ometala primjenu zamolnica za saradnju, posebno kada je u pitanju postu-

²⁵ Vidi gore

²⁶ 18. jun 2017 u svom govoru na otvaranju 56. sjednice Evropskog komiteta za krivične probleme (CDPC), Generalni sekretar Savjeta 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 vjerovatno takođe kontroverzan projekat, ali ne mislim da možemo biti suviše ambiciozni kada je u pitanju borba protiv kriminala“. Ovakva Konvencija je izrađena prije nekoliko godina, ali je u to vrijeme obustavljen rad na njoj.

pak izručenja. U svakom slučaju, takve pojednostavljene procedure bi morale da u potpunosti poštuju prava lica o kojima je riječ.

Rad na kvalitetu međunarodne saradnje

27. Polazeći od Preporuke Rec(2000)19 (a naročito člana 38), Mišljenja Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) br. 4 (2003.) o odgovarajućoj inicijalnoj i kontinuiranoj obuci za sudije na nacionalnom i evropskom nivou²⁷ i br. 9 (2006.) o ulozi sudija u osiguravanju djelotovorne primjene međunarodnog i evropskog prava²⁸, kao i od zaključaka Evropske konferencije tužilaca u Varšavi²⁹, CCPE 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 postojeće konvencije iz ove oblasti, već i operativne informacije koje su prikupile postojeće organizacije i sistemi. Ova obuka bi trebala da kod praktičara razvije vještine potrebne za bolju izradu zamolnica za pomoć i da im omogućiti bolje razumijevanje i izvršavanje zamolnica koje su im upućene. Takođe bi se mogli preduzeti naponi za podizanje svijesti aktera međunarodne pravosudne saradnje čiji bi cilj bio razvijanje vještina potrebnih za preciznije formulisanje njihovih zamolnica za pomoć i sprječavanje prekomjernog opterećivanja trećeg sistema sa prekršajnim zahtjevima.
28. Vjerovatno 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 specijalisti za ovo pitanje, a shodno tome i posebno obučeni. Stoga CCPE preporučuje da svaka država članica uspostavi odgovarajuću strukturu koja bi garantovala ovakvu specijalizaciju.
29. Pomenuta obuka usredsređena na međunarodnu saradnju u krivično-pravnoj oblasti mora uključiti obuku o ljudskim pravima za sudije i tužioce, kao i advokate kada je to konkretno primjereno. 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 na izvršenje zamolnica za međunarodnu pomoć u krivičnim stvarima. Ovo bi trebalo da dovede do izrade komentara

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

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

29 "Obzirom da je ljudski faktor od ključnog značaja za unaprijeđenje i puno korišćenje međunarodne saradnje, Konferencija, skrećući pažnju na značaj koji Preporuka Rec(2000)19 pridaje obuci tužilaca, snažno se naglašava da se mora obezbijediti odgovarajuća obuka, naročito kako bi se održao korak sa razvojem u međunarodnom kriminalu".

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 preovlađujuću 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 tijela za obuku sudija i tužilaca, poput Lisabonske mreže Savjeta Evrope i Evropske mreže za obuku sudija, takođe bi mogla igrati vodeću ulogu u ovom kontekstu.
31. Pomenuta obuka treba da se dopuni kursovima stranih jezika, čime bi se doprinijelo unaprjeđenju neposrednih kontakata između praktičara, kvaliteta njihovih zamolnica za pomoć i boljem razumevanju zamolnica koje su im upućene.
32. Pored navedenog, CCPE 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 *Fiches belges*³⁰, koji Evropska pravosudna mreža u krivičnim stvarima koristi kao radno sredstvo i koji olakšava razumijevanje između pravnih sistema različitih država. Cirkularne note ili smjernice 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.

Gdje je to prikladno, naprijed navedeno treba da se uradi uz podršku CCPE-a. U tom kontekstu, CCPE podsjeća da su evropski ministri pravde i unutrašnjih poslova u Moskvi u novembru 2006. godine³¹ pozvali na „*uspostavljanje baze podataka o postupcima koji se primjenjuju 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 Savjetu Evrope kako bi se obogatila pomenuta baza podataka.

33. Kada je riječ o stručnoj obuci i informisanju tužilaca, CCPE bi takođe mogao imati ulogu u organizovanju sastanaka specijalizovanih tužilaca iz država članica, poput naprijed navedene konferencije u Kasertu, u saradnji sa drugim

30 Takozvani «Fiches belges» daju praktičarima 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

zainteresovanim tijelima u okviru Savjeta Evrope, kada je to prikladno i u partnerstvu sa drugim relevantnim evropskim i međunarodnim institucijama i organizacijama.

34. Efikasnost slanja zamolnica za pomoć i način sa koji se sa istima postupa takođe zavise od razvoja metoda slanja. CCPE naglašava da se mogućnosti koje nude nove informacione tehnologije mogu široko koristiti kako bi se omogućile razmjene putem bezbjednih elektronskih kanala, pod uslovom da se potpuno garantuje načelo povjerljivosti, kao i da se obezbijedi autentifikacija dokumenata.

Proširenje razmjena između pravnih praktičara

35. Na nivou Savjeta Evrope, CCPE poziva Komitet ministara da razmotri relevantnost uspostavljanja strukturisane saradnje i razmjene informacija sličnih Evropskoj pravosudnoj mreži u krivičnim stvarima i Eurojust-u, što bi posebno omogućilo državama članicama koje nisu članice takvih tijela Evropske unije da imaju koristi od sličnih usluga na osnovu relevantnih pravnih akata Savjeta Evrope.
36. Na osnovu argumenata i preuzetih obaveza iz „Memoranduma o razumijevanju između Savjeta Evrope i Evropske unije³²”, jedan od mogućih pristupa bi moglo biti dodjeljivanje uloge formalnog ili neformalnog posrednika Savjetu Evrope u svim situacijama u kojima se javljaju problemi u vezi sa saradnjom u krivično-pravnoj 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 rješavanju poteškoća sa kojima se susrijeću praktičari država molilja i zamo-ljenih država u vezi s zamolnicama za pružanje pravne pomoći. Ova jedinica bi naročito bila zadužena za rješavanje problema koji ometaju ili usporavaju postupke pružanja pomoći.
38. CCPE takođe poziva države članice da ojačaju spremnost za ostvarivanje međunarodne saradnje u krivično-pravnoj oblasti i da omoguće puno i neposredno učešće pravnih praktičara. CCPE 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

32 Vidi stav 29 ovog Memoranduma

ovaj spisak na internet stranici sa ograničenim pristupom, kojom bi mogao da upravlja Savjet Evrope. Države bi trebale da redovno ažuriraju ovaj spisak kako bi se osigurala efikasnost sistema. Ovo bi omogućilo neposrednu razmjenu između praktičara bez prolaska kroz diplomatske kanale koji bi mogli dovesti do otežavanja postupka, ali uz poštovanje relevantnih konvencija.

39. Pored naprijed navedenog, CCPE smatra da razmjena sudija/tužilaca zaduženih za saradnju između država, koju podstiče član 38 Preporuke Rec(2000)19, predstavlja dobru praksu koju treba razviti u što je većoj mjeri moguće, obzirom da ista pospješuje kontakte između nacionalnih pravosudnih sistema, podstiče bolje međusobno poznavanje ovih sistema i stoga doprinosi jačanju međusobnog povjerenja između učesnika međunarodne saradnje.
40. CCPE preporučuje da tužilaštva podstiču međusobnu saradnju i u fazi izrade i izvršenja zamolnica, kada je to primjereno.

Održavanje saradnje sa trećim državama i međunarodnim krivičnim sudovima

41. U okviru aktivnosti Savjeta Evrope, u dijelu 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 Savjeta Evrope u sve većoj mjeri primjenljive i na neke neevropske zemlje.
43. U cilju proširenja pravne osnove za saradnju država članica sa trećim zemljama, CCPE 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.

Rad u vezi sa resursima opredijeljenim za međunarodnu saradnju

44. CCPE preporučuje vladama država članica da opredijele 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 napori treba da u najvećoj mjeri budu usmjereni na razmatranje mogućnosti da se u sudovima imenuju specijalizo-

vane sudije i tužioci za uzajamnu pravosudnu pomoć u krivičnim stvarima. Ovi napori bi takođe trebali da praktičarima omoguće da posvete potrebno vrijeme za ispravno upućivanje zamolnica, kako u pogledu načina njihove izrade, tako i u pogledu načina na koji se na njih odgovara. Konačno, trebalo bi opredijeliti 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 CCPE-a ZA SARADNJU SA DRUGIM TIJELIMA

45. Kada je to primjereno, CCPE je spreman da sarađuje na svakoj takvoj inicijativi i ponavlja svoju punu dostupnost da radi najprije zajedno sa drugim relevantnim komitetima u okviru Savjeta Evrope, ali i sa drugim relevantnim evropskim i međunarodnim institucijama i organizacijama. Državna tužilaštva koje su sve bolje pripremljena u profesionalnom smislu da bi se bave ovim pitanjima bi mogla da postanu „čuvare interesa međunarodne saradnje” kao što je istaknuto u Preporuci Rec(2000)19³³.

REZIME PREPORUKA

U cilju unaprjeđenja institucionalnih, normativnih i međuljudskih pretpostavki za razvoj istinske pravne kulture u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima među evropskim državama, CCPE preporučuje Komitetu ministara i državama članicama Savjeta Evrope:

- da rade na normativnom okviru međunarodne saradnje u smislu:
 - zadržavanja prioriteta na unaprjeđenju postojećih evropskih konvencija u sferi krivičnog pravosuđa, posebno Evropske konvencije o izručenju;
 - ubrzavanja ratifikacije i djelotvorne primjene 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

33 Vidi stav 3

- pravima i standardima u međunarodnim krivičnim postupcima, koje treba redovno ažurirati,
- u uspostavljanju informacionih sistema dostupnih pravnicima praktičarima o pravosudnim sistemima i procedurama, uključujući kroz uspostavljanje baze podataka u Savjetu Evrope,
- u umnožavanju mogućnosti za praktičare iz različitih država članica da se sastaju i razmjenjuju iskustva, putem specijalizovanih sastanaka i seminara za tužioce,
- u unaprjeđenju postupka upućivanja zamolnica za pomoć i načina na koje se one šalju putem primjene novih informacionih tehnologija i unaprjeđenja kvaliteta zamolnica u pogledu njihove izrade i pitanja stranih jezika;
- u omogućavanju spontanog i neposrednog prenosa informacija;
- da prošire saradnju između pravnih praktičara:
 - u uspostavljanju strukturirane saradnje i razmjene informacija na nivou Savjeta 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 rješavanju poteškoća sa kojima se suočavaju praktičari država molilja i zamoljenih država u vezi sa zahtjevima 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 Savjet Evrope;
 - u razvijanju programa razmjene sudija/tužilaca za održavanje saradnje;
 - u saradnji i u fazi izrade i izvršenja zamolnica za pomoć;
- da u okviru Savjeta Evrope, održavaju saradnju sa trećim državama, međunarodnim krivičnim sudovima i relevantnim evropskim i međunarodnim institucijama i organizacijama;
- da povećaju budžetske i kadrovske resurse opredijeljene za međunarodnu saradnju u okviru sudova i tužilaštava.

PRILOG

Konvencije Savjeta 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 učinocima
052	Evropska konvencija o kažnjavanju saobraćajnih prekršaja
070	Evropska konvencija o međunarodnom važenju krivičnih presuda
071	Evropska konvencija o repatrijaciji maloljetnih lica*
073	Evropska konvencija o prenosu postupaka u krivičnim stvarima
082	Evropska konvencija o neprimjenjivanju rokova zastarjelosti na krivična djela protiv čovječnosti 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 posjedovanja vatrenog oružja od strane pojedinaca
112	Konvencija o transferu osuđenih lica

116	Evropska konvencija o naknadi štete žrtvama nasilnih krivičnih djela
119	Evropska konvencija o krivičnim djelima protiv kulturnih dobara*
141	Konvencija o pranju, traženju, zapljeni i oduzimanju imovinskih koristi stečenih krivičnim djelima
156	Sporazum o nezakonitom prometu morskim putevima kojim se sprovodi Konvencija Ujedinjenih nacija protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih substanci
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 izmjenama i dopunama Evropske konvencije o suzbijanju terorizma*
191	Dodatni protokol uz Krivično-pravnu konvenciju o korupciji
196	Konvencija Savjeta Evrope sprječavanju terorizma
197	Konvencija Savjeta Evrope o akciji protiv trgovina ljudima*
198	Konvencija Savjeta Evrope o pranju, traženju, zapljeni i oduzimanju imovinskih koristi stečenih krivičnim djelima i finansiranju terorizma*

Konvencije označene sa * još uvijek nisu stupile na snagu.

Strazbur, 16. oktobar 2008.

CCPE(2008)2

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

Mišljenje br. 2 (2008) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o alternativama krivičnom gonjenju

usvojeno od strane CCPE-a na 3. plenarnoj sjednici
(Strazbur 15. – 17. oktobar 2008.)

UVOD

1. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) je osnovano 13. jula 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju izrade mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unaprjeđenja djelotovornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 od 6. oktobra 2000. godine o ulozi državnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.
2. Član 3 pomenute Preporuke ukazuje da „u određenim krivično-pravnim sistemima, državni tužioci (...) odlučuju o alternativama krivičnom gonjenju”. Član 24-c ove Preporuke takođe predviđa da bi državni 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 povjerio CCPE-u³⁴, imajući u vidu Akcioni plan CCPE-a³⁵ i zaključke Konferencije vrhovnih državnih tužilaca Evrope održane u Ceļu (Njemačka) od 23. do 25. juna 2004 na temu: „Diskreciona ovlaštenja državnog tužilaštva: načelo oportuniteta ili načelo legaliteta – prednosti i nedostaci”.

34 Opis zadataka usvojen na 1019. sjednici zamjenika ministara (27. februar 2008.godine).

35 Odobrena od strane Komiteta ministara na 981. sastanku zamjenika ministara 26. novembra 2006.

4. Na ovoj Konferenciji, vrhovni državni 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 državnih tužilaca Evrope je pozvala na primjenu sljedećih načela:
 - a. treba da postoji mogućnost izbora između krivično-pravnog odgovora i drugih vrsta odgovora na krivična djela, bez obzira da li je u pitanju sistem obaveznog ili diskrecionog krivičnog gonjenja, pri čemu se mora imati da umu da javni interes zahtijeva kažnjavanje teških krivičnih djela;
 - b. potreba da alternative krivičnom gonjenju budu ozbiljne, uvjerljive i takve da mogu spriječiti ponovno činjenje krivičnih djela, a da pri tome uzimaju u obzir interese oštećenih;
 - c. potreba da se alternative krivičnom postupku primjenjuju u skladu sa zakonskim odredbama, uz uspostavljanje ravnoteže prava oštećenih sa objektivno pravičnim i nepristrasnim postupanjem prema učiniocu.
5. U izradi ovog Mišljenja, CCPE je takođe uzeo u obzir i sljedeće Preporuke Komiteta ministara: Rec(87)18 o pojednostavljivanju krivične pravde, Rec(85)11 o ulozi oštećenih i Rec(99)19 o posredovanju u krivičnim stvarima, kao i rad Savjeta Evrope na polju restorativne pravde³⁶. Takođe je uzeta u obzir i Okvirna odluka Savjeta Evropske unije od 15. marta 2001. o položaju oštećenih u krivičnom postupku³⁷.
6. U cilju adresiranja ovog pitanja, CCPE je odlučio da sprovede istraživanje o alternativama krivičnom gonjenju kako bi utvrdio i promovisao najbolje prakse koje primjenjuju države članice Savjeta Evrope. U ovu svrhu sprovedena je anketa među članovima CCPE-a, u kojoj je od njih traženo da dostave svoje odgovore kako bi se povela rasprava na ovu temu na 2. plenarnoj sjednici CCPE-a (Strazbur, 28. – 30. novembar 2007). U ovom Mišljenju su uzeti u obzir odgovori 23 države članice.

DEFINICIJE

7. U svrhe ovog Mišljenja, „alternativne mjere krivičnom gonjenju” se shvataju

³⁶ Vidi naročito Rezoluciju br. 1 usvojenu tokom 27. Konferencije evropskih ministara pravde (Jerevan, 12. – 13. oktobra 2006.).

³⁷ 2001/220 JHA.

kao mjere koje prate konačno, privremeno ili uslovno odustajanje od krivičnog gonjenja u slučaju kada je učinjeno krivično djelo zbog kojeg bi učinilac inače bio suočen sa krivičnom sankcijom poput uslovne ili bezuslovne kazne zatvora ili novčane kazne, zajedno sa sporednim kaznama poput oduzimanja određenih prava.

8. Shodno naprijed 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, „otпуст” koji postoji u nekim državama članicama se ne smatra alternativom krivičnom gonjenju, obzirom da slijedi nakon osude.

OPŠTA RAZMATRANJA

10. Pribjegavanje alternativnim mjerama krivičnom gonjenju nije u suprotnosti sa preovlađujućim sistemom obaveznog krivičnog gonjenja u Evropi, koje se obično shvata na sljedeći način: za svako protivpravno djelo postoji odgovor, pri čemu vrsta odgovora nije ograničena samo na izricanje sankcija; ove mjere su poznate u svim sistemima.
11. Neke države članice imaju diskrecioni sistem krivičnog gonjenja. Druge države imaju sistem obaveznog krivičnog gonjenja, ali njihovi zakони o krivičnom postupku predviđaju izuzetke poput:
 - slučajeva u kojima je krivično gonjenje očigledno necjelishodno imajući u vidu propisane ciljeve, od kojih je jedan da se spriječi ponavljanje izvršenja krivičnog djela;
 - predmeti u kojima je otklonjena štetna posljedica isplatom sume novca ili na drugi način;
 - predmeti koji uključuju maloljetnog učinioca.
12. U nekim zemljama, obaveza sprovođenja krivičnog gonjenja se može izbjeći u odnosu na maloljetnike, u kontekstu „reformativnih mjera” i u veoma posebnim predmetima koji se odnose na laka krivična djela učinjena od strane lica koja nisu nikada ranije bila u sukobu sa zakonom, ili u predmetima u kojima je krivično djelo 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 primjenu alternativa koje predstavljaju

odgovor pravosuđa na učinjena krivična djela. Ponekad, ovo pitanje je stvar isključivog izbora tužioca, ali može biti potreban i pristanak sudije na takav aranžman 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, dok je tužilac vezan strogim poštovanjem načela obaveznog krivičnog gonjenja.
15. Alternativne mjere moraju biti u skladu sa ciljevima kojima se mora voditi rad krivičnog pravosuđa, naime, da se spriječi ponovno činenje krivičnih djela, da se pomogne u otklanjanju štetne posljedice koja je nastala za društvo, da se uzme u obzir interes oštećenih, da se obezbijedi poštovanje prava odbrane, da se osigura valjan odgovor na protivpravne radnje i da se spriječi ponavljanje krivičnog djela.
16. Zakonodavstvo nekih država propisuje da alternativne mjere treba primjenjivati onda kada sankcija nije neophodna da bi se spriječilo ponavljanje krivičnog djela.
17. Pojam djela koje ne predstavlja značajnu prijetnju društvu je poznat zakonodavstvu mnogih zemalja. Međutim, upotreba alternativnih mjera krivičnom gonjenju je veoma strogo ograničena kada su u pitanju najteža krivična djela poput trgovine ljudima ili terorizma i teška krivična djela kod kojih je veoma izražen javni interes.
18. Alternativne mjere krivičnom gonjenju, čiji se spektar može progresivno obogaćivati, odražavaju evolucionu fazu u razvoju društva i modernizaciju pravde (što je veoma dobrodošao razvoj) nasuprot tradicionalnom sistemu koji se sastoji isključivo od uslovnih ili безусловnih kazni zatvora ili novčanih kazni, naročito kada su u pitanju maloljetni učinioci ili maloljetnici koji nisu ranije bilo osuđivani.
19. Ove mjere podstiču učinioca, 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 donio tužilački organ, od strane ili neposredno nadređenog datom tužiocu ili od strane suda više instance. U nekim državama članicama nema alternativnih mjera koje ne zahtijevaju pristanak oštećenog.
20. Alternativne mjere takođe imaju prednost da učinioce ne čine izgnanicima iz

društva, već umjesto toga podstiču njihovu rehabilitaciju; u nekim zemljama krivični postupak preporučuje usvajanje ovih mjera onda kada se čini da je djelo rezultat nepromišljenosti, a ne nepoštovanja zakona i zakonskih zabrana.

21. Alternativne mjere često čine naknadu štete osjetno smislenijom u očima javnosti od prostog plaćanja određene sume novca (previše površno umirivanje savjesti) ili 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 mjere mogu smanjiti opterećenost sudova, ali često njihovo organizovanje podrazumijeva veoma veliki obim posla za tužilaštva.
24. Međutim, njih ne treba smatrati mjerama koje predstavljaju bolje korišćenje sredstava; naprotiv, one zahtijevaju značajna materijalna sredstva – posebno prostorije – i ljudske resurse, pažljivu pripremu, obrazovanje i informisanje javnosti o prirodi alternativnih mjera krivičnom godnjenju, dobro obučene pojedince sposobne da ih primjenjuju i prate (na primjer 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 primijeniti alternativne mjere. U drugim slučajevima, ovo se ostvaruje preko neobavezujućih pravnih akata. U skladu sa Preporukom Rec(2000)19³⁸ i u cilju unaprjeđenja pravičnog, konzistentnog i efikasnog rada državnog tužilaštva u ovoj oblasti, države članice treba da nastoje da:
 - utvrde opšte smjernice 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 naprijed navednom sistemu, smjernicama, načelima i kriterijumima. Preporučuje se se obrazovanje posebnih aranžmana u cilju izlaganja konkretne primjene naprijed navedenih smjernica.

38 Vidi stav 36 Obrazloženja Preporuke.

27. Prije usvajanja alternativnih mjera krivičnom gonjenju, ekonomski, administrativni i strukturalni uslovi moraju biti predmet ocjenjivanja kako bi se provjerila njihova adekvatnost u pogledu primjene ovih mjera na praktičan i konkretan način.

PRIMJERI ALTERNATIVA KRIVIČNOM GONJENJU IZ PRAKSE DRŽAVA ČLANICA SAVJETA EVROPE

28. Različite dobre prakse primjene alternativnih mjera krivičnom gonjenju se mogu primjetiti u državama članicama Savjeta Evrope. CCPE 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 maloljetnike: 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 posljedice njihovog djela po društvo, oštećenog i njih same. Ovo upozorenje se koristi kada su u pitanju protivpravna djela koja imaju manje teške posljedice 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 djela, itd.
30. Učinioci se mogu uputiti u zdravstvenu, socijalnu ili stručnu ustanovu: tužilac ili neki drugi nadležni organ nalaže učiniocu protivpravnog djela da stupi u kontakt sa određenom vrstom tijela, na primjer sa udruženjem u kojem će pohađati obuku ili predavanja u vezi sa temom koja je povezana sa protivpravnim djelom: na primjer, u slučaju djela koja se odnose na ugrožavanje bezbjednosti saobraćaja, kurs koji uključuje, pored propisa o vožnji, susrete sa licima koja su zadobila teške invaliditete kao posljedica saobraćajnih nezgoda, a koji će pomoći učiniocima da shvate posljedice nepropisne vožnje. Još jedan primjer: kada se u podizanju maloljetnih lica uoče ozbiljni nedostaci, može se ponuditi kurs o „roditeljstvu” roditeljima „koji nisu u stanju da se nose sa situacijom”. Za učinioca koji je alkoholičar: 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 maloljetnici shvatili težinu njihovih djela i promijenili svoje ponašanje.

31. Brzo i djelotvorno rješavanje situacije koja predstavlja protivpravno djelo može doprinijeti ublažavanju efekata uznemirenosti koja nastaje usljed kršenja zakona: na primjer, 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 djelovati odvraćajuće u odnosu na ponavljanje krivičnog djela.
32. Posljedice uzrokovane krivičnim djelima se ponekad mogu otkloniti, bilo povraćajem prevarno otuđene imovine ili davanjem novčane naknade ili izvičenjem oštećenom. Otklanjanje štetnih posljedica se ponekad može organizovati u okviru postupka posredovanja između krivca ili oštećenog kojim se potvrđuje sporazum stranaka o uslovima istog, a kada je vjerovatno da će se kontakt među njima nastaviti i u budućnosti, zaštitom od novog krivičnog djela – kroz na primjer društveno korisni rad.
33. Krivična reparacija za maloljetne učinioce može imati oblik obrazovne aktivnosti u okviru koje se maloljetnik obavezuje na neplaćen rad u domu starijeg lica ili upućivanje pisma izvinjenja oštećenom, itd.
34. Mjera odvajanja od porodice se može izreći učinioцу nasilja u porodici.
35. Određeno lice može biti stavljeno pod posmatranje bez preduzimanja kasnije krivično-pravne aktivnosti pod uslovom da to lice ne bude više po sumnjom da je počinilo ili da namjerava da poćini dalja krivićna djela.
36. Poravnanje se može predloćiti učinioću koji prihvata sankciju koju će potvrditi sudija: oduzimanje vozaćke dozvole, neplaćen rad, zabrana boravka na određenim mjestima, plaćanje određene sume novca. Ovaj aranćman, potvrđen od strane sudije, je veoma sličan priznanju krivice, ali se smatra „alternativom krivićnom gonjenju“ obzirom da ne predstavlja osudu kao takvu i da se ne unosi u kaznenu evidenciju. U nekim zemljama, poreska novćana kazna se može naći kao vrsta alternativne mjere.
37. Zavisnicima od opojnih droga može se naloćiti lijećenje (u nekim zemljama krivićni postupak se više ne pokreće zbog proste upotrebe opojnih droga; prednost se umjesto toga daje lijećenju).
38. U nekim zemljama takođe se uzimaju u obzir motivi zbog kojih je učinjeno krivićno djelo, kao i držanje učinioća: odrećeni motivi poput rasizma, diskriminacije ili polne pripadnosti mogu isključiti mogućnost primjene alternative.

39. „Aktivno kajanje” se može primijeniti pod sljedećim uslovima: izvršenje krivičnog djela koje nije teško i to po prvi put; predaja učinioca uz puno priznanje krivice: pomoć u otkrivanju djela; kada okrivljeni postane saradnik pravosudnog sistema: naknada štete nastale kao posljedica krivičnog djela i nepostojanje dalje društvene opasnosti usljed takvog kajanja.
40. Kada je to prikladno, može biti korisna primjena posredovanja i pomirenja u krivičnim stvarima zajedno sa alternativnim mjerama krivičnom gonjenju.
41. Ukoliko se data lica saglase sa alternativnim mjerama, prema njima neće biti preduzeto krivično gonjenje. U nekim zemljama, u kaznenu evidenciju se ne unosi podatak o mjeri. Ukoliko se, međutim, mjera 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 pojedinci-ma ili zvanično ovlašćenim grupama, imaju pravo da traže preispitivanje u slučaju odbacivanja krivične prijave usljed primjene alternativne mjere krivičnom gonjenju. U nekim zemljama, u određenim restriktivno određenim slučajevima krivičnih djela kojima se ne nanosi šteta zajednici, oštećeni čak imaju pravo da odluče da li će krivično gonjenje biti preduzeto ili ne.
43. Alternativne mjere treba da predstavljaju primjeren odgovor srazmjeran krivičnom djelu koje je učinjeno i ometanju ili patnji koje je isto uzrokovalo.
44. Pokazuje se da je za sprječavanje razvijanja tendencija preuzimanja zakona u svoje ruke, nepostojanja razumijevanja oštećenih i daljeg trajanja opasnih sporova naročito poželjno i djelotvorno uključiti oštećene u izbor postupka i odlučivanje o sadržini mjere (slučajevi posredovanja, obeštećenja ili poravanja).

ZAKLJUČCI

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

- a. moderno krivično pravosuđe koje je prilagođeno potrebama naših društava treba da koristi alternative krivičnom gonjenju kada priroda krivičnog djela 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 mjere krivičnom gonjenju;
- b. izricanje novčanih kazni i kazni zatvora samo sebi ne predstavlja u dovoljnoj mjeri djelotvoran i senzitivan odgovor na kršenje zakona u 21. vijeku, u smislu zaštite od ponovnog vršenja krivičnih djela, otklanjanja štetnih posljedica, trajnog rješavanja 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 djela;
- d. u cilju unaprjeđenja pravičnog, konzistentnog i efikasnog rada državnih tužilaca, treba utvrditi jasna pravila, opšte smjernice i kriterijume za implementaciju krivične politike koja se odnosi na alternative krivičnom gonjenju; nadležnim državnim organima se stoga savjetuje da usvoje takve odredbe koje će biti objavljene kako bi se postigla djelotvorna primjena ovih mjera;
- e. alternativne mjere se moraju primjenjivati pravično i dosljedno u skladu sa nacionalnim smjernicama, 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 izvještavaju o razlozima za korišćenje alternativnih mjera na lokalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou, preko medija ili javnih izvještaja, a da se pri tome izbjegne neopravdano miješanje u nezavisnost ili samostalnost tužioca;
- g. treba opredijeliti odgovarajuće materijalne i ljudske resurse državnom tužilaštvu i drugim nadležnim državnim organima kako bi se mogao pružiti efikasan, relevantan i brz odgovor putem alternativnih mjera;
- h. uvođenje alternativnih mjera ne bi trebalo da se vodi ekonomskim motivima, već ciljevima postizanja pravde visokog kvaliteta i brzih i djelotvornih ishoda;
- i. tužioci bi trebalo da iniciraju i da, onda kada imaju potrebna ovlašćenja, djelotvorno primjenjuju takve alternativne mjere; ne bi smjelo da postoji nepri-mjereno miješanje u aktivnosti tužilaca kada koriste svoja diskreciona ovlašćenja u vezi sa takvim mjerama;
- 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 primjeni alternativa krivičnom gonjenju;
- k. alternativne mjere moraju da štite interese oštećenih i da dodatno omogućue da isti budu u potpunosti uzeti u obzir preko kvaliteta naknade štete, brzine

odgovora, i, kada je to prikladno, otvaranja dijaloga između učinioca i oštećenog;

- l. alternativne mjere krivičnom gonjenju ne bi smjele nikada da liše oštećene njihovih prava da traže zaštitu svojih prava;³⁹
 - m. alternativne mjere ne bi smjele nikada da vode zaobilaženju pravila pravičnog suđenja izricanjem mjere licu koje je nevino ili koje ne bi moglo biti osuđeno zbog procesnih prepreka, poput zastarjelosti krivičnog gonjenja, ili kada postoji sumnja u pogledu odgovornosti identifikovanog učinioca ili opsega štetne posljedice nastale izvršenjem krivičnog djela;
 - n. prihvatanje jedne alternativne mjere 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 mjere, 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 CCPE bi mogli da razmotre dobre prakse iz drugih sistema kako bi ojačali kvalitet njihovog odgovora na krivična djela;
 - q. države članice mogu razmotriti mogućnost zaključenja bilateralnih i multilateralnih sporazuma kako bi se na teritoriji druge države primijenile određene alternativne mjere poput naloga za liječenje, kurseva za vozače ili kurseva roditeljstva, itd.
46. CCPE preporučuje da Komitet ministara Savjeta Evrope razmotri pitanje alternativnih mjera krivičnom gonjenju u pogledu njihove djelotvorne primjene u državama članicama, kao i moguću izradu odgovarajućih obavezujućih i neobavezujućih pravnih akata o alternativnim mjerama krivičnom gonjenju i njihovom prekograničnom izvršenju.
47. CCPE želi da na neki od svojih sastanaka pozove jednog ili više tužilaca iz različitih pravosudnih sistema, koji su bili angažovani na djelotvornoj primjeni alternative krivičnom gonjenju, kako bi se upoznao sa njegovim/njenim/njihovim iskustvima i pripremio audiovizuelni zapis za prosljeđivanje nadležnim organima.
48. CCPE je na raspolaganju za saradnju sa CDPC-om, CCJE-om i CEPEJ-om kako bi se ova tijela upoznala u svom postupanju sa stavovima tužilaca koje CCPE predstavlja o pitanju alternativnih mjera krivičnom gonjenju.

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

Strazbur, 16. oktobar 2008.

CCPE(2008)3

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

Mišljenje br. 3 (2008) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o ulozi državnih tužilaštava izvan krivično-pravnog sistema

usvojeno od strane CCPE-a na 3. plenarnoj sjednici
(Strazbur, 15.-17. oktobar 2008.)

UVOD

1. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) je osnovano 13. jula 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju izrade mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unaprjeđenja djelotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 od 6. oktobra 2000. godine o ulozi državnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa (u daljem tekstu: Preporuka).⁴⁰
 2. Ovo Mišljenje je pripremljeno u skladu sa Akcionim planom CCPE-a, usvojenim od strane Komiteta ministara Savjeta Evrope 29. novembra 2006⁴¹,
-
- ⁴⁰ Vladavina prava i poštovanje ljudskih prava predstavljaju osnovna načela na kojima počiva rad državnih tužilaca kao „...državnih organa koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primjenu zakona u slučajevima kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija, uzimajući u obzir kako prava pojedinca, tako i potrebnu djelotvornost sistema krivičnog pravosuđa“. Preporuka se ne bavi izričito ulogama državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema, ali član 1, kao što je istaknuto u Obrazloženju Preporuke implicitno prepoznaje činjenicu da državni tužioci mogu imati takve uloge, a u Obrazloženju se takođe jasno kaže da „tužiocima mogu u nekim državama biti dodijeljeni drugi značajni zadaci u oblasti privrednog ili građanskog prava, na primjer“.
- ⁴¹ Akcioni plan CCPE-a nije zanemario ovu situaciju i uzeo je u obzir da se „funkcije državnih tužilaca u Evropi znatno razlikuju usljed razlika u njihovom statusu i ulozi u pravosudnom sistemu država članica Savjeta Evrope... moguće funkcije državnih 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 Savjeta Evrope ili mišljenja (npr. o potrebi izrade smjernica ili standarda o njihovom vršenju)2“.

obzirom da je Komitet ministara od CCPE-a tražio i da prikupi informacije o funkcionisanju državnih tužilaštava u Evropi.⁴²

3. Preporuka posebno definiše položaj državnih tužilaca i državnih tužilaštava u krivično-pravnom sistemu i osnovna načela rada, ali ne pominje ulogu državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema. Međutim, u većini država članica ova uloga i dužnosti takođe obuhvataju, u različitoj mjeri, nadležnosti izvan krivično-pravnog sistema.
4. U Evropi postoji veliki broj različitih sistema kada je u pitanju uloga državnih tužilaštava, uključujući i ulogu izvan krivično-pravnog sistema, što je rezultat različitih pravnih i istorijskih tradicija⁴³. Na državama članicama je da definišu svoje pravne strukture i njihovo funkcionisanje, pod uslovom da u punoj mjeri 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 državnih 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 krivično-pravnog sistema je duboko ukorijenjeno u kulturnom nasljeđu, pravnoj tradiciji i ustavnoj istoriji nacija⁴⁴.
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 Savjeta Evrope, načelu vladavine prava i razvoju kulturnog identiteta i raznolikosti Evrope. Sud je upućivao na kršenje Konvencije kada je riječ o ulogama državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema i naglašavao značaj pravilnih procedura⁴⁵. Preporuka 1604 (2003) Parlamentarne skupštine o ulozi državnih tužilaštava u demokratskom društvu zasnovanom na vladavini prava⁴⁶ i odgovor Komiteta ministara su takođe uzeti u obzir⁴⁷.
6. Od samog početka razmatranja vrhovni državni tužioci Evrope su bili svjesni da *„intervencija državnog tužilaštva izvan krivične sfere može biti opravdana samo opštim zadatkom tužilaštva da postupa „u ime društva i u javnom intere-*

⁴² Vidi CCPE (2006)05 rev final. Opis zadataka CCPE-a za 2007-2008, vidi CCPE (2006)04 rev final.

⁴³ *Ibid.* Vidi takođe CPE (2008)3.

⁴⁴ Konferencija u Budimpešti: *„Konferencija je još jednom istakla raznolikost tužilačkih sistema u ovoj oblasti, koja je rezultat različitih tradicija u Evropi“*, vidi CPGE (2005)Concl.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ Tekst je u ime Skupštine usvojio Stalni odbor 27. maja 2003.

⁴⁷ Vidi dok. CM/AS(2004)Rec1604 final, 4. februar 2004.

su, [da] osigura primjenu zakona” kao što je istaknuto u Preporuci br. R (2000) 19, a takve funkcije ne smiju dovesti u pitanje načelo podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku ili činjenicu da u konačnom odgovornost rješavanja sporova, nakon što se saslušaju obje strane, počiva isključivo na sudovima.”^{48 49}

7. Nakon zaključka Konferencije u Bratislavi da se napravi pregled funkcija tužilaca izvan krivično-pravnog sistema, početna tačka je bilo priznanje od strane Konferencije u Celeu da *„...u većini pravnih sistema državni tužioci su imali odgovornosti, ponekad veoma značajne, u građanskim, privrednim, socijalnim i upravnim pitanjima i čak odgovornost da nadgledaju zakonitost Vladinih odluka”⁵⁰*. 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 sjednici.
8. U skladu sa navedenim, stručni dokument predstavljen na Konferenciji u Bratislavi 2005,⁵¹ u kojem su sumirani i ocijenjeni odgovori na pitanja koja je pripremio Biro, je poslužio kao prvi korak u ispitivanju aktivnosti državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema, a zaključci sjednice Konferencije vrhovnih državnih tužilaca Evrope (CPGE) 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”⁵²*.
9. Konferencija u Moskvi (2006.) je zaključila da *„...najbolje prakse o kojima je bilo riječi na Konferenciji u pogledu efikasne zaštite pojedinaca od strane državnih tužilaštava.... izvan krivično-pravnog sistema, koje potpadaju pod njihovu nadležnost mogu se ispitati u cilju moguće primjene ovog pozitivnog iskustva od strane država članica kada državna tužilaštva imaju takve nadležnosti”⁵³*.
10. Konferencija vrhovnih državnih tužilaca Evrope (Sankt Peterburg, 2008.) je istakla *„sve veću potrebu u našim društvima da se na djelotvoran način zašti-*

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

49 Konferencija u Celeu, vidi CPGE (2008) Concl.

50 Vidi dok. CPGE (2004) Concl.

51 Vidi dok. CPGE (2005)02.

52 Vidi CPGE (2005) Concl.

53 Vidi dok. CPGE (2006), 6. jul 2006, stav 7

te prava ranjivih grupa, naročito djece i mladih, svjedoka, oštećenih, lica sa invaliditetom, kao i socijalna i ekonomska prava stanovništva uopšte. Istaknut je stav da državni tužioci mogu imati ključnu ulogu u ovom pogledu i da sve veće učesće države u rješavanju postojećih problema, poput zaštite životne sredine, prava potrošača ili javnog zdravlja, može voditi širenju obima uloge državnih tužilaštava⁵⁴”.

11. Navedena razmatranja Konferencije vrhovnih državnih tužilaca Evrope dalje je nadgradio CCPE. Prvi upitnik je izmijenjen od strane Biroa tokom njegove 3. sjednice u Popovu (Poljska, 4.-5. jun 2007.) u cilju sprovođenja detaljne studije. Na osnovu odgovora 43 države članice⁵⁵ na upitnik sa izmjenama iz Popova (Poljska, 4.-5. jun 2007.) sačinjen je novi detaljni izvještaj i isti je predstavljen na Konferenciji u Sankt Peterburgu⁵⁶. Ova Konferencija je formulisala nekoliko posebnih zahtjeva za nadležnosti⁵⁷ tužilaca izvan krivično-pravnog sistema koji su predstavljeni u ovom Mišljenju.
12. Pored naprijed navedenog, u toku pripreme ovog Mišljenja, uzeta su u obzir neka dokumenta koja su usvojila međunarodna tijela i organizacije, uključujući Ujedinjene nacije⁵⁸ i Zajednicu nezavisnih država⁵⁹.
13. Cilj ovog Mišljenja je da, na osnovu dosadašnjeg rada CPGE-a, CPE-a i CCPE-a, definiše status, ovlaštenja, praksu i korisna iskustva koja državna tužilaštva u većini država članica Savjeta Evrope imaju u svojim aktivnostima izvan krivično-pravnog sistema, kao i da se donesu određeni zaključci sa ciljem razvijanja i unaprjeđenja ovih aktivnosti. Izrada Mišljenja je takođe ukazala na potrebu da se u budućem radu uzme u obzir relevantnost načela Preporuke za nadležnosti državnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema.

⁵⁴ Konferencija u Sankt Peterburgu, vidi CPE (2008) 3.

⁵⁵ Upitnik se odnosio na vrste nadležnosti tužilaca izvan krivično-pravnog sistema, njihovu prirodu, ulogu tužilaca, djelotvorno korišćenje i najznačajnije od ovih nadležnosti, planirane reforme, posebnu organizaciju državnih tužilaštava, posebna ovlaštenja i moguću ulogu državnih tužilaca u donošenju odluka, relevantnu sudsku praksu Evropskog suda i ustavnih sudova država članica.

⁵⁶ Vidi izvještaj vanrednog profesora Andraša Zs. Varge u CCPE-Bu (2008) 4 rev.

⁵⁷ Vidi dok. CPE (2008)3, stav 8.

⁵⁸ Vidi Rezoluciju 17/2 „Jačanje vladavine prava kroz unaprjeđenje integriteta i kapaciteta državno-tužilačke 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 državnih tužilaca, odobrene od strane Međunarodnog udruženja državnih tužilaca 1999. godine i date u prilogu pomenute Rezolucije.

⁵⁹ Vidi Model Zakona o Državnom tužilaštvu, usvojen od strane Međuparlamentarne Skupštine država članica ZND-a 16. novembra 2006.

POSTOJEĆA SITUACIJA

14. Na osnovu odgovora na upitnike i zaključaka CPGE-a, CPE-a, CCPE je ustanovio da se postojeća situacija u evropskim državno-tužilačkim sistemima u pogledu nekrivičnih zadataka može predstaviti kako slijedi.
15. Mogu se identifikovati dvije glavne grupe država članica: one kod kojih državno tužilaštvo nema ovlašćenja izvan krivično-pravnog sistema i one čija državna tužilaštva imaju neka ili široka ovlašćenja izvan krivično-pravnog sistema.
16. Državna tužilaštva u većini država članica Savjeta Evrope imaju makar neke zadatke i funkcije izvan krivično-pravnog sistema⁶⁰. 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 maloljetna lica, lica sa invaliditetom i lica sa veoma malim primanjima. U nekim državama članicama zadaci i radno opterećenje državnih tužilaca u ovoj oblasti mogu čak imati prevagu nad ulogom državnih tužilaca u krivično-pravnom sistemu. Sa druge strane, državna tužilaštva nekih država članica ističu da njihove nadležnosti u ovoj oblasti nisu od većeg značaja ili ih veoma rijetko vrše u praksi⁶¹.
17. U nekim državama članicama državna tužilaštva nemaju nadležnosti izvan krivično-pravnog sistema⁶².
18. Građansko-pravni 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 primjer, poništajem braka, proglašenjem smrti, osporavanjem očinstva i raskidom usvojenja, držanjem lica u zdravstvenim ustanovama, ograničavanjem poslovne sposobnosti, zaštitom dječjih prava, razrješenjem 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, raspuštanjem civilnih udruženja, utvrđivanjem kršenja

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

61 Albanija, Austrija, Azerbejdžan, Danska, Njemačka, Grčka, Irska, Italija, Lihtenštajn, Luksemburg, Moldavija, San Marino, Slovenija.

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

radnog i socijalnog zakonodavstva, upravljanjem prirodnom sredinom. Pored navedenog, u nekim državama državni tužioci mogu da postupaju kao zakonski zastupnici države u pogledu podizanja tužbi, na primjer protiv lica koja su oštetila javnu imovinu.

19. U nekim državama članicama državno 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 vrijeme. Ova nadležnost nadzora nad primjenom zakona i zakonitošću pravnih akata koja donose državni i lokalni organi čini da državo tužilaštvo bude instrument istinske zaštite prava i sloboda velikih grupa pojedinaca ili opšte javnosti.
20. Dvije zajedničke karakteristike se mogu pronaći u situacijama u pogledu javno-pravnih aktivnosti. U onim državama u kojima državni tužioci imaju nadležnosti da kontrolišu aktivnost upravnih organa, isti su takođe ovlašćeni da pokrenu sudske postupke protiv odluka tih organa. Neka državna tužilaštva imaju pravo da daju mišljenja na nacрте zakonodavnih akata kojima se uređuje, na primjer, struktura pravosuđa ili materijalno pravo. Posebne nadležnosti su date nekim državnim tužilaštvima, na primjer u pogledu upravnih odluka: davanje pravnih mišljenja o nacrtima zakonodavnih akata, zahtjev za obavezno posredovanje ili vansudsko poravnanje prije pokretanja drugog sudskog postupka protiv države, nadzor nad primjenom pravila o pritvoru odnosno zatvorskoj kazni, praćenje i posmatranje sprovođenja zakonodavstva, upozorenje, protiviljenje ili prigovor, sa ili bez dejstva odlaganja izvršenja, protiv odluke datog upravnog organa, zahtjev po osnovu izuzetka neustavnosti, tužba kojom se pobija valjanost izbora ili referendum, prisustvo sjednicama Vlade ili članstvo u skupštinskim istražnim komisijama. U nekim državama, državni tužioci imaju određene konsultativne funkcije koje se tiču građanskog, upravnog, radnog ili socijalnog prava; davanje savjetodavnih mišljenja može biti jedini zadatak koji vrše.
21. Sa procesno-pravnog stanovišta, neke nadležnosti su ograničene na podnošenje sudskih tužbi (ovo je tipično za građansko-pravne zadatke, ali je takođe adekvatno za neke javno-pravne 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 izbjeglo preveliko opterećenje sudova – državni tužioci imaju ovlašćenje da odlučuju o određenim zahtjevima pojedinaca, uz mogućnost da se dato lice obrati sudu.
22. Tužbe – nezavisno od toga koja se pravila na njih primjenjuju (pravila građan-

skog postupka ili posebna upravno-pravna pravila) – su povezane sa sudskim postupkom: državni tužioci su stranke u istom. Država tužilaštva nisu prijavila nikakva posebna ovlašćenja ili nadležnosti u slučaju kada državni 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 državni tužioci apsolutno nemaju ovlašćenja za donošenje odluka o meritumu predmeta, njihove odluke se odnose samo na pokretanje postupka: podnošenje tužbe građansko-pravnom sudu.

23. U skoro svim zemljama u kojima državni tužioci imaju nadležnosti izvan krivično-pravnog sistema, isti su ovlašćeni da podnose nove tužbe, da koriste redovne i vanredne pravne lijekove (žalbe) kao stranke u postupku. Međutim, moguće je prepoznati neka pravila (zabrana podnošenja vanrednog pravnog sredstva ili podnošenja predloga za ponavljanje postupka; zabrana zaključčenja poravnanja u ime stranke).
24. U nekim državama članicama, državni tužioci takođe imaju određene specijalizovane nadležnosti, poput njihove uloge u upravljanju i rukovođenju pravosudnim sistemom ili savjetodavne funkcije u odnosu na sudsku, izvršnu i zakonodavnu vlast.
25. Ciljevi aktivnosti državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema, nezavisno od njihovih materijalno-pravnih ili procesno-pravnih razlika, su u mnogo većoj mjeri usaglašeni: obezbjeđenje vladavine prava (integritet demokratskih odluka, zakonitost, poštovanje zakona, pravni lijekovi protiv kršenja zakona), zaštita prava i sloboda lica (uglavnom onih koji nisu sposobni da sami zaštite svoja prava – maloljetna lica, lica nepoznatog boravišta, mentalno nesposobna lica), 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. Državna tužilaštva sa proširenim nadležnostima izvan krivično-pravnog sistema često imaju posebne ili mješovite jedinice u okviru svoje organizacione strukture koje se bave zadacima izvan krivično-pravnog sistema. Neke države članice nemaju posebna odjeljenja, već ove zadatke vrše posebni državni tužioci imenovani u skladu sa potrebama njihovih jedinica, a u zavisnosti od broja predmeta ovi državni tužioci mogu biti isključeni iz učestvovanja u krivičnim postupcima.

27. Sa druge strane, CCPE je svjestan povremene neprimjerene prakse državnih tužilaca koji postupaju izvan krivično-pravne oblasti koju je utvrdio Sud ili određeni ustavni sudovi⁶³, odnosno koju su kritikovala druga tijela u okviru Savjeta Evrope. Najzabrinjavajući događaji su se odnosili na neobrazloženo odbijanje zahtjeva za pokretanje građanskih sudskih postupaka; miješanje 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*)⁶⁴; učešće državnih tužilaca u vijećima vrhovnih sudova usljed čega dolazi do miješanja sudijskog ovlašćenja za donošenje odluke i tužilačkih zadataka; neograničeno pravo pokretanja parnica.
28. Činjenica je da državni tužioci u mnogim državama članicama daju doprinos ujednačavanju sudske prakse. Uloga tužilaca u ovom pogledu ne bi trebala da im omogući da vrše neprimjeren pritisak na proces konačnog donošenja odluka od strane sudija.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

29. Sadašnje aktivnosti državnog tužilaštva izvan krivično-pravne oblasti su određene, prije svega, potrebama društva da na odgovarajući način osigura ljudska prava i javni interes.
30. Pored uloge sudova i drugih institucija poput ombudsmana, uloga državnog tužilaštva u zaštiti ljudskih prava definisanih unutrašnjim pravom se u određenim državama cijeni kao veoma vrijedna⁶⁵.
31. Ne postoje opšteprihvaćene pravne norme i pravila u pogledu zadataka, funkcija i organizacije državnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema. U isto vrijeme, u svim pravnim sistemima državno tužilaštvo igra značajnu ulogu u zaštiti ljudskih prava, očuvanju zakonitosti i vladavine prava, kao i u jačanju civilnog društva. Raznolikost funkcija državnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema predstavlja rezultat pravnih i istorijskih tradicija. Suvereno je pravo države da definiše svoje institucionalne i pravne procedure

63 Vidi CCPE-Bu (2008)4rev.

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

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

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 državna tužilaštva. Uspješno 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 - zaštiti 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 primjer žene i djeca). Neophodno je da se dovoljan broj tijela, 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 državni tužioci mogu da imaju ili da nemaju nadležnosti izvan krivično-pravnog sistema. CCPE poziva one države članice u kojima su državnom tužilaštvu povjerene funkcije izvan krivično-pravnog sistema, da osiguraju da se te funkcije vrše u skladu sa sljedećim načelima:
 - a. treba osigurati poštovanje načela podjele vlasti u vezi sa zadacima i aktivnostima tužilaca izvan krivično-pravnog sistema i ulogom sudova u zaštiti ljudskih prava;
 - b. postupanje državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema takođe treba da karakteriše poštovanje nepristrasnosti i pravičnosti;
 - c. ove funkcije se obavljaju „u ime društva i u javnom interesu“⁶⁶, kako bi se osigurala primjena zakona, uz poštovanje osnovnih prava i sloboda i u okviru nadležnosti državnih tužilaca u skladu sa zakonom, ali i Konvencijom i praksom Suda;
 - d. ove nadležnosti državnih tužilaca treba urediti zakonom što je preciznije moguće;
 - e. ne bi trebalo da postoji neprimjereno miješanje u aktivnosti državnih tužilaštava;
 - f. kada djeluju izvan krivično-pravnog sistema, tužioci bi trebalo da imaju ista prava i obaveze kao i svaka druga stranka i ne bi trebalo da uživaju

⁶⁶ Konferencija u Sankt Peterburgu, vidi CPE(2008)3

- privilegovan položaj u sudskom postupku (jednakost oružja);
- g. postupanjem državnog tužilaštva u ime društva radi odbrane javnog interesa u nekrivičnim stvarima ne smije se kršiti načelo obavezujuće snage pravosnažnih sudskih odluka (res judicata), uz određene izuzetke utvrđene u skladu sa međunarodnim obavezama, uključujući praksu Suda;
 - h. obavezu državnih 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 građansko-pravne predmete da pobijaju mjere ili nepostupanje državnih tužilaca;
 - j. treba pažljivo pratiti razvoje u praksi Suda u vezi sa aktivnostima državnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema kako bi se osiguralo da zakonska osnova za takve aktivnosti i odgovarajuća praksa u potpunosti budu u skladu sa relevantnim presudama.
35. U zavisnosti od broja predmeta, državnim tužilaštvima sa nadležnostima izvan krivično-pravnog sistema se preporučuje da imaju specijalizovane jedinice ili, ako to nije moguće, da državni tužioci, u okviru njihove organizacione strukture i sa dovoljno kvalifikovanim ljudskim i finansijskim resursima obavljaju zadatke izvan krivično-pravnog sistema.
 36. Relevantna državna tužilaštva se pozivaju da u svojim aktivnostima izvan krivično-pravnog sistema uspostave i razviju, kad je to primjereno, saradnju ili kontakte sa ombudsmanom i institucijama poput ombudsmana, kao i sa organizacijama civilnog društva, uključujući i medije.
 37. Treba objaviti cirkularne note ili smjernice u kojima su izložene dobre prakse i preporuke usmjerene na usklađivanje, ukoliko je primjereno, u okviru svakog sistema, pristupa aktivnostima državnih tužilaštava izvan krivično-pravnog sistema.
 38. Relevantne države članice ili državna tužilaštva treba da razviju obuku tužilaca koji se bave aktivnostima izvan krivično-pravnog sistema.
 39. Relevantne države članice ili tužilaštva trebaju da razmjenjuju svoja iskustva, uključujući najbolje prakse, zakonodavna akta i druge normativne materijale.
 40. CCPE savjetuje Komitet ministara da razmotri mogućnost izrade zajedničkih evropskih načela, naročito o statusu, ovlašćenjima i praksi državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema. Ovo pitanje treba razmotriti u svijetlu značaja zaštite ljudskih prava, osnovnih sloboda, demokratskog načela podjele vlasti i jednakosti oružja.

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

**Mišljenje br. 3 (2008) o
„Uloga državnih tužilaštava izvan krivično-pravnog sistema“ usvojeno od
strane CCPE-a na njegovoj 3. plenarnoj sjednici
(Strazbur, 15.-17. oktobar 2008.)**

REZIME PREPORUKA

CCPE 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 podjele vlasti u vezi sa zadacima i aktivnostima državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema i ulogom sudova u zaštiti ljudskih prava;
- b. takođe je potrebno obezbijediti da se poštuje nepristranost i pravičnost u postupanju tužilaca izvan krivično-pravnog sistema;
- c. ove funkcije se obavljaju „u ime društva i u javnom interesu“, kako bi se osigurala primjena zakona, uz poštovanje osnovnih prava i sloboda i u okviru nadležnosti državnih tužilaca u skladu sa zakonom, ali i Konvencijom i praksom Suda;
- d. ove nadležnosti državnih tužilaca treba urediti zakonom što je preciznije moguće;
- e. ne bi trebalo da postoji neprimjereno miješanje u aktivnosti državnih tužilaštava;
- f. kada djeluju izvan krivično-pravnog sistema, tužioci bi trebali da imaju ista prava i obaveze kao i svaka druga stranka i ne bi trebalo da uživaju privilegovani položaj u sudskom postupku (jednakost oružja);
- g. postupanjem državnog tužilaštva u ime društva radi odbrane javnog interesa u nekrivičnim stvarima ne smije se kršiti načelo obavezujuće snage pravosnažnih sudskih odluka (res judicata), uz određene izuzetke utvrđene u skladu sa međunarodnim obavezama, uključujući praksu Suda;
- h. obaveza državnih tužilaca da obrazlože svoje radnje i pravo lica ili institucija uključenih ili zainteresovanih za predmet da se upoznaju sa razlozima;
- i. treba osigurati pravo lica ili institucija koje su uključene ili zainteresovane za građansko-pravne predmete da pobijaju mjere ili nepostupanje državnih tužilaca;
- j. treba pažljivo pratiti razvoje u praksi Suda u vezi sa aktivnostima državnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema kako bi se osiguralo da zakonska

osnova za takve aktivnosti i odgovarajuća praksa u potpunosti budu u skladu sa relevantnim presudama;

- k. relevantna državna tužilaštva treba, kad je to primjereno, 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 razmjenjuju svoja iskustva, uključujući najbolje prakse, zakonodavna akta i druge normativne materijale;
- m. relevantne države članice ili državna tužilaštva treba da razviju obuku tužilaca koji se bave aktivnostima izvan krivično-pravnog sistema;
- n. treba objaviti cirkularne note ili smjernice u kojima su izložene dobre prakse i preporuke usmjerene na usklađivanje, ukoliko je to primjereno, u okviru svakog sistema, pristupa aktivnostima državnih tužilaštava izvan krivično-pravnog sistema

CCPE savjetuje Komitet ministara da razmotri mogućnost izrade zajedničkih evropskih načela, naročito o statusu, ovlašćenjima i praksi državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema. Ovo pitanje treba razmotriti u svijetlu značaja zaštite ljudskih prava, osnovnih sloboda, demokratskog načela podjele vlasti i jednakosti oružja.

Strazbur, 8. decembar 2009.

CCJE (2003) Op. No.4

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

Mišljenje br. 4 (2009) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca i Mišljenje br. 12 (2009) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) dostavljeno Komitetu ministara Savjeta Evrope o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu

Ovo Mišljenje, koje su zajednički usvojili CCJE i CCPE sadrži:

- Deklaraciju pod nazivom „Bordo deklaracija“; i
- Obrazloženje.

BORDO DEKLARACIJA

„Sudije i tužioci u demokratskom društvu“⁶⁷

Na zahtjev Komiteta ministara Savjeta Evrope u vezi sa pružanjem mišljenja o odnosima između sudija i tužilaca, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) i Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) su se saglasili o sledećem:

1. U interesu je društva da je vladavina prava zagantovana pravičnim, nepristrasnim i efikasnim pravosudnim sistemom. Državni tužioci i sudije moraju osigurati da su u svim fazama postupka zagantovana prava pojedinaca i slobode, kao i da je zaštićen javni red. Navedeno uključuje sveukupno poštovanje prava okrivljenih i oštećenih. Odluka tužioca da ne preduzima krivično gonjenje treba da bude otvorena za sudsko preispitivanje. Jedno od mogućih rešenja je da se dozvoli oštećenom da se direktno obrati sudu vezano za predmet.

⁶⁷ Obrazloženje je dostavljeno uz ovu Deklaraciju, koju su zajednički uradili grupe CCJE i CCPE u Bordou (Francuska), i koju su zvanično usvojili CCJE i CCPE u Brdu (Slovenija) 18. novembra 2009. godine

2. Pravičan pravosudni sistem zahtijeva poštovanje prava na pravično suđenje i isti tretman tuženog i tužioca, tužilaštva i odbrane, kao i poštovanje nezavisnosti suda, načela podjele vlasti i obavezujuće snage pravosnažnih sudskih odluka.
3. Pravilno sprovođenje različitih, istovremeno komplementarnih uloga sudija i državnih tužilaca predstavlja neophodnu garanciju za postojanja pravičnog, nepristrasnog i efikasnog pravosudnog sistema. Sudije i tužioci moraju biti funkcionalno i međusobno nezavisni (nezavisni u pogledu svojih funkcija i moraju takođe biti nezavisni jedni od drugih).
4. Adekvatne organizacione, finansijske, materijalne i ljudske resurse treba staviti na raspolaganje pravosudnom sistemu.
5. Uloga sudija-i u sistemima u kojima se primjenjuje, porote-je da ispravno presudi u postupcima koje je pokrenulo tužilaštvo i da bude oslobođeno uticaja od strane tužilaštva ili odbrane ili bilo kog drugog izvora.
6. Primjena zakona, i gdje je to moguće, diskrecionog prava tužilaštva u pretkrivičnoj fazi postupka zahtijeva da se svojstvo javnih tužilaca garantuje zakonom, na najvišem mogućem nivou, na način sličan svojstvu sudija. Oni su nezavisni i samostalni u donošenju odluka i obavljaju svoje funkcije na pravičan, objektivan i nepristrasan način.
7. CCJE i CCPE se pozivaju na konzistentnu 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 prepoznao uslov nezavisnosti pravosudne funkcije od izvršne vlasti i stranaka u postupku, ali koje međutim ne isključuje, podređenost višem nivou u pravosudnoj hijerarhiji. Svako pripisivanje pravosudnih funkcija tužiocima treba da se ograniči na predmete koji uključuju određene 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 takvim slučajevima koje donosi nezavisan i nepristrasan organ koji vrši sudsku funkciju.
8. U cilju osiguranja nezavisnog statusa državnih tužilaca, neophodno je ispuniti određene minimalne zahtjeve, naročito u pogledu:
 - njihovog položaja i aktivnosti koje ne smiju da podliježu uticaju ili uplitanju bilo kojeg izvora van samog tužilaštva;
 - njihovog imenovanja, napredovanja u karijeri, stalnosti funkcije, uključujući i premještaj, koji treba da se isključivo sprovodi u skladu sa zakonom

ili na osnovu njihovog pristanka, kao i da se obezbijedi nadoknada za njihov rad koja je garantovana zakonom.

9. U državi u kojoj postoji vladavina prava, a u kojoj postoji hijerarhijska struktura tužilaštva, efikasnost krivičnog gonjenja je, u pogledu državnih tužilaca, usko povezana sa transparentnim linijama ovlašćenja i odgovornosti. Uputstva koja se dostavljaju pojedinim tužiocima treba da budu u pisanoj formi, u skladu sa zakonom i, gdje je to moguće, u skladu sa javno dostupnim smjernicama i kriterijumima tužilaštva. Svako preispitivanje odluke u skladu sa zakonom od strane državnog tužioca u vezi sa preduzimanjem ili nepreduzimanjem krivičnog gonjenja, treba da se sprovodi na nepristrasan i objektivna način. U svakom slučaju, posebnu pažnju treba posvetiti interesima oštećenog.
10. Poštovanje zajedničkih pravnih principa i etičkih vrijednosti svih profesionalaca koji učestvuju u sudskom procesu je od suštinskog značaja za pravilno sprovođenje pravde. Edukacija, uključujući i obuku za upravljanje, predstavlja pravo i obavezu sudija i javnih tužilaca. Edukaciju treba organizovati na nepristrasan način, i neophodno je redovno i objektivno procjenjivati njenu efikasnost. Po potrebi bi trebalo organizovati zajedničku obuku za sudije, državne tužioce i advokate o temama od zajedničkog interesa, koja može da doprinese dostizanju najkvalitetnijeg pravosudnog sistema.
11. Interes društva takođe zahtijeva da mediji dobiju potrebne informacije kako bi obavijestili javnost o funkcionisanju pravosudnog sistema. Nadležni organi obezbijede navedene 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 usvoje kodeks dobrih praksi ili smjernica za odnose sa medijima za svaku profesiju pojedinačno.
12. Državni tužioci i sudije imaju ključnu ulogu u međunarodnoj pravosudnoj saradnji. Neophodno je unaprijediti 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 porijeklu transparentne, te da su dostupne sudijama i svim strankama u postupku, u cilju osiguranja djelotvorne zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda.
13. Načela navedena u ovom Mišljenju se primjenjuju i na državne 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 primjenu i poštovanje osnovnih prava i sloboda, kao i jednakost u primjeni 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 bezbjednost i pravosudni sistem u društvu obezbjeđujući efikasne mjere u pogledu sankcionisanja kriminalnog ponašanja. Bezbjednost u društvu se takođe mora garantovati u demokratskoj državi, efikasnim sprovođenjem kazni izrečenih za određeno kriminalno ponašanje (Deklaracija, stav 1).
2. Stoga se misija države ogleda u uspostavljanju i obezbjeđivanju funkcionisanja efikasnog pravosudnog sistema uz poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Dok su sa jedne strane u ovoj misiji uključeni brojni akteri, bilo da oni dolaze iz javnog ili (kao u slučaju advokata) iz privatnog sektora, sudije i državni tužioci imaju ključnu ulogu u obezbjeđivanju funkcionisanja pravosuđa na nezavisan i nepristrasan način.
3. U svojim ranijim Mišljenjima, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) i Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) 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 državne 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 vještaci, sudsko osoblje, izvršitelji, policija, kako je sugerisano Okvirnim globalnim akcionim planom za sudije Evrope, koji je

usvojio Komitet ministara 7. februara 2001. godine i Preporukom (2000)19 o ulozi tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, koji je usvojio Komitet ministara 6. oktobra 2000. godine.

b. Raznovrsnost nacionalnih sistema

6. U državana članicama Savjeta Evrope postoje mnogi pravni sistemi:
 - I. Sistemi anglosaksonskog prava u kojima postoji jasna podjela između sudija i tužilaca i u kojima je ovlašćenje za sprovođenje krivične istrage nespojivo sa drugim funkcijama;
 - II. Sistemi kontinentalnog prava u kojima su prisutne različite vrste sistema, u kojima su i sudije i tužioci dio pravosudnog „korpusa“ ili, u suprotnom, samo sudije pripadaju tom korpusu.

Pored toga, u ovim različitim sistemima, samostalnost državnog tužilaštva od izvršne vlasti može biti potpuna ili ograničena.

7. Cilj ovog Mišljenja je da identifikuje, u vezi sa sudskom praksom Suda, osnovu za uspostavljanje načela i pristupa koja se mogu primjenjivati, uzimajući u obzir zajedničke karakteristike i razlike.
8. Garancija razdvajanja funkcija predstavlja bitan preduslov za nepristrasnost sudije u odnosu na stranke u postupku. Nepristrasnost, kako je navedeno u CCJE Mišljenju br. 1 o standardima koji se odnose na nezavisnost sudstva i nesmjerenost sudija (2001), je jedna od prvih institucionalnih garancija koja definiše položaj sudije. Osim toga, nepristrasnost pretpostavlja da je na državno tužilaštvo prenesen teret dokazivanja i podnošenja optužnica, što predstavlja jednu od prvih procesnih garancija za donošenje konačne odluke.
9. Stoga se u svakom sistemu uloga sudije razlikuje od uloge državnog tužioca. Ipak, njihove misije ostaju komplementarne. Ne postoji hijerarhijska povezanost između sudija i tužilaca.
10. Samostalnost državnog tužilaštva predstavlja nužnu posljedicu pravosudne nezavisnosti. Uloga tužioca u osiguranju i zaštiti ljudskih prava, kako osumnjičenih, optuženih lica i žrtava, se može najbolje obavljati kada je tužilac u svom odlučivanju nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti, i u sistemu u kojem su vidljive različite uloge sudija i tužilaca. U demokratiji zasnovanoj na vladavini prava, upravo zakon pruža osnovu za sprovođenje tužilačke politike (Deklaracija, stav 3).

c. Specifičnosti funkcija

11. Tužioci i sudije moraju da obavljaju svoje funkcije na pravičan, nepristrasan, objektivan i dosljedan način i moraju poštovati i nastojati da štite ljudska prava, kao i da osiguraju pravovremenost i efikasnost pravosudnog sistema.
12. U obavljanju svojih funkcija, tužioci se oslanjaju ili na sistem diskrecionog krivičnog gonjenja (princip oportuniteta) ili na sistem obaveznog krivičnog gonjenja (princip zakonitosti), međutim u oba slučaja tužioci ne samo da djeluju u ime društva u cjelini, već vrše radnje u odnosu na pojedince, odnosno optuženog u odnosu na koga su dužni da budu pravični, kao i u odnosu na oštećene, u odnosu na koje su dužni da osiguraju da su njihova prava u potpunosti zaštićena. S tim u vezi, i ne dovodeći u pitanje poštovanje načela jednakosti oružja, tužilac se ne može smatrati jednakim u odnosu na druge strane (Deklaracija, stav 2). Tužioci bi trebali da uzmu u obzir stavove i interese okrivljenih, kao i da preduzmu ili promovišu mjere kako bi osigurali da su okrivljeni obaviješteni o svojim pravima i o toku postupka. Tužioci ne bi trebali da preduzimaju ili da nastave sa krivičnim gonjenjem kada se na osnovu sprovedene nepristrasne istrage i na osnovu raspoloživih dokaza dokaže da je krivična prijava neosnovana.

d. Postojeći međunarodni instrumenti

13. Nekoliko tekstova Savjeta Evrope, kao i sudska praksa Suda se direktno ili indirektno bave temama vezanim za odnos između sudija i tužilaca.
14. Prije svega, Sud dodjeljuje zadatke sudijama isključivo u njihovom svojstvu čuvara prava i sloboda – vidi posebno članove 5 (pravo na slobodu i sigurnost) i 6 (pravo na pravično suđenje) – ali takođe dodjeljuje zadatke državnim tužiocima (kao rezultat člana 5 stavova 1a i 3 i 6).
15. Sud, čiji je jedan od zadataka da tumači Konvenciju, je donio nekoliko odluka o pitanjima koja se tiču odnosa između sudija i državnih 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 obezbijedi da nepostoji politički pritisak na sud ili tužilačke organe (presuda od 12. februara 2008. godine, u predmetu *Guja protiv Moldavije*, §§ 85-91), potrebom da se obezbijedi zaštita sudija i državnih tužilaca u kontekstu slobode izražavanja (presuda od 8. januara 2008. godine, u predmetu *Saigili i drugi protiv Turske*, §§ 34-40), pro-

cesnim obavezama sudova i državnih tužilaštava da sprovede istragu, krivično gonjenje i kažnjavanje u vezi sa kršenjem ljudskih prava (presuda od 15. maja 2007. godine, u predmetu *Ramsahai i ostali protiv Holandije*, §§ 321-357) i na kraju doprinosom tužilačkih organa standardizaciji sudske prakse (presuda od 10. juna 2008. godine, u predmetu *Martins de Castro i Alves Correia de Kastro protiv Portugalije*, §§ 51-66).

17. U oblasti krivičnog postupka, Sud je preispitao status i ovlašćenja državnog tužilaštva i uslove iz člana 5 stav 3 Konvencije (u odnosu na službenike koji „imaju zakonom propisana sudska ovlašćenja“) u kontekstu raznih činjeničnih situacija (pogledati, 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 preispitao status, 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 na osnovu odobrenja vrhovnih sudova (presuda od 30. oktobra 1991. godine, u predmetu *Borges 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 tekstovi koje je pripremio Savjet Evrope:
 - Preporuka Rec(94)12 Komiteta ministara o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, koja prepoznaje veze između sudija i državnih 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 su izričito naglašeni odnosi između sudija i tužilaca, kao i opšta načela koja su od ključnog značaja u osiguranju da navedeni odnosi doprinose postizanju nedvosmislenog i ispravnog izvršavanja zadataka sudija i državnih tužilaca. Ova preporuka

posebno naglašava obavezu države da „preduzme odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo da je pravni status, ovlašćenja i procesna uloga državnih tužilaca propisan zakonom na način kojim se isključuje postojanje legitimne sumnje u nezavisnost i nepristrasnost sudija“.

- Preporuka Rec(87)18 Komiteta ministara o pojednostavljenju krivične pravde, koja pruža različite primjere zadataka za koje su prethodno bile isključivo nadležne sudije i koje su trenutno povjerene državnom tužilaštvu (čiji se osnovni zadatak i dalje sastoji u preduzimanju i sprovođenju krivičnog gonjenja). Ovi novi zadaci generišu dodatne uslove u pogledu organizacije državnog tužilaštva i izbora lica koja će preduzeti obavljanje navedenih funkcija.

II STATUS SUDIJA I DRŽAVNIH TUŽILACA

a. Garancije za internu i eksternu nezavisnost sudija i državnih 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 cjelini. Stoga postoje različita mišljenja po pitanju institucionalne i funkcionalne nezavisnosti (Deklaracija, stav 3).
21. Pravosuđe se zasniva na načelu nezavisnosti u odnosu na svako drugo ovlašćenje i u odnosu na uputstva koja dolaze iz bilo kojeg izvora, kao i na odsustvo unutrašnje hijerarhije. Uloga načela nezavisnosti se ogleda u tome da sudije ispravno presuđuju u postupcima koje pokreću državno tužilaštvo ili druge stranke u postupku. Navedeno podrazumijeva odsustvo svih nepoželjnih uticaja od strane državnog 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 CCJE.
23. Funkcija suđenja podrazumijeva 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 vlasti⁶⁸. Navedeno u suštini ne predstavlja misiju državnih tužilaca, koji su odgovorni za pokretanje ili nastavak krivičnog postupka.

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

24. CCJE i CCPE upućuju na dosljednu 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 prepoznao 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).
25. U nekim državama članicama, državni tužioci su ovlašćeni da donose obavezujuće odluke u određenim situacijama u cilju zaštite određenog interesa, a koje nisu vezane za preduzimannje krivičnog gonjenja. CCJE i CCPE smatraju da svako dodjeljivanje pravosudnih funkcija tužiocima treba da bude ograničeno na krivična djela za koje su predviđene 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 prava optuženog na odluku u slučaju koji se vodi pred nezavisnim i nepristrasnim organima koji vrše sudsku funkciju. Ni pod kojim okolnostima, takva ovlašćenja ne smiju omogućiti državnim tužiocima da donose konačne odluke kojima se ograničavaju individualne slobode i sprovodi lišavanje slobode bez prava na žalbu sudiji ili Sudu (Deklaracija, stav 7).
26. Državno 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 neprimjereno utiče na određenu odluku državnih tužilaca u vezi sa pojedinačnim slučajevima, u pogledu definisanja kako bi trebalo sprovesti krivično gonjenje u pojedinim slučajevima, kao ni kroz primoravanje državnih tužilaca da mijenjaju svoje odluke (Deklaracija, stavovi 8 i 9).
27. Nezavisnost državnih 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 cjelishodno i da će ostvariti sve prednosti pravosudne nezavisnosti (Deklaracija, stavovi 3 i 8). Samim tim, nasuprot nezavisnosti koja se garantuje sudijama, nezavisnost državnih tužilaca ne predstavlja isključivo pravo ili privilegiju prenesenu u interesu tužilaca, već predstavlja garanciju 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 po-

stoji u svakoj zemlji, u zavisnosti od pozicija koju državni tužilac zauzima u institucionalnom sistemu i u krivičnom postupku.

29. Nevezano za status državnih tužilaca, oni moraju uživati potpunu funkcionalnu nezavisnost u vršenju svojih funkcija u pravosudnom sistemu, bez obzira da li se radi o krivičnopravnoj materiji ili ne. Bez obzira na činjenicu postojanja hijerarhije i hijerarhijskih ovlašćenja, u cilju osiguranja tužilačke odgovornosti i sprečavanja pokretanja postupka na proizvoljan ili nekonzistentan način, državni tužioci moraju da obezbijede jasne i transparentne smjernice u pogledu izvršavanja njihovih tužilačkih ovlašćenja (Deklaracija, stav 9).
30. U tom smislu, CCJE i CCPE žele da podsjetu na Preporuku (2000)19 koja prepoznaje da, u cilju promovisanja jednakosti, dosljednosti i efikasnosti u aktivnosti državnog tužilaštva, države treba da nastoje da definišu opšte principe i kriterijume koji bi poslužili kao referenca u odnosu na odluke koje donose tužioci 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 smjernicama i kriterijumima (Deklaracija, stav 9)⁶⁹.
32. Svaka odluka, bilo da se odnosi na preduzimanje ili ne preduzimanje krivičnog gonjenja, mora biti pravno utemeljena. Svaka kontrola odluke tužioca koja se sprovodi u skladu sa zakonom a koja se tiče preduzimanja ili ne preduzimanja krivičnog gonjenja treba da se sprovede na nepristrasan i objektivčan način, bez obzira da li se sprovodi u okviru samog tužilaštva ili od strane nezavisnog pravosudnog organa. Interese oštećenog, kao i pravne interese drugih lica, treba uvijek uzeti u obzir. (Deklaracija, stav 9).
33. Komplementarna priroda funkcija sudija i tužilaca znači da su i sudije i tužioci svjesni da nepristrasna odluka zahtjeva jednakost dostupnih pravnih mehanizama državnog tužilaštva i odbrane, kao i da državni tužioci moraju u svakom trenutku biti iskreni, objektivni i nepristrasni. Sudije i tužioci moraju u svakom trenutku, poštovati integritet osumnjičenih, optuženih i oštećenih lica, kao i prava na odbranu (Deklaracija, stavovi 2 i 6).
34. Nezavisnost sudija i tužilaca je neodvojiva od vladavine prava. Sudije i tužioci djeluju u opštem interesu, u ime društva i građana koji žele da se njihova prava i slobode garantuju u svim aspektima. Oni intervenišu u oblastima u kojima najosjetljivija ljudska prava (individualna sloboda, privatnost, zaštita

69 Takođe vidjeti CCPE Mišljenje br. 3 (2008) o ulozi državnog tužioca van okvira krivičnog prava

imovine, itd.) zaslužuju najveću zaštitu. Tužioci moraju osigurati da su dokazi prikupljeni, da je postupak pokrenut i da se isti sprovodi u skladu sa zakonom. Pri tome, oni moraju da poštuju principe utvrđene Evropskom konvencijom i drugim međunarodnim pravnim instrumentima, naročito u dijelu koji se odnosi na poštovanje pretpostavke nevinosti, prava na odbranu i pravičnost suđenja. Sudije moraju osigurati poštovanje navedenih principa u sudskom postupku.

35. Dok je državnim tužiocima dozvoljeno da se obraćaju sudiji za preduzimanje određenih radnji, dostavljaju podneske koji su propisani zakonom, upoznaju sudije sa činjenicama do kojih su došli u skladu sa zakonom, oni se ni na koji način ne smiju miješati u postupak donošenja odluka sudija i dužni su da se pridržavaju istih. Tužilac se ne može suprotstaviti izvršenju sudskih odluka, može isključivo reagovati dostavljanjem podnesaka propisanim zakonom (Deklaracija, stavovi 4 i 5).
36. Radnje i ponašanja državnog tužioca i sudije ne treba da ostavljaju nikakvu sumnju u njihovu objektivnost i nepristrasnost. Sudije i tužioci moraju biti funkcionalno i međusobno nezavisni. U očima stranaka u postupku i društva u cjelini, ne smije ni u naznakama postojati sumnja u to da je došlo do prećutnog dogovora između sudija i tužilaca ili da postoji neslaganje ili konfuzija između dvije funkcije.
37. Poštovanje navedenih načela podrazumijeva da se status tužilaca mora garantovati zakonom na najvišem mogućem nivou, na način koji je analogan statusu sudija. Blizina i komplementarna priroda misija sudija i tužilaca stvara slične zahtjeve i garancije u pogledu njihovog statusa i uslova službe, konkretno u vezi imenovanja, obuke, napredovanja, discipline, upućivanja (koji će se izvršiti samo u skladu sa zakonom ili na osnovu njihovog pristanka) naknada, prestanka funkcije i slobode u stvaranju profesionalnih udruženja (Deklaracija, stav 8).
38. Sudije i tužioci treba da, u skladu sa važećim nacionalnim sistemom, budu direktno povezani sa administracijom i menadžmentom u okviru njihovih institucija. S tim u vezi, neophodno je staviti na raspolaganje sudijama i tužiocima dovoljno finansijskih sredstava, kao i infrastrukturu i adekvatne ljudske i materijalne resurse i iste treba koristiti i upravljati unutar njihove nadležnosti (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 njihovih funkcija, koje su svjesno prihvatili, sudije i tužioci su konstantno izloženi javnoj kritici i moraju se, u skladu sa zakonom, uzdržati od javnog iznošenja činjenica o predmetima u kojima postupaju. Budući da predstavljaju glavne učesnike u pravosudnom sistemu, oni u svakom trenutku moraju časno i dostojanstveno da obavljaju svoju profesiju, kao i da se u svim situacijama ponašaju na način dostojan njihove funkcije.⁷⁰ (Deklaracija, stav 11).
40. Sudije i tužioci treba da se uzdrže od bilo kakvih radnji i ponašanja koja bi mogla da umanje povjerenje u njihovu nezavisnost i nepristrasnost. Oni bi trebalo da razmotre predmet koji im je dodijeljen u rad sa dužnom pažnjom i u razumnom roku, objektivno i nepristrasno.
41. Državni tužioci treba da se uzdrže od davanja komentara i izjava u javnosti putem medija, a koje bi mogle da stvore utisak da se stvara direktan ili indirektan pritisak na sud kako bi donio određenu odluku, ili koje mogu ugroziti pravičnost postupka.
42. Sudije i tužioci treba da se upoznaju sa etičkim standardima koji regulišu međusobne funkcije, čime će poboljšati međusobno razumijevanje i poštovanje zajedničkih zadataka, istovremeno povećavajući izgleda za postizanje harmonične saradnje.

c. Obuka sudija i javnih tužilaca

43. Najviši nivo profesionalnih vještina predstavlja preduslov za povjerenje javnosti u sudije i državne tužioce, na osnovu čega oni uglavnom baziraju svoju legitimnost i ulogu. Adekvatno stručno usavršavanje ima ključnu ulogu u procesu rada, jer omogućava poboljšanje učinka sudija i tužilaca, i na taj način poboljšava kvalitet pravosudnog sistema u cjelini (Deklaracija, stav 10).
44. Obuka za sudije i tužioce ne podrazumijeva isključivo sticanje profesionalnih sposobnosti za početak rada u struci, već i kontinuiranu obuku tokom profe-

70 Za sudije vidjeti npr. CCJE 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 savjet Međunarodnog udruženja sudija 17. Novembra 1999. Godine u Tajpeju (Tajvan). Za tužioce, pored Smjernica UN-a o ulozi tužilaca (1990), pogledajte Evropske smjernice o etici i ponašanju javnih tužilaca (Smjernice iz Budimpešte), koje su usvojili Evropski tužioci 31. maja 2005. godine na konferenciji u Budimpešti.

sionalne 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 adekvatnog sprovođenja pravde, neophodna je kontinuirana obuka kako bi se održao visok stepen profesionalnih kvaliteta i sveobuhvatnosti znanja, što nije samo pravo nego i dužnost sudija i državnih tužilaca (Deklaracija, stav 10).

45. U državama u kojima je to moguće, zajednička obuka za sudije, državne tužioce i advokate o temama od zajedničkog interesa može doprinijeti postizanju najkvalitetnijeg pravosudnog sistema. Zajednička obuka treba da omogućiti stvaranje osnove za zajedničku pravnu kulturu (Deklaracija, stav 10).
46. Različiti pravni sistemi u Evropi obezbjeđuju obuku za sudije i tužioce prema različitim modelima. Neke zemlje su uspostavile akademiju, nacionalnu školu ili drugu vrstu specijalizovane institucije; dok su druge zemlje ovu nadležnost prenijele na određene organe. Treba organizovati međunarodne kurseve 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 nezavisnost⁷¹.
47. S tim u vezi, veliki značaj se pridaje direktnom doprinosu sudija i tužilaca u edukaciji, jer im se time daje mogućnost da daju svoje mišljenje stečeno na osnovu profesionalnog iskustva. Obuka ne bi isključivo trebalo da se odnosi na zakon 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 mišljenja advokata i lica sa akademskim zvanjima kako bi se izbjegao usko orjentisani pristup. Na kraju, kvalitet i efikasnost edukacije treba ocjenjivati na redovnoj osnovi i na objektivnan način.

III. Uloge i funkcije sudija i javnih tužilaca u prekrivičnom postupku

48. U prekrivičnoj fazi postupka, sudija samostalno ili zajedno sa tužiocem, kontroliše zakonitost istražnih radnji, posebno kada one utiču na osnovna prava (odluke o hapšenju, pritvoru, oduzimanju, sprovođenje specijalnih istražnih tehnika, itd.)

⁷¹ Vidi CCJE Mišljenje br. 4 (2003) o odgovarajućoj inicijalnoj i kontinuiranoj edukaciji sudija na nacionalnom i evropskom nivou i CCJE Mišljenje br. 10 (2007) o Sudskom savjetu u službi društva, stavovi 65-72.

49. Kao opšte pravilo, državni 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 da odustanu od krivičnog gonjenja.
50. Preporuka Rec(2000)19 uređuje da kada se policija nalazi pod nadležnostima državnog tužilaštva ili kada je sprovođenje policijskih radnji u nadležnosti državnog tužioca, država treba da preduzme efikasne mjere kojima bi garantovala ovlašćenje državnog tužioca da obezbijedi uputstva, izvrši procjenu 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 tužilac vodi istragu koji ima pravosudna ovlašćenja, neophodno je da sudija ili sud prati preduzimanje bilo kakvih mjera koje mogu da uključe mogućnost kršenja sloboda u pogledu pritvora.

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

52. U nekim državama, državni tužioci kroz sprovođenje svojih nadležnosti mogu uticati na protok predmeta ka sudu primjenom diskrecionog ovlašćenja u odlučivanju koji slučajevi će biti procesuirani, 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, poput posredovanje, itd), što doprinosi smanjenju opterećenja pravosudnog sistema i određivanje prioriteta tužilaštva.
53. Navedena ovlašćenja državnog tužilaštva, koja odražavaju modernizaciju, socijalizaciju, humanizaciju i racionalizaciju administracije krivičnog prava su korisna za smanjenje opterećenosti sudova. S druge strane, ukoliko su tužioci ovlašćeni da odlučuju da li će pokretati postupak pred sudom, javlja se potreba za izbjegavanjem proizvoljnih radnji, diskriminacija ili eventualnih nezakonitih pritisaka političke vlasti, kao i potreba da se zaštite prava oštećenih. Takođe je neophodno omogućiti svakom licu kojem je povrijeđeno određeno pravo, posebno oštećenima da zahtijevaju preispitivanje odluke tužioca za nepokretanje krivičnog postupka. Jedna od mogućih opcija je da se dozvoli oštećenom da se direktno obrati sudu u vezi sa predmetom.
54. Stoga, u zemljama u kojima postoji sistem diskrecionog krivičnog gonjenja, tužilac treba da razmotri da li da preduzima krivično gonjenje ili ne, uzimajući

u obzir sve opšte smjernice ili kriterijume koji su usvojeni u cilju postizanja konzistentnosti u odlukama tužilaštva.

55. Nepristrasnost tužilaca u toku postupka treba shvatiti na sledeći način: oni treba da djeluju na pravičan i objektivian način, kako bi osigurali da sud raspolaže svim relevantnim podacima i pravnom argumentacijom, i posebno, kako bi osigurali da su objelodanjeni dokazi koji idu u prilog optuženom; da uzmu u obzir položaj okrivljenog i oštećenog; provjere 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 neosnovanost krivične prijave.
57. U suštini, tokom postupka sudije i tužioci sprovode svoje funkcije u cilju sprovođenja pravičnog krivičnog postupka. Sudija prati zakonitost prikupljenih dokaza od strane državnih tužilaca ili istražitelja i može osloboditi optuženog ukoliko nema dovoljno dokaza ili ukoliko su isti pribavljeni na nezakonit način. Državni tužioci takođe mogu imati pravo da podnesu žalbu na odluku suda.

c. Prava odbrane u svim fazama postupka

58. Sudije se moraju pridržavati pravila krivičnog postupka uz puno poštovanje prava na odbranu (pružajući mogućnost okrivljenima da ostvare svoja prava, obavještanje optuženih o svim tačkama optužnice koja im je stavljena na teret, itd.), prava oštećenih u postupku, načela pravičnog suđenja i jednakog tretmana tuženog i tužioca i prava na javnost suđenja, na način kojim se garantuje pravično suđenje u svim predmetima⁷² (Deklaracija, stavovi 1, 2, 6 i 9).
59. Optužnica ima ključnu ulogu u krivičnom postupku: od trenutka podizanja optužnice, optuženi se formalno pismenim putem obavještavaju o činjeničnom i pravnom osnovu djela 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 propisuje član 6 stav 1 Evropske konvencije, podrazumijeva da optuženi moraju imati pravo da ospore dokaze koji su protiv njih prikupljeni, kao i pravni osnov optužnice.

⁷² Vidi Mišljenje br. 8 (2006) CCJE o ulozi sudija u zaštiti vladavine prava i ljudskih prava u kontekstu terorizma

60. U zemljama u kojima državni tužioci prate sprovođenje istrage, oni su također 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 djelo, bilo blagovremeno i detaljno obaviješteno na njegovom 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 raspolaganju 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, ukoliko je potrebno prevodiocu, a može da zahtijeva preduzimanje radnji neophodnih za utvrđivanje istine.
63. Kada se pokrene postupak, ovlašćenja sudije i tužioca variraju u zavisnosti od njihove uloge tokom suđenja. 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 je objektivno isprave.

IV. Odnosi sudija i državnih 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 sistema⁷³. Navedeni zadaci i funkcije se između ostalog mogu odnositi na građansko, upravno, privredno, socijalno pravo, izborno i radno zakonodavstvo, kao i zakon o zaštiti životne sredine, socijalnim pravima ugroženih grupa, kao što su maloljetnici, osobe sa invaliditetom i osobe sa veoma niskim primanjima. Uloga tužilaca ne bi trebalo da im omogući ostvarivanje pretjeranog uticaja na konačan postupak odlučivanja sudija (Deklaracija, stav 13).

⁷³ Vidjeti CCPE Mišljenje br. 3 (2008) o ulozi državnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema

65. Vrijedno je takođe spomenuti ulogu koju državni tužioci imaju u pojedinim zemljama pred Vrhovnim sudom. Ova uloga se može uporediti sa ulogom nezavisnog advokata pred Evropskim sudom pravde. Pred ovim tijelima, nezavisni advokat (ili ekvivalentno) nije strana u postupku i ne predstavlja državu. Oni je nezavisan organ koji donosi zaključke, u svakom predmetu ili isključivo u predmetima od posebnog interesa, kako bi sudu razjasnio sve zakonodavne aspekte o kojima sud odlučuje, sa ciljem da se obezbijedi pravilna primjena zakona.
66. U skladu sa vladavinom prava u demokratskom društvu, cjelokupne nadležnosti državnih tužilaca, kao i postupci ostvarivanja ovih nadležnosti treba da budu precizno utvrđeni zakonom. Kada tužioci djeluju van okvira krivično-pravnog sistema, oni treba da poštuju isključivu nadležnost sudije ili suda i da uzmu u obzir razvijena načela u konkretnoj sudskoj praksi Suda, i to:
- I. Učešće tužilaštva u sudskom postupku ne bi trebalo da utiče na nezavisnost sudova;
 - II. Princip podjele 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;
 - III. Ne dovodeći u pitanje njihovo isključivo pravo da zastupaju javni interes, tužioci bi trebalo da uživaju ista prava i obaveze kao i bilo koja druga strana u postupku i ne treba da uživaju privilegovan položaj u sudskom postupku (načelo pravičnog suđenja i jednakost oružja);
 - IV. Radnje tužilaštva u ime društva da brane javni interes i prava pojedinaca neće povrijediti princip obavezujuće primjene pravosnažnih sudskih odluka (res judicata) uz neke izuzetke ustanovljene u skladu sa međunarodnim obavezama, uključujući i sudsku praksu Suda.
- Ostali principi navedeni u Deklaraciji primjenjuju se na sve funkcije državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema, primjenom pravila mutatis mutandis (Deklaracija, stav 13).

V. Sudije, državni tužioci i mediji (Deklaracija, stav 11)

67. Mediji imaju ključnu ulogu u demokratskom društvu u cjelini, a posebno u pogledu pravosudnog sistema. Percepcija društva o kvalitetu pravosudnog sistema je pod velikim uticajem medija koji izvještavaju o načinu funkcionisanja 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 sudova i državnih tužilaštava za obezbjeđivanjem objektivnih informacija u medijima.
69. U demokratskom društvu je od fundamentalnog značaja da sudovi podstaknu povjerenje javnosti⁷⁴. Javni karakter postupka je jedan od bitnih sredstava kojima se može održati povjerenje u sudove.
70. U okviru Savjeta 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 CCJE o pravosuđu i društvu (2005).
71. Imajući u vidu pravo javnosti da dobija informacije od opšteg interesa, novinari treba obezbijediti neophodne informacije kako bi mogli da izvještavaju i komentarišu o samom funkcionisanju pravosudnog sistema, poštujući pri tom obavezu sudija i tužilaca da ne komentarišu postupke u kojima postupaju, uzimajući u obzir ograničenja utvrđena nacionalnim zakonodavstvom i u skladu sa sudskom praksom Suda.
72. Mediji, kao i sudije i državni tužioci, su dužni da poštuju osnovna načela kao što je pretpostavka nevinosti⁷⁵, pravo na pravično suđenje, pravo na privatni život lica u postupku, takođe, postoji potreba izbjegavanja povreda načela i postojanje nepristrasnosti sudija i državnih tužilaca uključenih u predmet.
73. Izvještavanje medija o predmetima koji su u fazi istrage ili o kojima se sudi, može izazvati smetnje i proizvesti neodgovarajući uticaj i pritisak na sudije, porotnike i državne tužioce koji postupaju u određenom predmetu. Dobre profesionalne vještine, visoki etički standard i jaka samokontrola protiv davanja preuranjenih komentara u vezi sa predmetima za koje je suđenje u toku, smatra se neophodnim za sudije i državne tužioce kako bi se izborili sa ovim izazovom.
74. Osobe zadužene za odnose sa medijima, npr. službenici za informisanje javnosti 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 koji postupaju u konkretnim slučajevima.

⁷⁴ U pogledu ovog pitanja pogledati Evropski sud za ljudska prava, u predmetu Olujić protiv Hrvatske, (Prijava br. 22330/05).

⁷⁵ Između ostalog pogledati: Načelo i dodatak Preporuke Rec(2003)13 i odgovarajuće Obrazloženje.

75. Sudije i tužioci treba da međusobno poštuju svoje specifične uloge u pravosudnom sistemu. Sudije i tužioci treba da osmisle smjernice ili kodeks dobre prakse za odnose sa medijima⁷⁶. 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 izbjegavanja izjava koje mogu navesti javnost da posumnja u nepristrasnost sudija⁷⁷, i u cilju izbjegavanja povrede pretpostavke nevinosti. U svakom slučaju, sudije treba da komuniciraju prvenstveno kroz svoje odluke; diskrecija i izbor riječi su važni kada sudije daju izjave za medije o predmetima koji su u toku ili za koje još uvijek nije donesena odluka u skladu sa zakonom⁷⁸. Državni tužioci treba da budu oprezni kada komentarišu procedure sprovedene od strane sudije, ili kada komentarišu donesenu presudu navodeći svoje neslaganje u vezi sa istom, kao i da će se na istu žaliti, ukoliko to bude potrebno.

VI. Sudije, tužioci i međunarodna saradnja (Deklaracija, stav 12)

76. U cilju obezbjeđivanja efikasne zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, važno je napomenuti potrebu za efikasnom međunarodnom saradnjom posebno između država članica Savjeta Evrope, i to na osnovu vrijednosti sadržanih u relevantnim međunarodnim instrumentima, a posebno Evropskoj konvenciji. Međunarodna saradnja mora biti izgrađena na uzajamnom povjerenju. Informacije prikupljene kroz međunarodnu saradnju koje se koriste u sudskim postupcima moraju biti transparentne u svom sadržaju i porijeklu, i moraju biti dostupne sudijama, državnim tužiocima i strankama. Neophodno je spriječiti da se međunarodna pravosudna saradnja sprovodi bez adekvatnog pravosudnog nadzora i adekvatnog razmatranja, naročito, u pogledu prava odbrane i zaštite ličnih podataka.

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

77 Vidjeti CCJE Mišljenje br. 3 o etici i odgovornosti sudija, stav 40 (2003)

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

Strazbur, 20. oktobar 2010.

CCPE(2010)1

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

Mišljenje br. 5 (2010) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca „Državno tužilaštvo i maloljetničko pravosuđe – Jerevanska deklaracija“

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

JEREVANSKA DEKLARACIJA

Uvod

1. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) je osnovano 13. jula 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju izrade mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unaprjeđenja djelotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi državnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.
2. Za 2010. godinu, Komitet ministara je pozvao CCPE⁷⁹, da u kontekstu Rezolucije br. 2 o pravosuđu po mjeri djeteta⁸⁰, usvoji Mišljenje o „načelima javne politike za maloljetničko pravosuđe“ i da ispita, između ostalog, položaj koji maloljetnici imaju prije, tokom i nakon sudskog postupka, način na koji se trebaju uzeti u obzir interesi maloljetnika tokom takvog postupka, kao i napredak u pogledu metoda koje nadležni organi koriste kako bi informisali maloljetnike o njihovim pravima i pristupu pravdi, uključujući i pristup Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu.

⁷⁹ Pogledati Opis zadataka CCPE-a za 2009-2010. godinu (1044. sjednica zamjenika ministara, 10. decembar 2008. godine)

⁸⁰ Konvencija usvojena na XXVIII konferenciji evropskih ministara pravde (Lanzarote, Španija, oktobar 2007. godine)

3. Državni tužioci su državni organi koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primjenu zakona u slučajevima kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija. Pri tome, tužioci uzimaju u obzir kako prava pojedinca, tako i potrebnu djelotvornost 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 smjernice kojima treba da se rukovode svi tužioci koji su uključeni u rad sa maloljetnicima. Ovo Mišljenje treba da obezbijedi da u svim postupcima koji se odnose na maloljetnike, a u koje su uključeni državni tužioci, budu primijenjena određena osnovna načela, uz dužno poštovanje nivoa zrelosti, ranjivosti i mentalne sposobnosti maloljetnika, bilo da se radi o maloljetniku koji je prekršio zakon ili ima status oštećenog ili svjedoka. Pomenuta načela se primjenjuju u svim fazama postupka, što znači prije početka suđenja, tokom postupka, u toku izvršenja odluke, kao i tokom izvršenja odluka koje se tiču maloljetnika.
5. U predmetima koji se odnose na maloljetnike, tužioci moraju da obrate posebnu pažnju na uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže između, s jedne strane interesa društva i ciljeva pravde, a s druge strane interesa, potreba i ranjivosti maloljetnika.
6. U državama u kojima tužioci imaju nadležnosti izvan područja krivičnog prava (na primjer, u porodičnom pravu, pravu koji se odnosi na starateljstvo i upravnom pravu), oni moraju uvijek da promovišu osnovna prava i slobode, a posebno načela koja se tiču posebne zaštite maloljetnika, kao što je izloženo u ovom Mišljenju.
7. Načela sadržana u ovom Mišljenju se primjenjuju kada je to u skladu sa nadležnostima tužilaca i pozitivno-pravnim propisima.
8. Načela izložena u ovom Mišljenju u odnosu na maloljetnike se mogu takođe primijenjivati i na mlađa punoljetna lica.
9. Pored naprijed navedenog, CCPE izražava želju da države članice preduzmu odgovarajuće mjere borbe protiv drugih socio-ekonomskih uzroka koji mogu dovesti do maloljetničke delinkvencije (na primjer, beskućništvo, nezaposlenost, nedostatak obrazovanja).

Referentna akta

10. CCPE je pripremio ovo Mišljenje na osnovu odgovora 37 država članica na upitnik koji se posebno odnosio na ovu temu⁸¹.

⁸¹ Pogledati dokument CCPE-GT (2010)1REV6

11. Ovo Mišljenje se zasniva na univerzalnim⁸² i regionalnim⁸³ pravnim aktima, uključujući sudsku praksu Suda u ovom pogledu⁸⁴.
12. CCPE je takođe uzeo u obzir i rad i zaključke VII konferencije vrhovnih državnih tužilaca Evrope (Moskva, 2006.)⁸⁵ o „ulozi državnih tužilaca u zaštiti pojedinaca“ kao i Mišljenje broj 2 CCPE o alternativama krivičnom gonjenju, Mišljenje broj 3 CCPE - o ulozi tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema i Mišljenje broj 4 CCPE o odnosima između sudija i državnih tužilaca u demokratskom društvu⁸⁶.

82 Vidjeti posebno dokumente Ujedinjenih nacija, uključujući Konvenciju UN-a o pravima djeteta (20. novembar 1989.); Minimalna pravila Ujedinjenih nacija za maloljetničko pravosuđe („Pekinška pravila“, 29. novembar 1985.); Smjernice Ujedinjenih nacija o prevenciji maloljetničke delinkvencije („Rijadske smjernice“, 14. decembar 1990.); Pravila Ujedinjenih nacija o zaštiti maloljetnika lišenih slobode („Havanska pravila“, 14. decembar 1990). Vidjeti takođe Opšti komentar Ujedinjenih nacija br. 10 Komiteta o pravima djeteta u vezi sa pravima djeteta u maloljetničkom pravosuđu (CRC/C/GC/10, 2007) i Pravila o procedurama i evidencijama međunarodnog krivičnog suda (9. septembar 2002.), a posebno pravila 67 („Svjedočenje uživo putem sredstava audio-vizuelne tehnologije“), 68 („Prethodno zabilježeno svjedočenje“, 87 („Zaštitne mjere“) i 88 („Posebne mjere“).

83 Vidjeti posebno dokumente Ujedinjenih nacija, uključujući Konvenciju UN-a o pravima djeteta (20. novembar 1989.); Minimalna pravila Ujedinjenih nacija za maloljetničko pravosuđe („Pekinška pravila“, 29. novembar 1985.); Smjernice Ujedinjenih nacija o prevenciji maloljetničke delinkvencije („Rijadske smjernice“, 14. decembar 1990.); Pravila Ujedinjenih nacija o zaštiti maloljetnika lišenih slobode („Havanska pravila“, 14. decembar 1990). Vidjeti takođe Opšti komentar Ujedinjenih nacija br. 10 Komiteta o pravima djeteta u vezi sa pravima djeteta u maloljetničkom pravosuđu (CRC/C/GC/10, 2007) i Pravila o procedurama i evidencijama međunarodnog krivičnog suda (9. septembar 2002.), a posebno pravila 67 („Svjedočenje uživo putem sredstava audio-vizuelne tehnologije“), 68 („Prethodno zabilježeno svjedočenje“, 87 („Zaštitne mjere“) i 88 („Posebne mjere“).

84 Vidjeti 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); (zahtjev za upućivanje Velikom vijeću); Salduz protiv Turske (27. novembar 2008, broj 36391/02).

85 Vidjeti VII sjednicu Konferencije vrhovnih državnih tužilaca Evrope (Moskva, 5. i 6. jul 2006. godine) organizovanu od strane Savjeta Evrope u saradnji sa Vrhovnim državnim tužilaštvom Ruske Federacije.

86 Vidjeti takođe sažetu analizu odgovora datih na upitnik koji se odnosi na postupanje sa maloljetnim učiniocima (dokument PC-CP(2009) 04final) i nacrt Smjernica Komiteta ministara Savjeta Evrope, koji je pripremila grupa eksperata Evropske komisije za pravnu saradnju (dokument CJ-S-H(2011)9).

Definicije

13. U svrhe ovog Mišljenja, CCPE upućuje na definicije sadržane u stavu 21 Preporuke (2008)11 o evropskim pravilima za maloljetne učinioce prema kojima se primjenjuju sankcije ili mjere i tačku I Preporuke Rec(2003)20 o novim načinima rada u maloljetničkoj delinkvenciji i ulozi maloljetničkog pravosuđa:
- I. „Maloljetnik/maloljetno lice“ podrazumijeva lice mlađe od 18 godina;
 - II. „Maloljetni učinilac“ podrazumijeva lice mlađe od 18 godina, koje se tereći da je počinilo ili je počinilo protivpravno djelo;
 - III. „Protivpravno djelo“ 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 maloljetničkog pravosuđa

14. Maloljetničkom pravosuđu treba da se posveti posebna pažnja od strane svih sudskih, policijskih i socijalnih aktera zbog ranjivosti kategorije lice na koje je isto usmjereno. U svim pravosudnim sistemima, tužioci treba da razmotre nivo zrelosti maloljetnika, mogućnosti ublažavanja njegove/njene odgovornosti zbog maloljetstva i da obrate posebnu pažnju na njegova/njena prava.
15. Gdje je to primjereno, treba razmotriti sljedeće mjere:
- vizuelno ili audio snimanje davanja iskaza od strane maloljetnika, ispitivanje maloljetnika uz pomoć dječjih psihologa, pedagoga, socijalnih radnika ili drugih stručnjaka;
 - saslušavanje maloljetnika obavljati, kada je moguće, u prisustvu nosioca roditeljske odgovornosti ili drugog lica bliskog maloljetniku ili predstavnika socijalne službe;
 - prostorije za ispitivanje posebno prilagođene djeci (broj razgovora sa maloljetnim oštećenim treba svesti na što je moguće manji broj);
 - razgovor se mora voditi na način koji preduprijeđuje sekundarnu viktimizaciju.
16. Tužioci treba da nastoje da promovišu mjere koje imaju za cilj da preduprije kršenje zakona od strane maloljetnika za koje, zbog njihove ranjivosti, postoje veliki izgledi da će izvršiti protivpravna djela. Roditelje treba konsultovati i uključiti u sprovođenje ovih mjera.

17. Sankcije treba da uzmu u obzir obrazovanje, obuku, lično okruženje i ličnost maloljetnika, a ne samo da predstavljaju kažnjavanje za krivična djela ili nezakonita pogrešna ponašanja. Mjere koje ograničavaju slobodu maloljetnika treba posebno propisati zakonom i ograničiti strogim zahtjevima potrebnim radi zaštite društva.
18. U skladu sa svojim nadležnostima, tužilac treba da nastoji da svaki kontakt maloljetnika, bilo kao učinioca, oštećenog ili svjedoka, sa pravosudnim sistemom bude predmet posebne pažnje, kako bi se omogućilo da on/ona dobije sve potrebne informacije, na način razumljiv za njegovo/njeno godište, a koje se odnose na vođenje postupka, ulogu pravosudnih aktera, kao i preduzete mjere.
19. Tužioci treba da imaju na raspolaganju potrebna i odgovarajuća sredstva za vršenje svojih nadležnosti, odnosno takva sredstva treba da budu dodijeljena drugim nadležnim službama za maloljetnike. 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 maloljetničke delinkvencije.
20. U krivičnoj istrazi ili gonjenju i drugim postupcima u koje su uključeni maloljetnici, tužioci treba da obrate posebnu pažnju na vremensko trajanje postupka, kao i da se potrudе da se takvi predmeti posmatraju kao prioritet i da se sprovode bez ikakvog nepotrebnog odlaganja. Dugotrajan postupak može pogoršati negativan uticaj izvršenog djela i može ometati odgovarajuću rehabilitaciju, kako maloljetnog učinioca, tako i maloljetnog oštećenog.
21. Tužioci treba da budu svjesni da, u skladu sa međunarodnim standardima, djeca lišena slobode moraju, po pravilu, biti odvojena od odraslih, a takođe imaju pravo da održavaju kontakt sa svojom porodicom⁸⁷.
22. Interes društva zahtijeva da se medijima obezbijede potrebne informacije o funkcionisanju pravosudnog sistema⁸⁸. Međutim, izlaganje medijima može biti naročito štetno za maloljetnike uključene u krivične istrage ili druge postupke. Stoga tužioci moraju biti posebno svjesni svoje odgovornosti da ne otkrivaju bilo kakve informacije koje mogu dovesti do kršenja prava maloljetnika ili do povećavanja predrasuda.

⁸⁷ Vidi Konvenciju Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, član 37.

⁸⁸ Vidjeti Bordo Deklaraciju i CCJE-ovo Mišljenje broj 12(2009) i CCJE-ovo Mišljenje broj 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu.

23. Preporučuje se razmjena iskustava između tužilaca i međunarodna saradnja na temu maloljetničkog pravosuđa.⁸⁹

Maloljetnici u postupku prije suđenja

24. Da bi bili bolje upoznati sa situacijom u kojoj se nalazi maloljetnik uključen u postupak, tužioci treba da, u skladu sa svojim ovlaštanjima, imaju ključnu ulogu u koordinaciji i saradnji glavnih aktera krivičnog postupka, na primjer policije, službi za uslovne osude ili socijalnih službi.
25. Tužioci treba, kada je to moguće, da traže savjete od socijalnih službi, specijalizovanih službi za zaštitu djece prije donošenja odluke o tome da li će krivično goniti maloljetnike ili ne. Tužioci takođe treba da traže njihove savjete i prije donošenja odluke o tome koju sankciju ili mjere treba predložiti sudu. Takođe bi trebali biti upoznati i koristiti, gdje je to primjereno, posebne tehničke mogućnosti za saslušanje maloljetnika i stručna lica (vidjeti stav 16)
26. Imajući u vidu mogući štetni uticaj krivičnog i drugih postupaka na budući razvoj maloljetnika, tužioci bi trebali da u najvećoj mogućoj mjeri i u skladu sa zakonom, traže alternative krivičnom gonjenju maloljetnih učinilaca, kada te alternative predstavljaju odgovarajući pravosudni odgovor na krivično djelo, uzimajući u obzir interese oštećenih i opšte javnosti i poštovanje ciljeva maloljetničkog pravosuđa.⁹⁰
27. Prema međunarodnim standardima, pritvor maloljetniku prije suđenja mora biti korišćen kao krajnja mjera i njegovo trajanje se mora svesti na najkraće moguće vrijeme. Kada se radi o maloljetnicima, tužioci treba posebno da budu oprezni prilikom razmatranja da li se ista svrha može postići nekom lakšom mjerom i treba da obezbijede da se pritvor maloljetnika odvija pod uslovima koji će u najmanjoj mogućoj mjeri ostaviti negativne posljedice na maloljetnika.
28. Smjernice ili preporuke o odgovarajućim mjerama za različite vrste maloljetničkih protivpravnih djela mogu biti korisne kako bi se obezbijedila jednakost pred zakonom.

Maloljetnici tokom sudskog postupka

29. Svi tužioci treba da nastoje da se tokom sudskog postupka osiguraju dobrobit i interesi maloljetnika. Tužioci treba da teže da se smanji bilo kakav pre-

⁸⁹ Vidjeti CCPE-ovo Mišljenje broj 1 o načinima unaprijeđenja međunarodne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa.

⁹⁰ Vidjeti CCPE-ovo Mišljenje broj 2 o alternativama krivičnom gonjenju.

komjerni štetni uticaj na učinitelja, oštećenog i svjedoka tokom krivičnog postupka, kada je to primjereno, pri čemu može biti od pomoći zaštitni pristup.

30. Tužilac treba da obezbijedi da maloljetnik bude svjestan optužbi protiv njega/nje, kao i da bude sposoban da u potpunosti vrši svoju odbranu, kako bi maloljetnik 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 maloljetnike

31. Kada su u pitanju maloljetnici, tužioci treba da, kada su nadležni, nastoje da obezbijede da se obrazovne mjere i mjere socijalizacije, kao što su naknada štete, obrazovanje, nadzor od strane socijalne službe, liječenje i smještaj u posebnim ustanovama za maloljetnike, posredovanje, kao i sudski nadzor, uslovna osuda i uslovni otpust, koriste u što je moguće većoj mjeri, vodeći istovremeno računa o interesima oštećenog, javnom interesu, interesu maloljetnika, kao i o ciljevima krivičnog pravosuđa.
32. Kada je to u okviru njihovih nadležnosti, tužioci treba da nadziru zakonitost sprovođenja svih sankcija i mjera, kao i obrazovanje u specijalnim ustanovama za maloljetnike i da redovno vrše inspekciju svih kaznenih ustanova specijalizovanih za maloljetnike. Ove kontrole treba da se odnose i na pritvorske ustanove za maloljetna osumnjičena lica.
33. Kada je u to okviru njihovih nadležnosti, tužioci treba da obezbijede da maloljetnici, koji su učinili protivpravno djelo i koji su podvrgnuti mjerama i sankcijama, budu nadzirani, kao i da im se pruži pomoć u cilju izbjegavanja rizika od ponovnog vršenja protivpravnih djela.
34. Države članice se pozivaju da redovno provjeravaju primjenu Preporuke (2000)19 u svojim nacionalnim sistemima, posebno u pogledu maloljetničkog pravosuđa kako je opisano u ovom Mišljenju.

Strazbur, 24. novembar 2011.

CCPE(2011)Final

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

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

Usvojeno od strane CCPE na 6. Plenarnoj sjednici
(Strazbur 24-25. novembar 2011.)

Uvod

1. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) je osnovano 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju davanja mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unaprjeđenja djelotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi državnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.
2. Komitet ministara je 2011. godine pozvao CCPE⁹¹ da ispita pitanje odnosa između državnih tužilaca i zatvorske uprave u kontekstu Preporuke (2006)2 Komiteta ministara državama članicama o evropskim zatvorskim pravilima.
3. CCPE je izradio ovo Mišljenje na osnovu odgovora na upitnik dobijenih od 25 država članica.⁹² Mišljenje jasno ukazuje da se odnosi između državnih 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 državnog tužilaštva. Pravna istorija, nacionalna kultura i razvoj različitih pravosudnih institucija su doveli do ovih razlika.

91 1099. sjednica zamjenika ministara (23. novembar 2010.godine)

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

Predmet Mišljenja

4. Sve odredbe ovog Mišljenja se odnose na one države u kojima državni tužioci imaju specifičnu ulogu kada se radi o zatvorskim pitanjima. U državama u kojima tužioci nemaju takva ovlašćenja, treba da postoji drugi organ koji će uvijek 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 uvijek sa sobom nosi rizik od kršenja njihovih osnovnih ljudskih prava.
7. Namjera CCPE je da se definišu smjernice za državne 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 obezbjeđivanje poštovanja zakona i podsticanje resocijalizacije zatvorenika, kao i njihove reintegracije u društvo pod najboljim mogućim uslovima.
 - da se ojača svijest 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 djelotvorno izvršavati svoje zakonom propisane nadležnosti iz ove oblasti.
 - Da se istaknu osnovna načela i neke konkretne mjere definisane u Preporuci(2006)2 u cilju podizanja svijesti 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 podrazumijeva 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

sati lišavanje slobode. U nekim državama, ovo se može ostvariti na način što će se državnim tužiocima dati ovlaštenja koja su im potrebna za djelotvorno izvršavanje ovih zadataka. U drugim državama, ove poslove mogu vršiti drugi pravosudni organi ili nezavisna tijela izvan zatvorske uprave.

10. Stoga, posebnu pažnju treba obratiti na ciljeve i zadatke zatvorskih ustanova, kao i na funkcije i ovlaštenja tužilačkih organa, kada oni imaju ovlaštenja 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. Državni tužioci su, kada izvršavaju ili određuju izvršenje kazne ili odluke bilo kog nadležnog organa o pritvoru, neposredno umiješani u lišavanje slobode pojedinaca. U okviru ovih aktivnosti, državni tužioci se moraju uvijek pridržavati načela zakonitosti, nepristasnosti i nezavisnosti. U vršenju svojih dužnosti oni moraju izbjegavati diskriminaciju po bilo kom osnovu, kao što su: pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, seksualna orijentacija, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status (načelo nediskriminacije).

Referentna akta

12. Kada su u pitanju uslovi pritvora i izdržavanja kazne zatvora, CCPE ističe značaj Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija), kao i prakse Evropskog suda za ljudska prava (Sud). Naime, CCPE podvlači značaj poštovanja člana 3 Evropske konvencije koji predviđa zabranu mučenja⁹³, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja⁹⁴, člana 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života)⁹⁵ i člana 13 (pravo na djelotvorni pravni lijek).⁹⁶
13. CCPE je posebno uzeo u obzir Preporuke Rec(2000)19 o ulozi državnih tužilaca u krivičnom pravosudnom sistemu i Rec(2006)2 o evropskim zatvorskim pravilima, koje navode pravila koja treba da se primijenjuju kada država odredi pritvor ili izrekne kaznu zatvora nekom licu (osnovna načela, uslovi zatvaranja, zdravlje, kućni red, uprava i osoblje zatvora, inspekcija i nadzor,

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

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

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

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

prিতвореници i zatvorenici), kao i druga akta Savjeta Evrope⁹⁷.

14. CCPE je takođe uzeo u obzir relevantne dokumente Ujedinjenih nacija⁹⁸, kao i druga međunarodna pravna akta⁹⁹.

Uloga državnih tužilaca

A. Pritvaranje

15. Zadržavanje nekog lica u pritvoru tokom krivičnog postupka mora uvijek biti u skladu sa pritvorskim razlozima propisanim zakonom i u skladu sa zahtjevima Evropske konvencije i relevantne prakse Suda.
16. U državama u kojima tužioci imaju ovlašćenja u vezi sa zatvorskim pitanjima, oni bi trebali da:
- nadgledaju da li istražni organi poštuju prava pritvorenih lica predviđena Evropskom konvencijom i domaćim pravom (na primjer, pravo da se bude upoznat sa razlozima pritvaranja, pravo da se srodnici obavijeste 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 mjere za hitno puštanje pritvorenika na slobodu, ukoliko nisu ispunjeni uslovi za određivanje pritvora (na primjer, kada se neko drži u pritvoru bez odluke ili kada su lakše mjere dovoljne da se obezbijedi svrha pritvaranja);
 - kontrolišu zakonitost izvršenja pritvora određenog od strane suda.

97 Vidjeti takođe Evropsku konvenciju o sprječavanju mučenja i nečovječnog 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 mjera, 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.

98 Vidjeti naročito Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966.), Standardna minimalna pravila za postupanje sa zatvorenici (1995.), Smjernice o ulozi tužilaca (1990.), Pravila Ujedinjenih nacija za zaštitu maloljetnika lišenih slobode (1990.).

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

B. Izvršenje kazni

17. Izvršenje zatvorske kazne dovodi do ograničavanja osnovnog ljudskog prava: prava na slobodu.
18. Ova posljedica opravdava preduzimanje mjera, uključujući i od strane državnih tužilaca kada isti imaju takvu ulogu, kako bi:
 - kazna izrečena pravosnažnom presudom nezavisnog i nepristrasnog suda bila izvršena prije nastupanja zastarjelosti;
 - priroda i/ili dužina kazne bile precizno utvrđene u skladu sa donijetom odlukom;
 - osuđeno lice bilo upoznato sa osnovom i uslovima izrečene kazne.
19. Prije izvršavanja kazne, bitno je da organ koji je nezavistan 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 bjekstva ili bezbjedonosni razlozi) oni moraju obezbijediti davanje blagovremenih odgovora na sva pitanja zatvorenika, njegovih/njenih branilaca ili zatvorske uprave koja se tiču izvršenja kazne i moraju obezbijediti 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, zahtjev za puštanje na slobodu).
21. Zavisno od nacionalnog pravnog sistema, državni 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 državnih tužilaca, niti bilo kojeg drugog kontrolnog organa u kontekstu zatvaranja, državni 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 obezbijede potpunu i djelotvornu zaštitu

prava pritvorenih lica, odnosno lica na izdržavanju kazne zatvora, kako bi se omogućila dosljedna primjena 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 državni 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 vrijeme,
- imaju pristup i zadržavaju dokumenta, spise, pisane naloge i druge odluke uprave zatvora,
- slobodno se sastaju sa licima lišenim slobode bez prisustva drugih osoba,
- zahtijevaju odgovarajuća objašnjenja od zaposlenih u određenoj zatvorskoj ustanovi,
- provjeravaju zakonitost procedura i odluka koje donose obrazovna tijela u vezi sa institucionalnom zaštitom ili zaštitnim obrazovanjem, ili naredbe i odluke zatvorskih službi u odnosu na pritvor ili kaznu,
- obezbijede poštovanje važećih zakonskih pravila u odnosu na pritvor, odnosno izdržavanje kazne zatvora;
- preduzmu potrebne mjere 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, državni tužioci, ukoliko su za to nadležni, treba da zahtijevaju strogo poštovanje važećih zakonskih odredbi, bez obzira na činjenicu što to može dovesti do dodatnih troškova. Kada je to primjereno, državni tužioci mogu inicirati disciplinski ili krivični postupak protiv odgovornih lica iz redova zatvorskog osoblja.

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

26. CCPE podsjeća da su državni tužioci „državni organi koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primjenu zakona u slučajevima kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija, uzimajući u obzir kako prava pojedinca, tako i potrebnu djelotvornost sistema krivičnog pravosuđa¹⁰⁰“. Države treba da preduzmu odgovarajuće mjere kako bi se obezbijedilo da državni tužioci mogu da izvršavaju svoje dužnosti na svim mjestima u kojima se nalaze lica

100 Vidjeti stav 1 Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi državnog

kojima je sloboda ograničena.

27. Lica koja su lišena slobode žive u specifičnim odnosima podređenosti i ranjivosti. Zbog te situacije, veoma je važno da mjesta u kojima se nalaze lica kojima je ograničena sloboda budu zaštićena od kršenja krivičnog zakona i osnovnih pravila o ljudskim pravima i slobodama.
28. Kao instrument za prevenciju vršenja kriminala u zatvorima, sva krivična djela učinjena na ovim mjestima treba da budu predmet posebne pažnje.
29. U javnom je interesu da državni tužioci, kada imaju takva ovlašćenja, pokrenu odgovarajuću istragu ukoliko dođe do izvršenja protivpravnog djela, posebno u slučajevima korupcije ili neopravdanog pritiska na pritvorene osobe ili u slučajevima kršenja ljudskih prava od strane zatvorskog osoblja.
30. U svim slučajevima kršenja zakona u zatvorima, države članice treba da preduzmu odgovarajuće mjere 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 državni tužioci imaju ulogu u zatvorskim pitanjima, isti bi trebali da:
 - imaju u vidu akta Savjeta Evrope uključujući preporuke Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), posebno u odnosu na uslove u pritvoru, odnosno prilikom izdržavanja kazne zatvora¹⁰¹. Uvijek kada državni tužilac uoči nepoštovanje ovih preporuka, može to pitanje iznijeti pred nadležne organe. Ukoliko je potrebno, Vrhovni državni tužilac može, na primjer, u toku predstavljanja godišnjeg izvještaja o radu u Skupštini, ili nekom drugom prilikom, predložiti odgovarajuće mjere kako bi se obezbijedila usklađenost sa ovim preporukama;
 - obezbijede vladavinu prava sa dva različita stanovišta. S jedne strane, osigurati poštovanje prava pritvorenih lica, odnosno lica na izdržavanju

tužilaštva u krivičnom pravosudnom sistemu.

101 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, djelo 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).

kazne zatvora, tako da se tokom svog posebnog položaja ne suočavaju sa više štetnih posljedica nego što je to propisano zakonom; s druge strane, treba da obezbijede zaštitu društva obezbjeđujući da se kazna izvršava u potpunosti u skladu sa zakonom;

- obezbijede djelotvornu zaštitu obzirom da imaju pristup mjestima u kojima se nalaze pritvorena lica i da ih mogu redovno posjećivati, kao i da hitno postupe, pri čemu na raspolaganju moraju imati odgovarajuća sredstva i posebno iskustvo.

III. Zaključci

32. Bez obzira na to kakav sistem postoji u državama članicama Savjeta Evrope, poštovanje ljudskih prava u pritvorskim jedinicama, odnosno izdržavanje kazne zatvora, treba da bude suštinska briga državnih tužilaca, koji treba da obezbijede poštovanje zakona i osnovnih načela sadržanih u Evropskoj konvenciji.
33. CCPE je zapazio da u nekoliko država državni 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 povjerena drugim organima koji bi trebali da su uvijek u mogućnosti da štite ljudska prava.
34. CCPE smatra da je potrebno da zatvorske ustanove imaju na raspolaganju dovoljno resursa, materijalnih i ljudskih, u cilju obezbjeđenja adekvatnih pritvorskih uslova, odnosno uslova izdržavanja kazne zatvora, kao i povoljnih uslova za resocijalizaciju učinilaca.
35. Sljedeći zaključci su donijeti u odnosu na države u kojima tužioci imaju ulogu u vezi sa zatvorskim pitanjima:
 - a. državni tužioci koji imaju nadležnost u ovoj oblasti moraju imati na raspolaganju potrebne finansijske i ljudske resurse kako bi mogli adekvatno ispunjavati svoje odgovornosti;
 - 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 primjereno, treba izdati smjernice 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, državni tužioci treba da uspostave i razviju, kada je to primjereno, saradnju ili kontakte sa ombudsmanom ili institucijama sličnim ombudsmanu, organima zaduženim za rehabilitaciju i reintegraciju, kao i sa predstavnicima civilnog društva, uključujući nevladine organizacije.
36. CCPE smatra da svi nadležni organi, uključujući državne tužioce, treba da preduzmu sve potrebne mjere 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 obezbjeđivanje nadzora nad pravima i uslovima u kojima se nalaze pritvorena lica, odnosno lica na izdržavanju kazne zatvora.
38. Države članice moraju obezbijediti vođenje odgovarajućih istraga u vezi sa navodima o izvršenju protivpravnih djela kojima se krše zakonske odredbe tokom trajanja pritvora, odnosno izdržavanja kazne zatvora.

PRILOG

Opis različitih pravnih sistema i različitih nadležnosti državnih 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 državnih 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 državni tužioci imaju ograničena ovlašćenja da kontrolišu mjesta 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 državni tužioci imaju puna ovlašćenja u pogledu nadzora nad izvršavanjem zakona od strane uprava zatvorskih ustanova i mjesta za pritvor, zadržavanje ili lišenje slobode, i drugih tijela za izvršenje kazni i prinudnih mjera, oni takođe nadgledaju poštovanje prava i obaveza svih pritvorenih, zadržanih i osuđenih lica, kao i lica koja su podvrgnuta prinudnim mjerama.
4. U cilju otkrivanja i zaustavljanja kršenja ljudskih prava lica koja se nalaze na izdržavanju kazne u vidu lišenja slobode ili su u pritvoru, državni tužioci u nekim zemljama imaju prilično široka ovlašćenja: da nezavisno kontrolišu zatvorske ustanove; da zahtijevaju od uprave zatvora da stvore uslove koji će obezbijediti poštovanje ljudskih prava lica koja se nalaze u pritvoru, osuđenih lica ili lica podvrgnutih prinudnim mjerama; da provjeravaju usaglašenost naredbi, propisa i odluka zatvorske uprave sa domaćim pravom.
5. Shodno zakonodavstvu nekih država članica, državni tužioci imaju obavezu da vrše redovnu kontrolu zatvorskih ustanova. Učestalost tih kontrola se razlikuje od države do države, i kreće se od dnevnih posjeta do posjeta koje se vrše jednom u tri mjeseca. U nekim zemljama nije predviđen broj kontrola, već se samo preporučuje državnim tužiocima da ih vrše. Nakon izvršenih kontrola sačinjava se izvještaj, kratki zvanični izvještaj (izjava) ili se podnosi zahtjev (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 obezbijedi zakonitost jeste dodjeljivanje prava državnom tužiocu da može da posjeti u bilo koje vrijeme mjesta u kojima se nalaze lica lišena slobode ili pritvorena lica, odnosno lica na izdržavanju kazne zatvora. Tokom tih posjeta, državni tužioci imaju mogućnost da se upoznaju sa dokumentacijom, da provjere uslove u pritvorskim jedinicama, odnosno na izdržavanju kazne zatvora, kao i da vode slobodne i povjerljive razgovore sa osuđenim licima.
7. U većini država učestalost provjera zatvorskih uslova je definisana zakonom i u različitim državama se kreće od nedeljnih kontrola do planiranih posjeta četiri puta godišnje. U drugim državama, državni tužioci imaju obavezu da se redovno sastaju sa osuđenim licima. U isto vrijeme, žalba osuđenog lica ili pritvorenika o uslovima u zatvoru u većini država se smatra razlogom za pokretanje ad

hoc provjere zatvorske ustanove o kojoj je riječ. U trećoj grupi država, razlog posjete jeste zahtjev ili izjava osuđenih lica. Predstavke koje osuđenici podnose državnim tužiocima se mogu odnositi na tvrdnje o kršenju ljudskih prava, ali zahtjevi mogu biti i drugačije prirode, na primjer, premještaj osuđenih lica u drugu ustanovu kako bi se osigurala njihova bezbjednost.

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 državnom tužiocu. Po pravilu, iako ovi sastanci nisu regulisani zakonom, ovo ne isključuje pravo državnog tužioca da komunicira sa osuđenim licem u povjerenju, 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 mjestima lišenja slobode ili zadržavanja, državni tužioci mogu zahtijevati objašnjenja od službenika, obustaviti izvršenje nezakonitih naredbi ili odluka uprave, poništiti sankcije koje su primijenjene prema pritvorenim licima uz kršenje zakona. U mnogim državama u kojima tužilački organi imaju široka ovlašćenja, državni tužioci imaju pravo da odmah oslobode sva lica koja se bez zakonskih razloga drže u ustanovama u kojima se izvršavaju kazne ili koja su uhapšena ili pritvorena u suprotnosti sa zakonom.
10. Kršenje ljudskih prava tokom izdržavanja kazne ili tokom pritvora opravdava intervenciju državnog tužioca da takvo kršenje zaustavi. Priroda i djelotvornost reagovanja državnih tužilaca na odluke zatvorske uprave se razlikuju od države do države. U mnogim državama, kršenje ljudskih prava na mjestima u kojima nalaze osobe lišene slobode ili pritvorena lica, odnosno lica na izdržavanju kazne zatvora daje ovlašćenje državnom 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 dodijeljena državnim tužiocima i u onim državama u kojima oni nemaju pravo sveobuhvatnog nadzora nad mjestima u kojima se nalaze lica lišena slobode ili pritvorena lica, odnosno lica na izdržavanju kazne zatvora.
11. U većini država, tužioci nijesu ovlašćeni da samostalno pokrenu disciplinski postupak protiv odgovornog službenika. Kada se tokom istrage otkriju elementi disciplinskog prekršaja, državni tužioci se mogu obratiti nadležnim dr-

žavnim organima koji su ovlašćeni da izriču sankcije službenicima koji rade na mjestima u kojima se nalaze lica lišena slobode ili pritvorena lica. Samo u nekim državama državni tužioci imaju pravo da pokreću postupak protiv lica koja treba da snose disciplinsku odgovornost.

12. Državni tužioci imaju znatno šira ovlašćenja kada se u zatvorskim ustanovama otkriju radnje koje podliježu krivičnoj odgovornosti. U takvim situacijama, državni tužioci imaju pravo da pokrenu krivični postupak i da vode nezavisnu istragu. U slučajevima iznenadne smrti, krivičnih djela izvršenih protiv osuđenih lica ili krivičnih djela izvršenih od strane osuđenih lica protiv drugih osuđenih lica ili protiv osoblja zatvora, državni tužioci moraju reagovati. U većini država zakonom je propisano ovlašćenje državnih tužilaca da vode nezavisnu istragu ili da prenesu krivični predmet u nadležnost istražnim tijelima, 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 državni tužilac podnese tužbu za naknadu štete u parničnom postupku.
14. U državama u kojima tužilački organi imaju pravo da nadziru rad zatvorskih ustanova, državni tužioci imaju značajnu ulogu u kontroli usklađenosti uslova u zatvorima sa međunarodnim standardima i preporukama Savjeta Evrope.
15. U nekim državama, državni tužioci imaju dodatna ovlašćenja, na primjer, da donesu odluku o računanju zatvorske kazne; da učestvuju u postupku odlučivanja o premještanju osuđenog lica u drugu ustanovu; da uvode ograničenja uslova života osuđenih lica radi njihove bezbjednosti; da odlučuju da li osuđena lica mogu da napuste zatvorsku ustanovu u hitnim slučajevima; da pozovu određene ljekare 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 državni tužioci imaju ograničena ovlašćenja u dijelu kontrole zatvorskih ustanova, državni tužioci imaju pravo da ispituju sva pitanja kako bi utvrdili uslove postupanja prema zadržanim licima, uključujući nivo izolacije, ograničenje kontakata i sredstava komunikacije.
16. U nekoliko država, ovlašćenja državnih tužilaca da kontrolišu zatvorske ustanove se odnose samo na mjesta u kojima se nalaze pritvorenici i zadržana lica. U takvim slučajevima državni tužioci imaju ovlašćenja da kontrolišu dokumentaciju koja potvrđuje zakonitost pritvora, da posjećuju pomenute ustanove u bilo koje vrijeme, da slobodno razgovaraju sa pritvorenim licima. Takođe, u nekim državama, državni tužioci imaju pravo da donose odluke o

hapšenju i pritvaranju, kao i da učestvuju u odlučivanju o opravdanosti primjene specijalnih mjera prema licima koja su pod rizikom tokom pritvora zbog njihove umiješanosti u kriminalne grupe.

17. U većini država, dok kontrolišu zakonitost zatvaranja neke osobe, državni 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 državnom tužiocu.
18. Neka tužilaštva učestvuju i u postupku odlučivanju o pomilovanju. Veoma često tokom ovog postupka državni tužioci daju svoje mišljenje o cjelishodnosti 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 dijelu donošenja odluka o uslovnom otpustu osuđenih lica iz zatvora. U takvim slučajevima se, po pravilu, ovlašćenja tužilaštava ne svode samo na zahtjev (molbu) za uslovni otpust i pripremu izjave za sud o mogućnostima uslovnog otpusta. U nekim državama državni tužioci mogu učestvovati u sjednicama 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 donijete u vezi sa izvršenjem kazne (osude). Tokom ispitivanja takvih predmeta državni tužioci imaju pravo da učestvuju u sudskim postupcima, uz mogućnost podnošenja dokumentacije, zahtjeva itd.
21. U nekim državama, tužilački organi su u kontaktu sa državnim tijelima koja nadgledaju i kontrolišu poštovanje ljudskih prava na mjestima 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 dvije dimenzije: prvo, informacije koje u sadržane u izvještajima ombudsmana mogu poslužiti kao osnov za vršenje tužilačkih kontrola, i drugo, rezultati tužilačkog rada u okviru njihovih napora da otklone kršenja ljudskih prava na mjestima u kojima se nalaze lica lišena slobode se podnose ombudsmanu.

Strazbur, 11. decembar 2012.

CCPE(2012)3 Final

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

Mišljenje br. 7 (2012) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o upravljanju resursima za potrebe državnih tužilaštava

usvojeno od strane CCPE-a na 7. plenarnoj sjednici
(Strazbur, 26.-27. novembar 2012.)

UVOD

1. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) je osnovano 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju davanja mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unaprjeđenja djelotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi državnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.
2. Komitet ministara je pozvao CCPE da u 2012. godini usvoji Mišljenje o upravljanju resursima za potrebe državnih tužilaštava i podnese ga Komitetu na razmatranje¹⁰².
3. CCPE je izradio ovo Mišljenje na osnovu odgovora na upitnik dobijenih od 30 država članica¹⁰³. Prema ovim odgovorima, čini se da nivo finansijske autonomije ima uticaj na instrumente koje su na raspolaganju državnim tužilaštvima u cilju upravljanja njihovim resursima. Nadležnost za utvrđivanje budžeta je u većini slučajeva podijeljena između državnih tužilaštava i ministarstva pravde; često je neposredno uključeno i ministarstvo finansija. Približno polovina država ukazuje na činjenicu da se budžetima državnih tužilaštava upravlja sistemom upravljanja po osnovu rezultata, koji podrazumijeva ciljeve kao što su efikasnost i produktivnost.

¹⁰² 1127. sjednica zamjenika ministara (23. novembar 2011).

¹⁰³ Vidjeti odgovore država članica na upitnik na CCPE-ovoj internet stranici (www.coe.int/ccpe) pod „Preliminarni rad – priprema VII Mišljenja CCPE-a“.

4. Pored navedenog, značajan broj država je ukazao na to da se budžeti opredijeljeni za državna tužilaštva smatraju nedovoljnim čemu doprinosi i postojeća ekonomska kriza. Postojeća ekonomska situacija predstavlja izazov za efikasnost pravosuđa. Međutim, ista može biti i prilika za uvođenje promjena u načinima na koje se upravlja tužilačkim resursima. U svakom slučaju, državna tužilaštva treba da imaju u vidu potrebu da se raspoloživi resursi koriste na najefikasniji način.

A. Referentni akti

5. CCPE naglašava značaj Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija) i prakse Evropskog suda za ljudska prava (Sud)¹⁰⁴.
6. CCPE je uzeo u obzir i Preporuku Rec(2000)19, a posebno dio koji se odnosi na garancije državnim tužilaštvima za sprovođenje njihove funkcije. Takođe je uzeo u obzir relevantne zaključke i preporuke sadržane u prethodnom Mišljenju broj 3 (2008) o «Ulozi državnih tužilaštava izvan krivično-pravnog sistema» i broj 4 (2009) o odnosima između sudija i državnih tužilaca u demokratskom društvu.
7. CCPE je takođe uzeo u obzir i Evropske smjernice o etici i ponašanju državnih tužilaca – Smjernice iz Budimpešte¹⁰⁵, Mišljenje broj 2 (2001) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) o finansiranju i upravljanju sudovima u vezi sa efikasnošću pravosuđa i članom 6 Evropske konvencije, kao i Izvještaj Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) pod nazivom „Evropski pravosudni sistemi: izdanje 2010“¹⁰⁶ i Izvještaj Venecijanske komisije o evropskim standardima koji se odnose na nezavisnost pravosudnog sistema – Drugi dio: Državno tužilaštvo¹⁰⁷.
8. Konačno, CCPE je takođe uzeo u obzir i akta usvojena od strane nekih međunarodnih organizacija, kao što su Ujedinjene nacije i Međunarodno udruženje tužilaca, kao i i Završni dokument V plenarne sjednice Mreže državnih tužilaca ili ekvivalentnih institucija pri vrhovnim sudovima država članica Evropske unije, usvojen u Budimpešti 26. maja 2012. godine¹⁰⁸.

104 Vidjeti posebno *Broniowski protiv Poljske* (22. jun 2004.), §183.

105 Usvojeno na VI konferenciji vrhovnih državnih tužilaca Evrope u Budimpešti u maju 2005

106 Vidjeti web stranicu CEPEJ-a, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

107 Usvojen na 85. plenarnoj sjednici Venecijanske komisije (17.-18.decembar 2010. godine)

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

B. Predmet i svrha ovog Mišljenja

9. Ovo Mišljenje se odnosi na obavljanje svih funkcija koje su povjerene državnim tužilaštvima u skladu sa zakonom. Načela i odredbe ovog Mišljenja se shodno primjenjuju u sistemima u kojima državna tužilaštva imaju ovlaštenja izvan sistema krivičnog pravosuđa¹⁰⁹. Državna tužilaštva imaju ključnu ulogu u nacionalnim pravosudnim sistemima i obezbjeđuju poštovanje ljudskih prava, uključujući i poštovanje ljudskih prava u pritvorskim, odnosno zatvorskim jedinicama. Posebno treba istaći da, kao organ nadležan za praćenje primjene zakona i krivično gonjenje, državno tužilaštvo mora odgovoriti na društvenu potrebu borbe protiv domaćeg i međunarodnog kriminala.
10. U sadašnjem trenutku državna tužilaštva se suočavaju sa porastom stope kriminaliteta, što dovodi do povećanja osjećaja nesigurnosti. Zbog ozbiljne opasnosti koju predstavlja po društvo, porast organizovanog kriminala, uključujući akte terorizma, trgovinu drogom i računarski kriminal, zahtijeva povećanu efikasnost tužilačkih aktivnosti i pojačanu zaštitu ljudskih prava i javnih interesa.
11. Bez obzira na činjenicu da se ovlaštenja državnih tužilaštava da samostalno upravljaju svojim budžetima i resursima razlikuju od države do države, samostalnost upravljanja predstavlja jednu od garancija 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 državnih tužilaštava opredijele i koriste na najefikasniji mogući način.

POTREBE DRŽAVNIH TUŽILAŠTAVA

A. Priprema budžeta

13. Budžet državnog tužilaštva treba da bude prepoznat kao poseban razdio u okviru državnog budžeta. Važno je obezbijediti da procedure za utvrđivanje budžeta za državna tužilaštva i za opredjeljivanje dodatnih finansijskih sredstava za ista budu uređene Zakonom o budžetu ili drugim finansijskim

¹⁰⁹ Vidjeti Preporuku Rec(2012)11 Komiteta ministara državama članicama o ulozi državnih tužilaca izvan sistema krivičnog pravosuđa.

propisima. Uprkos činjenici što se opredjeljivanje sredstava državnim tužilaštvima smatra političkom odlukom, zakonodavne i izvršne vlasti ne bi trebalo da budu u mogućnosti da neprimjereno utiču na iznos sredstava opredijeljen državnim tužilaštvima prilikom donošenja odluke o njihovom budžetu. Odluka o dodjeli sredstava državnim tužilaštvima treba da se donese strogo u skladu sa načelom njihove nezavisnosti i treba da osigura neophodne predu-slove za ostvarivanje njihove misije.

14. Državna tužilaštva, zajedno sa izvršnim organima, treba da učestvuju u izradi svog budžeta. U zemljama u kojima pravni sistemi to dozvoljavaju, pravo državnog tužilaštava da se neposredno obrati Skupštini radi iznošenja mišljenja koja se odnose na njegove potrebe, može biti jedan od načina za aktivno učešće u postupku izrade sopstvenog budžeta. U svakom slučaju, tokom postupka usvajanja budžeta državnih tužilaštava u Skupštini, treba omogućiti da se uzme u obzir mišljenje samog državnog tužilaštava o ovom pitanju.
15. Da bi se obezbijedilo opredjeljivanje dovoljnog nivoa sredstava od strane Skupštine (ili drugog nadležnog državnog organa) moraju se unaprijed izračunati procijenjeni troškovi. To zahtijeva pouzdane šeme planiranja budžeta, kako u pogledu operativnih, tako i u pogledu investicionih budžeta. Statistički podaci iz prethodnih godina, kao i održivi trendovi i aktivnosti tužilaštava, a posebno planirani i tekući projekti, mogu poslužiti kao osnova za izradu ukupnog minimalnog budžeta za godinu ili vremenski period koji dolazi. 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 opredjeljivanje resursa, a koje neposredno utiču na aktivnosti državnih tužilaštva, snose državna tužilaštva.
17. Upravljanje budžetskim sredstvima treba da sprovodi samo državno tužilaštvo, na efikasan i odgovoran način, u skladu sa načelima dobrog upravljanja. Stoga, između ostalog, treba organizovati i odgovarajuću obuku tužilaca na ovu temu. Državna tužilaštva takođe treba da imaju na raspolaganju, ako je to primjereno, specijalizovani kadar sa iskustvom u finansijama, reviziji i upravljanju kako bi se ove funkcije izvršavale i obezbijedila adekvatna upotreba resursa. Državna tužilaštva treba da budu upoznata sa mogućnošću da se oslone na takav specijalizovani kadar i treba da imaju na raspolaganju sredstva koja su im potrebna za takvo postupanje. Državna tužilaštva treba da imaju zadnju riječ o tome, kao i odgovornost za bitne odluke.

18.

19. Budžet državnih tužilaštava mora biti koncipiran tako da uvijek obezbijedi brze reakcije na nepredviđene događaje i situacije.

B. Potrebe državnih tužilaštava

19. Brzi razvoj novih tehnologija, porast međunarodne integracije i globalizacije, širenje međunarodne trgovine i protoka podataka, doveli su do novih izazova u oblasti krivičnog prava, kao i sve veće složenosti određenih vrsta krivičnih djela. Ovakva realnost omogućila je nove načine izvršenja krivičnih djela, što podrazumijeva potrebu za saradnjom, uključujući i međunarodnu, radi njihovog otkrivanja i krivičnog gonjenja. Potrebna je i posebna obuka koja će se odnositi na način suočavanja sa prijetnjama koje sa sobom nose gore navedene pojave.
20. U vrijeme ekonomske krize, kada siromaštvo i nejednakost ljudi može izazvati povećane socijalne nemire i kriminal i učiniti da raznorazne prevare i nepravde učinjene od strane onih koji krše zakon budu još nepodnošljivije čitavoj populaciji, sredstva opredijeljena za državno tužilaštvo bi trebalo zadržati na istom nivou ili po mogućnosti povećati, kako bi se državnim tužiocima omogućilo da budu čuvari javnog interesa, ljudskih prava i osnovnih sloboda.
21. Postoji sve veća potreba za ljudskim resursima u državnim tužilaštvima, kao i za neophodnim materijalnim i budžetskim sredstvima za obavljanje tužilačkih zadataka. Uzimajući u obzir činjenicu da u velikom broju zemalja tužioci takođe vrše zadatke izvan sistema krivičnog pravosuđa, uključujući zadatke kojima se ublažavaju socijalni i ekološki problemi¹¹⁰, ova potreba postaje sve očiglednija.
22. Prilikom obavljanja svojih funkcija u okviru krivičnog pravosuđa ili izvan njega, tužioci moraju biti pod odgovarajućim mjerama koje se odnose na njihov bezbjednost. U tu svrhu, države članice moraju obezbijediti da tužioci i, ukoliko je to potrebno, članovi njihovih porodica, budu fizički zaštićeni kada im je ugrožena lična bezbjednost zbog obavljanja njihovih profesionalnih dužnosti¹¹¹.
23. Učešće tužilaca u međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima je sve skuplje. Da bi se obezbijedilo da se ova funkcija obavlja ekspeditivno i efikasno, potrebne su savremene tehnologije (poput tehnologije za videokonferencije i enkripciju); zahtijevaju se dodatna sredstva i ljudski resursi, na primjer, za

¹¹⁰ Vidjeti Rezoluciju (77)28 Komiteta ministara Savjeta Evrope o doprinosu krivičnog prava zaštiti životne sredine.

¹¹¹ Vidjeti posebno Deklaraciju o minimalnim standardima koji se odnose na bezbjednost i zaštitu

izradu međunarodnih konvencija, upućivanje službenika za održavanje saradnje (posebno tužilaca) u državne ambasade u stranim državama, finansiranje zajedničkih istražnih timova i sudjelovanje u relevantnim tijelima za koordinaciju¹¹².

24. Zbog važnosti zaštite ljudskih prava u mjestima na kojima se nalaze lica lišena slobode, treba obezbijediti dovoljan nivo resursa za vršenje nadzora u slučaju kada su državnom tužilaštvu povjerene takve funkcije.

1. Oblast krivičnog prava (istraga i gonjenje)

25. Odgovarajuća raspodjela resursa za obavljanje tužilačkih aktivnosti je neophodan preduslov za implementaciju načela samostalnosti državnih tužilaca, odnosno tužilaštava, posebno u oblasti krivičnog prava.
26. Finansijska nezavisnost državnog tužilaštva ima za cilj garantovanje pravičnosti krivičnog gonjenja, djelotvorne zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda u krivičnom postupku u cjelini, i konačno, odgovarajućeg sprovođenja krivične pravde.
27. Upravljanje finansijskim resursima za potrebe tekućih istraga se značajno razlikuje od države do države. Raznolikost postoji i u pogledu uloge državnih tužilaštava tokom istrage: u nekim državama, državna 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 iako nemaju sopstvena ovlašćenja u istrazi.
28. Troškovi takvih istražnih ili drugih procesnih radnji, obično su predumljeni od strane organa koji ih zapravo i sprovode. U mnogim državama članicama, državni tužioci se često suočavaju sa problemom da organi za sprovođenje zakona – s obzirom na njihove male budžete – nijesu u mogućnosti ili se uzdržavaju od izvršavanja naredbi tužilaca za sprovođenje istražnih ili drugih procesnih radnji. Ovaj problem je naročito relevantan u predmetima u kojima istraga iziskuje dodatna sredstva, kao što su troškovi nekih vještačenja (na primjer, homogenetska vještačenja, ekonomska vještačenja), DNK analize ili

državnih tužilaca i njihovih porodica, usvojenu od strane Međunarodnog uduženja državnih tužilaca u martu 2008.godine.

- 112 Na primjer, Eurojust, Evropska pravosudna mreža, Mreža državnih tužilaca ili ekvivalentnih institucija pri vrhovnim sudovima država članica Evropske unije, Konsultativno vijeće evropskih tužilaca i Koordinaciono vijeće vrhovnih tužilaca Zajednica nezavisnih država ili druge tužilačke mreže koje nastaju dan za danom.

troškovi specijalnih istražnih tehnika.

29. Države članice treba da izdvoje dovoljno sredstava za sve istrage čije je sprovođenje naredio državni tužilac. Ovakav pristup bi značajno doprinio da se istraga okonča i da nema nedostataka u krivičnom postupku koji mogu ometati sprovođenje pravde.
30. Stoga, države članice u kojima je sprovođenje istraga jedna od funkcija povjerenih državnim tužilaštvima treba da:
 - državnim tužiocima obezbijede neposredan i nesmetan pristup osnovnim resursima namijenjenim za vršenje svih radnji potrebnih za djelotvornu i nepristrasnu istragu;
 - omogućće da na odgovarajući način koriste savremene tehnologije za istrage i za obezbijedenje vladavine prava tokom istraga (računarske alateke za pretragu, forenzička oprema, elektronske baze podataka, oprema za videokonferencije i za enkripciju, presrijetanje telekomunikacija, audio i vizuelni nadzor itd.). Ista načela treba da se primijene i na resurse potrebnene državnim tužiocima za pravilno postupanje u toku sudskih postupaka.
31. Pored naprijed navedenog, posebnu pažnju treba obratiti na punu isplatu i – kada je to predviđeno zakonom – naknadni povraćaj troškova koje su tokom krivičnog postupka snosili različiti organi. Treba da budu uspostavljeni neophodni mehanizmi kako bi se osigurala takva nadoknada troškova. Ovaj aspektat je naročito bitan za države članice i njihove pravosudne organe u vrijeme ekonomske krize.
32. Države članice mogu razmotriti usvajanje politika oduzimanja imovine u cilju lišavanja kriminalaca imovine stečene krivičnim aktivnostima, što može pomoći u krivičnom gonjenju, ali se uvijek mora poštovati uloga i nezavisnost državnih tužilaca.
33. Državna tužilaštva ne bi trebala da budu neopravdano ograničena u upravljanju budžetskim sredstvima koja su opredijeljena u svrhe sprovođenja istraga. Korišćenje takvih sredstava treba da bude racionalno, svrsishodno i transparentno.

2. Izvan sistema krivičnog pravosuđa

34. Tužilačke aktivnosti izvan sistema krivičnog pravosuđa koje se, u različitoj mjeri, sprovode u većini država članica Savjeta Evrope, ponekad, između

ostalih procesnih radnji, zahtijevaju posebna vještačenja i uključivanje stručnjaka iz različitih oblasti (na primjer, psihologa u predmetima koji se odnose na porodično pravo, računovođa i finansijskih stručnjaka u stečajnim predmetima, hemičara i biologa u predmetima koji se odnose na zaštitu životne sredine itd.).

35. Zavisno od vrste i obima rada, može se pojaviti potreba za formiranjem posebnih jedinica ili posebnih radnih mjesta u okviru državnog tužilaštva radi vršenja aktivnosti izvan sistema krivičnog pravosuđa uopšte ili u pojedinim oblastima. Specifična priroda tih aktivnosti može zahtijevati posebnu obuku osoblja.

MOGUĆA RJEŠENJA

A. Ljudski resursi

36. Postojeća situacija zahtijeva prilagođavanje potrebe za ljudskim resursima u skladu sa potrebama javnog djelovanja, što može podrazumijevati dovoljan nivo zarada ili odgovarajuću obuku¹¹³, kako inicijalnu, tako i kontinuiranu.
37. Uopšteno posmatrano, postoje tri različita profesionalna nivoa u modernim državnim tužilaštvima:
- tužilačke funkcije obavljaju sami tužioci. U slučaju potrebe (i ako je u skladu sa pravnim sistemom), određeni pravni stručnjaci se mogu angažovati za specifične potrebe u okviru krivičnog postupka;
 - stručnjaci iz određenih oblasti, na primjer psiholozi i psihijatri, mogu biti od suštinskog značaja kada je riječ o predmetima maloljetničkog prestupništva i mentalno oboljelih učinilaca ili radi pomoći oštećenima. Sociolozi i statističari mogu biti od velike koristi kada postoji potreba za oslanjanjem na statističke podatke, računarski stručnjaci – u cilju istraživanja u vezi sa računarskim kriminalom, ili biolozi ili hemičari u cilju istraživanja ekoloških krivičnih djela, itd;
 - administrativno osoblje je nezamjenljiv dio državnih tužilaštava. Ovo osoblje mora biti osposobljeno da se nosi sa obimom posla koji se neizbježno povećava, kao i sa specijalizacijom ili složenošću predmeta na kojima rade tužioci.

¹¹³ Vidjeti «Izvještaj o evropskim standardima koji se odnose na nezavisnost pravosudnog sistema: Drugi dio – Državno tužilaštvo» usvojen od strane Venecijanske komisije.

38. Sistem mjerenja radnog opterećenja tužilaca mora biti koncipiran tako da utvrde njihove rastuće potrebe. Ovaj sistem takođe mora biti u stanju da izmjeri 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 resursa: načelo svrsishodnosti, načelo djelotvornosti i načelo zakonitosti. Kada više od jednog organa koristi sredstva (na primjer, državna tužilaštva, policija i poreski organi), ova načela se moraju poštovati uz pažljivu koordinaciju kako bi se izbjeglo dupliranje aktivnosti i osiguralo da se resursi koriste radi postizanja krajnjeg cilja – djelotvornog sprovođenja pravde.
40. Pod uslovom da je obezbijeđena njihova nezavisnost, u cilju ostvarivanja ušteda, državna tužilaštva se ohrabruju na zaključivanje ugovora sa drugim državnim organima koji za predmet imaju dijeljenje objekata ili administrativnih usluga ili učešće u zajedničkim aktivnostima. Takođe, koordinacija je ključni način za izbjegavanje nepotrebnog trošenja resursa i dupliranja aktivnosti – takođe i u okviru državnog tužilaštva, na primjer, kada nekoliko tužilaca (mjesno nadležnih) istražuje povezane slučajeve.
41. Kao posljedica djelovanja načela zakonitosti korišćenja javnih sredstava, finansijsko upravljanje koje državna tužilaštva nezavisno sprovode mora biti predmet kontrole od strane državnih organa kojima su povjerene kontrolne i revizorske nadležnosti, slično sudovima.

C. Oprema i materijalni resursi

42. Državna tužilaštva se pozivaju da uvedu i koriste odgovarajuće sisteme informacione tehnologije za planiranje, praćenje i upoređivanje troškova državnih tužilaštava. Ovo može biti praktičan i efikasan metod za balasniranje upotrebe sredstava u odnosu na radno opterećenje njihovih mjesno nadležnih službi, stvaranja mjerila za upotrebu sredstava na nivou različitih tužilaštava, omogućavanje brze dodjele sredstava kada je to potrebno, i konačno, obezbjeđenje odgovornosti u trošenju.
43. Države članice se ohrabruju da omoguće državnim tužilaštvima da koriste IT opremu u svom svakodnevnom radu, uvođenjem alatki elektronske pravde, elektronskog upravljanja predmetima, kao i sistema za razmjenu podataka sa organima zaduženim za primjenu zakona sa kojima tužioci sarađuju prili-

kom obavljanja svojih zadataka. Ovo bi omogućilo da se obezbijedi efikasnije upravljanje predmetima, uz skraćivanje dužine trajanja postupka i garotovanje primjene mjera zaštite podataka i povjerljivosti.

44. Od država članica se takođe zahtijeva da podrže potrebu državnih tužilaštava da imaju svoje internet stranice, kao i odgovarajuće prostorije u kojima se može primati javnost, u cilju održavanja potrebnog nivoa transparentnosti i javne svijesti, kao i omogućavanja i olakšavanja pristupa pravdi.

D. Sredstva za potrebe državnih tužilaštava i vladini planovi štednje

45. Ekonomske krize, ukoliko se ne rješavaju na pravilan način, mogu uticati na funkcionisanje državnih tužilaštava. Obim ovog uticaja se razlikuje od države do države: od uvođenja opšte politike u pravcu štednje i preraspodjele sredstva za osnovne djelatnosti na račun kapitalnih investicija, s jedne strane, do radikalnih smanjenja plata tužilaca, s druge strane. Pribavljanje dodatnih ljudskih i finansijskih resursa, bolja tehnička oprema, bolji pristup obukama za osoblje, kao i tehničkim znanjima koja se zahtijevaju u cilju izvođenja dokaza koji se koriste na sudu, se smatra prioritetom u velikom broju država članica.
46. Državna tužilaštva moraju imati ulogu u smanjivanju negativnih uticaja ekonomske krize na njihov svakodnevni rad. Da bi to činili, mora biti uspostavljena 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 primjer kroz Eurojust ili kroz vršenje zajedničkih istraga) treba koristiti mnogo intenzivnije. Na nacionalnom nivou, sporazumi sa lokalnim, regionalnim i državnim organima koji omogućavaju dijeljene 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 državna tužilaštva imaju na raspolaganju odgovarajuća sredstva za upravljanje ljudskim i finansijskim resursima, kvalitet njihovog rada neće trpjeti negativne posljedice. Uvođenje novih struktura unutar državnog tužilaštva (na primjer, osnivanje posebnih odjeljenja za borbu protiv ekonomskog kriminala ili računarskog kriminala) ili u sistemu finansiranja tužilaštva (na primjer, obezbjeđivanje budžetske autonomije u zemljama u kojima državna tužilaštva to nemaju) može u velikoj mjeri doprinijeti održavanju profesionalnog kvaliteta.

48. U vremenima ekonomske krize posebno je bitno da državna tužilaštva pojednostave svoje organizacione strukture i da unaprijede upravljanje u cilju obezbjeđivanja optimalne upotrebe kako finansijskih, tako i ljudskih resursa. Takođe, može pomoći i reorganizacija mreže tužilaštava u okviru zemlje, uz racionalno propisivanje nadležnosti.

E. Unaprijeđenje upravljanja državnim tužilaštvima

a. Revizija i kontrola

49. Kontrola i revizija su ključni elementi za obezbjeđenje pravilnog upravljanja javnim resursima. Oni treba da budu prilagođeni specifičnim zadacima državnih tužilaštava. Zbog posebne uloge državnih tužilaštava, sredstva utrošena na istragu, na primjer, se mogu ne procijenjivati običnim obračunom troškova; istrage ne bi trebale da se procjenjuju u smislu ekonomičnosti. Kontrola može biti koristan instrument za uspostavljanje najbolje prakse u državnim tužilaštvima, upoređivanjem rada na predmetima u različitim organizacionim jedinicama i na različitim pitanjima, ali se ne može koristiti kao sredstvo upravljanja državnim tužilaštvom.

50. Samo u izuzetnim okolnostima državna tužilaštva treba da posežu za davanjem prioriteta određenim vrstama krivičnih predmeta ili krivičnih djela kao kontramjeri ograničenja resursa. Međutim, ovakvo davanje prioriteta ne bi smjelo da ide na štetu tužilačke aktivnosti u cjelini, a posebno ne na štetu efikasnog gonjenja drugih vrsta krivičnih djela, niti bi smjelo da ograniči načelo jednakosti pred zakonom.

b. Upravljanje po osnovu rezultata

51. Koji god sistem upravljanja da je usvojen od strane različitih država članica, državni tužioci moraju uvijek da obezbijede da se resursi koji su im stavljeni na raspolaganje koriste na efikasan i ekonomičan način, kao i postoje mehanizmi za kontrolu i praćenje.
52. Države članice mogu takođe razmotriti – ukoliko je to u skladu sa njihovima pravnim sistemima – mogućnost uvođenja ili jačanja modela kojima se aktivnostima državnih tužilaštava upravlja u skladu sa načelom upravljanja po osnovu rezultata. Ovaj koncept je interaktivan model koji se zasniva na sporazumu, pri čemu se sredstva opredjeljuju na osnovu dogovorenih i očekivanih aktivnosti. Glavna ideja upravljanja po osnovu rezultata je da pomogne uključenim stranama da postignu ravnotežu između raspoloživih sredstva i

rezultata koje treba ostvariti (na primjer, redukovanje odlaganja postupaka ili unaprijeđenje pristupa pravdi za korisnike) uz puno poštovanje uloge i nezavisnosti državnih tužilaštava i načela zakonitosti.

53. Ovaj model (koncept) je upravljački instrument uspostavljen na osnovu pregovora o učinku između relevantnih državnih organa (na primjer, ministarstva finansija, ministarstva pravde ili skupštine) i državnog tužilaštva. Državno tužilaštvo bi trebalo da učestvuje u ovim pregovorima, jer je u najboljoj poziciji da definiše ciljeve za svoje rezultate koji će usmjeravati tužioce u njihovom radu. Državna tužilaštva treba da imaju dovoljno slobode za postavljanje svojih ciljeva kako bi se mogli ostvariti najbolji mogući rezultati.
54. Osnova za procjenu učinka i opredjeljivanje sredstva su ishodi i rezultati. Ishodi državnih tužilaštava odražavaju koliko su dobro postignuti njihovi društveni ciljevi (na primjer, osiguranje krivične odgovornosti učinilaca). Rezultati se odnose na ciljeve na koje državno tužilaštvo može uticati samo, kroz sopstvene aktivnosti i kroz način upravljanja istima, tj. kroz efikasnost rada, kontrolu kvaliteta i upravljanje ljudskim resursima.
55. Ishodi i rezultati rada državnih 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 sprovedu državni tužioci.
56. Upravljanje po osnovu rezultata zahtijeva da data agencija podnosi izvještaj o postignutim ciljevima. Posebno, osnovna državna tužilaštva podnose izvještaj Vrhovnom državnom tužiocu, koji potom izvještava prema vladinom tijelu koje opredjeljuje sredstava ili Skupštini. Ocjena i mjerenje rezultata na jasan i pouzdan način su bitni, ali mogu predstavljati izazov. Indikatori dobrog upravljanja pokazuju šta je postignuto, a ne koja je aktivnost preduzeta.
57. Mjera u kojoj su ciljevi ostvareni će uticati na postavljanje ciljeva i dodjelu sredstava za naredni period. Procjenu da li su postignuti ciljevi državnog tužilaštva uvijek treba da prate konkretne mjere koje treba da preduzme samo državno tužilaštvo.

PREPORUKE

- I. Državni tužioci moraju imati na raspolaganju dovoljno sredstava radi vršenja različitih zadataka u situaciji novih nacionalnih i međunarodnih opasnosti i izazova, uključujući one koje donosi razvoj tehnologija i procesi globalizacije.
- II. Državnim tužilaštvima se mora osigurati mogućnost da procijene svoje potrebe, pregovaraju o svojim budžetima i odluče kako da koriste opredijeljena sredstva.
- III. Radi pripreme svojih budžeta, državna 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 državnih tužilaštava su vrijednosti koje moraju biti garantovane u svim ekonomskim okolnostima.
- V. Državna tužilaštva treba da koriste moderne upravljačke metode na efikasan i transparentan način. Upotreba indikatora učinka i sistema upravljanja po osnovu rezultata može biti od koristi u tom pogledu. Državna tužilaštva takođe moraju imati dovoljan nivo slobode da biraju koje aktivnosti će preduzeti radi postizanja željenih rezultata. Državna tužilaštva ne bi trebala da se suočavaju sa pretjeranom rigidnošću budžeta.
- VI. Potrebno je obezbijediti internu i eksternu kontrolu i reviziju upotrebe tužilačkog budžeta. Eksterna kontrola i revizija treba da budu u skladu sa onima koje se primjenjuje na sudove.
- VII. Mora se obezbijediti obuka u oblasti menadžmenta za tužioce kojima su povjerene upravljačke funkcije. Procedure za saradnju između državnih tužilaštava i eksternih stručnjaka za finansije i menadžment trebaju biti jasno regulisane.
- VIII. Državna tužilaštva se moraju konsultovati o uštedama koje treba ostvariti, kao i o inicijativama za privlačenje novih sredstva ili za povećanje postojećih.
- IX. U cilju objašnjavanja korišćenja sredstava potrebnih za njihove aktivnosti, državna tužilaštva moraju održavati odgovarajući nivo transparentnosti i svije-

sti javnosti o njihovom radu, između ostalog, putem svojih internet stranica i objavljivanjem godišnjih izvještaja. U svakom slučaju, mora se održati utisak o njihovoj nepristrasnosti.

- X. Preporučuje se razmjena iskustava i dobrih praksi u oblasti upravljanja sredstvima od strane državnih tužilaštava, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou.

Jerevan, 9. oktobar 2013.

CCPE(2013)4 Final

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

Mišljenje br. 8 (2013) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o odnosima između državnih tužilaca i medija

usvojeno od strane CCPE-a na 8. plenarnoj sjednici
(Jerevan, 8.- 9. oktobar 2013.)

UVOD

1. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) je osnovano 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju davanja mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unaprjeđenja djelotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi državnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.
2. Komitet ministara je pozvao CCPE da tokom 2013. godine usvoji mišljenje o odnosima između državnih tužilaca i medija i isto podnese na razmatranje Komitetu.
3. CCPE je izradio ovo Mišljenje na osnovu odgovora na upitnik dobijenih od 36 država članica¹¹⁴.
4. Prema ovim odgovorima, čini se da su različiti aspekti odnosa između državnih tužilaca i medija uređeni ili Ustavom i/ili nacionalnim zakonima, ili unutrašnjim regulatornim aktima (na primjer, naredbe i uputstva Vrhovnog državnog tužioca, pravila ponašanja, etički kodeks, itd.).
5. Različitosti pravnih sistema država članica objašnjavaju raznolikost u komunikaciji državnih tužilaca sa medijima, dodjeljivanje različitih zadataka i ulo-

¹¹⁴ Vidjeti odgovore država članica na upitnik na CCPE-ovoj internet stranici (www.coe.int/ccpe) pod „Preliminarni radovi – odnosi između državnih tužilaca i medija“.

ga, ali uvijek uz obavezu poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda.

A. Referentni akti

6. CCPE naglašava značaj Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija) i prakse Evropskog suda za ljudska prava (Sud).
7. CCPE je posebno ispitao odgovarajuću ravnotežu između osnovnog prava na slobodu izražavanja i informisanje, zagarantovanog članom 10 Evropske konvencije, 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. CCPE je uzeo u obzir i sljedeće Preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope koje se odnose na državne tužioce:
 - Preporuka Rec(2000)19 o ulozi državnih tužilaštava u sistemu krivičnog pravosuđa, a posebno stav 6 o djelotvornom pravu državnih tužilaca na slobodu izražavanja, stav 7 o njihovoj obuci, stav 20 o obavezi objektivnosti i pravičnosti državnih tužilaca, kao i sve njihove obaveze i odgovornosti prema pojedincima (stavovi 24 do 36).
 - Preporuku Rec(2012)11 o ulozi državnih tužilaca izvan sistema krivičnog pravosuđa, a posebno stavove 4 do 9.
9. CCPE je takođe uzeo u obzir i druge instrumente usvojene od strane Savjeta Evrope, a naročito:
 - Konvenciju o zaštiti lica u pogledu automatske obrade podataka (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. Pored naprijed navedenog, CCPE se oslonio na načela sadržana u njegovom zajedničkom Mišljenju sa Konsultativnim vijećem evropskih sudija (CCJE) o odnosima između sudija i državnih tužilaca u demokratskom društvu – „Deklaracija iz Bordoa“ (2009.), kao i u Mišljenjima CCJE-a broj 7(2005) pod nazivom „Pravda i društvo“ i broj 14(2011) pod nazivom „Pravda i informacione tehnologije(IT)“.

11. CCPE takođe uzeo u obzir relevantna dokumenta Ujedinjenih nacija, kao što su Standardna minimalna pravila za maloljetničko pravosuđe (Pekinška pravila)¹¹⁵ i Smjernice o ulozi državnih tužilaca (1990). CCPE je takođe uzeo u obzir Standarde profesionalne odgovornosti i Izjavu o osnovnim dužnostima i pravima državnih tužilaca, usvojene od strane Međunarodnog udruženja tužilaca 1999. godine.

B. Predmet

12. Ovo Mišljenje ima za cilj davanje preporuka radi omogućavanja lakšeg pristupa odgovarajućim informacijama od strane medija i unaprjeđenja odgovarajuće komunikacije između državnih 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 CCPE-a, upućeno državnim tužiocima, i ne treba ga shvatiti kao preporuke za novinare. CCPE je posvećen pomaganju razvoja kontinuiranog razumijevanja od strane medija i javnosti uopšte o ulozi državnih tužilaca i o pravosudnom sistemu. CCPE 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 zahtjev koji se primjenjuje u vezi sa različitim zadacima i funkcijama državnih 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 državnih tužilaca izvan ove oblasti.

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

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

¹¹⁵ Pekinška pravila su usvojena od strane Generalne skupštine UN-a Rezolucijom broj 40/33 od 29. novembra 1985.

OSNOVNA NAČELA

17. Odnosi između državnih tužilaca, medija i bilo koje stranke u predmetu mogu se shvatiti u odnosu na tri osnovne grupe načela:

- načela koja imaju za cilj da garantuju odgovarajuću ravnotežu između potrebe za nezavisnim, nepristasnim i transparentnim pravosuđem i potrebe da se garantuju druga osnovna prava, kao što je pravo na slobodu izražavanja¹¹⁶ 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 srazmjerna opravdanom cilju, odnosno ciljevima u vezi sa gorućim društvenim potrebama;
- načela zaštite prava pojedinaca, posebno okrivljenih i oštećenih (uključujući pravo na dostojanstvo, privatni život¹¹⁷ i bezbjednost ličnosti, kao i na pretpostavku nevinosti¹¹⁸);
- načela koja se odnose na procesna prava, posebno kada državni tužioci postupaju kao stranka u parničnom postupku (na primjer, 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. Državni tužioci takođe imaju pravo na slobodu izražavanja¹¹⁹, uz obavezu

¹¹⁶ U odnosu na član 10 Evropske konvencije, Sud je u više navrata izjavio da „sloboda izražavanja čini jedan od osnovnih temelja demokratskog društva, jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i za samoostvaranje 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.).

¹¹⁷ 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.) (vidjeti 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).

¹¹⁸ Prema stanovištu Suda, pretpostavka nevinosti „će biti prekršena ako izjava zvaničnika o licu koje se tereti da je učinilo krivično djelo 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.

¹¹⁹ Sud ponavlja da se zaštita člana 10 odnosi na radno mjesto uopšte, a na državne službenike

poštovanja profesionalne tajne, obaveze povjerljivosti, obaveze diskrecije¹²⁰ i objektivnosti. Kada se državni tužioci pojavljuju u medijima u bilo kom svojstvu, moraju obratiti pažnju na rizike koji mogu proistći po nepristrasnost i integritet državnih tužilaštava.

20. Sloboda štampe mora biti garantovana tokom sudskih postupaka¹²¹. U skladu sa praksom Suda u vezi člana 10 Evropske konvencije, novinari imaju obavezu da šire informacije ili ideje o pitanjima od javnog interesa¹²², 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 interes¹²³.
21. Tokom komunikacije sa medijima, državni tužioci treba da nastoje da obezbijede da se slobodom izražavanja i slobodom štampe ne krše zakonska prava i interesi pojedinaca (uključujući ranjive grupe kao što su maloljetnici, oštećeni, članovi porodice okrivljenih), zahtjev zaštite podataka i obaveza povjerljivosti.

naročito (Guja protiv Moldavije (Veliko Vijeće), 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 predsjednik Vrhovnog suda), ne lišava podnosioca predstavke zaštite člana 10.

- 120 Sud „je svjestan da službenici imaju dužnost lojalnosti, rezervisanosti i diskrecije prema svojim poslodavcima. Ovo naročito važi u slučaju državnih službenika, jer sam karakter državne službe zahtijeva da državni službenik bude obavezan na dužnost lojalnosti i diskrecije (Guja protiv Moldavije (Veliko Vijeće), 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 svijetlu njihove dužnosti lojalnosti i diskrecije (Kudeshkina protiv Rusije, br. 29492/05, stav 85, 26. februar 2009; vidjeti takođe Guja protiv Moldavije (Veliko Vijeće), 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 vjerskih uvjerenja u javnosti (Kurtulmuş protiv Turske (odluka), br. 65500/01, 24. januar 2006.). Ova načela se shodno primjenjuju na član 8 Evropske konvencije. U tom smislu, Sud primjećuje da bi etičke obaveze sudija mogle da zadiru u njihov privatni život kada je njihovo ponašanje - iako privatno po prirodi - predstavljalo narušavanje ugleda suda.

- 121 Vidjeti 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 primjenjiva na polju sprovođenja pravde, koje služi interesima zajednice kao cjeline i zahtijeva saradnju prosvijećene javnosti“.

- 122 Vidjeti, između ostalog, Observer et Guardian protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 13585/88, 26. novembar 1991.

- 123 Vidjeti Bladet Tromsø i Stensaas protiv Norveške (Veliko vijeće), br.21980/93, 20. maj 1999.

Sloboda primanja i davanja informacija

22. Pravo javnosti da prima informacije takođe treba biti osigurano¹²⁴. Ipak, način na koji se ovo sprovodi u djelo može zavisiti od posebnih okolnosti određenog pravnog postupka i može biti podvrgnut ograničenjima kako bi se obezbijedilo poštovanje osnovnih načela.
23. Državni tužioci treba da nastoje da obezbijede da se informacijama koje daju medijima ne ugrozi integritet istrage i krivičnog gonjenja ili svrha istraga. Takođe se ne smiju kršiti prava trećih lica, niti se smije uticati na one koji su uključeni u istragu ili krivično gonjenje. Ovo ne bi trebalo da utiče na ishod krivičnog postupka.

Pretpostavka nevinosti i prava odbrane

24. Državni tužioci treba da budu posebno pažljivi kada su u pitanju pravo na odbranu, sloboda izražavanja, pretpostavka nevinosti i pravo na informisanje.
25. U komunikacijama u kojima učestvuju, državni tužioci treba da osiguraju da ne dođe do ugrožavanja prava odbrane širenjem preuranjenih informacija i uskraćivanjem mogućnosti odbrani da odgovori na te informacije¹²⁵. Oni takođe treba da budu biti oprezni da ne prenose informacije ukoliko bi se time povrijedilo pravo oštećenih da budu informisani na odgovarajući način. Davanje informacija ne bi trebalo da naruši pravo pojedinca na pravično suđenje.
26. U komunikacijama u kojima učestvuju, državni tužioci treba da osiguraju da se izbjegne ugrožavanje bezbjednosti uključenih lica, poput svjedoka, oštećenih, državnih tužilaca i sudija koji postupaju u osjetljivim predmetima.
27. Potrebno je uspostaviti ravnotežu, poštovanjem pretpostavke nevinosti, između interesa javnosti da dobije informacije i zaštite časti i integriteta ličnosti. Državni tužilac, kada je to u okviru njegovih nadležnosti, treba da vodi računa da usljed njegovih radnji pritvoreno lice ne bude javno izloženo radoznalosti medija i da lica koje su uključena u predmet budu adekvatno zaštićena od pritiska medija,¹²⁶ konkretnije, da oštećeni budu zaštićeni na način kojim se otklanja svaki rizik od uznemiravanja od strane medija.

124 Vidjeti, između ostalog, Arrigo i Vella protiv Malte (odluka), br. 6569/04, 10. maj 2005; Yordanova i Toshev protiv Bugarske, br. 5126/05, stav 53, 2. oktobar 2012.

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

126 Vidjeti, 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 mjeri u kojoj je to moguće, u fazi istrage, identitet osumnjičenih lica ne bi trebao otkrivati. Prije otkrivanja treba posvetiti pažnju pravima oštećenih.

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 obezbijedilo, mora se omogućiti medijima da izvještavaju o krivičnim postupcima.
31. Primjena načela transparentnosti u radu državnih tužilaca je način da se obezbijedi javno povjerenje, kao i širenje informacija o njihovim funkcijama i ovlaštenjima. Stoga, slika o državnom tužilaštvu predstavlja važan element povjerenja javnosti u pravilno funkcionisanje pravosudnog sistema. Najšire moguće pravo medija na pristup informacijama o aktivnostima državnih tužilaca takođe služi jačanju demokratije i razvijanju otvorene interakcije sa javnošću.
32. Državna tužilaštva mogu takođe obavljati određenu vrstu uloge u smislu obuke i trebali bi da u tom pogledu daju doprinos približavanju načina funkcionisanja pravosudnog sistema građanima. Državna tužilaštva mogu staviti na raspolaganje medijima i javnosti, po potrebi, opšte informacije, u cilju podsticanja boljeg razumijevanja i znanja o pravosudnom sistemu.
33. Pored navedenog, otvorenost rada državnih tužilaca treba da doprinese unapređenju standarda aktivnosti koje vrše državni tužioci. Organi za sprovođenje zakona i državna 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. Državni tužioci mogu takođe davati informacije, u skladu sa zakonom, široj javnosti putem medija, kako bi se spriječilo dalje vršenje krivičnih i drugih protivpravnih djela.

35. Državna tužilaštva svake države članice moraju utvrditi, na osnovu posebnih kriterijuma koji se odnose na njihovu situaciju, zakonodavstvo ili tradiciju, najprikladniji 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, državni tužioci, iako obezbjeđuju opšte informacije medijima ili javnosti o pitanjima politike ili o opštoj ulozi i funkcionisanju državnog tužilaštva, ne komentarišu javno bilo koji pojedinačni predmet, osim u okviru odgovarajuće pravne argumentacije tokom sudskog postupka. U drugim državama članicama, svaki državni 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 trebaju da se grade na osnovama obostranog poštovanja, povjerenja, jednakog tretmana i odgovornosti i poštovanja sudskih odluka. Državni tužioci treba da postupaju u duhu nepristrasnog i jednakog tretmana prema svim pripadnicima medija.
37. Informacije koje državni tužioci daju medijima treba da budu jasne, pouzdane i nedvosmislene.
38. Državni tužioci mogu pružati informacije medijima u svim fazama tužilačkih aktivnosti, uz dužno poštovanje odredbi koje se odnose na zaštitu ličnih podataka, privatnost, dostojanstvo, pretpostavku nevinosti, etička pravila odnosa sa drugim učesnicima u postupku, kao i zakonske odredbe koje sprječavaju ili ograničavaju otkrivanje određenih informacija.
39. U svakom slučaju, treba poštovati odredbe o tajnosti predviđene zakonom, uključujući povjerljivost istrage.
40. U nekim državama članicama, sva komunikacija treba da se odvija preko portparola, koji ne mora nužno biti državni tužilac, ili putem specijalizovane kancelarije za odnose sa javnošću. U drugim državama članicama, informacije treba da odobri ili saopšti rukovodilac državnog tužilaštva ili Vrhovni državni tužilac. Saopštenjima koja potiču od državnog tužilaštva kao institucije, može se izbjeći rizik da aktivnosti budu predstavljene na personalizovan način i može se smanjiti rizik od lične kritike.
41. Državni tužioci mogu imati proaktivni pristup prema zahtjevima medija; ako je potrebno, oni mogu preduzeti inicijativu da informišu javnost putem medija, bilo u pogledu opštih pitanja koja se odnose na pravosuđe, ili izuzetno,

kada netačne informacije postanu dio javnog mnjenja, radi ispravke tih netačnih informacija¹²⁷.

42. U cilju pravičnog, nepristrasnog, objektivnog i djelotvornog obavljanja svojih funkcija, državno tužilaštvo može smatrati prikladnim da izda saopštenje za javnost, održi pres konferenciju 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 uveliko koristiti za informisanje javnosti, na prikladan i blagovremen način, o tužilačkim aktivnostima i drugim aktivnostima za održavanje reda i zakona u državi¹²⁸. U tom smislu, čini se preporučljivim da državna tužilaštva, kako na nivou organizacije u cjelini, tako i na nivou pojedinačnih tužilaštava, pravilno održavaju svoje internet stranice.
43. Državna tužilaštva mogu sarađivati, ako je potrebno, posebno sa policijom ili drugim nadležnim organima u pripremi bilo kojeg saopštenja za javnost, pres konferencije ili druge vrste komunikacije. Ovo može pomoći da se predstavi koordinacija aktivnosti različitih službi i da izbjegne i spriječi širenje netačnih informacija i negativnih posljedica 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. Državni tužioci treba da se odupru izražavanju mišljenja ili otkrivanju informacija koje su u suprotnosti sa osnovnim načelima dobre komunikacije. Oni treba da uvijek komuniciraju nezavisno i objektivno, uz izbjegavanje izražavanja ličnih mišljenja ili sudova koji se odnose na lica ili događaje.
45. Kada je određeni državni 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 postupa dati državni tužilac, bilo bi poželjno da svako reagovanje dođe od rukovodioca ili portparola državnog tužilaštva, a u važnijim predmetima od strane Vrhovnog državnog tužioca ili najvišeg organa zaduženog za tužilaštvo ili od najvišeg državnog organa. Ovakva institucionalna reakcija umanjuje potrebu da dati državni tužilac koristi svoje pravo na odgovor, koje je zajemčeno svakom licu, kao i rizik od prekomjerne „personalizacije“ sukoba.

127 Vidjeti, na primjer, Société Bouygues Telecom protiv Francuske (odluka) br. 2324/08, 13. maj 2012.

128 Sud je prihvatio da saopštenja za javnost, čak i kada su objavljena na internet stranici državnog 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.).

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 krivično-pravne tužilačke odluke. Ipak, preporučuje se državnim tužiocima da nastoje da obezbijede, kada je to moguće, da lica na koje njihove odluke odnose budu upoznata sa tim odlukama prije bilo kakvog saopštavanja istih medijima.

PREPORUKE

- I. Države članice ili državna tužilaštva treba da uspostave politiku komunikacije čiji je cilj da obezbijedi da mediji imaju pristup odgovarajućim informacijama potrebnim radi informisanja javnosti o radu državnih tužilaštava. Smjernice o njihovim odnosima sa medijima mogu takođe biti uključene u etičke kodekse tužilaštava. Na državnom 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 državnih tužilaca i medija treba da se obavlja uz poštovanje sljedećih načela: sloboda izražavanja i štampe, dužnost čuvanja tajne, pravo na pristup informacijama, načelo transparentnosti, pravo na privatni život i dostojanstvo, kao i povjerljivost istrage, pretpostavka nevinosti, jednakost oružja, pravo na odbranu i pravo na pravično suđenje.
- III. Odnose državnih tužilaca sa svim medijima treba graditi na temelju uzajamnog poštovanja, povjerenja, odgovornosti i poštovanja sudskih odluka.
- IV. U njihovim odnosima sa medijima, državna tužilaštva treba da razmotre usvajanje kako reaktivnog pristupa, koji podrazumijeva odgovaranje na zahtjeve medija, tako i proaktivnog pristupa, koji podrazumijeva preuzimanje inicijative za informisanje medija o sudskim događajima.
- V. Može se razmotriti mogućnost povjeravanja odnosa sa javnošću u državnim tužilaštvima portparolima ili tužiocima koji su specijalizovani u oblasti odnosa sa javnošću.
- VI. Preporučuje se da državni tužioci nastoje da obezbijede, kada je to moguće, da lica na koja se odnose njihove odluke u krivičnim stvarima budu upoznata sa tim odlukama prije nego iste budu saopštene medijima.
- VII. Kada državni tužioci imaju neposredne odnose sa medijima, po potrebi tre-

ba obezbijediti 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 državnog tužilaštva kao institucije može se izbjeći rizik da aktivnosti budu predstavljene na personalizovan način i mogu se smanjiti rizici od lične kritike.
- IX. Pored pravnih sredstava koja stoje na raspolaganju državnim tužiocima, poželjno je da svako reagovanje na netačne informacije ili na nepravedne kampanje u medijima protiv tužilaca bude saopšteno od strane rukovodioca ili portparola državnog tužilaštva a, u važnijim predmetima, od strane Vrhovnog državnog tužioca ili najvišeg organa zaduženog za tužilaštvo ili najvišeg državnog organa.
- X. Preporučuje se korišćenje novih informacionih tehnologije, uključujući internet stranice državnog tužilaštava kao cjeline i pojedinačnih tužilaštava, radi blagovremenog informisanja javnosti o tužilačkim aktivnostima.
- XI. Državni tužioci mogu, ako je to potrebno, sarađivati sa policijom ili drugim nadležnim organima, u cilju razmatranja informacija koje treba saopštiti medijima i njihove distribucije.

Strazbur, 17. decembar 2014.

CCPE(2014)4Final

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

Mišljenje br. 9 (2014) Konsultativnog vijeća 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 vijeće evropskih tužilaca (CCPE), postupajući po zahtjevu Komiteta ministara Savjeta Evrope da pripremi referentni dokument o evropskim normama i načelima za državne tužioce, je usaglasilo sljedeće:

- I. U svim pravnim sistemima, državni 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, posebno, 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 nivou i vršiti uz najstrožije poštovanje demokratskih načela i vrijednosti Savjeta Evrope.
- IV. Nezavisnost i samostalnost državnog tužilaštva predstavljaju neophodan činilac nezavisnosti pravosuđa. Stoga treba podsticati opštu tendenciju povećanja nezavisnosti i djelotvorne samostalnosti državnog 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 podjele vlasti i odgovornosti.
- VI. Tužioci treba da se pridržavaju najviših etičkih i profesionalnih standarda i da se uvijek ponašaju nepristrasno i objektivno. Oni stoga treba da nastoje da budu, kao i da ih drugi percipiraju kao nezavisne i nepristrasne, 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 nevino-
sti, pravo na pravično suđenje, jednakost oružja i podjelu vlasti, nezavisnost sudova i obavezujuću snagu pravosnažnih sudskih odluka. Oni treba da se usredsrijeđe da služe društvenim interesima i da posebnu pažnju posvete ranjivim kategorijama lica, posebno djeci i žrtvama.
- IX. Tužioci uživaju pravo na slobodu izražavanja i udruživanja. U komunikaciji između tužilaca i medija treba poštovati sljedeća 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 rad-
nje preduzete u dobroj vjeri u vršenju njihovih dužnosti.
- XI. Tužioci, a kada je to potrebno i njihove porodice, imaju pravo na zaštitu dr-
žave kada im je, kao posljedica obavljanja njihovih funkcija, ugrožena bez-
bjednost.
- XII. Zapošljavanje i karijera tužilaca, uključujući napredovanje, mobilnost, disci-
plinski postupak i razrješenje, 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 vještina i integriteta je preduslov postojanja djelotvornog državnog tužilaštva i povjerenja javnosti u tužilaštvo kao instituciju. Tužioci stoga treba da dobiju odgovarajuće obrazovanje i obuku u cilju njihove specijalizacije.
- XIV. Organizacija većine državnih tužilaštava je zasnovana na hijerarhijskoj strukturi. Odnosi između različitih nivoa hijerarhije treba da budu zasnovani na jasnim, nedvosmislenim i dobro izbalansiranim propisima. Dodjela i preraspodjela predmeta treba da zadovoljavaju zahtjeve nepristrasnosti.
- XV. Tužioci treba da se odlučuju o krivičnom gonjenju samo na osnovu dobro potkrijepljenih dokaza, za koje razumno vjeruju da su pouzdani i dozvoljeni. Tužioci treba da odbiju korišćenje dokaza za koje razumno vjeruju da su pribavljeni pribjegavanjem protivpravnim metodama, naročito kada isti 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 primijene odgovarajuće sankcije.
- XVI. Tužioci treba da se ponašaju na odlučan, ali pravičan način. Tužioci daju doprinos donošenju pravičnih presuda od strane sudova i doprinose djelotvornom, cjeloshodnom i efikasnom funkcionisanju pravosudnog sistema.
- XVII. U cilju postizanja konzistentnosti i pravičnosti prilikom vršenja diskrecionih ovlašćenja u okviru istrage i tokom sudskog postupka, treba usvojiti jasne smjernice, naročito kada su u pitanju odluke o preduzimanju ili nepreduzimanju krivičnog gonjenja. Kada je to primjereno, i u skladu sa zakonom, tužioci treba da razmotre mogućnost alternativa krivičnom gonjenju.
- XVIII. Tužioci treba da na raspolaganju imaju potrebne resurse, uključujući korišćenje savremenih tehnologija, kako bi djelotvorno sprovodili svoju misiju, koja je od suštinskog značaja za vladavinu prava.
- XIX. Državnom tužilaštvu treba da bude omogućeno da vrši procjenu 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 državnom tužilaštvu povjereno upravljanje resursima, ono bi trebalo da efikasno i transparentno koristi savremene metode upravljanja, pri čemu takođe treba da bude obezbijeđena odgovarajuća obuka.
- XX. Uzajamna i pravična saradnja je od suštinske važnosti za djelotvornost državnog tužilaštva na nacionalnom i međunarodnim nivou, između različitih

državnih tužilaštava, kao i između tužilaca koji pripadaju istom tužilaštvu. Tužioci treba da sa 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 unaprjeđenja i održavanja istinske i djelotvorne međunarodne pravosudne saradnje.

Odobreno od strane CCPE-a u Rimu 17. decembra 2014.

OBRAZLOŽENJE

Uvod

1. Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu i dalje, nakon 14 godina, nastavlja da bude značajno dostignuće. U isto vrijeme treba istaći da su od 2000. godine na evropskom nivou naglašavani dalji aspekti aktivnosti državnog tužilaštva i da je postala očigledna potreba za ažuriranjem i objedinjavanjem relevantnih načela.
2. U ovom kontekstu, Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE), koje je osnovano od strane Komiteta ministara 2005. godine, je nastojalo da utvrdi najznačajnije trendove u pogledu statusa, zadataka i aktivnosti državnog tužilaštva. U ovom okviru, Komitet ministara je u januaru 2014. godine¹²⁹, pozvao CCPE da usvoji referentni dokument o evropskim normama i načelima koji se odnose na tužioce. U cilju izvršavanja ovog zadatka, CCPE 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. Međutim, uvijek postoji obaveza poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda propisanih Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava.
4. Ovaj dokument je namijenjen državnim institucijama i sudskoj, izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, kao i praktičarima i istraživačima.

¹²⁹ 1189. sjednica zamjenika ministara, 22. januar 2014.

1. Definicija tužioca

5. Državni tužioci (u daljem tekstu: tužioci) su organi koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primjenu zakona u slučajevima kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija, uzimajući u obzir kako prava pojedinca, tako i potrebnu djelotvornost krivično-pravnog sistema¹³⁰. Misija tužilaca takođe može obuhvatati i ovlašćenja izvan krivično-pravnog sistema, u slučaju kada je to propisano nacionalnim pravom¹³¹.

2. Uloga tužilaca

6. U svim predmetima i u svim fazama zakonom propisanog postupka, tužioci doprinose garantovanju vladavine prava i javnog reda pravičnim, nepristrasnim i djelotvornim sprovođenjem pravde¹³².
7. Suštinski je važno osigurati nezavisnost i djelotvornu samostalnost tužilaca i uspostaviti odgovarajuće garancije. Oni su dužni da postupaju pravično, nepristrasno i objektivno. U krivičnim stvarima, tužioci takođe moraju da uzmu u obzir ozbiljne posljedice koje suđenje ima na pojedinca, čak i kada se donese oslobađajuća odluka. Oni treba da nastoje da daju svoj doprinos kako bi pravosudni sistem funkcionisao na cjelishodan i efikasan način u najvećoj mogućoj mjeri i kako bi pomogli sudovima da donesu pravične presude¹³³.
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 sudiju¹³⁴.

130 Vidjeti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, član 1

131 Vidjeti Preporuku Rec(2012)11 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, član 2.

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

133 Vidjeti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, član 24 i Konferenciju vrhovnih državnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske smjernice o etici i ponašanju državnih tužilaca – «Smjernice iz Budimpešte» CCPE (2005)05, 31. maj 2005, tačka III. Vidjeti takođe Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Obrazloženje, član 11. Vidjeti takođe Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Državno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, član 16.

134 Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog

2.1 Funkcije u okviru krivičnog postupka

9. Tužioci igraju suštinsku ulogu u ostvarivanju vladavine prava i pravilnom funkcionisanju krivično-pravnog sistema.
10. Tužioci odlučuju da li treba pokrenuti ili nastaviti krivično gonjenje, voditi 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, usmjeravanja i nadgledanja istraga, osiguranja djelotvorne pomoći oštećenima, odlučivanja o alternativama krivičnom gonjenju ili nadzora nad izvršenjem sudskih odluka¹³⁵.

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 ovlašćenja» ili „načelo oportuniteta“.
13. U cilju postizanja konzistentnosti i pravičnosti u donošenju odluka u okviru istrage, treba usvojiti i objaviti jasne smjernice, naročito za situacije kada treba odlučiti da se preduzme ili ne preduzme krivično gonjenje¹³⁶. Čak i kada sistem ne predviđa da tužioci mogu donositi odluke po diskrecionom ovlašćenju, opšte smjernice treba da predstavljaju osnov za odluke koje donose.
14. Tužioci treba da nastoje da se prije 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 ocijenjeni pouzdanim i dopuštenim. Krivično gonjenje treba sprovoditi na pravičan način i uz ostajanje u granicama onoga na što ukazuju dokazi¹³⁷.

sistema: Dio II – Državno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, član 19.

135 Vidjeti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, član 3. Vidjeti takođe *Smjernice 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.

136 Vidjeti *Smjernice 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.

137 Konferencija vrhovnih državnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske smjernice o etici i ponašanju za državne tužioce – „*Smjernice iz Budimpešte*“, CPGE(2005)05, 31. maj 2005, tačka III,

15. Kada je učestvovanje u istrazi krivičnog djela ili nadzor nad radom policije ili drugih istražnih organa u okviru njihove nadležnosti, tužioci bi trebali da to rade na objektivan, nepristrasan i profesionalan način i da nastoje da osiguraju da istražne službe poštuju pravna načela i osnovna ljudska prava¹³⁸.
16. Tužioci treba da da uzmu u obzir interese svjedoka i, kada je ovo u njihovu nadležnosti, da preduzmu mjere u cilju zaštite njihovog života, bezbjednosti i privatnosti, odnosno da osiguraju da takve mjere budu preduzete.
17. Tužioci treba da uzmu u obzir stavove oštećenih kada su njihovi lični interesi pogođeni i da preduzmu ili podstaknu potrebne radnje kako bi oštećeni bili informisani o njihovim pravima i o toku postupka¹³⁹.
18. Tužioci treba da pažljivo razmotre da li da preduzmu krivično gonjenje ili ne, kao i prava oštećenih, svjedoka i osumnjičenih, kao i da licima na koja se odnose njihove odluke omogućće pravo na preispitivanje istih¹⁴⁰.
19. Tužioci treba da poštuju načelo jednakosti oružja između tužilaštva i odbrane, pretpostavku nevinosti, pravo na pravično suđenje, nezavisnost suda, načelo podjele vlasti i obavezujuću snagu pravosnažnih sudskih odluka.
20. Tužilac treba da pred sud iznese sve raspoložive kredibilne dokaze i da optuženog upozna sa svim relevantnim dokazima. Postoje situacije kada treba obustaviti krivično gonjenje¹⁴¹.

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 Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, član 27.

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

139 Vidjeti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, članovi 32 i 33. Vidjeti takođe: Međunarodno udruženje tužilaca, *Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca*, 23. april 1999, tačka 4.3; Konferencija vrhovnih državnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske smjernice o etici i ponašanju za državne tužioce – „*Smjernice iz Budimpešte*“, CPGE(2005)05, 31. maj 2005, tačka III; *Smjernice 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 vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Obrazloženje, član 12.

140 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Obrazloženje, Članovi 53 i 54. Vidjeti 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 Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, član 34.

141 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Obrazloženje, član 55. Vidjeti takođe 16.

Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog

21. Tužioci treba da odbiju korišćenje dokaza za koje razumno vjeruju da su pribavljeni pribjegavanjem protivpravnim metodama, naročito kada isti 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 primijene odgovarajuće sankcije¹⁴². U nekim sistemima, kršenje ljudskih prava je dovoljan razlog za odbijanje dokaza, pri čemu takvo kršenje ne mora da bude teške prirode.

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 maloljetnih lica, lica sa invaliditetom i lica sa veoma malim primanjima¹⁴³).

23. Kada takve nadležnosti postoje, misija tužilaca treba da bude zastupanje opšteg ili ličnog interesa, zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda i osiguranje poštovanja vladavine prava¹⁴⁴. Oni takođe treba da odlučno poštuju demokratska načela i vrijednosti Savjeta Evrope.

24. Ove nadležnosti treba vršiti na način:

- na koji se poštuje djelotvorna podjela 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 smjernice u cilju izbjegavanja dvosmislenosti¹⁴⁵;
- na koji se osigurava da ne postoji neprimjereno spoljno miješanje u aktiv-

sistema: Dio II – Državno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, član 15.

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

143 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 3(2008), o ulozi državnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema, 21. oktobar 2008, §§ 16 i 19. Vidjeti takođe: Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Obrazloženje, § 64. Vidjeti 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.

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

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

nosti državnog 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 državni tužilac jeste ili namjerava da bude stranka¹⁴⁶;
- na koji se ne krši načelo obavezujuće snage pravosnažnih sudskih odluka (res iudicata), uz određene izuzetke ustanovljene u skladu sa međunarodnim obavezama, uključujući sudsku praksu Suda;
- na koji se osigurava da je sposobnost lica ili ustanova koji su uključeni u predmet da traže preispitivanje radnji tužilaca jasno propisana;
- na koji se osigurava da je obezbijeđeno pravo lica ili institucija, koji su uključeni ili imaju pravni interes u građansko-pravnim predmetima, da pobijaju mjere ili nepostupanje tužioca.

25. Sve radnje tužilaca koje su od uticaja na ljudska prava i slobode treba da ostanu pod kontrolom nadležnih sudova¹⁴⁷.

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 ustanoviti pred sudom, zadnju riječ ima sud¹⁴⁸.

27. Tužilac koji postupa pred sudom izvan krivično-pravne oblasti, treba posebno, u skladu sa unutrašnjim 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 vijećanju 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 smiju da predstavljati zamjenu 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 objektivni osnov da vjeruje da dato pravno lice krši svoje zakonske obaveze, uključujući obaveze koje proističu iz primjene međunarodnih ugovora o

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

147 Venecijanska komisija, *Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Državno tužilaštvo*, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 73.

148 Venecijanska komisija, *Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Državno tužilaštvo*, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 77.

ljudskim pravima. Relevantne odluke donesene od strane tužilaca izvan krivično-pravnog sistema treba uvijek da budu praćene obrazloženjem 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 primjereno i u skladu sa zakonom, primjenu alternativa krivičnom gonjenju¹⁴⁹. Kada primjenjuju ove alternative, oni treba da ukažu puno poštovanje pravima i legitimnim interesima osumnjičenih i oštećenih i da ponude mogućnost posredovanja i pomirenja između učinioaca i oštećenog¹⁵⁰. Posebno u obzir treba uzeti prirodu i težinu protivpravnog djela, zaštitu društva, karakter i prethodni život učinioaca.
29. U cilju promovisanja pravičnog, konzistentnog i efikasnog postupanja tužilaca, relevantni državni organi se podstiču da objave jasna pravila, opšte smjernice i kriterijume za djelotvorno i pravično sprovođenje krivične politike u vezi sa alternativama krivičnom gonjenju.
30. Alternativne mjere nikada ne treba koristiti radi zaobilaženja pravila pravičnog suđenja izricanjem mjera licu koje je nevino ili koje ne bi moglo biti osuđeno usljed procesnih prepreka poput zastarjelosti krivičnog gonjenja, odnosno kada postoji sumnja u pogledu odgovornosti identifikovanog učinioaca ili obima štete nastale izvršenjem krivičnog djela.
31. Imajući u vidu mogući štetni uticaj krivičnog i drugog postupka na budući razvoj maloljetnika, tužioci treba da, u najvećoj mogućoj mjeri i u skladu sa zakonom, traže alternative krivičnom gonjenju maloljetnih učinilaca kada te alternative predstavljaju odgovarajući pravosudni odgovor na protivpravno djelo, uzimajući u obzir interese oštećenih i opšte javnosti i postupajući u skladu sa ciljevima maloljetničkog pravosuđa¹⁵¹.
32. Tužioci treba da ulože svoje najbolje napore da krivično gone maloljetnike samo kada je to strogo neophodno¹⁵².

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

150 Vidjeti *Smjernice 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.

151 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 5 o državnom tužilaštvu i maloljetničkom pravosuđu, Jerevanska deklaracija, CCPE (2010)1, 20. octobar 2010, § 26.

152 Vidjeti *Smjernice 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.

3. Status tužilaca i garancije koje su im obezbijeđene 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 državno tužilaštvo nezavisno od vlade, države moraju preduzeti djelotvorne mjere kako bi garantovale da priroda i obim ove nezavisnosti budu ustanovljeni zakonom¹⁵³. U zemljama u kojima je državno tužilaštvo dio vlade ili joj je podređeno, odnosno ima drugačiji status od onog koji je naprijed opisan, država mora da osigura da priroda i obim ovlašćenja vlade u odnosu na državno 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 načelima¹⁵⁴.
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 smiju biti podvrgnuti političkom pritisku“¹⁵⁵. Iz ovoga slijedi 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 miješanja izvršne vlasti ili skupštine, uz poštovanje načela podjele vlasti i odgovornosti¹⁵⁶. Sud se takođe pozvao na pitanje nezavisnosti tužilaca u kontekstu „opštih garancija, poput garancija koje osiguravaju funkcionalnu nezavisnost tužilaca od njihove hijerarhije i sudske kontrole akata državnog tužilaštva“¹⁵⁷.
35. Samostalnost tužilaca nije prerogativ ili privilegija koja je data u interesu tužilaca, već predstavlja garanciju interesa pravične, nepristrane i djelotvorne pravde kojom se štiti i javni interes i privatni interesi datih lica.
36. Države moraju osigurati da su tužioci u mogućnosti da obvljaju svoje funkcije bez zastrašivanja, smetnji, uzmiravanja, neprimjerenog uticaja ili neopravda-

153 Vidjeti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 14.

154 Vidjeti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 13, tačke a & b. Za dalje garancije, vidjeti takođe tačke c do f.

155 Guja protiv Moldavije (Veliko vijeće), br.14277/04, § 86.

156 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.

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

nog izlaganja građanskoj, krivičnoj ili drugoj odgovornosti¹⁵⁸.

37. Tužioci, u svakom slučaju, moraju biti u mogućnosti da krivično gone, bez opstrukcija, javne funkcionere za krivična djela koja su izvršili, naročito ako je u pitanju korupcija, nezakonito korišćenje ovlašćenja i teška kršenja ljudskih prava¹⁵⁹.
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.
39. Tužioci su takođe nezavisni u pogledu njihove saradnje sa organima za sprovođenje zakona, sudovima i drugim organima.

3.2 Hijerarhija

40. Hijerarhijska struktura je uobičajeni aspekt većine državnih tužilaštava, uzimajući u obzir prirodu zadataka koje obavljaju. Odnosi između različitih nivoa hijerarhije moraju biti zasnovani na jasnim, nedvosmislenim i dobro izbalansiranim propisima, a takođe mora biti obezbijeđen adekvatan sistem provjera i kontrole.
41. U državi koja počiva na vladavini prava, kada državno tužilaštvo ima hijerarhijsku strukturu, djelotvornost krivičnog gonjenja je, kada su u pitanju državni tužioci, snažno povezana sa transparentnim linijama autoriteta i odgovornosti.
42. Suštinski je važno uspostaviti odgovarajuće garancije protiv miješanja u aktivnosti tužilaca. Nemiješanje znači da je osigurano da aktivnosti tužilaštva, naročito u toku sudskog postupka, budu oslobođene od spoljnog pritiska, kao i od neprikladnih ili protivpravnih pritisaka u okviru samog tužilačkog sistema¹⁶⁰. U hijerarhijskom sistemu, nadređeni državni tužilac mora biti u mogućnosti da vrši odgovarajuću kontrolu nad odlukama tužilaštva, uz poštovanje garancija prava pojedinčnih tužilaca.

158 Vidjeti Smjernice 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.

159 Vidjeti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 16.

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

3.2.1 Dodjela i preraspodjela predmeta

43. Kada su u pitanju organizacija i interno funkcionisanje državnog tužilaštva, naročito dodjela i preraspodjela predmeta, one treba da zadovoljavaju zahtjeve nepristrasnosti u pogledu strukture, odgovornosti i nadležnosti za donošenje odluka državnog tužilaštva.
44. Dodjela i preraspodjela predmeta treba da budu zasnovane na transparentnim propisima koji su usklađeni sa hijerarhijskom i nehijerarhijskom strukturom državnog tužilaštva.

3.2.2 Instrukcije

45. Opšte odluke o sprovođenju krivične politike treba da budu transparentne u cilju osiguranja pravičnog, konzistentnog i efikasnog postupanja državnih tužilaca.
46. Instrukcije opšte prirode moraju biti u pisanoj formi i, uvijek kad je to moguće, moraju biti objavljene ili na drugi način učinjene transparentnim. Ove instrukcije moraju strogo poštovati pravičnost i jednakost¹⁶¹.
47. Instrukcije od strane izvršne vlasti ili od strane nadređenih nivoa hijerarhije su neprihvatljive u nekim pravnim sistemima. Iako postoji opšta tendencija sve većeg stepena nezavisnosti u tužilačkom sistemu, koju CCPE podržava, ne postoje zajednički standardi u ovom pogledu. Kada zakonodavstvo ipak dozvoljava ove instrukcije, one bi trebale biti u pisanoj formi, ograničene i uređene zakonom.
48. Javni funkcioner koji vjeruje da se od njega traži da postupi na način koji je protivpravan, neprimjeren ili neetički, treba da reaguje u skladu sa zakonom¹⁶².
49. Tužilac ima pravo da traži da instrukcije koje su mu upućene budu date u pisanom obliku. Kada vjeruje da je određena instrukcija ili protivpravna ili suprotna njegovoj savjesti, treba da postoji adekvatna interna procedura koja može dovesti do njegove eventualne zamjene¹⁶³.

161 Vidjeti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, Explanatory Memorandum (§ 13).

162 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka br. R(2000)10 o kodeksima ponašanja za državne službenike, 11. maj 2000, § 12, tačka 1.

163 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi državnog tužilaštva u

50. Treba da postoji razumijevanje da su ove garancije ustanovljene u interesu i pojedinačnih tužilaca i javnosti¹⁶⁴.

3.3 Imenovanje i karijera

3.3.1 Opšta načela

51. Države članice treba da preduzmu mjere da osiguraju:

- a. da se imenovanje, napredovanje i premještaj tužilaca sprovode u skladu sa pravičnim i nepristrasnim procedurama, uz isključivanje diskriminacije po osnovu pola, rase, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, 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 kompetentnosti i iskustva; tijela za imenovanje treba da budu izabrana na osnovu kompetentnosti i vještina i treba da vrše svoje dužnosti nepristrasno i na osnovu objektivnih kriterijuma;
- c. da mobilnost tužilaca takođe bude zasnovana na potrebama službe¹⁶⁵.

52. Imenovanje i razrješenje tužilaca treba da budu uređeni zakonom na najvišem mogućem nivou i putem jasnih i unaprijed poznatih pravila i procedura.

53. Bliskost i komplementarna priroda misija sudija i tužilaca stvaraju slične zahtjeve i garancije u pogledu njihovog statusa i uslova službe, a koji se odnose na zapošljavanje, obuku, razvoj karijere, zarade, disciplinsku odgovornost i premještaj (koji se mora sprovoditi samo u skladu sa zakonom ili uz njihovu saglasnost)¹⁶⁶. Iz ovih razloga, potrebno je osigurati odgovarajuće trajanje službe i mehanizme za napredovanje, disciplinsku odgovornost i razrješenje¹⁶⁷.

54. Težnja ka osiguranju nepristrasnosti, koja u jednom ili drugom obliku mora da bude osnova zapošljavanja i karijernih izgleda državnih tužilaca, može dovesti do uspostavljanja kompetitivnog sistema ulaska u profesiju i osnivanja

krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 10.

164 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, Explanatory Memorandum (§ 10).

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

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

167 Vidjeti: Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Državno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 18.

Visokih savjeta ili za cijelo pravosuđe ili samo za tužioce¹⁶⁸.

55. Način na koji se imenuje i razrješava Vrhovni državni tužilac igra značajnu ulogu u sistemu garantovanja pravilnog funkcionisanja državnog tužilaštva¹⁶⁹.
56. Ukoliko vlade imaju određeni nivo kontrole nad imenovanjem Vrhovnog državnog tužioca, važno je da metod izbora bude takav da se zadobije povjerenje i poštovanje javnosti i pripadnika sudskog i tužilačkog sistema i pravne profesije. Vrhovni državni tužilac treba da bude imenovan ili na adekvatno dug period ili na neodređeno vrijeme kako bi se osigurala stabilnost njegovog mandata i osiguralo da političke promjene budu bez uticaja¹⁷⁰.

3.3.2 Obuka

57. Najviši nivo profesionalnih vještina i integriteta je preduslov djelotvornog državnog tužilaštva i javnog povjerenja u tužilaštvo. Tužioci stoga treba da dobiju odgovarajuće obrazovanje i obuku u cilju njihove specijalizacije¹⁷¹.
58. Različiti evropski pravni sistemi obezbjeđuju sudijama i tužiocima obuku u skladu sa različitim modelima, pri čemu se obuka povjerava specijalizovanim tijelima. U svim slučajevima, važno je osigurati samostalan karakter ustanove koja je zadužena za organizovanje ove obuke, obzirom da samostalnost predstavlja garanciju kulturnog pluralizma i nezavisnosti¹⁷².
59. Obuku treba organizovati na nepristrasnoj osnovi i treba je redovno i objektivno ocjenjivati u pogledu njene djelotvornosti. Ukoliko je to primjereno, zajednička obuka sudija, tužilaca i advokata o temama koje su svima od interesa može doprinijeti unaprjeđenju kvaliteta pravde¹⁷³.
60. Obuka takođe treba da uključi i administrativno osoblje i službenike, kao i službenike za sprovođenje zakona.

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

169 Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Državno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 34-35.

170 Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Državno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 37. Savjet za ljudska prava, Izvještaj Specijalnog izvišćioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaut A/HRC/20/19, 7. jun 2012, § 65.

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

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

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

61. Obuka, uključujući i menadžment obuku¹⁷⁴, je pravo, ali ujedno i dužnost tužilaca, kako prije preuzimanja njihovih dužnosti, tako i na kontinuiranoj osnovi.
62. Tužiocima treba da imaju mogućnost odgovarajuće specijalizovne obuke kako bi adekvatno vršili svoje dužnosti, kako u okviru krivično-pravnog sistema¹⁷⁵, tako i izvan njega, uključujući i obuku koja se odnosi na upravljanje finansijskim resursima¹⁷⁶ i obuku u oblasti komunikacije¹⁷⁷.
63. Države stoga treba da preduzmu djelotvorne mjere kako bi osigurale da tužiocima imaju odgovarajuće obrazovanje i obuku, kako prije, tako i nakon imenovanja. 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 članovi 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 konzistentnosti njihovih aktivnosti¹⁷⁸.
64. Novi izazovi, kao i sve veća složenost određenih oblika kriminaliteta nastaju usljed brzog razvoja novih tehnologija, globalizacije i širenja međunarodne trgovine i protoka podataka. Posebna obuka koja omogućava tužiocima da se suoče sa prijetnjama koje predstavljaju naprijed pomenute pojave je također potrebna¹⁷⁹.

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

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

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

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

178 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 7.

179 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe državnih tužilaštava, 11. decembar 2012, § 19.

3.3.3 Ocjenjivanje stručnih vještina

65. Ocjenjivanje 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. Tužioci treba da imaju pristup rezultatima njihovog ocjenjivanja i pravo da iznesu svoja zapažanja, kao i pravo da pobijaju rezultate, kada je to primjereno.
67. Napredovanje tužilaca mora biti zasnovano na objektivnim faktorima, naročito profesionalnim kvalifikacijama, sposobnostima, integritetu i iskustvu i o njemu se mora odlučivati u skladu sa pravičnim i nepistrasnim procedurama¹⁸⁰.

3.3.4 Premještaj i mobilnost

68. Premještaj tužioca u drugo tužilaštvo bez njegove saglasnosti može biti sredstvo neprimjerenog uticaja na njegov rad.
69. Prilikom uvođenja premještaja ili upućivanja bez saglasnosti tužioca, bilo da se radi o internim ili eksternim premještajima ili upućivanjima, potencijalni rizici se moraju izbalansirati zakonom propisanim garancijama (na primjer, premještaj koji predstavlja prikriveni disciplinski postupak).
70. Mogućnost premještaja tužioca bez njegove saglasnosti mora biti zasnovana na zakonu i ograničena na izuzetne okolnosti, kakve 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 porodičnu situaciju¹⁸¹.
71. Treba da postoji mogućnost žalbe nezavisnom tijelu.

3.3.5 Razrješenje

72. Obzirom na njihovu važnu ulogu i funkciju, razrješenje tužilaca treba da bude podložno strogim zahtjevima, koji ne bi smjeli da podrivaju nezavisno i nepristrasno obavljanje njihovih aktivnosti¹⁸². Sve garancije disciplinskog postupka treba da budu primjenljive.

180 Vidjeti Smjernice 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, § 7.

181 Savjet za ljudska prava, Izvještaj Specijalnog izvjestioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaul A/HRC/20/19, 7. jun 2012, §§ 68 i 69.

182 Savjet za ljudska prava, Izvještaj Specijalnog izvjestioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaul A/HRC/20/19, 7. jun 2012, § 70.

73. Samostalnost tužilaca je njihova zaštita od proizvoljnih ili politički motiviranih razrješenja. Ovo je naročito relevantno u odnosu na Vrhovne državne tužioce i zakon treba da jasno definiše uslove za njihovo prijevremeno razrješenje¹⁸³.

3.4 Uslovi rada

3.4.1 Opšta načela

74. Tužioci treba da imaju na raspolaganju potrebne i odgovarajuće resurse za sprovođenje njihove misije, koja je od suštinskog značaja za vladavinu prava¹⁸⁴.
75. Države treba da preduzmu mjere kako bi osigurale da tužioci imaju razumne uslove rada, poput zarade, stalnosti funkcije i penzije koji su u skladu sa njihovom ključnom ulogom, kao i odgovarajućih godina starosti za odlazak u penziju¹⁸⁵.
76. Uslovi rada treba da odražavaju značaj i dostojanstvo funkcije i poštovanje koje je sa njom povezano¹⁸⁶. Odgovarajuća zarada tužilaca takođe implicira priznavanje njihove važne funkcije i uloge i može smanjiti rizik od korupcije¹⁸⁷. 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 nepristrasnost¹⁸⁸. Tužioci ne treba da se upuštaju

183 Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Državno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 40.

184 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe državnih tužilaštava ; Vidjeti takođe Mišljenje br. 5(2010) o državnom tužilaštvu i maloljetničkom pravosuđu, Jerevanska deklaracija, CCPE (2010)1, 20. oktobar 2010, § 19.

185 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka Rec (2000)19 Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 5d.

186 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka Rec (2000)19 Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 5, tačka d.

187 Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Državno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, §69. Takođe vidjeti: Savjet za ljudska prava, Izvještaj Specijalnog izviestioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaut A/HRC/20/19, 7. jun 2012, § 71.

188 Konferencija vrhovnih državnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske smjernice o etici i ponašanju

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 odvlačaju od pravilnog vršenja njihovih dužnosti¹⁸⁹.

78. Države treba da garantuju da jedno lice ne može u isto vrijeme obavljati dužnosti tužioca i sudije. Međutim, države mogu da preduzmu mjere kako bi omogućile da isto lice može sukcesivno obavljati funkcije tužioca i sudije i obratno. Ovakve promjene funkcija su moguće samo na izričit zahtjev datog lica i uz poštovanje uspostavljenih garancija¹⁹⁰.
79. Svako pripisivanje sudskih funkcija tužiocima treba da bude ograničeno na predmete koji uključuju, naročito, lakše sankcije, ne treba da se vrši zajedno sa ovlašćenjem sprovođenja krivičnog gonjenja u istom predmetu i ne smije da utiče na pravo okrivljenih da odluku u takvim predmetima donese nezavisno i nepristrasan organ koji vrši sudske funkcije¹⁹¹.
80. Tužioci treba da se u svakom trenutku ponašaju na profesionalan način i da nastoje da budu nezavisni i nepristrasni i da ih drugi smatraju takvima¹⁹².
81. Tužioci treba da se uzdržavaju od političkih aktivnosti koje nisu spojive sa načelom nepristrasnosti.
82. Tužioci treba da koriste svoju slobodu izražavanja i udruživanja na način koji je kompatibilan 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 smiju komentarisati predmete koji su u toku i moraju izbjegavati izražavanje mišljenja koja mogu ugroziti ugled i integritet suda¹⁹³.
83. U skladu sa zakonom, u određenom odgovarajućem periodu, tužilac ne smije da postupa za bilo koje lice ili tijelo u pogledu bilo kojeg pitanja u kojem je postupao ili imao savjetodavnu ulogu u odnosu na određenu javnu službu, a

državnih tužilaca – „Smjernice iz Budimpešte“, CPGE (2005)05, 31. maj 2005, tačka II.

189 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka Rec(2000)10 o kodeksima ponašanja za državne službenike, 11. maj 2000, § 15, tačke 1, 2, 3.

190 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, §§ 17 and 18.

191 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoa, § 7.

192 Savjet za ljudska prava, Izvještaj Specijalnog izvjestioca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaut A/HRC/20/19, 7. jun 2012, § 81.

193 Preuzeto iz Kodeksa pravosudne etike Međunarodnog krivičnog suda.

koje postupanje bi moglo da dovede do posebne koristi za to lice ili tijelo¹⁹⁴.

84. Tužilac, kao i sudija, ne smije da postupa u pitanjima u kojima ima lični interes i može biti povdrgnut određenim ograničenjima koja imaju za cilj zaštitu njegove nezavisnosti i integriteta¹⁹⁵.

3.5. Garancije u postupku

85. Standardi i načela ljudskih prava propisuju da su tužioci imaju odgovornost u vršenju svojih dužnosti i da se protiv njih može voditi disciplinski postupak¹⁹⁶.
86. U demokratskom sistemu zasnovanom na vladavini prava, oslobodajuća presuda ne treba da vodi disciplinskom postupku protiv tužioca koji je bio zadužen za predmet.
87. Države treba da preduzmu mjere 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 preispitivanju¹⁹⁷.
88. Tužioci ne treba da imaju opšti imunitet koji bi ih štitio od krivičnog gonjenja za krivična djela koja su izvršili i za koja treba da odgovaraju pred sudom, obzirom da ovo može voditi gubitku povjerenja javnosti ili čak korupciji¹⁹⁸. Države mogu uspostaviti posebne procedure za privođenje tužilaca pravdi kao garanciju njihove nezavisnosti i nepristrasnosti.
89. U skladu sa opštim standardima, tužiocima može biti potrebna zaštita od građansko-pravnih tužbi za radnje izvršene u dobroj vjeri u obavljanju njihovih dužnosti.

194 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka n° R (2000)10 o kodeksima ponašanja za državne službenike, 11. maj 2000, član 26 tačka 3.

195 Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Državno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, §§ 17 i 62.

196 Savjet za ljudska prava, Preliminarni izvještaj Specijalnog izvjestioca za nezavisnost sudija i advokata A/65/274, 10. avgust 2010, § 60.

197 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 5 tačka e. Vidjeti takođe Smjernice 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.

198 Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Državno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011, § 61.

3.6 Zaštita tužilaca, njihovih porodica itd.

90. Države treba da preduzmu mjere kako bi osigurale da tužioci, i kada je to potrebno, njihove porodice dobiju zaštitu države kada je, kao posljedica vršenja njihovih funkcija, ugrožena njihova lična bezbjednost¹⁹⁹.
91. Kada su tužioci ili njihove porodice izloženi nasilju ili prijetnjama nasiljem ili bilo kom obliku zastrašivanja, prinude ili neprimjerenog neopravdanog praćenja, treba sprovesti temeljnu istragu takvih incidenata i preduzeti korake kako bi se spriječilo njihovo ponavljanje u budućnosti; kada je potrebno, tužioci i njihove porodice treba da dobiju potrebno savjetovanje ili psihološku podršku²⁰⁰.

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 sa objektivnošću. Takođe treba da ljude tretiraju kao jednake pred zakonom i ne smiju nikoga da favorizuju ili diskriminišu.
93. Tužioci su svjesni opasnosti korupcije i ne traže, ne prihvataju niti primaju koristi ili bilo kakve prednosti u vršenju svojih funkcija. Svojom nepristrasnošću tužioci moraju osigurati povjerenje javnosti u državno tužilaštvo. Tužioci izbjegavaju sekundarna zanimanja i druge zadatke u kojima njihova nepristrasnost može biti ugrožena. Oni identifikuju situacije koje predstavljaju sukob interesa i, ukoliko je potrebno, povlače se iz postupanja u datom 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. Naročito, tužioci treba da 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

199 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka Rec (2000)19 Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 5, tačka g.

200 Human Rights Council, Savjet za ljudska prava, Izvještaj Specijalnog izvištelca za nezavisnost sudija i advokata, Gabriela Knaul A/HRC/20/19, 7. jun 2012, §§ 76 à 78 i 118.

treba da paze da njihove odluke budu na razumljiv način izložene strankama, kao i kada komuniciraju s javnošću i medijima.

96. Profesionalna znanja i vještine 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 ekspeditivno 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 zavrijede povjerenje javnosti pokazujući u svim okolnostima besprjekorno 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, uvijek se ponašajući sa integritetom i pažnjom²⁰¹.

4.1.4 Kodeksi etike i ponašanja

98. Dijeljenje zajedničkih pravnih načela i etičkih vrijednosti od strane svih tužilaca uključenih u pravni proces je od suštinskog značaja za pravilno sprovođenje pravde²⁰² i za poštovanje najviših profesionanih standarda. Tužioci moraju biti u mogućnosti da identifikuju etičke probleme u svom radu i moraju ih riješavati pribjegavanjem jasnim načelima.
99. Kodekse profesionalne etike i ponašanja treba usvojiti i objaviti, na osnovu međunarodnih standarda razvijenih u okviru Ujedinjenih nacija, kao i onih koji su izloženi u Evropskim smjernicama o etici i ponašanju državnih tužilaca (Smjernice iz Budimpešte), usvojenim od strane Konferencije vrhovnih državnih tužilaca Evrope 31. maja 2005.

4.2 Osnovne slobode tužilaca

100. Tužioci uživaju slobodu mišljenja i govora i slobodu udruživanja na isti način kao i drugi pripadnici društva. Kada koriste ova prava, oni moraju uzeti u obzir dužnost diskrecije i paziti da ne ugrožavaju javni ugled nezavisnosti, nepristrasnosti i pravičnosti koje tužilac uvijek mora poštovati.

201 Konferencija vrhovnih državnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske smjernice o etici i ponašanju državnih tužilaca – „Smjernice iz Budimpešte“, CPGE (2005)05, 31. maj 2005, tačka II.

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

101. Treba preduzeti sve korake da se osigura poštovanje privatnosti tužilaca²⁰³. Međutim, oni treba da se ponašaju sa diskrecijom i pažnjom kako ne bi doveli u pitanje dostojanstvo svoje profesije ili svoju sposobnost da obavljaju funkcije koje su im povjerene.

5. Odnosi sa drugim akterima i institucijama

5.1 Odnosi sa oštećenima, svjedocima, osumnjičenima, okrivljenima, optuženima i javnošću

102. Tužioci treba da poštuju pravo na pravično suđenje i da uzimaju u obzir legitimne interese svjedoka, oštećenih, osumnjičenih, okrivljenih ili optuženih na način što osiguravaju da isti budu obaviješteni o svojim pravima i o napredovanju postupka²⁰⁴.

5.2 Odnosi sa sudovima (sudijama i zaposlenima u sudu) i advokatima

103. Kada je državno tužilaštvo dio sudske institucije, neophodno je uspostaviti jasnu distinkciju između tužilaca i sudija. Države članice treba da razjasne pravni status, nadležnosti i procesne uloge tužilaca zakonom, na način koji ne ostavlja mjesta sumnji u uzajamnu nezavisnost i nepristrasnost tužilaca i sudija²⁰⁵.

104. Pravično, nepristrasno i djelotvorno pravosuđe se može garantovati samo komplementarnim radnjama sudija i tužilaca²⁰⁶.

105. Radi djelotvornosti pravosuđa, tužioci takođe moraju uvijek održavati uljudne odnose sa svim zaposlenima u sudu i advokatima.

5.3 Odnosi sa istražiteljima

106. Tužioci i istražitelji sarađuju na odgovarajući i djelotvoran način u toku istraga.

203 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka Rec(2000)10 o kodeksima ponašanja za državne službenike, 11. maj 2000, § 17.

204 Konferencija vrhovnih državnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske smjernice o etici i ponašanju državnih tužilaca – „Smjernice iz Budimpešte“, CPGE (2005)05, 31. maj 2005, tačka II.

205 Vidjeti Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 17 i vidjeti takođe CCPE Mišljenje br. 4(2009), 8. decembar 2009, Obrazloženje, § 66.

206 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoa, § 3.

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 isti razumiju, o činjenicama koje mogu biti upotrijebljene protiv njih²⁰⁷.

5.4 Odnosi za zatvorskom upravom

108. Tužilac je, u okviru svojih nadležnosti, odgovoran za potvrđivanje zakonitosti pritvora, odnosno izdržavanja kazne zatvora. Tužioci moraju osigurati punu i djelotvornu zaštitu prava pritvorenika i lica na izdržavanju kazne zatvora, una-prijeđivati njihovu situaciju i pospješivati njihovu reintegraciju u društvo²⁰⁸.

5.5 Odnosi sa medijima

109. Tužioci se takođe podstiču da redovno informišu javnost, preko medija, o svojim aktivnostima i rezultatima²⁰⁹. Radnje tužilaca treba da budu usmjerene na promovisanje i očuvanje transparentnosti i javnog povjerenja u državno tužilaštvo.

110. Saopštenja koja dolaze od strane tužilaca moraju pokazivati nepristrasnost, bez neprimjerenog uticaja na sudije na bilo koji način i njihovog izlaganja kritici.

111. Kada je određeni 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 državnog tužilaštva a, u predmetima većeg značaja, od strane Vrhovnog državnog tužioca ili najvišeg organa koji je zadužen za državno tužilaštvo ili najvišeg državnog organa. Ovakva institucionalna reakcija svodi na najmanju mjeru potrebu datog tužioca da se koristi svoji pravom na odgovor koje je zajemčeno svakom licu, kao i rizik od pretjerane „personalizacije“ sukoba.

207 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 4(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoa, Obrazloženje, §§ 60 and 61.

208 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 6(2011) o odnosima između tužilaca i zatvorske uprave, 24. novembar 2011, §§ 16 i 36.

209 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 8(2013) o odnosima između tužilaca i medija, 9. oktobar 2013, §§ 20 i 22. Vidjeti 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.

5.6 Odnosi sa državnim službenicima i drugim institucijama

112. Tužioci ne smiju da se miješaju 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 istraga i da krivično gone državne službenike i izabrane funkcionere kada su isti osumnjičeni da su izvršili krivična djela²¹⁰.

6. Organizacija državnog tužilaštva

6.1 Struktura

114. Osnovna odgovornost tužilaštva je da osigura djelotvornost njegovog rada. Treba da postoji organizacija i struktura koje omogućavaju ispunjavanje svih zakonom propisanih zadatka sa brzinom i vještinom i uz održavanje visokog nivoa kvaliteta.

6.2 Zaposleni

115. Državnim tužilaštvom treba upravljati djelotvorno, uz izbegavanje bilo kakvih birokratskih lutanja. Da bi se ovo sprovedo u djelo, tužioci treba da imaju dovoljan broj kvalifikovanog administrativnog osoblja koje je adekvatno obučeno. Također treba obezbijediti stručnjake iz određenih oblasti, npr. za prijem oštećenih, obradu podataka, statističke podatke.

6.3 Upravljanje resursima

116. Obezbeđivanje odgovarajućih organizacionih, finansijskih, materijalnih i ljudskih resursa doprinosi osiguravanju samostalnosti tužilaštva. Naročito u vremenima ekonomskih poteškoća treba obezbijediti dovoljno resursa za pružanje kvalitetne usluge²¹¹.
117. Kada je upravljanje resursima povjereno državnom tužilaštvu, ono ima dužnost da isto vrši sa krajnjom odgovornošću i na transparentan način²¹². U ovu svrhu, kao i radi postizanja najboljih rezultata sa raspoloživim resursima, tre-

210 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 16.

211 Vidjeti Mišljenje br. 4(2009) CCPE-a, Deklaracija iz Bordoa, stav 4. Vidjeti takođe Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe državnih tužilaštava, 11. decembar 2012, preporuka (i).

212 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe

ba da postoje relevantne mjere; tužioci takođe treba da dobiju odgovarajuću obuku i podršku kvalifikovanih stručnih lica.

118. U svakom slučaju, i kada državno tužilaštvo ima i kada nema autonomiju u pogledu upravljanja, mora mu biti omogućeno da vrši procjenu svojih potreba, pregovara o svom budžetu i odlučuje o korišćenju opredijeljenih novčanih sredstava na transparentan način radi postizanja cilja brze i kvalitetne pravde²¹³.

6.4 Specijalizacija

119. Potrebu specijalizacije tužilaca, kao specijalizacije u okviru organizacione strukture državnog tužilaštva, treba smatrati prioritetom²¹⁴, kako bi se bolje odgovorilo na nove oblike kriminaliteta, kao i odnosu na predmete u kojima tužilac ima nadležnosti izvan krivično-pravnog sistema. Ona bi takođe vodila unaprjeđenju međunarodne saradnje. Specijalizacija je od suštinskog značaja za unaprjeđenje djelotvornosti, ali takođe i kao odgovor na izazove koje za tužilačku misiju predstavljaju kompleksnosti 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 djelotvornost državnog tužilaštva.

7. Međunarodna saradnja

121. Tužioci treba da sa međunarodnim zamolnicama za pružanje podrške u okviru njihovih jurisdikcija postupaju sa istom posvećenošću kao kada je u pitanju rad na nacionalnom nivou. U svojoj jurisdikciji, oni treba da doprinose, kada je to primjereno, sprovođenju stranih odluka.

122. Tužioci treba da imaju pristup obuci o primjeni međunarodnih pravnih akata i osnovnih načela na kojima su zasnovani uporedni pravni sistemi. Oni mogu da učestvuju u mjeri u kojoj je to najviše moguće u razmjenama i međuna-

državnih tužilaštava, 11. decembar 2012, § 51.

213 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 7 (2012) o upravljanju sredstvima za potrebe državnih tužilaštava, 11. decembar 2012, preporuka (ii).

214 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, § 8.

rodnim forumima koji su korisni za obavljanje njihovih funkcija, uključujući upoznavanje sa najboljim praksama²¹⁵.

123. Kada je to potrebno radi veće efikasnosti, tužioci treba da koriste mehanizme saradnje poput Eurojust-a, Evropske pravosudne mreže i drugih relevantnih mreža, uključujući i tužioce za održavanje saradnje²¹⁶.

PRILOG

Spisak dokumenata

1. Preporuka Rec(2000)10 Komiteta ministara državama članicama *o kodeksima ponašanja držanih službenika*, 11. maj 2000.
2. Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama *o ulozi državnog 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 odgovornosti*, 17. novembar 2010.
5. Preporuka Rec(2012)11 Komiteta ministara državama članicama *o ulozi državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema*, 19. septembra 2012.
6. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE), Mišljenje br. 1(2007) *načinima unaprjeđenja međunarodne pravosudne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa*, 30. novembar 2007.
7. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE), Mišljenje br. 2(2008) *o alternativama krivičnom gonjenju*, 16. oktobar 2008.
8. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE), Mišljenje br. 3(2008), *o ulozi državnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema*, 21. oktobar 2008.

215 Komitet ministara Savjeta Evrope, Preporuka Rec(2000)19 o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, 6. oktobar 2000, §§ 38 and 39.

216 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 1(2007) o načinima unaprjeđenja međunarodne pravosudne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa, 30. novembar 2007, §§ 38 i 39.

9. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE), Mišljenje br. 4(2009) o *odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu*, 8. decembar 2009, Deklaracija iz Bordoa.
10. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE), Mišljenje br. 5(2010) o *državnom tužilaštvu i maloljetničkom pravosuđu*, 20. oktobar 2010.
11. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE), Mišljenje br. 6(2011), o *odnosu između tužilaca i zatvorske uprave*, 24. novembar 2011.
12. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE), Mišljenje br. 7(2012) o *upravljanju sredstvima za potrebe državnih tužilaštava*, 11. decembar 2012.
13. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE), Mišljenje br. 8(2013) o *odnosima između tužilaca i medija*, 9. oktobar 2013.
14. Konferencija vrhovnih državnih tužilaca Evrope, VI sesija, Evropske smjernice o etici i ponašanju za državne tužioce – „*Smjernice iz Budimpešte*“, 31. maj 2005.
15. Konferencija vrhovnih državnih tužilaca Evrope, *Uloga državnog tužilaštva u zaštiti ljudskih prava i javnog interesa izvan krivično-pravne oblasti*, Sant Peterburg, 3. jul 2008.
16. Venecijanska komisija, *Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Državno tužilaštvo*, CDL-AD(2010)040, 3. januar 2011.
17. Komisija Ujedinjenih nacija za prevenciju kriminala i krivičnu pravdu, *Rezolucija o jačanju vladavine prava kroz poboljšani integritet i kapacitet državnog tužilaštva*, E/CN. 15/2008/L.10/Rev.2, 17. april 2008.
18. Generalna skupština Ujedinjenih nacija, *Preliminarni izvještaj Specijalnog izvjestioca za nezavisnost sudija i advokata*, Gabriela Knaul, A/65/274, 10. avgust 2010.
19. *Smjernice 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.
20. Savjet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, *Preliminarni izvještaj Specijalnog izvjestioca za nezavisnost sudija i advokata*, A/65/274, 10. avgust 2010.

21. Savjet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, *Izveštaj Specijalnog izvjestioca za nezavisnost sudija i advokata*, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7. jun 2012.
22. Savjet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, *Izveštaj Specijalnog izvjestioca 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.
23. Savjet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, *Izveštaj Specijalnog izvjestioca za nezavisnost sudija i advokata*, Gabriela Knaul, A/HRC/23/43, 15. mart 2013.
24. Savjet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, *Izveštaj Specijalnog izvjestioca 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.
25. Međunarodno udruženje tužilaca, *Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca*, 23. april 1999.
26. Međunarodno udruženje tužilaca, *Borba protiv upotrebe interneta radi iskorišćavanje djece*, Edicija Najbolje prakse, br. 1.
27. Međunarodno udruženje tužilaca, *Međunarodna studija pravnog okvira i implementacije službi za oštećene od strane državnih tužilaštava, sprovedena za Međunarodno udruženje tužilaca od strane dr Heike Gramckow, Susanne Seifert Nacionalni centar za državne sudove Arlington, VA, SAD, 2006.*
28. Međunarodno udruženje tužilaca, *Deklaracija o minimalnim standardima u pogledu bezbjednosti i zaštite državnih tužilaca i njihovih porodica*, 1. mart 2008.
29. Međunarodno udruženje tužilaca, *Model smjernica za djelotvorno krivično gonjenje krivičnih djela protiv djece*, Edicija MUT-a Najbolje prakse, br. 2, opšta načela.
30. Podnesak Međunarodnog udruženja tužilaca Komitetu za potragu za položaj Tužioca MKK, mart 2011.
31. UNODC/IAP *Vodič o statusu i ulozi tužilaca* (2014).

Strazbur, 20. novembar 2015. godine

CCPE(2015)3

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

Mišljenje br.10 (2015) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o ulozi tužilaca u krivičnim istragama

UVOD

1. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) je osnovano 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju davanja mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unaprjeđenja djelotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi državnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.
2. Komitet ministara zadužio je CCPE da u 2015. godini pripremi i usvoji Mišljenje koje će mu podnijeti na razmatranje o ulozi tužilaca u krivičnim istragama. CCPE je pripremio ovo Mišljenje na osnovu odgovora na upitnik koji su dobijeni od 29 država članica²¹⁷.
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 tužioci mogu voditi istragu. U drugim zemljama, ili policija može sprovesti istrage u skladu sa instrukcijama i/ili nadzorom tužilaca ili policija ili druga istražna tijela 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

²¹⁷ Vidjeti odgovore država članica na upitnik na internet stranici CCPE (www.coe.int/ccpe) pod „Preliminarni radovi – radnje tužilaca u okviru krivične istrage (2015)“.

gonjenja. Osim toga, različiti tužilački sistemi tradicionalno odražavaju ili inkvizitorske ili kontradiktorne modele.

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 djelotvorna istraga i poštovanje prava lica na koja se ona odnosi, a sa glavnim ciljem usaglašavanja svih ovih sistema sa zajedničkim osnovnim vrijednostima.

A. Referentni tekstovi

7. CCPE 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 sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.
8. CCPE je uzeo i obzir naprijed navedenu Preporuku Rec(2000) 19, u kojoj se navodi da u nekim krivično-pravnim sistemima državni tužioci sprovode ili nadziru istragu ili upravljaju istom²¹⁸. CCPE je takođe uzeo u obzir Preporuku Rec(2001) 10 Komiteta ministara državama članicama o Evropskom kodeksu policijske etike²¹⁹, Preporuku Rec (2005) 10 Komiteta ministara državama članicama o „specijalnim istražnim tehnikama“ u vezi teških krivičnih djela, uključujući terorizam, kao i zaključke koje je usvojila VI Konferencija vrhovnih državnih tužilaca Evrope u Budimpešti, Mađarska, 31. maja 2005. godine, koji se odnose na odnos između tužilaca i policije. CCPE 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 CCPE-a br. 3 (2008) o ulozi tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema i Mišljenje br. 8 (2013) o odnosima između tužilaca i medija.
9. CCPE 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, nečovjećnih ili ponižavajućih po-

²¹⁸ Za ove države, Preporuka utvrđuje da tužioci treba da vrše nadzor nad zakonitošću policijskih istraga, da daju uputstva policiji, prate njihovu primjenu i sankcionišu eventualna kršenja. Od država u kojima je policija nezavisna od tužilaštva se očekuje da preduzmu sve mjere kako bi garantovale da postoji odgovarajuća i funkcionalna saradnja između tužilaštva i policije.

²¹⁹ Daje smjernice o načelima koja treba poštovati kada su u pitanju krivične istrage koje sprovodi policija i propisuje da je na državnom tužilaštvu ili istražnom sudiji da obezbijedi njihovo poštovanje.

stupaka ili kažnjavanja iz 1984. godine, Smjernice o ulozi tužilaca iz 1990. godine i preporuke komiteta nadležnih za praćenje implementacije relevantnih instrumenata Ujedinjenih nacija²²⁰.

10. CCPE 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 grupe²²¹ 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 (žrtava, okrivljenih, branilaca, svjedoka 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 Savjeta 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 podrazumijeva da:
 - tužioci treba da obezbijede da se, ukoliko je to u njihovoj nadležnosti, prema licima koja pod istragom postupa na human način i da ta lica imaju mogućnost da vrše svoja legitimna prava;
 - tužioci treba da koriste sva svoja ovlašćenja, u mjeri 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 obezbijede da rezultati istrage koji su predstavljeni sudiji odražavaju realnost nalaza kako ne bi doveli sud u zabludu.

²²⁰ Komitet za ljudska prava, Komitet protiv mučenja, Komitet za prava djeteta

²²¹ Višegradsku grupu čini Češka Republika, Mađarska, Poljska i Slovačka.

15. Ovo Mišljenje se odnosi samo na istrage u krivičnoj oblasti i u kontekstu državnog tužilaštva.

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, savjete, uputstva ili smjernice u vezi sa ukupnim tokom istraga ili određenim istražnim radnjama, a sa ciljem obezbjeđivanja poštovanja i materijalnih i procesnih pravila krivičnog prava, kao i prava zajemčenih Evropskom konvencijom.
18. U cilju obezbjeđivanja djelotvornog 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 mjere koje treba preduzeti u okviru istraga.
19. U slučaju kada tužioci imaju nadzornu ulogu u istragama, oni treba da obezbijede da istražni organi obavještavaju tužioce o napretku u sprovođenju istraga, realizaciji prioriteta krivične politike koji su im zadati i o primjeni tužilačkih instrukcija.
20. U državama članicama u kojima je to u njihovoj nadležnosti, tužioci treba da:
- nastoje da obezbijede da istrage kao jedini cilj imaju utvrđivanje istine i rješavanje 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 vrijeme, objektivno, nepristrasno i profesionalno. Ukoliko su zaduženi za usmjeravanje, kontrolu ili nadzor nad radom istražitelja, treba da, u mjeri u kojoj je to moguće u okviru njihove nadležnosti i ovlašćenja, obezbijede da istražitelji poštuju ista načela, kao i osnovna prava;
 - nastoje da obezbijede poštovanje pretpostavke nevinosti i prava odbrane.

ne 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 bezbjednost i prava na dostojanstvo i zaštita njihovog privatnog života;

- u toku istraga nastoje da garantuju povjerljivost informacija kako ne bi ugrozili napredak i djelotvornost istraga;
- tokom istraga, u koje su uključeni, osiguraju da su zagarantovana lična bezbjednost i prava stranaka, svjedoka i drugih učesnika;
- obezbijede da žrtve, a posebno ranjive kategorije lica, budu na odgovarajući način i uz poštovanje njihovih prava obaviještena o početku i ishodu istraga;

21. U izvršavanju ovih zadataka, tužilaštvo treba postupati pravično, dosljedno i ekspeditivno, na taj način doprinoseći obezbjeđivanju 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 djelotvorno upravljanje resursima, uključujući ljudske i finansijske resurse. Takođe, treba da izbjegavaju nesrazmjerne troškove i da uvijek 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 objelodane 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 pod nadležnošću tužilaca

25. U državama članicama u kojima je policija pod nadležnošću tužilaštva ili u kojima su tužilaštvo vrši nadzor nad istragama, tužiocima treba imati na raspolaganju djelotvorne mjere kako bi se garantovalo da mogu u potpunosti izvršiti svoje zadatke u krivičnim istragama, uvijek u skladu sa nacionalnim i međunarodnim pravom. Oni treba da obezbijede da se istrage sprovode na odgovarajući i djelotvoran način i uz kontinuirano poštovanje vladavine prava i procesnih prava.

26. Pomenuti zadaci mogu uključivati:

- obezbjeđivanje djelotvorne realizacije prioriteta krivične politike;
- davanje instrukcija policiji o tome kada da pokrenu i kako da sprovedu krivične istrage;
- dodjeljivanje pojedinačnih predmeta nadležnoj istražnoj agenciji;
- promovisanje plodonosne i djelotvorne saradnje policije i tužilaštva i koordinisanje istrage kada se ona odnosi na više organa;
- davanje smjernica i instrukcija o pravnim pitanjima;
- nadzor nad zakonitošću i kvalitetom istrage;
- sprovođenje evaluacije i kontrole poštovanja zakonom, kada je to potrebno;
- i, kada je to primjereno 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 obezbijede 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 obaviješteni o svim važnim odlukama u vezi sa istragama koje će biti donijete u budućem periodu i koje su već donesene, posebno kada one uključuju mogućnost ozbiljnog ograničenja prava i sloboda učesnika u krivičnom postupku (na primjer, o posljedicama prijavljivanja krivičnog djela 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 primjereno, informišu učesnike o njihovom pravu na žalbu višem tužilaštvu ili sudu;
- tužioci treba da poštuju povjerljivost istrage. Ne bi trebali da dozvole otkrivanje povjerljivih informacija dobijenih od istražitelja ili trećih lica, osim 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 izbjegao gubitak važnih dokaza, kako bi se osigurali bezbjednost i pristup (ako to dozvoljava nacionalno pravo) spisima predmeta za oštećene ili spriječila mogućnost da lica koji treba da budu krivično gonjena pobjegnu pravdi;

- tužioci treba da redovno vrše nadzor nad istragama, prvenstveno u cilju sprječavanja nezakonitog ili neosnovanog pritvaranja ili zatvaranja 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 zahtjeve podnesene u vezi sa istim;
- tužioci treba da imaju zakonski uspostavljene nadležnosti koje im omogućavaju ne samo procjenu zakonitosti radnji istražitelja i ispunjavanja njihovih instrukcija, već i da u što većoj mjeri sprječavaju kršenje zakona od strane istražitelja;
- uvijek 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 zahtjev nadležnim organima za pokretanje krivičnog gonjenja ili disciplinskih postupaka prema istražiteljima.
- tužioci treba da imaju pravo da slobodno posjete 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 obezbijedi odgovarajuće nadzorne procedure kako bi se obezbijedila 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.

Uloga tužioca u vezi sa poštovanjem prava odbrane tokom istrage i istražnim tehnikama

A. Poštovanje pretpostavke nevinosti i prava na odbranu

30. Prema praksi Suda²²², svaki krivični postupak, uključujući procesne aspekte, mora da bude kontradiktorne prirode i da obezbjeđuje jednakost oružja op-

²²² Vidjeti *Messier protiv Francuske* (Evropski sud, 30. jun 2011. godine).

tužbe i odbrane. Ovo je osnovni aspekt prava na pravično suđenje. Štaviše, član 6 (1) Evropske konvencije zahtijeva od organa gonjenja da u toku faze suđenja objelodane odbrani sve relevantne dokaze koje posjeduju, a koji idu na štetu ili u korist okrivljenog. Pravo na pravično suđenje uključuje načelo jednakosti oružja i takođe podrazumijeva načelo kontradiktornosti postupka. Ono uključuje pravo na potpuno pravovremeno objelodanjivanje svih relevantnih materijala koje posjeduje tužilac. Ovo podrazumijeva dostupnost svih elemenata dokaza i obavezu tužioca ili drugog istražnog organa da razmotri dokaze kako o krivici, tako i o nevinosti.

31. Tužioci treba da, bez obzira na njihovu ulogu u istragama, obezbijede da njihove radnje budu u skladu sa zakonom, a posebno da poštuju sljedeća načela:
- jednakost pred zakonom;
 - nepristrasnost i nezavisnost tužilaca;
 - pravo na pristup advokatu;
 - pravo odbrane na potpuno otkrivanje relevantnog materijala;
 - pretpostavka nevinosti;
 - jednakost oružja;
 - 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 doprinijeli kršenju ovog načela.
33. *Načelo jednakosti oružja*, kao dio pravičnog postupka, zahtijeva da se licu protiv koga se sprovodi istraga omogućiti 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 zahtijeva pravljenje razlike između faze istrage i faze suđenja. U odnosu na prvu fazu istrage, načelo kontradiktornosti nije apsolutno. Umjesto toga, ono predstavlja očekivanje istog: sastoji se od traženja dokaza da bi se utvrdilo da li postoji dovoljno osnova za podizanje optužnice, a tokom ove faze postupak može biti povjerljiv²²³.

223 Vidjeti 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 pravičnog suđenja.

35. Međutim, član 6 stav (3) tačka (a) Evropske konvencije utvrđuje pravo svakog optuženog da budu odmah detaljno obaviješten na jeziku koji razumije o vrsti i osnovu optužbe protiv njega. Optuženi mora biti precizno obaviješten o optužbi protiv njega najkasnije od trenutka hapšenja. Pored toga, važno je da od tog počinje da teče razumni vremenski period u smislu člana 6 stav (1). Lice koje je uhapšeno, pritvoreno ili lišeno slobode treba odmah pisano obavijestiti o njegovim pravima. Takvo obavještenje treba da bude jasno napisano na jeziku koji dato lice može da razumije. 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 osnovama za određivanje pritvora;
 - da ima pravo pristupa advokatu i savjetovanja sa advokatom;
 - na pisani i usmeni prevod.
36. Obavezu prikupljanja i čuvanja dokaza o krivici ili nevinosti treba realno tumačiti na osnovu činjenica svakog predmeta i treba procijenjivati relevantnost dokaza.
37. Dokaze koji su relevantni za krivicu i nevinost treba, u mjeri 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 bilješki ili evidencije u vezi sa tim dokazom. Ukoliko dokaz ukazuje na razumnu mogućnost pobijanja tužilačkog predmeta, onda ga treba zadržati.
38. Ukoliko je tužilac svjestan materijala koji je relevantan za pitanje nevinosti optuženog lica i/ili koji bi materijalno pomogao odbrani, tužilac treba da objelodani 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 („Smjernice iz Budimpešte”²²⁴). Oni treba da teže postizanju najviših standarda integriteta i da osiguraju da se ne ponašaju na način koji šteti ugledu službe.

224 Evropske smjernice o etici i postupanju državnih tužilaca, usvojene na Konferenciji vrhovnih državnih tužilaca Evrope 2005. godine u Budimpešti, Mađarska.

B. Specijalne 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.
41. Tužioci 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 presijetanje telefonskih poziva, elektronskih poruka, internet komunikacije, upotreba intruzivnih računarskih programa, G.P.S.-a ili skenera itd.
42. U državama članicama u kojima su tužioci uključeni u istrage u kojima se koriste posebne tehnike koje su naročito intruzivne po privatni život, oni ne treba da pribjegavaju takvim istražnim mjerama osim u slučaju važnih predmeta u kojima je izvršeno ili se priprema teško krivično djelo i samo ako druge mjere nisu korisne ili prikladne i „u mjeri 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, tužioci treba da poštuju načela srazmjernosti 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 mjere kako bi dozvolile i definisale granice upotrebe dokaza koji su prikupljeni korišćenjem ovih novih tehnika;
 - preduzmu odgovarajuće mjere za ispunjavanje zahtjeva koje postavlja Evropska konvencija i načela koji proizilaze iz sudske prakse Suda (sudska kontrola, poštovanje legaliteta, itd.);
 - sprovedu odgovarajuće obuke za tužioce i službenike državnog tužilaštva, kako bi omogućili tužiocima efikasno korišćenje novih tehnika i olakšali sprovođenje krivičnih istraga.

Mjere za jačanje uloge tužilaca u istrazi

A. Međunarodna saradnja

44. Tužioci treba da unapređuju međunarodnu saradnju i međusobno povjerenje na polju krivičnih postupaka, uzimajući u obzir potrebu poštovanja suve-

reniteta država i strogog pridržavanja relevantnih odredbi međunarodnog i nacionalnog prava.

45. Države treba da unaprijeđuju neposredne kontakte između tužilaca iz različitih država ili međunarodnih organizacija u okviru važećih međunarodnih konvencija i ugovora sa ciljem razmjene iskustava putem specijalizovanih mreža, seminara i radionica.
46. Tužioci treba da u okviru svoje nadležnosti razmatraju međunarodne zamolnice za ekstradiciju i pravnu pomoć u krivičnim stvarima, uključujući zamrzavanje, zaplijenu i oduzimanje imovine, posvećujući im istu pažnju kao svojim njihovim ili sličnim predmetima na nacionalnom nivou.
47. Saradnju tužilaca treba poboljšati korišćenjem, kada god je to moguće, novih informacionih tehnologija, posebno za potrebe transfera i izvršenja zamolnica za pravnu pomoć, kao i redovnom nadogradnjom kvaliteta njihovih zahtjeva i njihovim prevođenjem na druge jezike.
48. Treba unaprijediti 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 obezbijediti specijalne obuke za tužioce, kao i za druge učesnike u postupcima na polju međunarodne pravosudne saradnje, obezbijediti da oni posjeduju neophodne vještine 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 omoguće i učenje stranih jezika i ažuriranje međunarodnog i uporednog prava, čime se unapređuje i olakšava djelotvorno umrežavanje učesnika iz različitih zemalja.
50. Ukoliko su tužilaštva centralni nacionalni organi za međunarodnu saradnju u krivičnim stvarima, treba da imaju ovlaštenje da, u okviru svog nacionalnog zakonodavstva, direktno izvršavaju inostrane zamolnice i/ili da ih prosljeđuju na izvršenje drugim nadležnim organima sa pravom nadzora nad izvršenjem tih zamolnica.
51. U tom smislu, potrebno je obratiti pažnju na uspostavljanje kontakt tačaka u svakoj zemlji, uz omogućavanje neposredne komunikacije između nadležnih organa zemalja i održavanje redovnih sastanka na kojima bi se razgovaralo

o pitanjima od zajedničkog interesa. Ove kontakt tačke treba da posjeduju dobre vještine po pitanju međunarodne saradnje i trebalo bi da razumiju i govore strane jezike. Uvođenje „službenika za održavanje saradnje“ može biti korisno za iste svrhe i treba ga podstaci.

B. Interakcija sa masovnim medijima

52. Tužioci treba da budu svjesni potrebe za uspostavljanjem efikasne interakcije sa masovnim medijima u skladu sa načelima javnosti i transparentnosti u njihovom radu, jačanjem povjerenja javnosti, širenjem informacija o njihovim funkcijama i ovlašćenjima, čime se doprinosi boljem poznavanju njihovog rada²²⁵.
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 bezbjednost tužilaca. Informacije ne treba da upućuju na određenog tužioca, već da bez pominjanja imena upućuju na radnje državnog 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, povjerljivošću 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 djela, kao i sa ciljem unapređenja boljeg razumijevanja 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.

225 Vidjeti Mišljenje CCPE-a br. 3(2008) o ulozi državnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema i Mišljenje br. 8(2013) o odnosima između državnih tužilaca i medija.

C. Obuka

58. Postojanje visokog nivoa profesionalnih kvalifikacija tužilaca, posebno na polju istraga, predstavlja neophodan uslov za efikasan rad državnog tužilaštva i jačanje povjerenja javnosti u isto. Iz ovog razloga, tužioci treba da se edukuju i da pohađaju inicijalne i kontinuirane kurseve obuka u vezi sa njihovom specijalizacijom.

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 ljudska 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 sprovedu nepristrasno i da uključuju obavezu istražitelja da prikupljaju i čuvaju dokaze koje su relevantni kako za krivicu, tako i za nevinost.
- e. Tužiocu treba da iznesu sudu sve dostupne vjerodostojne dokaze i da optuženom objelodane sve relevantne dokaze.
- f. Tužioci treba da uvijek poštuju prava optuženog, oštećenih, svjedoka i drugih lica koja učestvuju u postupku.
- g. Tužioci i istražni organi treba da sarađuju i razmjenjuju sve informacije neophodne za izvršavanje njihovih ovlašćenja.
- h. Tužioci i istražni organi treba da ispunjavaju svoje zadatke na najdjelotvorniji i najcjelishodniji način, posebno kada se radi o pritvorenim licima i treba da poštuju načelo srazmjernosti 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 povjerenja 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.

Strazbur, 18. novembar 2016. godine

CCPE(2016)3

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

Mišljenje br. 11 (2016) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog organizovanog kriminala

usvojeno od strane CCPE-a, na njegovoj 11. plenarnoj sjednici
(Strazbur, 17.-18. novembar 2016. godine)

UVOD

1. Shodno zadacima koje mu je povjerio Komitet ministara, Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) je pripremio 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 druge funkcije izvan krivično-pravnog sistema, načela i preporuke ovog Mišljenja primjenjuju se i na te funkcije.
2. U sve većem broju država članica Savjeta Evrope, organi državne uprave i institucije krivično-pravnog sistema, posebno državna tužilaštva, su pod sve budnijim okom javnosti, političara i medija. Stoga, državna tužilaštva treba da pokažu da svoje zadatke izvršavaju sa najvećim nivoom profesionalizma.
3. Cilj ovog Mišljenja je da se utvrdi kako državna tužilaštva mogu da ispune svoju misiju sa što većim kvalitetom i efikasnošću. Takođe, u njemu se razmatra kako državna tužilaštva treba da organizuju svoj rad na savremen način koristeći najnovije tehničke metode i sredstva i kako se može mjeriti i procijeniti efikasnost i kvalitet njihovog rada. Drugi dio Mišljenja se odnosi na pitanje kako državna tužilaštva mogu da ispune sve veće zahtjeve za kvalitetom i efikasnošću kada se suočavaju sa posebnim izazovima u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala.

4. CCPE smatra da su državna tužilaštva složene javne institucije. Stoga, kako bi adekvatno odgovorili na sve veće potrebe, društvene izazove i na pritisak za obezbjeđenje većeg kvaliteta usluga, neophodno je obezbijediti adekvatan zakonodavni, organizacioni i tehnički okvir, kao i potrebne finansijske i ljudske resurse koji su od neprocjenjivog značaja.
5. Države članice Savjeta Evrope imaju različite pravne sisteme, uključujući i različita uređenja državnih tužilaštva. CCPE poštuje svaku od država članica u njihovoj različitosti. Shodno navedenom, ne odnose se svi elementi o kojima je riječ u ovom Mišljenju na sve države članice. U svakom slučaju, 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: Evropska konvencija), kao i drugih akata Savjeta Evrope, uključujući: Evropsku konvenciju o uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima iz 1959. godine, Evropsku konvenciju o suzbijanju terorizma iz 1977. godine, Evropsku konvenciju o računarskom kriminalu iz 2001. godine, Konvenciju o sprječavanju terorizma iz 2005. godine, sa Dodatnim protokola iz 2015. godine, Konvenciju o pranju, traženju, zapljeni 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 državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu i Preporuku Rec(2012)11 Komiteta ministara o ulozi državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema.
7. Ovo Mišljenje je takođe zasnovano na Smjernicama Komiteta ministara o ljudskim pravima i borbi protiv terorizma iz 2002. godine, Preporuci Rec(2005)10 Komiteta ministara o «specijalnim istražnim tehnikama» u vezi sa teškim krivičnim djelima, uključujući krivična djela terorizma i prethodna CCPE mišljenja, a posebno br. 1 (2007) o načinima unaprijeđenja međunarodne saradnje u oblasti krivično-pravnog sistema, br. 7 (2012) o upravljanju sredstvima za potrebe tužilaštva, br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, uključujući i «Rimsku povelju» i br. 10 (2015) o ulozi tužilaca u krivičnim istragama.
8. Takođe, u obzir su uzeta sljedeća akta Ujedinjenih nacija: Konvencija o suzbijanju terorističkih bombardovanja 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. CCPE je takođe razmotrio Standarde profesionalne odgovornosti i Izjavu o osnovnim obavezama i pravima tužilaca, koje je 1999. godine usvojilo Među-narodno udruženje tužilaca (IAP).
10. U cilju izrade ovog Mišljenja, CCPE je posebno analizirao odgovore dobijene od 30 država članica na upitnik koji je u ovu svrhu pripremio Sekretarijat (zbirka odgovora je dostupna na internet stranici CCPE-a: www.coe.int/ccpe).

FAKTORI KVALITETA I EFIKASNOSTI RADA TUŽILACA

A. Spoljne okruženje

11. Kvalitet i efikasnost rada tužilaca zavise ne samo od njihovih talenata i vještina, već i u značajnoj mjeri od spoljnih faktora koji su uglavnom van kontrole tužilacima poput: zakonodavstva i sudskih odluka, raspoživih resursa i očekivanja društva. Shodno tome, 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 Savjeta Evrope. Takođe, Evropskom konvencijom su propisani brojni kvalitativni zahtjevi. Tako, član 6 uspostavlja važne zahtjeve za svaki nacionalni zakonodavni okvir da obezbijedi kvalitet krivično-pravnog sistema, poput nezavisnosti sudstva, razumnih rokova, pristupačnosti i javnost²²⁶. Imajući u vidu da svako državno tužilaštvo vrši svoje funkcije na osnovu pravnog okvira, zakonodavstvo predstavlja najvažniji preduslov za kvalitet i efikasnost njihovog rada. Zakoni, kao i presude u zemljama anglosaksonskog pravnog sistemima, 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 obezbjeđuje da nacionalni sistemi ne budu zatrpani predmetima, na primjer putem uspostavljanja alternativnih načina rješavanja sporova. Sa druge strane, nedovoljno kvalitetna priprema zakonodavstva ili suviše česte izmjene zakonodavstva ili sudske prakse mogu se pokazati kao ozbiljne prepreke za dobro obrazložene i ubjedljive odluke tužilaca.
13. Jasan i jednostavan zakonodavni okvir pospješuje pristup pravdi i doprinosi njenoj efikasnosti, na primjer na način što pomaže u smanjenju priliva pred-

²²⁶ Vidjeti Konačni izvještaj 2008 Grupe za upravljanje kvalitetom Evropske mreže pravosudnih savjeta (ENCJ).

meta, posebno u okviru krivično-pravnog sistema, dovodi do efikasnijeg i produktivnijeg korišćenja javnih resursa i omogućava opredjeljivanje više vremena i finansijskih resursa za krivična djela koja ozbiljno narušavaju javni red, naročito za krivična djela terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Takođe, nacionalno zakonodavstvo i pravosudni sistemi treba da uzmu u obzir razvoj tehnologije, promovišu lak pristup bazama podataka i drugim relevantnim informacijama od strane državnog tužilaštava, 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 državnog tužilaštva, a posebno njegovu nezavisnost od izvršne vlasti. Nadalje, trenutna bezbjedonosna situacija u Evropi, u kojoj se države suočavaju sa terorističkim prijetnjama i teškim i organizovanim kriminalom, treba da dovede do usvajanja nacionalnih krivično-pravnih 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 podriiva efikasnost rada tužilaca i sudskih postupaka u državama moliteljama. Stoga, države treba da nastave da teže neposrednoj transnacionalnoj saradnji u krivičnim predmetima na osnovu međusobnog povjerenja.

2. Resursi

16. Dostupnost finansijskih i drugih resursa u državama članicama ima neposredan uticaj na kvalitet i efikasnost rada tužilaca. U tom kontekstu, CCPE posebno naglašava potrebu da se obezbijede odgovarajući ljudski i tehnički resursi, odgovarajuća i dosljedna obuka, kao i potrebu da obim paketa socijalne sigurnosti koji se obezbjeđuje tužiocima bude srazmjeran značaju njihove misije. Situacija u državama članicama pokazuje da se efikasnost može povećati osiguravanjem određenog nivo samostalnosti (naročito u pogledu budžeta) državnog 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 unutar i izvan pravosudnog sistema (npr. policije i drugih državnih organa, advokata, nevladinih organizacija) igraju vitalnu ulogu u sposobnosti tužilaca da brzo usvoje dobro utemeljene odluke zasnovane na djelotvornoj razmjeni relevantnih informacija na nacionalnom nivou i međunarodnom nivou. U tu svrhu, državnom tužilaštvu su potrebne dosljedne i suštinske pravne norme i procedure koje omogućavaju prikupljanje informacija radi donošenja kvalitetnih odluka na način srazmjeran interesima koji su u pitanju.
19. Države članice treba da u skladu sa pravima utvrđenim Evropskom konvencijom preduzmu mjere koje mogu da ojačaju povjerenje javnosti u državno tužilaštvo putem pružanja odgovora na sve brojnije zahtjeve medija, a time i transparentnijim radom. Za državna tužilaštva je, radi pružanja brzih i tačnih informacija javnosti, neophodno da koriste savremene informacione sisteme i tehnike.
20. Curenje osjetljivih informacija o krivičnim predmetima u medijima ne samo da može smanjiti efikasnost istrage i ugroziti prava žrtava, već može stvoriti rizik po pitanju pretpostavke nevinosti i prava na «neetiketiranje». Kako bi se ovo spriječilo, neovlašćenim licima treba zabraniti pristup osjetljivim informacijama. Netačne ili pristrasne vijesti o istragama mogu dovesti do gubitka povjerenja javnosti i stvoriti sumnje u nezavisnost, nepristrasnost i integritet tužilačkog sistema ili sudova. Stoga, treba uspostaviti pravilnu komunikaciju između tužilaštava i medija koja može pomoći da se izbjegne objavljivanje netačnih ili pristrasnih vijesti ili da umanje njihovi negativni efekti.
21. Svako treba da ima pravo prigovora ili žalbe na mjeru koju je preduzeo tužilac. Kako bi se povećao kvalitet i odgovornost tužilaca, treba uspostaviti efikasan i nepristrasan mehanizam prigovora, a osnovanost i rezultate prigovora treba analizirati i to ne samo po pitanju prava na pravično suđenje, nego i radi unaprjeđenja kvaliteta rada tužilaca putem otklanjanja propusta i prevencije grešaka.

4. Neprimjereni spoljni uticaj

22. Tužioci treba da vrše svoje funkcije bez ikakvih neprimjerenih spoljnjih uticaja, podsticaja, pritisa, prijetnji ili smetnji, bilo neposrednih ili posrednih, iz bilo koje sredine ili iz bilo kog razloga.

B. Interna sredina

1. Strateška vizija

23. Na kvalitet i efikasnost rada tužilaca takođe značajno utiču interni faktori. Rukovodstvo državnog tužilaštava treba da obezbijedi 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 mjere za poboljšanje kvaliteta i efikasnosti kroz adekvatno upravljanje ljudskim resursima i predmetima, kao i ciljne aktivnosti u tom cilju.

2. Upravljanje ljudskim resursima: izbor, napredovanje i obuka tužilaca

24. Da bi se unaprijedio kvalitet, neophodno je da se izbor, napredovanje i premještanje tužilaca zasniva na jasnim i predvidljivim kriterijumima utvrđenim zakonom ili internim pisanim smjernicama.
25. Kvalitet odluka ili drugih radnji tužilaca zavisi, između ostalog, od stalne obuke tužilaca. CCPE je mišljenja da rukovodioci državnog 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 samoobrazovanje, koja obezbjeđuje povećanje kvaliteta i efikasnosti rada tužilaca.
26. Tužioci treba da imaju kontinuirane obuke u svakoj fazi njihove karijere, kako bi održali i poboljšali svoje profesionalne vještine²²⁷. Te obuke treba da uključuju informacione tehnologije, etiku i vještine komunikacije²²⁸, kao i pitanja upravljanja uopšte 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 vještina potrebnih za suočavanje sa konstantnim izazovima (poput terorizma, kako je navedeno u daljem tekstu)²²⁹.
27. U nekoliko prethodnih mišljenja, CCPE je naglasio značaj promovisanja specijalizacije tužilaca, naročito kroz učešće u redovnim obukama²³⁰, profesionalnim događajima i konferencijama. Dobijanje naprednijeg znanja kroz takvo učešće i sticanje drugih kvalifikacija može dovesti do napredovanja ili boljih zarada za tužioce.

227 Vidjeti Mišljenje CCPE-a br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, Rimska povelja, član XIII, Obrazloženje, stavovi 57, 61 i 63.

228 Ibid, Obrazloženje, stavovi 62.

229 Ibid, Rimska povelja, član XX, Obrazloženje, stav 64.

230 Ibid, Rimska povelja, član XIII, Obrazloženje, stavovi 57 i 62.

28. Načela i smjernice o pitanjima kao što su upravljanje vremenom, odgovarajuća metodologija ili povećana saradnja sa drugim akterima pravosudnog sistema za treba da za cilj imaju olakšavanje svakodnevnog rada, kako bi se na taj način poboljšao kvalitet i efikasnost rada tužilaca.
29. Integritet, standardi dobrog ponašanja, kako profesionalnog, tako i ličnog, i zakonske odredbe o etici ili etički kodeksi tužilaca u državama članicama u kojima postoje, treba da budu dio njihove redovne obuke.

3. Upravljanje državnim tužilaštvima

a. Organizacija rada tužilaštava: odgovornosti, organizacione jedinice, raspodjela nadležnosti itd.

30. Efikasnost i kvalitet rada tužilaca uopšteno govore o jasnoj i odgovarajućoj organizacionoj strukturi, odgovornostima i ovlašćenja za upravljanje ljudskim i materijalnim resursima u skladu sa aktuelnom kriminalnom ili socijalnom situacijom na području njihove nadležnosti²³¹. S druge strane, kada se suočavaju sa novim kriminalnim, sociološkim, ekonomskim i međunarodnim izazovima, struktura i radni mehanizmi državnog tužilaštava treba bi da budu dovoljno fleksibilni da odgovore na odgovarajući, dovoljan, brz i zakonit način.
31. Posebno, kad je to primjereno, treba razmotriti uspostavljanje specijalizovanih jedinica u okviru državnog tužilaštava (npr. tužioci koji se bave predmetima terorizma, opojnih droga, privrednog kriminala, zaštite životne sredine i koji rade na polju međunarodne saradnje).
32. Takođe, državna tužilaštva treba da organizuju odgovarajući analitički i metodološki rad u cilju poboljšanja kvaliteta i efikasnosti rada tužilaca.
33. Širenje najboljih praksi za rješavanje određenih vrsta krivičnih predmeta, kao i pravilna dodjela predmeta i efikasno korišćenje informacionih tehnologija, uključujući i upravljanje pojedinačnim predmetima, mogu povećati efikasnost i osigurati bolji kvalitet pravde u državama članicama. Rukovodioci tužilaštava i/ili drugih nadležnih institucija, posebno treba da budu odgovorni za promovisanje upotrebe takvih sredstava za upravljanje i razmjenu znanja o najboljim praksama u okviru svojih tužilaštava/institucija.

²³¹ Vidjeti Mišljenje CCPE-a br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe državnih tužilaštava, stav 47.

b. Etička pravila

34. Radi poboljšanja kvaliteta i efikasnosti, državna tužilaštva u većini država članica vrše evaluaciju integriteta tužilaca i ostalih zaposlenih na srednjoročnom i dugoročnom periodu. Ovo se sprovodi na različite načine. Neki sistemi su uspostavili pravne ili opšte standarde, dok su drugi donijeli etičke kodekse. Neki drugi i dalje imaju polaganje zakletve od strane novoizabranih tužilaca. Oni se obavezuju na lične i profesionalne kvalitete, nepristranost i pravičnost, integritet i besprekornu etiku. CCPE je ranije preporučio da „treba usvojiti i objaviti kodekse profesionalne etike i ponašanja koji se zasnivaju na međunarodnim standardima“²³², naglašavajući da „tužioci treba da se pridržavaju najviših etičkih i profesionalnih standarda i da se uvijek ponašaju nepristrasno i objektivno“²³³.
35. Glavni cilj etičkog kodeksa bio bi promovisanje standarda koji su prepoznati kao neophodni za pravilan i nezavistan rad tužilaca. Ako tužilaštva usvoje etičke kodekse, isti, kao što je gore pomenuto, treba da budu usklađeni sa usvojenim zajedničkim međunarodnim standardima, poput onih koji su utvrđeni Preporukom Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva i krivično-pravnom sistemu (u daljem tekstu: Rec(2000)19)²³⁴, Evropskim smjernica o etici i ponašanju državnih tužilaca CPGE-a od 31. maja 2005. godine (Smjernice iz Budimpešte), Mišljenjem CCPE-a br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima za tužioce (Rimska povelja) i drugim relevantnim međunarodnim aktima.

c. Mjerenje učinka tužilaštava (kvantitativno i kvalitativno)

36. U velikom broju država članica dostupni su statistički podaci za mjerenje kvantitativnog opterećenja i učinka državnog tužilaštva, kao i stepena kriminaliteta na području njegove nadležnosti. U mnogim državama članicama, ocjenjivanje tužioca se koristi za poboljšanje kvaliteta i efikasnosti državnog tužilaštva.
37. Državna 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 tužilaštava treba da budu redovno, srazmjerno i zasnovano na vladavini prava.

232 Mišljenje CCPE-a br. 9(2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, Rimska povelja, član VII.

233 Ibid, član VI.

234 Vidjeti Rec(2000)19, Obrazloženje, komentari pojedinih preporuka, stav 35.

38. CCPE smatra da kvantitativni indikatori kao takvi (broj predmeta, trajanje postupka i sl.) ne treba da budu jedini relevantni kriterijumi za ocjenu efikasnosti, bilo da je u pitanju funkcionisanje državnog tužilaštva ili rada pojedinačnog tužioca. Slično tome, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) je naglasilo «da „kvalitet“ pravde ne treba shvatiti samo kao sinonim za „produktivnost“ pravosudnog sistema”²³⁵.
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 mjere predviđene članom 6 Evropske konvencije²³⁶.
40. Stoga, stvarni i krajnji cilj pravnih sistema treba da bude obezbjeđivanje sistema ocjenjivanja koji može procijeniti i kvantitativne i kvalitativne indikatore rada tužilaca i koji poštuje osnovna načela pravde, u skladu sa Evropskom konvencijom 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 mjere navedene u Mišljenju CCPE-a br. 10 (2015) o ulozi tužilaca u krivičnim istragama, posebno kada se koriste posebne istražne tehnike²³⁷, zbog rizika od značajnih ograničenja ljudskih prava koja one zahtijevaju.

d. Ocjenjivanje rada pojedinačnih tužilaca (kvantitativno i kvalitativno)

42. Ocjenjivanje tužilaca i njihovog rada može biti koristan alat za unaprjeđenje vještina koje su neophodne za suočavanje sa sve većim zahtjevima za kvalitetom, efikašnošću i profesionalizmom. Individualno ocjenjivanje takođe može da pruži značajne smjernice za razvijanje relevantnih obuka za tužioce na svim nivoima.
43. Odgovori država članica na upitnik CCPE-a ukazuju da se koriste dvije vrste ocjenjivanja: formalna i neformalna. Formalno ocjenjivanje se vrši u fiksno određenom vremenskom periodu (npr. svake treće ili pete godine). Sprovodi se na osnovu posebne procedure i fokusirano je na posebne vještine koje

235 Vidjeti Mišljenje CCJE-a br. 6(2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku i ulozi sudija u postupcima, uzimajući u obzir alternativne načine rješavanja sporova, stav 42.

236 Vidjeti Mišljenje CCJE-a br. 11(2008) o kvalitetu sudskih odluka, stav 26.

237 Vidjeti stavove 40-43.

treba ocijeniti. Ponekad se kombinuje sa sistemom ocjenjivanja koji omogućava upoređivanje sa drugim kolegama i brže napredovanje. Njegovi rezultati mogu biti predmet sudskog preispitivanja, ukoliko ih tužilac koji se procjenjuje ne prihvata. Neformalno ocjenjivanje manje ili više predstavlja razgovor radi prikupljanja i davanja informacija o tome kako da se poboljša kvalitet i efikasnost rada tužilaca (npr. izrada nerazumljive optužnice, sposobnost za timski rad, izbjegavanje kršenja standarda itd.) ili se može sprovoditi na više strateški način kako bi se utvrdilo da li na primjer tužioci imaju sposobnost izvršavanja obaveza. Cilj obje ove vrste ocjenjivanja rada tužilaca treba da bude ispitivanje razvoja vještina i radnih kapaciteta, kao i da se predvidi napredovanje i - u nekim državama - podsticaj i nagrade ili uopšteno da se spriječe poremećaji u radu i nedolično ponašanje, odnosno da se izbjegne potencijalna primjena disciplinskih mjera.

44. CCPE preporučuje da ocjenjivanje rada tužilaca bude transparentno i predvidljivo, zasnovano na jasnim i ranije objavljenim kriterijumima, kako u pogledu materijalnih, tako i u pogledu procesnih pravila.
45. Transparento i predvidljivo ocjenjivanje znači da ocijenjeni tužilac može da raspravlja o rezultatima procjene ili da, kada je to primjereno, uporedi rezultate samoprocjene sa ocjenom nadređenog ili odgovornim licem, a ako se razlikuju da ih uputi na preispitivanje. Rezultate procjene ne treba objavljivati na način koji bi mogao da ugrozi lični integritet i čast ocijenjenog tužioca.
46. Ocjenjivanje treba sprovesti na osnovu jednakih kriterijuma za isti nivo državnog tužilaštva. Kao i u slučaju mjerenja sveukupnog učinka državnog tužilaštva, CCPE smatra da definisanje rada tužioca treba da sadrži kako kvalitativne tako i kvantitativne elemente, kakvi su broj otvorenih i završenih predmeta, vrste odluka i rezultata, trajanje postupaka u tužilaštvu, vještine upravljanja predmetima, sposobnost jasnog govora i pisanja, otvorenost ka novim tehnologijama, poznavanje različitih jezika, organizacione vještine, sposobnost saradnje sa drugim licima unutar i izvan tužilaštva.

4. Upravljanje predmetima

47. Kvalitetnom odlukom ili drugom relevantnom reakcijom tužioca smatra se ona koja je zasnovana na dostupnom materijalu i zakonu i koja je preduzeta na pravičan, brz, srazmjeran, jasan i objektivan način. S tim u vezi, očigledno je da radnje tužilaca, u skladu sa Evropskom konvencijom i drugim relevantnim međunarodnim aktima, treba da poštuju prava žrtava, njihovih porodica i svjedoka i da budu uravnotežene sa pravima okrivljenih, kao i sa javnim

interesom za procesuiranje krivičnih djela. Prema tome, tužioci treba da nastave da vrše svoj posao u skladu sa ovim načelima. Prema mišljenju CCPE-a, tužilaštva treba da podrže rad tužilaca putem uspostavljanja dobre prakse upravljanja predmetima u različitim oblastima nadležnosti i dužnosti tužilaštava. Odluke tužioca treba dalje da odražavaju sljedeće elemente:

a. Objektivnost i nepristrasnost

48. Tužioci treba da ostanu nezavisni u obavljanju svojih funkcija i da se pridržavaju i poštuju vladavinu prava, integritet sistema krivičnog pravosuđa i pravo na pravično suđenje. Tužioci treba da se pridržavaju najviših etičkih i profesionalnih standarda, da pravično vrše svoje dužnosti i da se uvijek ponašaju nepristrasno i objektivno.
49. Tužioci treba da obezbijede ravnopravnost pojedinaca pred zakonom bez ikakve diskriminacije, uključujući diskriminaciju po osnovu pola, rase, boje, nacionalnog i društvenog porijekla, političkih i vjerskih uvjerenja, imovine, društvenog statusa i seksualne orijentacije.

b. Sveobuhvatnost

50. Tužioci 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 obezbijede 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 zahtijeva od istražitelja da nesrazmjerno troši resurse, već treba da bude razumno i realistički prilagođeno činjeničnom stanju. Ovo ne otklanja odgovornost branilaca da prikupljaju dokaze koje smatraju relevantnim.
51. Tužioci treba da donose odluku o krivičnom gonjenju samo na osnovu utemeljenih dokaza, za koje se smatraju da su pouzdani i dopušteni i treba da odbiju da koriste dokaze koji uključuju teško kršenje ljudskih prava.

c. Obrazloženje

52. Jasno obrazloženje i analiza su osnovni zahtjevi rada tužilaca. Oni treba da u potpunosti razmotre relevantne dokaze i da ispituju činjenična i druga pitanja koja su otkrili istražitelji i stranke. Sve odluke ili radnje tužioca treba da se zasnivaju na relevantnim dokazima, da budu u skladu sa zakonom i opštim smjernicama koje mogu postojati u odnosu na konkretnu situaciju. Odluke i

radnje tužilaca treba da budu obrazložene na konzistentan, jasan, nedvosmi-slen i ne-kontradiktoran način.

d. Jasnoća

53. Sva uputstva ili smjernice, kao i sve službene radnje tužilaca, moraju da budu jasno razumljive onima kojima su upućene. Kada postoje u pisanom obliku, takva uputstva i smjernice treba da budu napisani jasnim jezikom. Pored ovoga, tužioci treba da posebnu pažnju obrate na formu pisanih uputstava i smjernica, tako da se njihov sadržaj može jasno utvrditi.

e. Razmjena informacija i saradnja

54. Saradnja je od suštinskog značaja za djelotvornost državnog tužilaštva, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, između različitih tužilaštava i između tužilaca unutar istog tužilaštva, kao i između tužilaca i policije/istražitelja. Jačanje specijalizacije tužilaca će vjerovatno poboljšati efikasnost ove saradnje.
55. Ukoliko tužioci sprovode istragu, treba da na odgovarajući način obezbijede djelotvornu međusobnu razmjenu informacija, kao i između njih i policije/istražitelja. Ovo će pomoći da se izbjegne dupliranje posla, kao i da se ujedi-ne naponi različitih tužilaca i policije u predmetima u kojima su međusobno povezani.
56. Ukoliko tužioci ne sprovode istragu, oni tokom istrage kada je to primjereno treba da sarađuju sa relevantnom agencijom za istragu, posebno po pitanju pružanja odgovarajućih savjeta i/ili smjernica.
57. Ovakva saradnja treba da se nastavi sve do okončanja istrage kako bi se obez-bjedilo da svi relevantni dokazi budu dostupni tužiocu i objelodanjeni odbrani kada je to primjereno.

POSTOJEĆI GLAVNI IZAZOVI PO PITANJU KVALITETA I EFIKASNOSTI U BORBI PROTIV TERORIZMA I TEŠKOG I ORGANIZOVANOG KRIMINALA

A. Uvod

58. Većina država članica Savjeta Evrope je postala svjesna 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 tužilaštava. Nelegalne migracije postavljaju nove izazove na polju terorizma, organizovanog kriminala i trgovine ljudima.
59. Tužioci se nalaze na prvoj liniji krivičnog gonjenja teških krivičnih djela, te stoga imaju suštinsku ulogu u očuvanju javne bezbjednosti 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

60. U skladu sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1566 (2004) o prijetnjama po međunarodni mir i bezbjednost izazvanim terorizmom, CCPE smatra da je ključna obaveza tužilaca « izvedu pred lice pravde 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 djeluju u odgovarajućem zakonskom okviru, da sarađuju sa svim relevantnim akterima u ovoj oblasti na nacionalnom i međunarodnom nivou i da imaju dovoljan nivo ljudskih i materijalnih resursa. Nove prijetnje terorizma (finansiranje od strane teškog i organizovanog kriminala, propaganda, regrutovanje i obuke boraca putem interneta) zahtijevaju nove odgovore, nove vrste istraga i tehnika i mjera tužilaštva, kako bi tužioci mogli da djeluju efikasno i kvalitetno, što društvo sve više zahtijeva.
61. CCPE smatra da tokom istrage i krivičnog gonjenja predmeta terorizma i teškog i organizovanog kriminala posebno treba zaštititi nezavisnost i nepristrasnost tužilaca u obavljanju njihovih dužnosti.

2. Zakonodavni okvir koji treba uspostaviti za ovakve vrste krivičnih djela i organizaciona i finansijska sredstava koja treba staviti na raspolaganje tužiocima

62. Neodgovarajući zakonodavni i institucionalni okvir za borbu protiv terorizma, teškog i organizovanog kriminala i računarskog kriminala i njegovog finansiranja, uključujući pranje novca, omogućava teroristima, učiniocima krivičnih djela na polju teškog i organizovanog kriminala i njihovim pristalicama da djeluju van teritorijalnih granica i da koriste sredstva za sprovođenje i širenje kriminalnih aktivnosti. Kako bi mogli da budu efikasni, tužioci zavise od zakonodavstva koje jasno kriminalizuje sve aktivnosti koje neposredno ili posredno podržavaju terorističke akte i teški i organizovani kriminal, uključujući i propagandu za regrutovanje terorista i slično. Na ovaj način će se omogućiti tužiocima da prošire obim njihovih radnji u borbi protiv terorizma, teškog i organizovanog kriminala putem primjene zakonskih instrumenata koji su uspostavljeni za teške oblike kriminala.
63. Borba protiv terorizma, a posebno regrutovanje potencijalnih terorista, prijem u organizaciju, teroristička propaganda i razmjena 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 izbjeći nesrazmjerno ograničenje osnovnih prava i sloboda. Iz istog razloga treba uspostaviti jasne granice i kriterijume za srazmjernu primjenu zakona, posebno kada treba preduzeti preventivne mjere prije krivičnog gonjenja, kod kojih se takođe mora obezbijediti poštovanje redovnog zakona o krivičnom postupku.

3. Istražne tehnike i korišćenje specijalnih instrumenata i sredstava, uključujući savremene informacione tehnologije

64. U većini država članica, specijalne istražne tehnike, poput elektronskog nadzora i tajnih operacija, su se pokazale kao efikasni instrumenti za borbu protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Ovi instrumenti su dostupni tužilaštvima, barem u jurisdikcijama u kojima tužioci imaju nadležnost sprovođenja istraga. Obzirom da krše pravo na privatnost ne samo osumnjičenih, već i drugih lica koja nisu neophodno uključena u relevantan krivični predmet koji je pod istragom, korišćenje ovih mjera zahtijeva njihovo temeljno i stalno preispitivanje od strane tužilaca u svakoj fazi postupka, kako bi rezultati istrage bili prihvaćeni od strane suda i društva u cjelini.

65. Treba obezbijediti da privatne i komunikacione kompanije mogu da zadrže i sačuvaju podatke o saobraćaju i lokaciji, a da se pri tom poštuju nacionalne i međunarodne nadležnosti, kao i Evropska konvencija i Konvencija Savjeta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka iz 1981. godine.
66. 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 tužilaštava, druge su ovu dužnost premjestile u jedno tužilaštvo na nivou cijele države. CCPE smatra da je poželjno koncentrisati istragu i krivično gonjenje ovih krivičnih predmeta u specijalizovane jedinice. Ovo može obezbijediti neophodan profesionalizam, ne samo u korišćenju specijalnih istražnih tehnika, već i u razvoju komunikacije sa drugim zainteresovanim stranama u ovoj oblasti. Ovo takođe može obezbijediti specijalnu obuku tužilaca koji su uključeni i omogućiti im da koriste najsavremenija raspoloživa tehnička, pravna i organizaciona sredstva. Specijalizovane policijske jedinice ili stručna lica, koji su neposredno podređeni i koji su na raspolaganju tužilaštvima, ukoliko je to moguće, 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, svjedoka i drugih lica koja učestvuju u krivičnom postupku.

4. Upravljanje predmetima

67. Pravilna metodologija upravljanja predmetima može da obezbijedi da se specijalne istražne tehnike istrage koje su intruzivne prirode mogu koristiti samo uz postojanje neophodnog sudskog nadzora, ukoliko postoji dovoljan razlog da se vjeruje da je izvršeno ili se priprema teško krivično djelo od strane jednog ili više pojedinaca ili od strane još uvijek neidentifikovanog pojedinca ili grupe pojedinaca.
68. CCPE naglašava da se, shodno sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud za ljudska prava), specijalne istražne tehnike mogu koristiti samo uz poštovanje načela srazmjernosti i da moraju da zadovoljavaju minimum zahtjeva po pitanju povjerljivosti, integriteta i dostupnosti²³⁸.

238 Spisak predmeta Suda za ljudska prava u vezi sa terorizmom vidjeti na <https://www.unodc.org/tldb/en/case-law-of-the-european-court-of-human-rights-related-to-terrorism.html>. Takođe, vidjeti knjigu pod nazivom «Borba protiv terorizma i ljudska prava u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava» autora Ane Salinas de Frias (2012), na <https://book.coe.int/eur/en/european-court-of-human-rights/4966-counter-terrorism-and-human-rights-in-the-case-law-of->

69. U predmetima u kojima zakonodavni okvir o terorizmu i organizovanom kriminalu predviđa ograničavanje prava pojedinaca u krivičnom postupku, tužioci koji se odluče na primjenu takvih ograničenja treba uvijek da razmotre da li su ona opravdana imajući u vidu obavezu srazmjernosti i da obezbijede da dokazi ne budu dobijeni mučenjem ili drugim okrutnim, nečovječnim i ponižavajućim postupanjem, na način kako se to tumači u sudskoj praksi Suda za ljudska prava. Bez obzira na težinu krivičnih djela terorizma i teškog i organizovanog kriminala, kompetentno i djelotvorno upravljanje predmetima obezbjeđuje da se odluke tužilaca donose u skladu sa vremenskim ograničenjima i da se sprovode na objektivan, nepristrasan i profesionalan način uz poštovanje pretpostavke nevinosti i prava na odbranu, kao i prava žrtava krivičnih dela. Dio nadležnosti tužilaca je da prate poštovanje ovih osnovnih načela i sloboda tokom postupaka koje sprovodi policija.
70. Ukoliko je pravo na anonimnost omogućeno žrtvama i svjedocima, onda odgovarajuću ravnotežu treba održati i kada su u pitanju prava okrivljenih lica.
71. Treba obezbijediti odgovarajuću zaštitu žrtvama, svjedocima i drugim licima koja su uključena u postupak, uključujući i same tužioce i njihove porodice.

5. Obuka

72. Preporuka Rec(2000)19 ukazuje da posebnu pažnju treba posvetiti kontinuiranim obukama tužilaca, imajući u vidu pojavu novih oblika krivičnih djela i potrebu kontinuirane međunarodne saradnje u krivičnim stvarima. U cilju obezbjeđivanja 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 usredsrijeđena na prikupljanje i korišćenje dokaza na regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou, oblike i tehnike saradnje zainteresovanih strana, razmjenu iskustava i najboljih praksi, razumijevanje mogućih kršenja ljudskih prava, ulogu socijalnih medija u regrutovanju potencijalnih terorista i pravilnu komunikaciju sa medijima.
73. CCPE je mišljenja da obuka u ovoj oblasti takođe treba da obuhvati i relevantne nacionalne i međunarodne pravne akte i sudsku praksu Suda za ljudska prava.

6. Upravljanje informacijama (razmjena, saradnja)

74. Razmjena dokaza ili informacija sa relevantnim jedinicama je jedan od najvažnijih elemenata borbe protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Ovakve informacije treba posebno dijeliti sa obaveštajnim i bezbjednosnim jedinicama, pravosudnim institucijama i, kada je to potrebno, sa institucijama koje su mnogo puta bile mete terorističkih aktivnosti. Pored navedenog, ako se to smatra potrebnim i korisnim, dokazi i informacije o teroristima se mogu i neposredno javno objaviti.
75. Jedan od mogućih nedostataka u istragama se pojavljuje kada policija i drugi organi za sprovođenje zakona ne razmjenjuju relevantne informacije sa tužiocima na vrijeme. Kako bi se izbjegao ovaj problem, moguća preporuka je da se promoviše zajednička istraga tužilačkih i policijskih organa. U državama članicama u kojima tužioci imaju ovlašćenje da sprovode istrage, tužioci su ti koji treba da koordiniraju i upravljaju ovim radnjama.
76. U svrhe veće efikasnosti, djelotvornim se, pored saradnje i zajedničkog rješavanja posebnih problema u operacijama, dokazalo i održavanje konsultativnih sastanaka sa članovima multidisciplinarnih grupa uz učešće tužilaca.
77. CCPE naglašava potrebu povećanja efikasnosti istrage i krivičnog gonjenja sistema finansiranja terorizma i teškog i organizovanog kriminala putem intenzivnog, sistematskog i dosljednog pristupa. Prije svega, postoji potreba za razmjenom informacija putem nacionalnog informacionog sistema podataka. Pored navedenog, potrebno je uspostaviti blisku saradnju između policije i banaka, kao i drugih pravnih lica i pojedinaca (osiguravajuća društva, brokerske kuće, notari, advokati, izvršitelji itd.). Još jedan veoma važan istraživački pristup je saradnja sa pružaocima internet usluga radi praćenja virtuelnog ili digitalnog novca.

C. Borba protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala na međunarodnom nivou

78. Međunarodna saradnja između tužilaca je postala vitalno sredstvo zbog sve većeg prekograničnih krivičnih djela, posebno djela teškog i organizovanog kriminala, uključujući terorizam. Međunarodna razmjera 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 sprječavanju nije dovoljan.

79. Kao što je i potvrđeno od strane CCPE-a, tužioci uvijek treba da pokazuju spremnost na saradnju i „treba da sa međunarodnim zamolnicama za 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 unaprjeđenja i održavanja istinske i djelotvorne pravosudne saradnje”²³⁹.
80. Danas je ispunjavanje ovih zahtjeva postalo posebno urgentno, uzimajući u obzir nivo napada i izazova prouzrokovanih terorizmom i međunarodnim teškim i organizovanim kriminalom. Djelotvorna međunarodna saradnja je nezaobilazna, ne samo kako bi se spriječili, već kako i bi se istraživali, krivično gonili i zakonito kaznili počinioци tih krivičnih djela i oduzela i vratila imovina stečena kriminalom. Ovi ciljevi pretpostavljaju zajednički maksimum napora da se otkrije i uništi finansiranje kriminalnih grupa i pojedinaca, njihova logistička i operativna baza, pribavljanje lažnih dokumenata, oružja i eksplozivnih sredstava. Kriminalci danas predstavljaju veći izazov zbog njihovog korišćenja modernih sredstava komunikacije (uključujući i društvene mreže i mreže na internetu), čiji nadzor i zakonsko presijetanje zahtijeva globalnu akciju.
81. Neposredni kontakti između nacionalnih tužilaštava su efikasan i odgovarajući način za povećanje efikasnosti i kvaliteta prekograničnih krivičnih predmeta, ne samo putem odgovora na zamolnice za pravnu pomoć, već i putem unaprjeđenja razmjene informacija koje potiču iz paralelnih istraga, a ponekad i uspostavljanjem zajedničkih istražnih timova. CCPE podstiče države članice da poboljšaju pravni osnov za neposrednu saradnju i da unapređuju brzu i fleksibilnu saradnju putem imenovanja nacionalnih kontakt lica u vezi sa određenim vrstama krivičnih djela, poput terorizma ili teškog i organizovanog kriminala i/ili putem imenovanja sudija za održavanje saradnje u drugim zemljama.
82. 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 dijelom identiteta svakog nacionalnog krivičnog sistema.

239 Vidjeti Mišljenje CCPE-a br. 9(2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, Rimska povelja, član XX.

83. Kako bi se poboljšala i olakšala međunarodna saradnja, treba uzeti u razmatranje tri glavna aspekta: pravni osnov za nesmetanu i djelotvornu saradnju; odgovarajuća primjena međunarodnih pravnih akata u svakoj državi učesnici; stvaranje praktičnih i operativnih instrumenata za saradnju.
84. Treba ukloniti prepreke koje stoje na putu međunarodne saradnje. Nepoznavanje kolege sa druge strane granice, nemogućnost sporazumijevanja usljed jezičke barijere, nerazumijevanje drugih kultura uzrokuju prirodno oklijevanje prema zajedničkom radu u borbi protiv kriminala. U tu svrhu su obrazovana međunarodna tijela za saradnju, kako institucionalno, tako i neformalno. Formalne organizacije na nivou organa za sprovođenje zakona, poput Euro-pola i Interpola i na pravosudnom nivou, poput Eurojust-a i Evropske pravosu-dne mreže predstavljaju brze i efikasne načine za razvijanje prekogranične pravne saradnje, premošćavanje razlika između pravnih sistema, kultura i je-zika. Države treba da ovim organizacijama obezbijede potrebne kapacitete za nesmetanu i uspješnu međunarodnu pomoć. Neformalnije organizacije takođe mogu da budu korisne u borbi protiv prekograničnog kriminala, po-put Međunarodnog udruženja tužilaca, koje doprinosi sistematizovanju me-đunarodnih standarda koji se odnose na vršenje tužilačkih funkcija i povezi-vanju tužilaca širom svijeta kroz hiljade kontakt lica (npr. mreža tužilaca koja se bavi predmetima terorizma, koja je osnovana 2015. godine, kao i mreža tužilaca koja se bavi računarskim kriminalom, koja je osnovana 2010. godine).

PREPORUKE

1. Kako bi odgovorilo zahtjevu javnosti za transparentnošću i odgovornošću, državno tužilaštvo treba da postupa strateški, sa ciljem obezbjeđivanja naj-većeg mogućeg nivoa kvaliteta i efikasnosti u radu tužilaca.
2. Budući da svako državno tužilaštvo vrši svoje funkcije na osnovu zakonodav-nog okvira, odgovarajuće zakonodavstvo je najvažniji preduslov za kvalitet i efikasnost njihovog rada.
3. U cilju poboljšanja i pospješivanja međunarodne saradnje, uključujući izruče-nje, pravnu pomoć i povraćaj imovine stečene kriminalom, treba razmotriti tri glavna aspekta: pravni osnov za uspješnu i efikasnu saradnju; odgovaraju-ću primjenu 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 obezbijede da tužioci mogu da vrše svoje funkcije uz najveći stepen nezavisnosti, bez neprimjerenih uticaja, navođenja, pritiska, prijetnji ili miješanja, neposrednog ili posrednog, koje dolazi u bilo koje vrijeme i iz bilo kojeg razloga.
5. Kvalitet rada tužilaca zavisi od garancija za ličnu bezbjednost tužilaca i njihovih porodica. Naime, kada su tužioci uključeni u predmete terorizma i teškog i organizovanog kriminala, državna tužilaštva treba da preduzmu proaktivne mjere za zaštitu njihovih života, zdravlja, slobode, fizičkog integriteta i imovine.
6. Netačne ili pristrasne vijesti o istragama mogu da dovedu do gubitka povjerenja 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 efikasno i kvalitetno i onako kako to javnost očekuje i kako bi mogli da posvete odgovarajuću pažnju svim pitanjima u vezi sa njihovim predmetima, tužioci treba da imaju adekvatne ljudske, finansijske i materijalne resurse, uključujući specijalne jedinice u okviru tužilaštva. Ukoliko im se obezbijedi pomoć kvalifikovanog osoblja, inicijalna i kontinuirana obuka, odgovarajuća savremena tehnička oprema, uključujući centralizovane sisteme baza podataka, i drugi resursi, tužioci se mogu osloboditi nepotrebnog opterećenja, čime će se obezbijediti veći nivo kvaliteta njihovih odluka i efikasnosti državnog tužilaštava. Sve ove mjere treba da budu obuhvaćene srednjoročnim ili dugoročnim strateškim planiranjem.
8. CCPE smatra da standardi za definisanje kvaliteta rada tužilaštava i tužilaca treba da sadrže i kvantitativne i kvalitativne elemente, poput broja otvorenih i završenih predmeta tužilaštva, vrste odluka i rezultata, trajanja postupaka u tužilaštvu, vještine upravljanja predmetima, sposobnosti jasnog govora i pisanja, otvorenosti ka savremenim tehnologijama, poznavanja drugih jezika, organizacionih vještina, sposobnosti održavanja saradnje sa drugim licima unutar i izvan državnog tužilaštva.
9. Jasno obrazloženje i analiza su osnovni zahtjevi za kvalitet rada tužilaca. Stoga, oni treba da u potpunosti ispituju 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 smjernicama koje postoje u

odnosu na konkretno pitanje. Odluke i radnje tužilaca treba da budu obrazložene na konzistentan, jasan, nedvosmislen i nekontradiktoran način.

10. Kada je to primjereno, a u skladu sa zakonom, državna tužilaštva treba da objave smjernice koje u opštem smislu utvrđuju načela kojima se treba voditi pri pokretanju i sprovođenju krivičnog postupka. Takve smjernice utvrđuju faktore koje treba uzeti u obzir tokom različitih faza krivičnog gonjenja, tako da pravedna, obrazložena i konzistentna politika predstavlja osnov za intervenciju tužilaštva. Državna tužilaštva treba da utvrde indikatore i mehanizme za praćenje preduzetih aktivnosti, 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, djelotvoran i nepristrasan sistem žalbi i periodični upitnici sprovedeni sa relevantnim akterima pokazali su se korisnim u smislu utvrđivanja mogućih nedostataka u sistemu. Kontrolni mehanizam kojim se nadziru odluke tužilaca, naročito u pogledu krivičnih djela u kojima nema žalbe ili žrtve, može omogućiti ispravljanje eventualnih grešaka u fazi istrage i tokom krivičnog gonjenja.
12. Kompetentno i djelotvorno upravljanje predmetima omogućuje 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 djela. Takođe, kao dio njihovih nadležnosti tužioci treba da vrše nadzor nad poštovanjem osnovnih prava i sloboda u postupcima koje sprovodi policija.
13. Države članice treba da preduzmu odgovarajuće i srazmjerne mjere kako bi tužiocima omogućile da koriste specijalne istražne tehnike u predmetima terorizma i teških krivičnih djela.

Strazbur, 30. novembar 2017.

CCPE(2017)2Final

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

Mišljenje br. 12 (2017) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o ulozi tužilaca u odnosu na prava žrtava i svjedoka u krivičnom postupku

1. Uvod: svrha i područje primjene ovog Mišljenja

1. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) je osnovano 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju davanja mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unaprjeđenja djelotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi državnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.
2. Komitet ministara je zatražio od CCPE-a u toku 2017. godine pripremi i usvoji mišljenje koje će podnijeti Komitetu na razmatranje o ulozi tužilaca u vezi sa pravima žrtava i svjedoka u krivičnim postupcima. CCPE je izradio ovo mišljenje na osnovu odgovora 31 države članice na ovaj upitnik²⁴⁰.
3. Svrha ovog Mišljenja ja da utvrdi kako tužioci mogu na najkvalitetniji i najefikasniji način ispuniti svoju misiju u vezi sa zaštitom prava žrtava i svjedoka koji su pogođeni krivičnim djelima. Ovo Mišljenje naročito ističe ulogu tužilaca u zaštiti prva pomenutih lica kao radnjivig kategorija, tokom različitih faza krivičnog postupka, kao i tokom izvršenja sudskih presuda, obzirom da žrtve i svjedoci mogu takođe biti u ranjivom položaju tokom faze izvršenja i nakon nje.
4. CCPE ističe da u država članicama u kojima državni tužioci obavljaju funkcije izvan krivično-pravnog sistema, načela i preporuke ovog Mišljenja se takođe shodno primjenjuju i na te funkcije.

240 Vldjeti dokument CCPE(2017)1 ili

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/Travaux/Compilation_CCPE_avis%2012.pdf

5. Države članice Savjeta Evrope imaju različite pravne i organizacione okvire za državno tužilaštvo, kao i neke zajedničke karakteristike. Na primjer, nemaju sva državna tužilaštva funkciju krivične istrage. Stoga, neće svi elementi ovog Mišljenja biti primjenljivi na sve države članice. Međutim, tužioci u svim državama članicama treba da obrate posebnu pažnju na zaštitu prava žrtava i svjedoka u krivičnom postupku i da postupaju uz strogo poštovanje zakona i ljudskih prava.
6. Ovo Mišljenje prepoznaje značaj Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija), kao i relevantne sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud). Takođe je uzeto u obzir i nekoliko konvencija Savjeta Evrope²⁴¹ kao i druga krivično-pravna akta, uključujući Rezoluciju (77) 27 o obeštećenju žrtava krivičnih djela, 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 svjedoka i saradnika pravde, Smjernice o zaštiti žrtava terorističkih akata (2005.), Preporuku Rec(2006)8 o pomoći žrtvama krivičnih djela i Preporuku (2012)11 Komiteta ministara o ulozi državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema. Ovo Mišljenje je takođe zasnovano na većini prethodnih Mišljenja CCPE-a²⁴².
7. CCPE je takođe uzeo u obzir relevantna dokumenta Ujedinjenih nacija²⁴³, 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 kontekstu ovog Mišljenja, žrtve su lica koja su neposredno ili posredno pretrpjela fizičke, emotivne, socijalne ili druge štetne posljedice usljed izvršenja

²⁴¹ Vidjeti spisak pomenutih Konvencija Savjeta Evrope u fusnotama 20 i 21

²⁴² Vidjeti naročito Mišljenje br. 1(2007) o „Načinima unaprijeđenja međunarodne pravosudne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa“, Mišljenje br. 5(2010) o državnom tužilaštvu i maloljetničkom pravosuđu, Mišljenje br. 8(2013) o odnosima između državnih tužilaca i medija, Mišljenje br. 9(2014) evropskim normama i načelima za tužioce, uključujući „Rimsku povelju“, Mišljenje br. 10(2015) ulozi tužilaca u krivičnim Mišljenje br. 11(2016) o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala.

²⁴³ Vidjeti naročito Deklaraciju o osnovnim načelima pravde za žrtve krivičnih djela i zloupotrebe moći, koju je Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila 1985. godine, Smjernice o ulozi tužilaca (1990.), Konvenciju Ujedinjenih nacija o transnacionalnom organizovanom kriminalu (2000.) i 2003 Protokol o sprječavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, posebno ženama i djecom 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.)

krivičnog djela. Ova definicija ne isključuje pravna lica, koja se mogu koristiti odgovarajućim odredbama ovog Mišljenja. "Svjedok" je lice koje, bez obzira na njegov procesno-pravni status, posjeduje informacije koje su relevantne za otkrivanje, pribavljanje, utvrđivanje i ocjenu činjenica koje su predmet istrage i sudskog postupka.

9. Iako žrtva ne mora nužno biti stranka u krivičnom postupku, ona ima suštinski važnu ulogu u krivičnom postupku. Žrtve takođe mogu biti i svjedoci i prema njima shodno tome postupati kao sa svjedocima, ukoliko nacionalno pravo ne propisuje posebni procesni režim za žrtve.
10. U svrhu ovog Mišljenja, ranjiva lica, bilo da se radi o žrtvama ili svjedocima su lica koja su, zbog svoje starosti (djeca, starija lica), situacije, zrelosti ili invaliditeta (fizičkog ili mentalnog) izložena većem stepenu rizika od štetnih posljedica (fizičkih ili emotivnih) nego drugi. Žrtve mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja su naročito ranjive kategorije, te tužioci treba da obrate posebnu pažnju o ovom pogledu.
11. Kada ovo Mišljenje upućuje na organe za sprovođenje zakona, iste mogu uključivati, u državama članicama, policiju, istražne agencije, snage bezbjednosti, tužioce ili tužilaštvo, u okviru njihovih odnosnih nadležnosti.

3. Prava žrtava i svjedoka i mjere zaštite

12. Svako ko je žrtva ili svjedok krivičnog djela može trpjeti posljedice fizičke, emotivne, socijalne, ekonomske ili druge prirode, od kojih se neki nikad ne oporave. Ove posljedice mogu, neposredno ili posredno uticati na njima bliska lica.
13. U cilju poštovanja njihovog ljudskog dostojanstva i garantovanja njihove bezbjednosti, krivično-pravni sistemi treba da obezbijede niz prava i mjera zaštite za žrtve i svjedoke, koje bi trebalo da poštuju svi subjekti u krivičnom procesu.
14. Ovakve odredbe mogu takođe doprinijeti boljoj saradnji od strane žrtava i svjedoka koji se osjećaju zaštićenim na odgovarajući način. Takođe je od suštinske važnosti osigurati da žrtve i svjedoci, naročito kada su u pitanju ranjiva lica, dobiju odgovarajuću brigu, savjetovanje i podršku.
15. Žrtve treba da budu obaviještene o njihovim pravima i dužnostima u pogledu zastupanja i učestvovanja i treba da dobiju brz i djelotvoran odgovor na njihove potrebe, na primjer kroz obezbjeđivanje pristupa mjerama čiji je cilj da ih zaštite, kao i adekvatnom obeštećenju za pretrpljene štetne posljedice.

Takođe je važno da krivično-pravni sistem obezbijedi adekvatne odgovore radi sprječavanja sekundarne viktimizacije (vidi stavove 32-38 niže u tekstu).

16. Postoje posebni režimi zaštite koji su potrebni naročito ranjivim kategorijama lica. Bez obzira na navedeno, prema žrtvama i svjedocima se mora postupati pravično i u skladu sa načelom jednakog postupanja prema svima.
17. Prava žrtava i svjedoka se mogu razlikovati zavisno od faze krivičnog postupka u kojoj učestvuju. Kada je u pitanju prijavljivanje krivičnog djela, žrtva ima pravo²⁴⁴ da o krivičnom djelu obavijesti relevantne organe i da bude informisana – od momenta prvobitnog kontakta sa policijom ili tužilačkim organom i na jeziku koji razumije:
 - o procedurama za podnošenje prigovora;
 - o njenim pravima tokom postupka i suđenja;
 - o dostupnosti pravne pomoći, savjeta i podrške;
 - o mogućnosti da u odgovarajućim situacija traži naknadu štete (nematerijalne i materijalne)
 - o mogućnosti da u odgovarajućim situacijama dobije naknadu troškova postupka i drugih povezanih troškova i izdataka.
18. Žrtva takođe ima pravo da traži i dobije, u skladu sa zakonom, informacije:
 - o toku postupka, prikupljanju dokaza i odluci državnog tužioca da preduzme krivično gonjenje (i za koje krivično djelo) ili da ne preduzme krivično gonjenje, ili da predloži alternativno rješavanje spora, kao i o razlozima za pomenute odluke;
 - o mjestu i datumu održavanja pretresa, njenom pravu da prisustvuje i da bude saslušana u postupku, kao i o pravu da u slučajevima propisanim zakonom ima pravnog zastupnika, da ima pristup spisima i evidenciji i pravo da žalbu;
 - o svim mjerama zaštite koje mogu biti određene u njeno ime u cilju zaštite njene anonimnosti, ličnih podataka i bezbjednosti u skladu sa prirodom krivičnog djela i okolnostima predmeta;
 - o dostupnim socijalnim, medicinskim i drugim vrstama pomoći (na primjer, službe za zaštitu žrtava, zdravstvene ustanove, centri za borbu protiv nasilja, sigurne kuće), koje joj stoje na raspolaganju;
 - promjenama u odnosu na zatvorsku kaznu izrečenu osuđenom licu i datum njegovog mogućeg otpusta;
 - o regionalnim i međunarodnim individualnim/kolektivnim mehanizmima podnošenja predstavki i načinu pristupa istima.

²⁴⁴ U nekim pravnim sistemima ovo prijavljivanje može predstavljati obavezu.

19. U ovom kontekstu, može postojati:

- učešće stručnih lica u pretresu, poput psihologa ili medicinskih i drugih stručnih lica koja pomažu tužiocima, agencijama za sprovođenja zakona ili sudovima (na primjer u predmetima krivičnih djela protiv polne slobode, nasilja u porodici, trgovine ljudima ili dječje pornografije);
 - intervencija specijalizovanih jedinica ili kompetentnih dobro obučanih službenih lica koji učestvuju u ispitivanju ili saslušanju;
 - angažovanje službenih lica istog pola kao žrtva ukoliko je to primjereno, naročito za određene vrste krivičnih djela (na primjer predmeti krivičnih djela protiv polne slobode, nasilje u porodici) radi učešća u ispitivanju ili saslušanju;
 - posebni državni programi za zaštitu svjedoka;
 - potreba za izbjegavanjem kontakata sa učiniocem i potreba da se izbjegne ponavljanje davanja dokaza od strane žrtava ukoliko to nije strogo neophodno, kako bi se spriječila sekundarna viktimizacija;
 - upotreba posebnih uslova za davanje dokaza (na primjer posebne prostorije prilagođene djeci, bezbjedne čekaonice, posebne prostorije u okviru sudova ili čak izvan sudskih objekata, 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, kada je to primjereno, svjedoci, treba da budu obaviješteni, makar u posebno teškim okolnostima, o okrivljenom i/ili hapšenju, otpustu ili nedostupnosti učinioca.

4. Uloga tužilaca u zaštiti žrtava i svjedoka

Uloga i dužnosti tužioca prema žrtvama i svjedocima

21. Uloga tužilaca u odnosu na zaštitu žrtava i svjedoka je u velikom broju država propisana zakonom, ali takođe može biti zasnovana na pravnim tradicijama, tužilačkim procedurama ili etičkim pravilima²⁴⁵. Tužioci imaju dužnost da postupaju u skladu sa standardima profesionalnog ponašanja koji su definisani u ovom Mišljenju.

²⁴⁵ Vidjeti takođe Preporuku Rec (2000)19, stavovi 32 i 33:

32. Državni tužioci treba da uzmu u obzir interese svjedoka i posebno da preduzimaju ili promovišu mjere za zaštitu njihovog života, bezbjednosti i privatnosti, odnosno da osiguraju da takve mjere budu preduzete.

33. Državni tužioci treba da uzmu u obzir stavove i zabrinutosti žrtava kada su njihovi lični interesi pogođeni i da preduzmu ili promovišu postupke kako bi se osiguralo da žrtve budu obaviještene kako o njihovim pravima, tako i o dešavanjima u postupku.

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 obavljanju svojih funkcija, uključujući i prilikom postupanja sa žrtvama i svjedocima, naročito ako isti pripadaju ranjivim kategorijama lica.
24. Tužiocima treba da vode računa o zakonskim interesima svjedoka i o stavovima i zabrinutostima žrtava kada su njihovi lični interesi pogođeni, kao i da iniciraju ili preduzimaju radnje kojima se osigurava da su žrtve i svjedoci obaviješteni 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 bezbjednosti žrtava i svjedoka, a takođe treba da im osiguraju njihova procesna prava, uključujući pravo na informacije i, kada je to moguće, pravo žrtava da dobiju pravnu pomoć i naknadu štete.
26. Uloga zaštite prava žrtava i svjedoka se može, u zavisnosti od pravnog sistema, vršiti u saradnji sa organima za sprovođenje zakona i sudovima.
27. Tužiocima treba da traže od žrtava i svjedoka da prisustvuju sudskom postupku uvijek kada je njihov iskaz od suštinskog značaja za tužilaštvo i odbranu ili kada zakon tako nalaže. Takođe, imajući u vidu značaj iskaza od strane žrtve/svjedoka, države članice treba da uspostave i zakonodavne i institucionalne mehanizme za ispitivanje žrtve /svjedoka kako bi isti mogli da svoj iskaz daju slobodno i bezbjedno.
28. U skladu sa Evropskom konvencijom, prava odbrane se mogu balansirati sa zaštitom svjedoka/žrtve, naročito u pogledu njihovog privatnog života. Stoga se mogu preduzeti određene mjere radi posebne svrhe zaštite svjedoka/žrtve²⁴⁶.
29. Posebne mjere zaštite su mehanizmi koji garantuju fizički i psihički integritet žrtava/svjedoka, kao i, kada je to moguće, članova njihovih porodica, i nepovredivost njihove imovine.
30. U vezi sa navedenim, posebne mjere zaštite treba obezbijediti žrtvama/svjedocima, prije, tokom i nakon davanja iskaza, kao odgovor na moguću zabrinutost koju ova lica imaju za svoje živote, zdravlje i imovinu ili za živote, zdravlje i imovinu članova njihovih porodica.

²⁴⁶ Vidi presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu S. N. protiv Švedske, 2. jul 2002.

31. Tužioci, policija i drugi službenici za sprovođenja zakona treba da imaju mogućnost da primjenjuju mjere zaštite u skladu sa okolnostima krivičnog predmeta i srazmjeno stepenu ugroženosti života, zdravlja i imovine žrtava/svjedoka ili članova njihovih porodica.

Izbjegavanje sekundarne viktimizacije

32. Sekundarna viktimizacija je povreda koju ne nanosi neposredno učinilac, već predstavlja posljedicu radnji tužilaca, organa za sprovođenje zakona ili sudskih organa koji imaju uticaja na žrtvu. Tužioci treba da izbjegavaju uzrokovanje sekundarne viktimizacije svojim radnjama.
33. Određene vrste žrtava, naročito kada su u pitanju nasilje u porodici, krivična djela protiv polne slobode, trgovina ljudima, terorizam i ilegalna migracija, mogu ispunjavati uslove za posebni status – status posebno ranjive žrtve – usljed nasilja ili prijetnje nasiljem kojima su 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. Nerazumijevanje određene situacije može voditi osjećaju izolacije, nesigurnosti i gubitku povjerenja u krivično-pravni sistem od strane žrtava.
35. Neprofesionalne, dugotrajne i neblagovremene istrage i krivično gonjenje mogu za posljedicu imati nepopravljivi gubitak dokaza, odnosno mogu biti u suprotnosti za zahtjevom da se predmet završi u razumnom roku ili sa relevantnim periodom zastarjelosti.
36. Za određene vrste krivičnih djela (npr. nasilje u porodici, krivična djela protiv polne slobode, trgovina ljudima, terorizam, ilegalna imigracija), tužioci bi trebali da imaju mogućnost specijalizacije, sticanja znanja iz oblasti sudske psihologije i pohađanja relevantnih profesionalnih obuka, kako bi mogli da ovim predmetima postupaju cjelishodno i kompetentno.
37. Kada saslušanje žrtve po drugi put nije moguće, nije prikladno ili nije neophodno, treba koristiti audio i video snimke, pri čemu se mora voditi računa o načelu kontradiktornosti.
38. U cilju izbjegavanja sekundarne viktimizacije, saslušanje djece mlađeg uzrasta i drugih ranjivih lica treba sprovoditi bez prisustva učinioca, u posebnim prostorijama za saslušanja i korišćenjem audio i video snimaka ili putem vi-

deo-konferencijske opreme. Uz osiguranje poštovanja načela kontradiktornosti, ovi snimci bi trebali biti upotrebljivi u krivičnom postupku kao dokazi²⁴⁷, kako bi se izbjeglo nepotrebno ponavljanje.

Posebnu pažnju treba posvetiti određenim grupama žrtava (na primjer oštećenima kod krivičnih djela terorizma, trgovine ljudima, porodičnog nasilja, krivičnih djela protiv polne slobode)

39. Iako žrtve svih krivičnih djela zaslužuju pažnju policije i organa za sprovođenje zakona i pravosudnih organa, nekima od njih se mora obezbijediti poseban režim zbog posebne prirode trauma koje su pretrpjele ili težine krivičnog djela kojem su bili izložene.
40. Tužioci, kada je to u okviru njihove nadležnosti, treba da nastoje da identifikuju ove predmete što ranije, i da posebno obrate pažnju na:
 - obezbjeđenje ranog davanja iskaza koji će se kasnije moći koristiti kako dokaz u krivičnom postupku;
 - rano pokretanje krivične istrage i krivičnog gonjenja i adekvatni nadzor nad njihovim ishodom;
 - sprječavanje nepotrebnog ponavljanja davanja iskaza od strane žrtve;
 - imenovanje, kada je to primjereno, staratelja djeteta koje učestvuje u postupku;
 - traženje savjeta od stručnih lica i precizno formulisanje pitanja za stručna lica.

Porodično nasilje i krivična djela protiv polne slobode

41. Nasilje u porodici često karakterišu ponovljeni napadi tokom dužeg perioda vremena, sve veća agresivnost učinioca, emotivna međuzavisnost između učinioca i žrtve i tajnovitost (većinom se dešava u privatnosti). 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, mijenjaju svoj iskaz ili preuzimaju krivicu na sebe. Ukoliko žrtva želi da da iskaz, ona obično pruža najviši stepen informacija odmah nakon incidenta (veoma često je u pitanju posljednji i najteži napad; ponekad to može biti nakon prvog napada, kada je u pitanju dijete).

²⁴⁷ Vidjeti čl. 23 i 24 Direktive 2012/29/ EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 25. oktobra 2012. godine kojom se utvrđuju minimalni standardi u vezi sa pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih djela - pravo na zaštitu žrtava sa posebnim potrebama zaštite tokom krivičnog postupka. Vidjeti takođe i Smjernice Komiteta ministara Savjeta Evrope o pravosudnom sistemu po mjeri djeteta (2010).

42. Tužiocima, kada je to u njihovoj nadležnosti²⁴⁸, treba da nastoje da postignu rano otkrivanje ovih predmeta i da posebno obrate pažnju na:

- razlikovanje događaja koji potpadaju pod pojam nasilja u porodici;
- potrebu za pravilnom pravnom kvalifikacijom radnje koja vodi nasilju u porodici; u ovom pogledu, oni ne treba da se usredsređuju samo na najskoriji napad koji je naveo žrtvu da podnese krivičnu prijavu već treba da takođe ispituju i prethodne krivične incidente (postoji rizik od kvalifikovane prethodnih napada kao drugo ili manje teško krivično djelo);

43. Nasilje unutar porodice, krivična pojava koja je često praktično nevidljiva, zahtijeva od istražitelja i tužilaca da pažljivo slušaju ono što žrtva ima da kaže kako bi otkrili, čim je to moguće, kršenja zakona i zaustavili nasilno ponašanje. Saslušanja treba vršiti uz sve potrebne pravne garancije. Takođe je potrebno sarađivati sa agencijama i javnim i privatnim ustanovama koje mogu pružiti pomoć žrtvama nasilja u porodici.

44. U cilju izbjegavanja štetnih posljedica za žrtvu u njenom svakodnevnom životu, treba između ostalog, osigurati, kad je to primjereno, da nasilni bračni drug, a ne žrtva napusti porodični dom ili bude podvrgnut zabrani prilaska, a da žrtva ima na raspolaganju savremene tehnologije, poput telefona, kojim će nadležne organe obavijestiti u slučaju neposredne opasnosti.

45. Od suštinskog je značaja da tužiocima, policija i drugi organi za sprovođenje zakona posvete odgovarajuću pažnju prijemu i slušanju žrtvi krivičnih djela protiv polne slobode, posebno ako je žrtva dijete 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 rada²⁴⁹. Žrtve su često ranjiva lica zabrinuta zbog posljedica krivičnog djela i izbjegavanja

²⁴⁸ Videti posebno Preporuku Rec (2002) 5 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti žena od nasilja.

²⁴⁹ Pojedini izrazi - ropstvo, ropски položaj i prinudni rad mogu se susresti u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa čl. 4 Konvencije. 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 djelotvorno krivično gone i kažnjavaju svako krivično djelo čiji cilj je zadržati određeno lice u ropstvu, ropskom položaju ili prinudnom radu - tj. procesnu obavezu da djelotvorno istraže krivična djela učinjena u okviru nadležnosti države. Djelotvorna istraga mora biti nepristrasna, nezavisna, temeljna i dovoljna, hitna i podvrgnuta javnom nadzoru i ne predstavlja a priori pitanje rezultata, već upotrijebljenih sredstava.

osvete od strane učinilaca. Stoga je važno da im tužioci, policija i drugi organi za sprovođenje zakona i pravosudni organi pomognu da dobiju potrebnu podršku kako bi osigurali njihovu zaštitu i izmjestili ih iz kriminalne sredine.

47. Nadležni organ treba da obrati posebnu pažnju na:

- djelotvornu istragu predmeta;
- ranu identifikaciju žrtve ili potencijalnog žrtve trgovine ljudskim bićima;
- pravilnu pravnu kvalifikaciju radnje izvršenja kao krivičnog djela trgovine ljudima, a ne kao drugog, naročito ne lakšeg krivičnog djela;
- konkretnu i djelotvornu zaštitu prava žrtava ili potencijalnih žrtava kod trgovine ljudima;
- razmatranje novih oblika trgovine ljudima, kakvi su na primjer rani ili prisilni brakovi, brakovi koji nisu sklopljeni u cilju zajednice života, prisiljavanje žrtava, uglavnom djece da prose i vrše krivična djela;
- moguće veze između trgovine ljudima i krivičnih aktivnosti koje se odnose na ilegalnu migraciju;
- primjenu, kada je to moguće, načela nekažnjavanja prema oštećenima kod trgovine ljudima²⁵⁰.

48. U okviru ilegalne migracije, 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 djela 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 djela protiv imovine);
- praćenje društvenih medija (oglašavanje usluga, regrutovanje vozača, informacije o razvoju migratornih ruta, situacija u zemljama odredišta, oglasi poput „tražim putnika“);
- fokusiranje na djecu migrante bez pratnje ili na druga izolovana lica – za njih postoji veća vjerovatnoća da su žrtve trgovine ljudima zbog njihovog ranjivog položaja;
- kontekst ilegalne migracije i terorizma i druge moguće međusobne povezanosti.

²⁵⁰ Načelo nekažnjavanja nije u suprotnosti sa ljudskim pravima. Vidjeti Evropski sud za ljudska prava u predmetu Rantsev protiv Kipra i Rusije i u predmetu Siliadin protiv Francuske - dio čl. 4 Konvencije. Vidjeti takođe i Konvenciju Savjeta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima (član 26).

49. Teroristički akti često ostavljaju žrtve teško traumatizovanim i izolovanim nakon događaja. Stoga je važno da tužioci, u skladu sa svojim nadležnostima i odmah po saznanju činjenica, obrate pažnju na sudbinu žrtava tokom istraga i tokom čitavog trajanja postupka²⁵¹.
50. Naročito je važno da porodice i srodnici žrtava budu obaviješteni čim je to moguće o njihovoj sudbini. Obavješćavanje o stanju žrtve, da li je povrijeđena, preminula ili nestala, treba da bude učinjeno na human način. Oni takođe treba da dobiju adekvatnu i besplatnu urgentnu pomoć uz puno poštovanje njihove privatnosti.
51. Treba preduzeti svaku predostrožnost prilikom vraćanja tijela i predmeta koji pripadaju žrtvama terorističkih akata.
52. Tužioci takođe treba da nastoje da žrtvama prenesu, kad god je to primjereno, pouzdane informacije o činjenicama i toku istraga, pri čemu posebno treba voditi računa žrtve budu obaviještene prije nego što se informacije podijele 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 osiguraju, u mjeri u kojoj je to moguće, brzo procesuiranje predmeta kako bi se omogućilo blagovremeno i odgovarajuće obeštećenje u odnosu na sve pretrpljene štetne posljedice.

Upotreba specijalnih mjera ili procedura za zaštitu u rehabilitaciju žrtava/svjedoka

Podrška i pomoć

54. Potrebno je da postoji dovoljan nivo materijalnih, ljudskih i finansijskih resursa da bi se obezbijedila odgovarajuća zaštita i pomoć žrtvama i svjedocima. 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 svjedocima, treba organizovati djelotvornu saradnju sa istima.

²⁵¹ Vidi takođe Smjernice o zaštiti žrtava terorističkih akata usvojene od strane Komiteta ministara 2. marta 2005.

Davanje iskaza od strane žrtava i svjedoka naročito kada su u ranjivom položaju: mogućnost davanja iskaza pod zakletvom, procjena rizika, kao i druge mjere zaštite

56. Kako bi se izbjegla nepotrebna sekundarna viktimizacije, tužiocima treba da procjene da li saslušanje žrtava i svjedoka, naročito kada su isti ranjiva lica, može da obezbijedi informacije koje su relevantne za predmet.
57. Ranjive žrtve i svjedoci treba da u budu u potpunosti i unaprijed informisani o posljedicama i opsegu njihovog saslušanja.
58. Tužiocima treba da poštuju pravo djece da imaju odgovarajuće zastupanje u postupku.
59. Kada je potrebno davanje iskaza pod zakletvom, žrtva ili svjedok treba da budu upozoreni o posljedicama takvog davanja iskaza.
60. U pravnim sistemima u kojima se od žrtve/svjedoka može tražiti da da iskaz pod zakletvom, kada isti prigovaraju davanju takvog iskaza bilo zbog toga što nemaju vjerska uvjerenja ili zbog toga što je to u suprotnosti sa njihovim vjerskim uvjerenjima, treba im dozvoliti da daju svečanu potvrdu (izjavu) i treba priznati da davanja iskaza na ovaj način istu snagu i dejstvo kao davanje iskaza pod zakletvom.
61. Učešće naročito ranjivih žrtava i svjedoka u krivičnom postupku treba da bude podvrgnuto mehanizmima analize upravljanja rizikom, kojima se otkrivaju moguće prijetnje po ova lica, kako bi se osigurale odgovarajuće i srazmjerne mjere zaštite i pratila djelotvornost njihove primjene.

Dejstvo odbijanja ili nemogućnosti djece, lica sa mentalnim invaliditetima ili drugih ranjivih lica da pruže dokaze

62. U skladu sa zakonom, svako lice može biti saslušano bez obzira na njegovu starost, ako su mu poznate okolnosti relevantne za krivično djelo. Ako se prije saslušanja djeteta pojavi pitanje da li je dijete u stanju da pravilno razumije i kontekstualizuje okolnosti krivičnog predmeta ili da li sprovođenje procesnih aktivnosti može imati negativan psihološki uticaj na dijete, proceduralnu aktivnost treba sprovoditi na osnovu procjene 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 da iskaz, na osnovu sposobnosti datog lica da razumije i pravilno iskaže okolnosti pred-

meta i pod uslovom da se time ne ugrožava njegovo zdravlje.

Pomoć stručnih lica žrtvama i svjedocima

64. Žrtve i svjedoci koji imaju poteškoće u razumijevanju pitanja i pružanju dokaza mogu svjedočiti uz pomoć odgovarajućih stručnih lica i u toku postupka i tokom pretrkivične faze kako bi se osigurala koherentna komunikacija.
65. Stručno lice može objasniti pitanja licu koje svjedoči, kao i njegove odgovore, kako bi se osigurala odgovarajuća komunikaciju sa tužiocem i sudom. Učešće stručnih lica ne bi trebalo da umanju dužnost tužioca da osigura da pitanja koja su postavljena žrtvi i svjedoku budu relevantna i da odgovaraju stepenu njegove intelektualne zrelosti. Domaće zakonodavstvo i/ili druga akta treba da propišu pravila za odgovarajuće ponašanje stručnih lica u ovom pogledu.

Posebne mjere u vezi sa dopuštenošću dokaza

66. Domaće zakonodavstvo treba da propiše posebne mehanizme kojima se osigurava prihvatljivost dokaza dobijenih korišćenjem posebnih sredstava. U ovom kontekstu se mogu koristiti video snimci saslušanja, saslušanja na drugoj lokaciji putem video-konferencijske veze/TV linka uživo ili prikazivanja prethodno snimljenih vizuelno zapisanih iskaza. Ovi mehanizmi treba da obezbijede odgovarajuće garancije usmjerene na osiguranje pravičnog suđenja, poštovanje garancija načela kontradiktornosti propisanih za optuženog članom 6 stav 3 tačka (d) Evropske konvencije, osiguraju pouzdanost dokaza i kao i da štite prava lica protiv kojih je iskaz upravljen.

Izbjegavati ispitivanje žrtava i svjedoka više puta i unakrsno ispitivanje o njihovom ličnom životu

67. Kada je to u okviru njihovih nadležnosti tužioci treba da preduzmu mjere za smanjenje broja saslušanja djece, lica sa mentalnim invaliditetom i ranjivih lica uopšte. Ova lica treba ispitati, ako je to moguće, jednom i samo kada je to neophodno. Saslušanje treba da bude što sveobuhvatnije, kako bi se izbjeglo ponavljanje. Kada psiholog ili drugo relevantno stručno lice utvrdi da neposredno saslušanje može nanijeti štetu djetetu ili licu sa mentalnim invaliditetom, treba razmotriti mogućnost da se saslušanje sprovede putem adekvatnih tehničkih sredstava.
68. Neposrednu komunikaciju između ranjive žrtve/svjedoka i navodnog učinioca treba ograničiti u što je moguće većoj mjeri, posebno u slučajevima

seksualne eksploatacije, seksualnog zlostavljanja i seksualnog nasilja, a treba je omogućiti samo kada je to strogo potrebno kako bi se osiguralo pravično suđenje. To može uključiti dozvolu žrtvi/svjedoku da iskaz daju iz panela ili drugog sličnog uređaja kako ne bi mogli da vide 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) pretresa (na primjer kada prisustvo javnosti može dovesti do kršenja prava žrtve ili svjedoka na privatni život ili može uzrokovati psihičke ili druge patnje djetetu). U svakom slučaju, o ovom pitanju treba da odlučuje sud, koji pri tome mora uvijek voditi računa da se osigura poštovanje pravičnog suđenja i transparentnosti.

Uloga tužilaca i drugih aktera u sprovođenju ovih prava i u slučaju njihovog kršenja

70. Tužioci, kada je to moguće, treba da sarađuju sa policijom i drugim organima za sprovođenje zakona i pravosudnim organima, ustanovama za podršku žrtvama, savjetodavnim jedinicama za posredovanje i pomirenje i nevladinim organizacijama. Tužilac, kada je to moguće, treba da sarađuje sa ustanovama (centrima za socijalni rad, mjesnim zajednicama, bolnicama, obrazovnim ustanovama, jedinicama za zaštitu svjedoka 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 pravda²⁵². Uzimajući u obzir njenu starost, zrelost i mentalne sposobnosti, žrtvu treba u tom pogledu informisati o rizicima i prednostima svakog od raspoloživih izbora.
72. Tužilac, kada je to moguće, treba da preduzme neophodne mjere kako bi se žrtvama pružile dovoljne i pravovremene informacije o dostupnim službama podrške i zakonskim mjerama na jeziku koji mogu da razumiju²⁵³.
73. Tužilac treba, kada je to moguće, da koristi sve pravne lijekove protiv neosno-

252 Ovakav pristup takođe zahtijevaju i Osnovna načela Ujedinjenih nacija o korišćenju programa restorativne pravde u krivičnim stvarima (2002.) i Preporuka Savjeta Evrope br. R (99) 19 o posredovanju u krivičnim stvarima.

253 Videti Konvenciju Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (2011.).

vanih odluka policije i drugih organa za sprovođenje zakona koji se donijete na štetu žrtava i svjedoka.

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 svjedocima krivičnih djela i ranjivim licima uključenim u krivični postupak. Programi obuke treba da obuhvate razmjenu informacija i iskustava o dobrim praksama i operativnim modelima na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou.
75. Zaštitu prava žrtava i svjedoka treba priznati kao suštinski važan elemenat zakonitog postupka i pravičnog suđenja. Shodno navedenom, ova tema treba da bude obuhvaćena programima i inicijalne i kontinuirane obuke tužilaca, kako bi postala značajna komponenta njihovog stručnog znanja i kulture.
76. Pojedine vrste krivičnih djela predstavljaju poseban izazov kada su u pitanju žrtve/svjedoci. Na primjer, u predmetima organizovanog kriminala, terorizma ili računarskog kriminala, svjedoci se mogu osjećati izloženim neposredno nastupajućim prijetnjama; kod seksualnog nasilja ili nasilju u porodici, ranjive žrtve/svjedoci su izloženi specifičnim problemima; kod krivičnih djela učinjenih putem interneta, žrtva se može osjećati nemoćnom da se suprotstavi agresijama, krađi identiteta itd.
77. Tužioci se mogu bolje suočiti sa svakim od ovih izazova ukoliko su svjesni mogućih psiholoških efekata na date osobe 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/svjedoka, na njihovo poštovanje i zaštitu i djelotvornost njihovih prava u okviru krivičnog postupka. Potrebno je razmotriti odgovarajuće tehnike ispitivanja i saslušanja, kako bi se dobio istinit i sveobuhvatan iskaz, uz istovremeno izbjegavanje bilo kakvog negativnog uticaja na dato lice.
79. Kvalifikovani i obučeni tužioci mogu doprinijeti obuci zaposlenih u tužilaštvu, policiji i drugim agencijama za sprovođenje zakona, kako bi oblast sprovođenja zakona u cjelini posjedovala 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/svjedoka u krivičnim postupcima, posebno u predmetima terorizma i transnacionalnog kriminala, uključujući npr. trgovinu ljudima i ljudskim organima, seksualnu eksploataciju i seksualno zlostavljanje djece i računarski kriminal.
81. Uloga tužioca u vezi sa međunarodnom saradnjom u borbi protiv kriminala, a time i u zaštiti svjedoka i prava žrtava je od velikog značaja, posebno u vezi s formalnom i neformalnom razmjenom stručnih znanja i informacija, kako na zahtjev, tako i na sopstvenu inicijativu (npr. dijeljenje otisaka prstiju i DNK podataka), izručenjem²⁵⁴, uzajamnom pravnom pomoći²⁵⁵, prenosom postupaka u krivičnim stvarima²⁵⁶, kao i zapljenom, oduzimanjem i povraćajem imovine stečenih kriminalnim aktivnostima iz inostranstva.²⁵⁷ Napore da se ažurira i proširi postojeća pravna osnova za ovakvu saradnju treba da nastaviti uz aktivno učešće svih državnih tužilastava u Evropi.
82. Međunarodna saradnja na polju oduzimanja imovine u inostranstvu i njen povraćaj je od najvećeg značaja za žrtve²⁵⁸. Stoga CCPE podstiče države članice da uspostave i unaprijede zajedničke pravne osnove za vraćanje oduzete imovine u okviru međunarodne saradnje.
83. Tužioci treba da budu upoznati sa i da koriste relevantne međunarodne akte u kontekstu zaštite žrtava i svjedoka, posebno Evropsku konvenciju o obeštećenju žrtava nasilnih krivičnih djela (1983, CETS br. 116)²⁵⁹ i skorije krivične

254 Vidjeti, prije svega, Evropsku konvenciju o izručenju (1957, ETS br. 24) i 4 dodatna protokola (1975, ETS br. 086; 1978, ETS br. 098; 2010, CETS br. 209; 212, CETS br. 212).

255 Vidjeti, prije 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).

256 Vidjeti Evropsku konvenciju o prenosu postupaka u krivičnim stvarima (1972, ETS br. 073).

257 Vidjeti npr. Konvenciju o pranju, traženju, zapljeni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom (1990, ETS br. 141) i Konvenciju Savjeta Evrope o pranju, traženju, zapljeni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma (2005, CETS br. 198).

258 Kao novina nedavnog uspostavljenog sistema, Konvencija Savjeta Evrope o pranju, traženju, zapljeni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma (2005.) nameće oba vezu stranama ugovornicama da daju prioritet razmatranju vraćanja oduzete imovine strani ugovornici koja upućuje zahtjev, u mjeri u kojoj joj to dozvoljava domaći zakon i ako se to od nje traži, da se obezbijede da žrtve budu obeštećene ili da se oduzeta imovina vrati svojim legitimnim vlasnicima (član 25, stav 2).

259 Ova Konvencija je stupila na snagu 1. februara 1988. i do sada ima 26 ratifikacija/pristupanja i

no-pravne konvencije Savjeta Evrope sa odredbama koje se odnose na zaštitu prava žrtava i svjedoka i članova njihovih porodica.²⁶⁰

84. Tužioci takođe treba da u okviru međunarodne saradnje u punom stepenu koriste nove tehnologije kako bi osigurali legitimna prava žrtava i svjedoka (npr. mogućnost davanja iskaza iz inostranstva bez putovanja, naročito video-konferencijskom vezom, kao i mogućnost pribavljanja elektronskih dokaza iz inostranstva).
85. Tužioci treba da djelotvorno koriste i podržavaju postojeća međunarodna tijela za saradnju, kao što su Eurojust i pravosudne mreže (poput Evropske pravosudne mreže). Takođe treba široko koristiti moderne instrumente za saradnju, kao što su kontrolisana isporuka, prikrivene istrage i zajednički istražni timovi.
86. Uzimajući u obzir Bijelu knjigu o transnacionalnom organizovanom kriminalu (2014), a posebno njene odredbe koje se odnose na jačanje međunarodne pravosudne saradnje i zaštitu svjedoka, CCPE smatra da postoji interes za sprovođenje mjera predviđenih Akcionim planom Savjeta Evrope za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (2016.-2020.)²⁶¹, koje uključuju, između ostalog, koordinaciju međunarodnih programa zaštite svjedoka uz opredjeljivanje odgovarajućih budžetskih sredstava, izradu smjernica o pravima i dužnostima zaštićenih svjedoka i ažuriranje relevantnih akata i publikacija Savjeta Evrope²⁶².
87. Međunarodnu saradnju u predmetima zaštite svjedoka treba dalje razvijati uzimajući u obzir nacionalne i međunarodne dobre prakse u ovoj oblasti²⁶³.

osam potpisa koji nisu praćeni ratifikacijom, i prvi je međunarodni sporazum posebno posvećen zaštiti prava žrtava na obeštećenje koji je zaključen u okviru Savjeta Evrope.

- 260 Vidjeti npr. Konvenciju Savjeta Evrope o sprječavanju terorizma (2005, CETS br. 196), čl. 13; Konvenciju Savjeta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima (2005, CETS br. 197), Poglavlje III; Konvenciju Savjeta Evrope o zaštiti djece od seksualne eksploatacije i seksualnog zlostavljanja (2007, CETS br. 201), Poglavlje IV; Konvenciju Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (2011, CETS br. 210), Poglavlje IV; Konvenciju Savjeta Evrope o falsifikovanju medicinskih proizvoda i sličnih krivičnih djela koja uključuju pretnje javnom zdravlju (2011, CETS br. 211), Poglavlje IV; Konvenciju Savjeta Evrope o manipulaciji sportskim takmičenjima (2014, CETS № 215), čl. 21; Konvenciju Savjeta Evrope protiv trgovine ljudskim organima (2015, № 216), Poglavlje IV.

261 Dokument CDPC (2015) 17 Fin, 2. mart 2016.

262 Posebno Preporuka Rec (2005.) 9 o zaštiti svjedoka i saradnika, «Zaštita svjedoka teških krivičnih djela - Priručnik za organe za sprovođenje zakona i sudstvo» (2006.), «Terorizam: Zaštita svjedoka i saradnika pravde» (2006.).

263 Vidi, npr. UNDCP-ov Model zakona o zaštiti svjedoka (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. Tužioci moraju da sa najvećim kvalitetom i efikasnošću vrše svoje dužnosti u vezi sa zaštitom prava žrtava i svjedoka, tokom različitih faza krivičnog postupka, uključujući i tokom faze izvršenja sudskih presuda.
2. Sistemi krivičnog pravosuđa treba da uključe sveobuhvatan skup prava i mjera zaštite za žrtve i svjedoke, koje bi trebalo da poštuju svi akteri krivičnog postupka. Žrtve i svjedoci, naročito kada su u pitanju ranjiva lica, treba da dobiju adekvatnu brigu, savjetovanje i podršku.
3. Postupanje državnog tužilaštva prema žrtvama i svjedocima treba da bude pravično i da odražava poštovanje njihovog dostojanstva. Žrtve i svjedoci treba da budu obaviješteni o svim pravima koja im pripadaju, uključujući pravo na zastupanje i učestvovanje u postupku, dok na njihove potrebe treba odmah odgovoriti (obezbjedivanjem mjera zaštite, naknadom štete itd.).
4. U svim fazama postupka tužioci treba da teže obezbjeđivanju zaštite dostojanstva, privatnog i porodičnog života i lične bezbjednosti žrtava i svjedoka i osiguranju njihovih procesnih prava, uključujući pravo na informacije o toku postupka i, kada je to primjereno, pravo žrtava da dobiju pravnu pomoć i naknadu štete.
5. Tužioci, policija i drugi službenici za sprovođenje zakona uključeni u krivični postupak treba da imaju mogućnost primjene posebnih mjera zaštite u skladu sa okolnostima krivičnog predmeta i stepenom u kojem su život, zdravlje i imovina žrtava/svjedoka ili članova njihovih porodica ugroženi.
6. Tužioci treba da poseduju neophodne vještine za krivično gonjenje posebno osjetljivih predmeta kao što su terorizam, trgovina ljudima, nasilje u porodici i krivična djela protiv polne slobode i treba da sarađuju sa svim relevantnim akterima, kako javnim, tako i privatnim, kako bi njihovo postupanje u takvim predmetima bilo djelotvornije i kako bi se izbjegla sekundarna viktimizacija. Kada je to 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 svjedocima. Žrtve treba takođe da budu informisane o regionalnim i među-

narodnim individualnim/kolektivnim mehanizmima podnošenja predstavki 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 svjedoka, naročito kada su u pitanju ranjiva lica, kao i odgovarajući pristup različitim vrstama žrtava/svjedoka, treba da bude sastavni dio programa inicijalne i kontinuirane obuke tužioca, kako bi postala značajna komponenta njihovog profesionalnog znanja i kulture.
10. U interesu žrtava i pravde, tužioci treba da koriste i podržavaju postojeća međunarodna tijela 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.

Sadržaj

Predgovor	3
Preporuka Rec (2000) 19 Savjeta ministara državama članicama o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu	5
Mišljenje br. 1 (2007) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o načinima unaprjeđenja međunarodne pravosudne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa	15
Mišljenje br. 2 (2008) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o alternativama krivičnom gonjenju	31
Mišljenje br. 3 (2008) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o ulozi državnih tužilaštava izvan krivično-pravnog sistema	41
Mišljenje br. 4 (2009) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca i Mišljenje br. 12 (2009) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu	53
Mišljenje br. 5 (2010) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca „Državno tužilaštvo i maloljetničko pravosuđe – Jerevanska deklaracija“	73
Mišljenje br. 6 (2011) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o odnosima između tužilaca i zatvorske uprave	81
Mišljenje br. 7 (2012) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o upravljanju resursima za potrebe državnih tužilaštava.....	95
Mišljenje br. 8 (2013) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o odnosima između državnih tužilaca i medija	109
Mišljenje br.9 (2014) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o evropskim normama i načelima za tužioce	121

Mišljenje br.10 (2015) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o ulozi tužilaca u krivičnim istragama	151
Mišljenje br. 11 (2016) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog organizovanog kriminala	165
Mišljenje br. 12 (2017) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o ulozi tužilaca u odnosu na prava žrtava i svjedoka u krivičnom postupku	187

Prevođenje i štampanje ovog dokumenta omogućeno je uz finansijsku podršku zajedničkog programa Evropske unije i Savjeta Evrope. Stavovi izneseni u ovom dokumentu ne odražavaju zvanične stavove Evropske unije.

MNE

Savjet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na ovom kontinentu. Ima 47 država članica od kojih su 28 članice Evropske unije. Članice Savjeta Evrope obavezale su se na primjenu Evropske konvencije o ljudskim pravima, zaštitu ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava vrši nadzor nad primjenom Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Zemlje članice Evropske unije odlučile su da udruže svoja znanja, resurse, i svoje sudbine. One su zajedno izgradile zonu stabilnosti, demokratije i održivog razvoja, zadržavajući pri tom kulturnu raznolikost, toleranciju, i slobodu za pojedinca. Evropska unija poklanja posebnu pažnju razmjeni postignuća i vrijednosti sa zemljama i narodima izvan njenih granica.

<http://europa.eu>

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



Implemented
by the Council of Europe