



MEHANIZMI ZA HARMONIZACIJU TUŽILAČKE PRAKSE I SPREČAVANJE KONFLIKTNE SUDSKE PRAKSE

Sufinansira
Evropska unija



COUNCIL OF EUROPE



Sufinansira i sprovodi
Savet Evrope

MEHANIZMI ZA HARMONIZACIJU TUŽILAČKE PRAKSE I SPREČAVANJE KONFLIKTNE SUDSKE PRAKSE

Dr Marija Musmuti

Izvršni direktor,
Centar za evropsko ustavno pravo -
Fondacija Temistokle i Dimitris Cacos (CECL)

Mart 2023. godine

Savet Evrope

*Mehanizmi za harmonizaciju
tužilačke prakse i sprečavanje
konfliktne sudske prakse*

*Dr Marija Musmuti
Izvršni direktor,
Centar za evropsko ustavno pravo –
Fondacija Temistokle i Dimitris Cacos
(CECL)*

Ova publikacija je pripremljena uz
finansijsku podršku Evropske unije
i Saveta Evrope. Sadržaj je isključiva
odgovornost autora i ni u kom
slučaju ne predstavlja zvanične
stavove Evropske unije ni Saveta
Evrope.

Dozvoljena je reprodukcija izvoda
(do 500 reči), osim za komercijalne
svrhe, pod uslovom da je očuvan
integritet teksta, da se izvod ne
koristi izvan konteksta, da ne daje
nepotpune informacije niti na
neki drugi način dovodi čitaoca
na pogrešne zaključke o njegovoj
prirodi, obimu ili sadržaju teksta.
Izvor teksta je uvek obavezno
navesti na sledeći način
"© Savet Evrope, 2023". Sve druge
zahteve za reprodukciju/prevod
dela i celog teksta, treba uputiti na
Direktorat za komunikacije, Savet
Evrope (F-67075 Strasbourg Cedex ili
na publishing@coe.int).

Svu ostalu korespondenciju koja
se odnosi na ovu publikaciju treba
uputiti na adresu: Council of Europe
Department for the Implementation
of Human Rights, Justice and Legal
Co-operation Standards
F-67075 Strasbourg Cedex
www.coe.int

Dizajn:
DNA Communications

Fotografije:
XXXX XXXXXXXXX

©Savet Evrope, mart 2023.
Sva prava zadržana.
Licencirano Evropskoj uniji
pod uslovima.

Sadržaj

MEHANIZMI ZA HARMONIZACIJU TUŽILAČKE PRAKSE I SPREČAVANJE KONFLIKTNE SUDSKE PRAKSE

1

Rezime

5

POGLAVLJE I: IZMEĐU TUŽILAČKE SAMOSTALNOSTI I NEZAVISNOSTI I JEDNOOBRAZNE PRIMENE ZAKONA

7

Ciljevi i obim studije

8

Metoda studije

8

Struktura studije

9

POGLAVLJE II: MEHANIZMI I PRAKSE ZA HARMONIZACIJU TUŽILAČKE PRAKSE I SUDSKE PRAKSE – ISKUSTVO DRŽAVA ČLANICA SAVETA EVROPE

10

AUSTRIJA

10

Organizacija tužilačkog sistema

10

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

11

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

13

Analiza

14

GRČKA

14

Organizacija tužilačkog sistema

14

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

15

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

15

Analiza

17

SLOVENIJA

18

Organizacija tužilačkog sistema

18

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

19

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

21

Analiza

22

PORTUGAL

23

Organizacija tužilačkog sistema

23

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

24

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

25

Analiza

27

RUMUNIJA

27

Organizacija tužilačkog sistema

27

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

29

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

31

Analiza

32

BUGARSKA

33

Organizacija tužilačkog sistema

33

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

34

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

35

Analiza

36

ŠPANIJA

37

Organizacija tužilačkog sistema

37

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

38

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

39

Analiza

40

FRANCUSKA

41

Organizacija tužilačkog sistema

41

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

42

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

43

Analiza

45

POGLAVLJE III: UPOREDNA ANALIZA I ZAKLJUČCI	46
Mehanizmi za harmonizaciju javnotužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse	47
Harmonizacija javnotužilačke prakse	47
Ujednačavanje sudske prakse	51
AUSTRIJA	51
GRČKA	51
SLOVENIJA	51
PORTUGAL	51
RUMUNIJA	51
BUGARSKA	51
ŠPANIJ	51
FRANCUSKA	51
Analiza uporednog iskustva u harmonizaciji tužilačke prakse i ujednačavanju sudske prakse u oblasti korupcije organizovanog kriminala	52
Zaključci	55
IZVORI	56

REZIME

zradu studije „Mehanizmi za harmonizaciju tužilačke prakse i prevenciju konfliktne sudske prakse“ naručio je Savet Evrope od Fondacije Temistokle i Dimitris Cacos – Centar za evropsko ustavno pravo (CECL) u okviru aktivnosti „Jačanje nezavisnosti i odgovornosti sistema pravosuđa u Srbiji“, koja je deo zajedničkog programa EU i Saveta Evrope „Podrška reformi pravosuđa u Srbiji“.

■ Cilj konsultacija bio je:

- ▶ analizirati mehanizam za harmonizaciju tužilačke prakse i prevenciju konfliktne sudske prakse u šest do osam država članica SE sa naglaskom na slučajeve organizovanog kriminala i visoke korupcije i upotrebu IT alata;
- ▶ Podneti kratak izveštaj sa preporukama o metodama za poboljšanje mehanizama za harmonizaciju tužilačke prakse i prevenciju konfliktne sudske prakse u odabranim državama članicama SE na osnovu relevantnih standarda Saveta Evrope i EU

■ Studija je sprovedena kroz studije slučaja iz osam država članica Saveta Evrope. Obuhvaćene su države Austrija, Grčka, Slovenija, Portugal, Rumunija, Bugarska, Španija i Francuska. Studije slučaja su odabrane kako bi predstavljale različite pravne sisteme i različite vrste tužilačkih sistema.

■ Informacije za studije slučaja u zemlji prikupljene su putem teorijske analize, pregleda literature, razmatranja zakonodavstva i (onlajn) intervjua sa tužiocima i stručnjacima iz većine odabranih jurisdikcija (sa izuzetkom Španije i Francuske). Studije slučaja su kratke i neiscrpne. Umesto toga, one su usredređene na karakteristike koje su jedinstvene i relevantne za temu studije i daju im prioritet.

■ Glavni nalazi studije su sledeći:

■ „Opšti“ mehanizmi koji mogu da poboljšaju neopravdanu primenu zakona i harmonizaciju tužilačke prakse obuhvataju:

- ▶ Uputstva
- ▶ Mišljenja
- ▶ Smernice
- ▶ Prakse praćenja primene zakona
- ▶ Interne metode rada tužilaštva
- ▶ Pristup bazama podataka i IT alatima
- ▶ Širenje informacija
- ▶ Obuku i umrežavanje

■ Mehanizmi za rešavanje sukoba sudske prakse, studije slučaja otkrile su postojanje:

- ▶ „Korektivnih“ pravnih lekova za ujednačavanje sudske prakse koji se primenjuju nakon što se otkrije sukob
- ▶ Pravnih lekova za sprečavanje sukoba sudske prakse primenom preliminarne pitanja kada postoje nejasnoće u sudskoj praksi ili praksi
- ▶ Mehanizmi za praćenje ili izveštavanje o različitoj sudskoj praksi su takođe identifikovani i u smeru odozdo – nagore i odozgo nadole

■ Mehanizmi za ujednačavanje primene zakona u specijalizovanim oblastima obuhvataju:

- ▶ Specijalizovane službe ili službe tužilaštva
- ▶ Specijalizovane tužioce sa specijalnim znanjem i ekspertizom.
- ▶ Smernice za praćenje primene zakona
- ▶ Uključivanje specijalizovanih tužilaca u sve predmete koje oni vode ili usmeravaju
- ▶ Zajedničke timove
- ▶ Pristup ekspertizi i podršci
- ▶ Obuku i umrežavanje

■ Postojeći izveštaj ima sledeću strukturu:

- ▶ Poglavlje 1 prikazuje teorijsku pozadinu studije u vezi sa podelom vlasti, autonomijom i nezavisnošću tužilaca i potrebom za jednoobraznom primenom zakona
- ▶ Poglavlje 2 ispituje funkcije i mehanizme koji su razvijeni da obezbede harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse u devet država članica Saveta Evrope: Austrija, Grčka, Slovenija, Portugal, Rumunija, Bugarska, Španija i Francuska. Svaka studija okrug obuhvata kratku organizaciju tužilačkog sistema, mehanizme koji se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse uopšte, a posebno u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom
- ▶ Poglavlje 3 analizira uporedna iskustva, identifikuje glavne mehanizme za harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse, razmatra potencijalne prednosti i nedostatke i obuhvata zaključke studije

■ Istraživanje je sproveda dr Marija Musmuti, izvršna direktorka Centra za evropsko ustavno pravo i saradnica istraživač na Institutu za napredne pravne studije Univerziteta u Londonu u periodu od novembra 2021. do marta 2023. godine.

Stavovi izneti u radu, kao i činjenične ili druge greške i greške ostaju isključivo odgovornost autora.

Poglavlje I:

Između tužilačke autonomije i nezavisnosti i jednoobrazne primene zakona

Tužioci imaju važnu ulogu u održavanju vladavine prava¹ i nalaze se na prvoj liniji suzbijanja kriminala i određenih teških krivičnih dela. Zadaci koji su im dodeljeni značajno variraju unutar pravnih sistema² u mnogim aspektima, od osnova za krivično gonjenje, njihove uloge u istragama i krivičnim postupcima, njihove uloge u kontroli zakonitosti istraga ili u izvršenju kazni, između ostalog³. Uprkos različitim pristupima, uobičajena je činjenica u svim pravnim porecima da su zadaci tužilaca zahtevni, teški i da zahtevaju profesionalizam, hrabrost, uravnoteženost i odlučnost.

Nezavisnost i samostalnost tužilaca rezultat su nezavisnosti pravosuđa. Tužioci jesu – i moraju biti – oslobođeni spoljnog i unutrašnjeg nezakonitog mešanja u vršenje svojih dužnosti i nisu podvrgnuti bilo kakvom pritisku ili nezakonitom uticaju bilo koje vrste. Nezavisnost se odnosi na tužilaštvo u celini, na njegove organe i tužioce pojedince⁴.

■ Nezavisnost, međutim, ne znači da tužioci rade šta žele. Tužilaštva su hijerarhijske organizacije i tužioci pojedinci podležu hijerarhiji čiji je zadatak da obezbedi pravilno funkcionisanje službe u celini i obezbedi koherentnost, doslednost i ujednačenost postupanja u sprovođenju pravde i primeni zakona. Tužilaštva su složene javne organizacije i njihov pravni, organizacioni i tehnički okvir igra važnu ulogu u njihovom potencijalu da ispune svoj zadatak sa najvišim kvalitetom i efikasnošću.

■ Postoji delikatna ravnoteža koju treba postići između slobode tužilaca od bilo kakvog uticaja ili pritiska, hijerarhijske kontrole i potrebe da se obezbedi da se zakon primenjuje ujednačeno i dosledno od strane brojnih tužilaca u njihovoj nadležnosti. Tužilaštva imaju veliki broj tužilaca koji moraju da donose brojne odluke o organizacionim, praktičnim i suštinskim pitanjima u predmetima koje vode. Kako se to može postići? Koji mehanizmi postoje? Kako nezakoniti sistemi obezbeđuju da tužioci imaju dovoljno informacija i uputstava da prate kompatibilne metodologije, posebno u složenim i specijalizovanim oblastima? Harmonizacija tužilačke prakse je izazov koji je zajednički većini pravnih sistema.

■ Srodan, ali ne sličan, izazov se odnosi na ujednačavanje sudske prakse i sprečavanje konfliktne sudske prakse. Jedinstvo sudske prakse je cilj svakog pravnog sistema. Ipak, sudska praksa se odnosi na rešavanje konkretnih predmeta od strane sudova i njihovu posledičnu primenu i tumačenje zakona. Kontradiktorne odluke o identičnim pitanjima ne samo da stvaraju nestabilnost i dovode u pitanje pravnu sigurnost, već i sprečavaju pravnike da sprovedu zakon na predvidiv način. Ujednačenost sudske prakse daje poverenje u pravni sistem, koherentnost i promoviše pravnu sigurnost i stabilnost. Koji mehanizmi i pravni lekovi postoje da bi se obezbedilo ujednačavanje sudske prakse i sprečavanje konfliktne sudske prakse?

■ Gore istaknuta opšta pitanja naglašena su kada su u pitanju specifične oblasti koje se bave posebno složenim i teškim krivičnim delima kao što su korupcija, terorizam ili organizovani kriminal⁵. Tužioci su na prvoj liniji odgovora u cilju izvođenja ovih krivičnih dela pred sudove, a u tom cilju potrebni su im nezavisnost, fleksibilnost, smernice i sredstva za rešavanje njihovih složenih zadataka.

1 Rimska povelja, <https://rm.coe.int/168074738b>

2 CoE, Report on the independence and impartiality of the prosecution services in the Council of Europe member States (2019 edition), <https://rm.coe.int/ccpe-report-2019-en/16809e0d3a>

3 Pogledajte Konsultativno veće evropskih tužilaca Mišljenje Br. 13(2018): „Nezavisnost, odgovornost i etika tužilaca”, <https://rm.coe.int/opinion-14-ccpe-en/168099399f> i <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>

4 Ibid.

5 Konsultativno veće evropskih tužilaca (Consultative Council Of European Prosecutors - CCPE) Mišljenje br. 14 (2019) CCPE: «Uloga tužilaca u borbi protiv korupcije i povezanog privrednog i finansijskog kriminala»

■ Izazovi povezani sa postupanjem u vezi sa složenim ili teškim krivičnim delima obuhvataju potrebu za specifičnom stručnošću i znanjem, znanjem i iskustvom u specijalnim istražnim tehnikama, specijalizovanim veštinama, na primer, ekonomske analize ili upotrebe alata i sredstava uključujući savremene informacione tehnologije, veštine rukovanja obimnim predmetima, proceduralnim veštinama za zaštitu ranjivih svedoka ili uzbunjivača, složenim postupcima u vezi sa zamrzavanjem, privremenim oduzimanjem imovine, trajnim oduzimanjem imovine i povraćajem imovine stečene kriminalom, ali i posedovanje mekih veština za suočavanje sa stresom, pritiskom, rukovanje obimnim predmetima i izbegavanje profesionalnog iscrpljivanja⁶. Izazov nepristrasnosti, profesionalizma i ujednačene primene zakona postaje još složeniji izazov u ovim oblastima.

Ciljevi i obim studije

■ Cilj konsultacija bio je:

- ▶ Analizirati mehanizam za harmonizaciju tužilačke prakse i prevenciju konfliktne sudske prakse u šest do osam država članica SE sa naglaskom na slučajeve organizovanog kriminala i visoke korupcije i upotrebu IT alata;
- ▶ Podneti kratak izveštaj sa preporukama o metodama za poboljšanje mehanizama za harmonizaciju tužilačke prakse i prevenciju konfliktne sudske prakse u odabranim državama članicama SE na osnovu relevantnih standarda Saveta Evrope i EU

■ Studija je sprovedena od novembra 2022. do marta 2023. i bavila se sledećim istraživačkim pitanjima:

■ Studija je istraživala sledeća pitanja u uporednoj perspektivi:

- ▶ Načine harmonizacije tužilačke prakse u okviru različitih tužilačkih sistema
- ▶ Mere/rešenja za obezbeđivanje harmonizacije sudske prakse i sprečavanje konfliktne sudske prakse
- ▶ Načine harmonizacije tužilačke prakse u slučajevima organizovanog kriminala i korupcije
- ▶ Meke alate koji se koriste za podršku harmonizaciji tužilačke prakse (smernice/informacije, IT alate, mehanizme učenja, izgradnju kapaciteta itd.).

Metoda studije

■ Studija odgovara na istraživačka pitanja ispitivanjem i upoređivanjem iskustava osam država članica Saveta Evrope. Studije slučaja u zemlji obuhvataju Austriju, Grčku, Sloveniju, Portugaliju, Rumuniju, Bugarsku, Španiju i Francusku. Studije slučaja su odabrane kako bi predstavljale različite pravne sisteme i različite vrste tužilačkih sistema.

■ Studije slučaja se oslanjaju na informacije i podatke prikupljene na različite načine i iz različitih izvora: teorijskom analizom, pregledom literature, razmatranjem zakonodavstva i intervjuima sa tužiocima i stručnjacima iz većine odabranih jurisdikcija (sa izuzetkom Španije i Francuske).

■ Intervjui su obavljani sa stručnjacima iz šest (od osam) zemalja obuhvaćenih ovom studijom. Autor se zahvaljuje (po azbučnom redu)

- ▶ Galini Andrejevoj - Minčevoj, zamenici okružnog tužioca, Tužilaštvo, Plovdiv i
- ▶ Suzani Figeirido, višoj javnoj tužiteljki, trenerkinji u Školi za prekršaje, bivšoj članici Specijalizovane jedinice tužilaštva za korupciju i DCIAP-a (Portugal),
- ▶ Džordžu Virgilu Gavrilu, tužiocu, Služba za međunarodnu saradnju, Uprava za istragu organizovanog kriminala i terorizma (DIICOT), Rumunija,
- ▶ Mr. Korneliji Koler, prvoj javnoj tužiteljki, zamenik šefa tužilaštva u Gracu, predsednici Udruženja austrijskih javnih tužilaca,
- ▶ Mr. Maji Veber Šajn, višoj državnoj tužiteljki, Vrhovno državno tužilaštvo Slovenije,
- ▶ Tužiocu Apostolosu Camalisu, vršiocu dužnosti glavnog javnog tužioca Prvog stepena suda u Larisi,

⁶ Mišljenje CCPE br. 10 (2015) o ulozi tužilaca u krivičnim istragama, posebno kada se koriste posebne istražne tehnike,

■ Intervjui su vođeni onlajn i korišćen je sledeći vodič za intervju:

- ▶ Molimo Vas da objasnite ukratko kako je tužilački sistem organizovan u Vašoj zemlji.
- ▶ Kako se u tužilačkom sistemu rešavaju slučajevi organizovanog kriminala i korupcije? Na primer, da li se njima bave posebna tužilačka tela, posebno obučeni tužioci ili na druge načine?
- ▶ U kojoj meri su harmonizacija tužilačke prakse i harmonizacija sudske prakse pitanja u vezi sa kojima postoji zabrinutost? Navedite primere slučajeva u kojima je ovo bio problem.
- ▶ Koje mere/rešenja su usvojene u vašoj nadležnosti da bi se obezbedila harmonizacija sudske prakse i sprečila konfliktna sudska praksa? Objasnite i navedite primere
- ▶ Kako se unapređuje harmonizacija prakse u oblasti organizovanog kriminala i korupcije?
- ▶ Kako se sprečava konfliktna sudska praksa u ovim oblastima?
- ▶ Da li se koriste posebna sredstva za podršku harmonizaciji tužilačke prakse?
 - ▶ Smernice/informacije
 - ▶ IT alati (baze podataka itd.)
 - ▶ Mehanizmi učenja
 - ▶ Izgradnja kapaciteta
 - ▶ Drugi alati?
- ▶ Kako se smernice ili znanje o preporučenoj praksi šire u struci?
- ▶ Šta po vašem mišljenju dobro funkcioniše u vašem sistemu u pogledu harmonizacije tužilačke prakse i sprečavanja konfliktne sudske prakse? Šta je po vašem mišljenju „najbolja praksa“?
- ▶ Šta ne funkcioniše? Šta bi se moglo bolje uraditi?
- ▶ Drugi komentari/ideje/predlozi

■ Studije slučaja su kratke i neiscrpne. Njihov fokus je na istraženim pitanjima i ne daju potpuni pregled situacije u dotičnim zemljama.

Struktura studije

■ Studija je strukturirana na sledeći način:

- ▶ Poglavlje 1 prikazuje teorijsku pozadinu studije u vezi sa podelom vlasti, autonomijom i nezavisnošću tužilaca i potrebom za jednoobraznom primenom zakona
- ▶ Poglavlje 2 ispituje funkcije i mehanizme u vezi sa harmonizacijom tužilačke prakse i ujednačavanjem sudske prakse u devet država članica Saveta Evrope: Austrija, Grčka, Slovenija, Portugal, Rumunija, Bugarska, Španija i Francuska. Svaka studija okruge obuhvata kratku organizaciju tužilačkog sistema, mehanizme koji se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse uopšte, a posebno u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom
- ▶ Poglavlje 3 analizira uporedna iskustva, identifikuje glavne mehanizme za harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse, razmatra potencijalne prednosti i nedostatke i obuhvata zaključke studije.

Poglavlje II:

Mehanizmi i prakse za harmonizaciju tužilačke prakse i sudske prakse – iskustvo država članica Saveta Evrope

Ovo poglavlje ispituje studije slučaja iz osam različitih pravnih sistema kako bi se identifikovali mehanizmi koji se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse.

Ispitane su zemlje Austrija, Grčka, Slovenija, Portugal, Rumunija, Bugarska, Španija i Francuska. Informacije o svakoj zemlji zasnovane su na teorijskoj analizi, razmatranju zakonodavstva i drugih izvora i intervjuima sa tužiocima i stručnjacima iz svake zemlje.

Svaka studija okruga je strukturirana na sledeći način: počinje kratkim prikazom organizacije tužilačkog sistema; istražuje mehanizme koji se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse; a zatim istražuje postojeće mehanizme u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom.

AUSTRIJA⁷

Organizacija tužilačkog sistema

Pravosudni sistem Austrije sastoji se od Saveznog ministarstva pravde, sudova redovne nadležnosti, javnih tužilaštava, zatvora i službi za zaštitni nadzor. Javni tužioci istražuju i podižu optužnice koje podležu sudskoj kazni. Nakon reforme iz 2008. godine, javni tužioci su obuhvaćeni saveznim ustavom Austrije kao „organi sudova“ (član 90a B-VG).

Svih 16 regionalnih sudova koji su nadležni za krivična pitanja imaju kancelariju javnog tužioca. U svakom Višem regionalnom sudu postoji više javno tužilaštvo (Oberstaatsanwaltschaft) i glavno tužilaštvo (Generalprokuratur) pri Vrhovnom sudu. Pored toga, postoji i centralna „Kancelarija javnog tužioca za krivično gonjenje dela korupcije (Korruptionsstaatsanwaltschaft/KStA)“⁸ sa nadležnošću širom Austrije za rešavanje krivičnih dela korupcije i privrednog kriminala.

Viša državna tužilaštva i državno tužilaštvo direktno su odgovorni saveznom ministru pravde. Državno tužilaštvo nema pravo da daje uputstva višim javnim tužiocima ili javnim tužiocima.

Javna tužilaštva (Staatsanwaltschaften) odvojena su od sudova sa ulogom da štite javni interes u sprovođenju krivičnog pravosuđa. Oni su zaduženi za krivične istrage i odgovorni su za podizanje i iznošenje optužnice u krivičnom postupku.

Viša javna tužilaštva su hijerarhijski nadređena javnim tužilaštvima i osnivaju se pri višim regionalnim sudovima. Odgovorna su za nadzor nad svim javnim tužilaštvima u svom okrugu i direktno su podređena saveznom ministru pravde.

⁷ Informacije u ovom poglavlju dobijene su sa nacionalne stranice e-pravosuđa, https://e-justice.europa.eu/29/EN/types_of_legal_professions?AUSTRIA&member=1#tocHeader2; EJN, <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn2021/ContentDetail/EN/5/2>; https://e-justice.europa.eu/16/EN/national_justice_systems?AUSTRIA&member=1, veb stranice WKSTA <https://www.justiz.gv.at/wksta/wirtschafts-und-korruptionsstaatsanwaltschaft.312.de.html>, glavnog tužioca i Ministarstva pravde, javnog preuzimanja presuda: <https://www.ris.bka.gv.at/Jus/> i intervju sa Mr. Kornelijom Koler, zamenica šefa tužilaštva u Gracu, predsednicom Udruženja austrijskih javnih tužilaca.

⁸ Član 2a austrijskog zakona o javnom tužilaštvu (Staatsanwaltschaftsgesetz/StAG).

Državno tužilaštvo je najviša instanca javnih tužilaštava u Austriji i nalazi se van sistema gonjenja. Glavni tužilac je direktno odgovoran saveznom ministru pravde i nema pravo da daje uputstva javnim tužiocima ili podiže optužnice. Umesto toga, obezbeđuje podršku Vrhovnom sudu i ovlašćen je da ulaže žalbe na ništavost kako bi obezbedio da se zakon poštuje u krivičnim pitanjima u kojima stranke nemaju (dalju) mogućnost žalbe. Državno tužilaštvo ima važnu funkciju čuvara zakona jer čuva jedinstvo zakona i obezbeđuje pravnu sigurnost u krivično-pravnim stvarima. DT ima pet ključnih funkcija: a) učesće u postupku za utvrđivanje ništavosti⁹, b) podnošenje žalbe radi očuvanja integriteta zakona (Wahrungsbeschwerde), c) pokretanje ponovne rasprave u krivičnom postupku¹⁰ d) vanredno ponovno otvaranje predmeta, e) pokretanje disciplinskog postupka¹¹ i f) donošenje odluka o kompetenciji¹².

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

U Austriji postoje sledeći mehanizmi za harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse:

a) Ovlašćenje državnog tužioca da uloži žalbu radi očuvanja integriteta zakona

Kao što je već pomenuto, Državno tužilaštvo je čuvar zakona sa odgovornošću da očuva integritet zakona. U okviru ove funkcije, državni tužilac ima ovlašćenje da podnese žalbu za očuvanje integriteta zakona (Wahrungsbeschwerde):

Ovo ovlašćenje im omogućava da podnese žalbu za poništenje odluka krivičnih sudova radi očuvanja integriteta zakona, na osnovu povrede ili pogrešne primene zakona, i protiv bilo koje nezakonite odluke ili mere krivičnog suda i da upute urgenciju Vrhovnom sudu da donese odluku da predmet predstavlja povredu zakona¹³.

Osnovna svrha ove žalbe, koja ne podleže vremenskom ograničenju, jeste da se obezbedi jednoobraznost i tačnost primene zakona u cilju sprečavanja istih povreda u budućnosti i napredovanja daljeg razvoja krivičnog prava. Stoga, žalba u cilju očuvanja integriteta zakona jeste instrument za negovanje dobrog funkcionisanja pravde. U mnogim slučajevima ona takođe obezbeđuje naknadu štete za pojedince koji su pogrešno osuđeni, optužena lica koja su nezakonito u nepovoljnom položaju od strane krivičnog suda itd.

Ova opcija primene žalbe izmenjena je i dopunjena 2011. godine kako bi prevazišla presude i mere sudova i obuhvatila mere koje preduzimaju kriminalistička policija i javno tužilaštvo. Bilo koji drugi proces u javnom tužilaštvu ne podleže reviziji putem žalbe radi očuvanja integriteta zakona.

Žalba za očuvanje integriteta zakona isključivo se odnosi na greške u vezi sa pravilnom primenom zakona, dok se nalazi koji se odnose na činjenično stanje ne mogu pobijati žalbom na ništavost.

Javna tužilaštva po službenoj dužnosti dostavljaju višim javnim tužilaštvima predmete za koje smatraju da je žalba neophodna. Viša javna tužilaštva odlučuju da li će predmeti biti prosleđeni Državnom tužilaštvu. U svim drugim slučajevima, svako ima pravo da podnese žalbu za poništenje radi očuvanja zakona (23 st. 2).

⁹ Državno tužilaštvo priprema komentare na žalbe na ništavost odluka krivičnih sudova. Kada državni tužilac dođe do zaključka da je potrebno podnošenje žalbe na ništavost na javnoj raspravi pred Vrhovnim sudom, daje pismenu izjavu („croquis“), u kojoj se izjašnjava o svim pitanjima koja se postavljaju u žalbi i daje svoje mišljenje o pravilnoj primeni zakona.

¹⁰ Član 363 a Austrijskog zakona o krivičnom postupku (StPO) i Član 362 stav 1, br. 2 tačka.

¹¹ Pored toga, Glavni tužilac učestvuje u disciplinskim postupcima protiv sudija, notara, advokata, kandidata advokata i članova Upravnog suda, kao i članova ili zamenika članova Ustavnog suda u slučaju postupka opoziva. U mnogim od tih predmeta, Glavno tužilaštvo daje opširna saopštenja komentarišući pitanja postavljena u pravnim lekovima i svojim mišljenjem doprinosi pravilnoj primeni zakona.

¹² U skladu sa članom 28 StPO, Državno tužilaštvo odlučuje o sporovima o nadležnostima javnih tužilaštava u prethodnom krivičnom postupku i može (po službenoj dužnosti ili po zahtevu) preneti postupak iz jednog javnog tužilaštva u drugo. U predmetima kada se nadležnost javnog tužilaštva ne može proizvesti iz zakonskih odredaba kojima se uređuje lokalna nadležnost za određene pravne poslove (član 25, stav 1 do 3 StPO), Glavno tužilaštvo će odlučiti koje je javno tužilaštvo nadležno za sprovođenje prethodnog krivičnog postupka (član 25, stav 4 StPO).

¹³ Član 23 a Austrijskog zakona o krivičnom postupku glasi (sopstveni prevod): Član 23 (1) Državno tužilaštvo može, po službenoj dužnosti ili u ime saveznog ministra pravde, podneti žalbu za poništenje radi potvrđivanja zakona protiv presuda krivičnih sudova koje su zasnovane na povredi ili pogrešnoj primeni zakona, kao i protiv bilo koje nezakonite odluke ili postupka krivičnog suda, čak i nakon pravnosnažnosti odluke i ako ovlašćena lica u zakonskom roku nisu iskoristila žalbu ili pravni lek.

(1a) Na predlog Poverenika za pravnu zaštitu, Državno tužilaštvo može podneti žalbu za poništenje radi potvrđivanja zakona protiv nezakonitog izvršenja mere prinude odeljenja krivične istrage ili protivzakonite naredbe suda o prinudnoj meri, kao i odluke javnog tužilaštva o obustavi istražnog postupka, ako lica koja imaju pravo na žalbu nisu podnela žalbu ili ako se takvo lice nije moglo identifikovati. (2) Državno tužilaštvo po službenoj dužnosti dostavlja višim javnim tužilaštvima predmete u kojima razmatra žalbu; viša javna tužilaštva odlučuju da li će predmeti biti prosleđeni Državnom tužilaštvu. U svemu ostalom, svako ima pravo da podnese žalbu za poništenje radi očuvanja zakona.

b) Uputstva u okviru tužilačkog sistema

■ Javna tužilaštva su odvojeni, ali ne i nezavisni pravosudni organi. Imaju hijerarhijsku strukturu i obavezuju se na poštovanje uputstava viših javnih tužilaštava i saveznog ministra pravde.

■ Javni tužioci su obavezani uputstvima nadređenih organa. Postoje precizna zakonska pravila koja regulišu pravo na izdavanje uputstava. Uputstva višeg javnog tužilaštva ili saveznog ministra pravde mogu se dati isključivo u pisanoj formi i moraju biti praćena obrazloženjem. Takođe, primljena uputstva moraju biti evidentirana u spisima krivičnog predmeta. Pre izdavanja uputstva, savezni ministar mora konsultovati Weisungsrat (savetodavno veće za uputstva). Savezni ministar pravde snosi ministarsku odgovornost i stoga je odgovoran i dužan da daje informacije Parlamentu¹⁴.

■ Javni tužioci koji smatraju da je uputstvo nezakonito moraju obavestiti svoje pretpostavljene. U tom slučaju i kad god je potrebno pisano uputstvo, pretpostavljeni moraju dati ili ponoviti uputstvo u pisanom obliku; u suprotnom će se smatrati povučenim. Javni tužioci imaju svoje zakonske zastupnike.

c) Mišljenja koja je izdao Weisungsrat

■ Weisungsrat je savetodavno veće u okviru Državnog tužilaštva s obzirom na uputstva koje je izdao ministar pravde¹⁵. Ovim većem predsedava Državni tužilac i njegovo ovlašćenje je da savetuje saveznog ministra pravde:

- ▶ U predmetima koji obuhvataju uputstvo kako postupiti u konkretnom slučaju.
- ▶ U krivičnim predmetima protiv najviših nivoa izvršne vlasti (čl. 19 Zakona o saveznom ustavu Austrije, članova Ustavnog suda, Upravnog suda, Vrhovnog suda i Državnog tužioca.
- ▶ U predmetima kada savezni ministar pravde smatra da je to neophodno zbog izuzetnog interesa javnosti za krivični predmet, posebno u predmetima ponovljenog i nadregionalnog medijskog izveštavanja ili ponovljene javne kritike postupka javnog tužilaštva ili kriminalističke policije ili iz razloga pristrasnosti.

■ U ovakvim predmetima, savezni ministar pravde dostavlja Weisungsratu izveštaj javnog tužioca o svom nameravanom postupku (čl. 8 st. 1 StAG), mišljenje Višeg javnog tužilaštva i nacrt svog predloga o tome kako da nastavi postupak obuhvatajući i razloge.

■ Državno tužilaštvo bez odlaganja saziva sednicu Weisungsrata, kojoj pored državnog tužioca kao predsedavajućeg, prisustvuju još dva člana sa specifičnim znanjem i dugogodišnjim iskustvom u oblasti krivičnog prava i krivičnog procesnog prava. Sednice i glasanje Weisungsrata održavaju se u zatvorenim odajama (zatvoreno za javnost). Njegovi članovi su dužni da poštuju poverljivost, deluju nezavisno u vršenju svoje funkcije i nisu obavezani nikakvim uputstvima.

■ Weisungsrat dostavlja pismeno mišljenje na predlog saveznog ministra pravde. U slučaju da federalni ministar pravde eventualno ne prihvati mišljenje Weisungsrata, oni su dužni da ovo mišljenje objave zajedno sa razlozima zbog kojih ga ne podržavaju u izveštaju koji se dostavlja Nacionalnom veću i Saveznom veću.

■ U predmetima u kojima Weisungsrat učestvuje i naknadno se izdaju uputstva o obustavljanju prethodnog krivičnog postupka, Državno tužilaštvo je dužno da obavesti Poverenika za pravnu zaštitu, koji ima pravo da podnese zahtev za nastavak prethodnog krivičnog postupka.

d) Smernice izdate od strane specijalizovanih jedinica MP koje se bave krivičnim pravom

■ Savezno ministarstvo pravde vodi pravosudni sistem i obezbeđuje lične i funkcionalne uslove za rad sudova, javnih tužilaštava, kazneno-popravnih ustanova, između ostalog. Važna dužnost je obezbediti da sudije, javni tužioci, službenici, sudski službenici mogu da ispunjavaju svoje dužnosti i da im ministarstvo ponudi pomoć kada je to potrebno. Pored toga, ministarstvo je nadležno za operativno i strateško usmeravanje izvršenja kazni i mera¹⁶.

¹⁴ Ministarstvo pravde, pravne profesije u Austriji, 2018.

¹⁵ (Weisungsrat; §§ 29b f StAG)

¹⁶ Austrijski pravosudni sistem, 2018.

Savezno ministarstvo pravde je podeljeno na specijalizovane službe i jedinice, uključujući i Službu za krivično pravo. Ova služba i njene podslužbe imaju ovlašćenje za rešavanje opštih pitanja materijalnog krivičnog prava, donošenje mera za unapređenje primene zakona i posebnih akata, stručnog mišljenja o nacrtima zakona, uredbi i dekreta i služe kao kontakt tačke za relevantna antikorupcijska pitanja u okviru krivičnog prava, između ostalog.

Ministarstvo pravde može dati opšte smernice o primeni zakona radi unapređenja njegove jedinstvene primene. Postoje otvoreni kanali komunikacije sa tužiocima i tužilaštvima za prijavu slučajeva u kojima su uočene nedoslednosti u praksi ili sudskoj praksi. Tužioci služe u službi tako što održavaju komunikaciju i organizuju redovne sastanke sa svojim kolegama. Navodi se da su obaveštenja i smernice Saveznog ministarstva prilično delotvorni u prepoznavanju potencijalnih problematičnih pitanja i njihovog blagovremenog rešavanja.

Služba takođe ima zadatak da prati sudsku praksu. Na primer, tokom pandemije pratila je slučajeve o bolestima koje treba prijaviti i podizala svest kako bi se obezbedilo da ih tužioci koji rade na sličnim predmetima imaju u vidu.

► Drugi alati

Drugi alati koji se koriste u austrijskom pravosudnom sistemu koji igraju ulogu u obezbeđivanju ujednačenosti sudske prakse i harmonizacije tužilačke prakse obuhvataju:

- stručne sastanke koji se održavaju u okviru tužilaštva, ali i između tužilaca i Ministarstva pravde
- dostupnost javne zbirke presuda (<https://www.ris.bka.gv.at/Jus/>) koja se stalno ažurira i dostupna je svim tužiocima za korišćenje u svom radu
- efikasan sistem internog širenja informacija u kojem tužioci dobijaju e-poruke i obaveštenja o važnim odlukama ili ključnim pitanjima
- intranet gde informacije kruže i gde se čuvaju, ali se i važne informacije šalju e-poštom
- seminari intenzivne stručne obuke koji se nude tužiocima širom zemlje

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

Da bi se pozabavila rastućim incidentima korupcije i organizovanog kriminala, Austrija je osnovala specijalizovanu agenciju sa jurisdikcijom širom zemlje za rešavanje ovih krivičnih dela. Centralna „Kancelarija javnog tužioca za krivično gonjenje korupcije (Korruptionsstaatsanwaltschaft/KStA)”¹⁷ osnovana je radi procesuiranja korupcije, kršenja službenih dužnosti kažnjivih po zakonu i srodnih krivičnih dela i radi obavljanja ključnih funkcija u oblasti pravosudne pomoći i saradnje u EU u vezi sa takvim prekršajima. Kancelarija je preimenovana u „Centralna kancelarija javnih tužilaca za krivično gonjenje privrednih prestupa i korupcije (Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft/WKStA) i njene nadležnosti su proširene 2011. godine¹⁸.

Nadležnost Državnog tužilaštva za borbu protiv privrednog kriminala i korupcije¹⁹ proteže se na čitavu državu i na malverzacije državnih službenika i privredni prestup u iznosu većem od 5.000.000 evra. U njegovu nadležnost spadaju i finansijski zločini u iznosu većem od 5.000.000 evra, teški slučajevi društvene prevare, teški prekršaji stečaja i krivična dela iz Zakona o javnim akcionarskim društvima ili Zakona o privatnim društvima počinjena u odgovarajućim velikim preduzećima (sa osnovnim kapitalom od najmanje 5.000.000 evra ili više od 2.000 zaposlenih).

WKStA ima mogućnost da se „uključi” u postupak. U slučaju koruptivnih dela i zloupotrebe službenog položaja, mora postojati poseban javni interes za značaj krivičnog dela koje se rasvetljava ili za ličnost osumnjičenog. U slučaju privrednih prestupa, potrebno je posebno poznavanje privrednog života ili iskustvo u takvim postupcima da bi WKStA moglo da preuzme predmet privrednih prestupa od nadležnog javnog tužilaštva i da mu ga uputi.

WKStA ima oko 40 tužilaca sa specijalizovanim znanjem i iskustvom. Takođe zapošljava stručnjake iz finansijskog, ekonomskog i IT sektora za podršku radu tužilaca. Tužioci rade u grupama ili timovima i o ovim aktivnostima dostavljaju se izveštaji da bi se obezbedio veći kvalitet u donošenju odluka, ali i da bi se harmonizovala praksa koja se primenjuje u srodnim ili sličnim predmetima.

¹⁷ Član 2a austrijskog Zakona o javnom tužilaštvu (Staatsanwaltschaftsgesetz/StAG)). Savezni zakon je donet 23. decembra 2010. godine kao Savezni glasnik zakona I br. 108/2010.

¹⁸ Strafrechtliches Kompetenzpaket/sKp) (BGBl. I br. 108/2010)

¹⁹ <https://www.justiz.gv.at/wksta/wirtschafts-und-korruptionsstaatsanwaltschaft.312.de.html>

Analiza

■ U Austriji važnu ulogu za ujednačavanje sudske prakse i harmonizaciju prakse imaju Ministarstvo pravde, državni tužilac i hijerarhijska struktura struke i uputstva koja izdaju nadređena tužilačka tela.

■ Ministarstvo pravde igra aktivnu ulogu preko svoje specijalizovane službe za krivično pravo i svoje otvorene komunikacije i „dijalogom“ sa tužilaštvima širom zemlje. Ovo omogućava da se blagovremeno identifikuju izazovna pitanja ili konfliktni slučajevi ili odstupanja u praksi i da se osmisli najbolje rešenje za svaki slučaj. Opšte smernice o primeni zakona jesu koristan alat za harmonizaciju odstupajuće prakse, kada se uoče.

■ Državni tužilac, kao akter koji nije deo stroge hijerarhije tužilaštava, igra važnu ulogu u ujednačavanju sudske prakse preko svog ovlašćenja da pokrene postupak za donošenje odluke u interesu zakona, alat koji se veoma često koristi i za koji se navodi da ima važan uticaj na koherentnost austrijskog pravnog sistema.

■ S druge strane, uputstva iz hijerarhije, iako postoji mogućnost, ne koriste se često u praksi, a razlike u praksi se rešavaju na druge načine kroz timski rad, sastanke sa nadležnim odeljenjem MP, otvorene kanale kroz koje svi tužioci prijavljuju probleme ili izazove u praksi ili sudskoj praksi i dobrim sistemom širenja informacija putem intraneta, interne komunikacije i putem javne zbirke sudske prakse.

■ U oblasti korupcije i organizovanog kriminala, kroz centralizaciju i specijalizaciju promoviše se ujednačenost i harmonizovana praksa, odnosno postupanje po konkretnim krivičnim delima od strane specijalizovanog tužilaštva sa tužiocima stručnjacima i dodatnom spoljnom ekspertizom i tužiocima koji rade u timovima.

GRČKA²⁰

Organizacija tužilačkog sistema

U Grčkoj, javno tužilaštvo je sudski organ, koji je nezavisan od sudova i izvršne vlasti. Javna tužilaštva (*eisangelíes*) pripadaju „sudskoj grani“ vlasti i učestvuju u sprovođenju pravde. Javni tužioci (*eisangeleís*) uživaju operativnu i ličnu nezavisnost.

■ Tužilaštvo deluje jedinstveno i nedeljivo i ima za zadatak poštovanje zakona, zaštitu građana i očuvanje javnog reda²¹. Prema Ustavu, tužioci se imenuju doživotno i uživaju iste garancije nezavisnosti kao i sudije.

■ Na čelu tužilaca nalazi se tužilac Vrhovnog suda i povezani su odnosom hijerarhijske zavisnosti. Tužioca Vrhovnog suda zamenjuje zamenik tužioca. Ostali nivoi hijerarhije obuhvataju tužioce Apelacionog suda i tužioce Prvostepenog suda.

■ Tužioci moraju izvršavati naredbe svojih pretpostavljenih. Međutim, u vršenju svojih dužnosti i izražavanju svog mišljenja, oni postupaju bez ograničenja, poštujući zakon i prema svojoj savesti.

■ Mesna nadležnost javnog tužilaštva poklapa se sa nadležnošću suda pri kom tužilaštvo radi. U svakom sudu, osim prekršajnih, postoji javno tužilaštvo čiji mandat obuhvata:

- ▶ sprovođenje prethodnih istraga;
- ▶ pokretanje krivičnog postupka;
- ▶ ispitivanje lica obuhvaćenih predmetom;
- ▶ nadzor nad radom organa za sprovođenje zakona za prevenciju i krivično gonjenje;
- ▶ podnošenje predloga sudskim većima i sudovima;
- ▶ podnošenje žalbi;
- ▶ nadzor nad radom zatvora; i sve druge odgovornosti utvrđene zakonom.

²⁰ Informacije u ovom poglavlju zasnivaju se na razmatranju zakona i intervjuu sa tužiocem Apostolosom Camalisom, vršiocem dužnosti šefa javnog tužilaštva Prvostepenog suda u Larisi

²¹ Zakon 4938/2022 (OG A' 109/06.06.2022) Kodeks o uređenju sudova i statusu službenika u pravosuđu i druge odredbe, Poglavlje VI, član 28

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

U Grčkoj, ključni mehanizam za harmonizaciju tužilačke prakse jesu uputstva i mišljenja tužilaca na različitim nivoima i tužioca Kasacionog suda. U skladu sa zakonom, tužioci imaju pravo da izdaju naredbe, opšta uputstva i preporuke u vezi sa obavljanjem svojih dužnosti. Tužilac Vrhovnog suda može izdavati naloge, uputstva i preporuke svim tužiocima u zemlji²².

■ Apelacioni tužilac i prvostepeni tužilac mogu izdavati naloge, uputstva i preporuke tužiocima, istražnim službenicima, notarima, službenicima javnog tužilaštva, upravnici registra i drugim javnim službenicima u okrugu Apelacionog tužilaštva, odnosno Prvostepenog tužilaštva.

■ Tužioci mogu da daju mišljenja o pravnim stvarima koje nisu iznete pred sudovima kada im postavljaju pitanja koja se u vršenju dužnosti postavljaju od strane tužioca ili nižeg ili sudske službenika iz njihove nadležnosti ili državnih službi u vezi sa tumačenjem i primenom krivičnog prava²³.

■ Tužilac Vrhovnog suda može davati mišljenja i o pravnim pitanjima od opšteg interesa. Pravna mišljenja moraju da se tiču pravnih pitanja i da budu od opšteg interesa. Mišljenja se postavljaju na veb stranicu tužioca Vrhovnog suda i dostupna su svima. Primeri mišljenja obuhvataju:

- ▶ Mišljenje o uručanju instrukcija plaćanja dužnicima nepoznatog prebivališta ([2/2023](#), izdato 03.02.2023);
- ▶ Mišljenje o tumačenju Zakona N. 5002/2022 ([Mišljenje 1/2023](#), izdato 10.01.2023). Ovo poslednje mišljenje izazvalo je oštre kritike u pravnom svetu jer se smatralo da je neprikladno da tužilac iznosi interpretativno mišljenje dok se otvorenim predmetom vodi nezavisni organ.
- ▶ Cirkularni dopisi se tiču, na primer, podmićivanja stranih zvaničnika ([Cirkularni dopis 4/2023](#), 18/1/2023), žalbe na uslove pritvora i pravično suđenje – primena nove odredbe člana 6A Kazneno-popravnog zakonika u svetlu prakse Evropskog suda za ljudska prava, istražni izveštaj o nesrećama na radu ([Cirkularni dopis 2/2023](#), 9/1/2023) ili uputstva za izbegavanje kršenja EKLJP na seminaru na osnovu slučaja Torosian protiv Grčke ([Cirkularni dopis 1/2023](#), 3/1/2023).

■ Drugi alati

Takođe se navodi da je obuka efikasan način za harmonizaciju prakse za sve tužioce (specijalizovane ili ne). Grčka škola sudija organizuje seminare i radionice za postojeće sudije i tužioce o različitim temama, pozivajući kao govornike pravnike i stručnjake specijalizovane za predmetnu temu.

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

Po pitanju korupcije i organizovanog kriminala, Grčka je 2011. godine²⁴ definisala poziciju specijalizovanog tužioca za finansijski kriminal. Institucija je 2019. redizajnirana kao „Tužioci sa posebnim dužnostima“²⁵ da bi obuhvatila tužioca za finansijski kriminal i tužioca za krivična dela korupcije. Godine 2020²⁶, naziv je ponovo promenjen u „Tužioci za privredni kriminal“, obuhvatajući obe prethodne pozicije.

■ U obrazloženju najnovijeg zakona komentarisana je činjenica da postojanje dva različita tužioca sa posebnim funkcijama nije opravdano. Obrazloženje dodeljenih nadležnosti (tužilac za privredni kriminal je imao nadležnost utvrđenu prirodom krivičnih dela, dok je nadležnost tužioca za krivična dela korupcije određena statusom navodnih počinilaca) i neusklađen teritorijalni obim njihovih ovlašćenja (tužilac za privredni kriminal ima ovlašćenje na celoj teritoriji, dok je tužilac za krivična dela korupcije nadležan u teritorijalnom okrugu apelacionog suda gde je raspoređen) doveli su do neopravdane podele nadležnosti i neefikasnog postupanja u predmetima. „Novi“ tužioci

²² Zakon 4938/2022 (OG A' 109/06.06.2022) Kodeks o uređenju sudova i statusu službenika u pravosuđu i druge odredbe, Poglavlje VI, član 29

²³ Član 28, Zakon 4938/2022 (OG A' 109/06.06.2022)

²⁴ Član 17A dodat je Zakonu 2523/2997

²⁵ Zakon 4620/2019

²⁶ Član 53, stav 1 Zakona 4745/2020

za privredni kriminal kombinuju ovlašćenja oba specijalna tužioca i obezbeđuju jedinstven pristup predmetima koji spadaju u njihovo ovlašćenje.

■ U suštini, to znači da oni vode sve predmete koji potpadaju pod ovlašćenje specijalnog tužioca. Nadležnost tužioca za privredni kriminal obuhvata celu teritoriju²⁷. Njihove dužnosti obuhvataju nadzor, vođenje i koordinaciju radnji službenih lica koja učestvuju u prethodnoj istrazi.

Informacije o svim predmetima i usmeravanje istrage

■ *Tužilac za privredni kriminal obaveštava se o svim pritužbama i informacijama u vezi sa krivičnim delima iz svoje nadležnosti, koji te informacije procenjuje i istražuje. Za istragu u okviru predmeta iz svoje nadležnosti, tužilac za privredni kriminal može da naloži sprovođenje prethodnog ispitivanja ili prethodne istrage.*

■ Spisi predmeta formirani po obavljenom prethodnom ispitivanju ili pretkrivičnoj istrazi dostavljaju se lokalnim tužiocima nadležnim za krivično gonjenje, uz nalog za krivično gonjenje. Uz saglasnost nadležnog zamenika tužioca Vrhovnog suda, tužilac za privredni kriminal može da naloži sprovođenje prethodne istrage od strane mesno nadležnog prvostepenog tužioca i da o njenom toku bude pismeno obavešten.

Pristup informacijama i podacima

■ Specijalizovani tužioci imaju pristup svim informacijama ili podacima koji se odnose ili su korisni za obavljanje njihovog posla, koji ne podležu ograničenjima čuvanja poverljivosti poreskih, bankarskih, berzanskih i bilo koje druge vrste poverljivosti i poverljivosti bilo koje vrste evidencije²⁸ javnog organa ili organizacije koja čuva i obrađuje podatke o ličnosti.

■ Tužioci za privredni kriminal, uz poštovanje principa srazmernosti, imaju privilegovan pristup informacijama ili podacima korisnim za obavljanje svog posla, ne podležu posebnim zakonskim ograničenjima i imaju mogućnost, obrazloženim nalogom, da blokiraju bankovne račune, sadržaj trezora banaka i imovinu uopšte (pokretnu i nepokretnu imovinu).

Jedinice za podršku i stručna podrška

■ Za administrativnu i sekretarsku podršku tužiocu za finansijske prekršaje i tužiocima formira se Kancelarija tužioca za finansijske prekršaje pri Ministarstvu finansija na čijem čelu se nalazi tužilac za finansijske prekršaje.

■ Odlukom ministra finansija pri Regionalnoj direkciji Centralne Makedonije osnovana je službena jedinica Kancelarije tužioca za finansijske prekršaje.

■ Tužioce za privredni kriminal u svom radu podržavaju stručnjaci koji se smatraju neophodnim za sprovođenje prethodne istrage. Ove stručnjake postavlja rukovodilac Odeljenja tužilaštva za privredni kriminal iz javnog, a u izuzetnim slučajevima i privatnog sektora.

Specijalizovani tužioci

■ Pri Tužilaštvu Apelacionog suda u Atini uspostavljeno je Odeljenje za finansijski kriminal²⁹. Čine ga četiri tužioca ili pomoćnika apelacionog tužioca koji se imenuju na period od tri godine i jednak broj zamenika. Tužioci za privredni kriminal obavljaju svoje poslove sa punim radnim vremenom i na ekskluzivnoj osnovi, dok njihovi zamenici obavljaju svoje poslove na određeno vreme. Rad Odeljenja pomaže najmanje osam tužilaca ili zamenika prvostepenog tužioca. Rad tužilaca za privredni kriminal nadgleda i koordinira načelnik Odeljenja.

²⁷ Član 34, prvi stav, Zakonik o krivičnom postupku

²⁸ Član 36, Zakonik o krivičnom postupku

²⁹ Zakonik o krivičnom postupku, Poglavlje II, čl. 33.

■ Dužnosti tužilaca za privredni kriminal³⁰ obuhvataju sprovođenje ili izdavanje naloga za sprovođenje prethodne istrage radi utvrđivanja da li je počinjeno teško krivično delo. Prekršaji su izričito propisani zakonom³¹.

■ Glavni javni tužilac Odeljenja za privredni kriminal nadgleda, usmerava i koordinira aktivnosti redovnih tužilaca.

■ Glavni tužilac Odeljenja za privredni kriminal obaveštava se o svim pritužbama ili informacijama koje službe dobijaju u vezi sa krivičnim delima iz njihove nadležnosti. Oni procenjuju i istražuju takve informacije, dajući prioritet predmetima koji ozbiljno štete interesima države i Evropske unije i rešavaju pitanja sukoba nadležnosti između tužilaca Odeljenja za privredni kriminal i Evropske unije. Oni su odgovorni za istragu u predmetima koji su od ozbiljnog značaja za interese grčke države i Evropske unije.

■ Tužioci su dužni da okončaju prethodnu istragu u roku od šest (6) meseci od prijema spisa predmeta, osim ako je potrebno više vremena. Rukovodilac Odeljenja za privredni kriminal je nadležan za vremensku procenu zahteva i može imenovati drugog tužioca koji će voditi slučaj, ako se kašnjenje smatra neopravdanim. Po završetku prethodne istrage, tužilac za privredni kriminal nalaže nadležnom tužiocu prvog stepena ili da pokrene krivični postupak ili da arhivira predmet.

Analiza

U okviru grčkog pravosudnog sistema, glavni mehanizam za harmonizaciju tužilačke prakse uopšte su uputstva, mišljenja i cirkularni dopisi koji mogu biti izdati na različitim nivoima tužilaštva i od strane tužioca Kasacionog suda (Areios Pagos).

■ Mišljenja i cirkularni dopisi se ne mogu odnositi na predmete koji su u postupku i moraju se fokusirati na pitanja primene zakona. Ovaj alat se često koristi.

■ Kada je reč o korupciji i organizovanom kriminalu, centralizacija i specijalizacija su glavne metode koje se koriste za harmonizaciju prakse. Specijalizovani tužioci se obavezno obaveštavaju o svim krivičnim delima koja spadaju u njihovu nadležnost i mogu odlučiti da usmere prethodnu istragu ili da nalože mesno nadležnom tužiocu da je sprovede i obaveštava o istoj. Ovo se tiče fragmentacije i različitih praksi i omogućava holistički pogled na veoma složen skup krivičnih dela. Istovremeno, saradnja između tužioca i lokalnih tužilaca za sprovođenje konkretne istrage omogućava vertikalnu saradnju.

■ Tužioci poseduju specijalizovano znanje i iskustvo i mogu da razmene svoje stavove i izazove sa službom, omogućavajući učenje među saradnicima i harmonizaciju prakse.

■ Još jedna važna prednost je činjenica da specijalizovani tužioci imaju privilegovan pristup bazama podataka i to je još jedan faktor koji im omogućava da efikasno procesuiraju složena krivična dela ili krivična dela koji mogu izgledati da su nepovezana jedna sa drugim.

³⁰ Član 35, Zakonik o krivičnom postupku

³¹ Krivična dela koja su počinili ministri ili zamenici ministara, a koja nisu obuhvaćena odredbama st. 1 člana 86 Ustava, kao i prekršaj koje čine ministri i zamenici ministara ili zamenici ministara u vršenju svojih dužnosti ili uživajući svoj status, narodni poslanici, poslanici Evropskog parlamenta koji predstavljaju Grčku, Generalni sekretari i specijalni sekretari Vlade, guverneri, zamenici guvernera ili predsednici odbora direktora ili generalni direktori itd

Organizacija tužilačkov sistema

U Sloveniji državni tužioci (državni tužilci) podižu i iznose krivične optužbe.³³ Državno tužilaštvo je nezavisan i samostalan državni organ (*sui generis*) u sastavu Ministarstva pravde, na čijem je čelu tužilaštvo. Njihova ovlašćenja i organizacija propisani su Zakonom o državnom tužilaštvu i Zakonom o krivičnom postupku.

Državni tužioci su nezavisni i samostalni državni službenici i njihova funkcija je stalna. Svoje poslove obavljaju u skladu sa Ustavom i zakonom, a njihove funkcije obuhvataju podizanje i iznošenje krivičnih optužbi.

Funkcije državnog tužioca u krivičnom postupku obuhvataju razmatranje krivične prijave, donošenje mera za otkrivanje krivičnih dela, utvrđivanje počinitelja, rukovođenje prekrivičnim postupkom (posebne istražne tehnike), traženje sudske istrage, snošenje tereta dokazivanja i staranje o pravilnom utvrđivanju činjeničnog stanja, podizanje i iznošenje optužnice pred nadležnim sudom, ulaganje žalbe i vanrednog pravnog leka protiv pravosnažne presude.

Tužilaštvo je organizovano na sledeći način:

- ▶ Kancelarija glavnog državnog tužioca Republike Slovenije – Vrhovno državno tužilaštvo
- ▶ 11 okružnih državnih tužilaštava
- ▶ Specijalizovano državno tužilaštvo
- ▶ Državno veće tužilaca



Izvor: izlaganje Mag. Maja Veber Šajn

Vrhovno državno tužilaštvo je tužilaštvo najvišeg nivoa u zemlji. U okviru SDT rade vrhovni državni tužioci i viši državni tužioci i državni tužioci angažovani na privremenoj osnovi ili na određeno vreme. Viši državni tužioci zastupaju žalbe u žalbenim postupcima pred višim sudovima. U postupcima po vanrednim pravnim lekovima u oblasti krivičnog prava i u oblasti građanskih i upravnih poslova, vrhovni državni tužioci se pojavljuju pred Vrhovnim sudom Republike Slovenije.

³² Ovaj odeljak se oslanja na informacije Državnog javnog tužilaštva Slovenije, intervju i informacije sa mag. Majom Veber Šajn, višom državnim tužiteljkom, Vrhovno državno tužilaštvo Slovenije, informacije dobijene iz baze podataka <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO362>

³³ Član 135 Ustava Republike Slovenije <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO362>

■ Vrhovno državno tužilaštvo organizovano je u:

- ▶ tri odeljenja (odeljenje za krivično pravo, odeljenje za građanske i upravne poslove i odeljenje za obuku i stručni nadzor, i
- ▶ Stručno-informativni centar, čiji zadaci obuhvataju pružanje stručne pomoći u oblasti poreskih, finansijskih, računovodstvenih i drugih disciplina potrebnih za efikasan rad državnih tužilaca i obezbeđivanje razvoja, jedinstva i rada informatičke podrške funkcionisanju kancelarija državnog tužilaštva.

■ Specijalizovano državno tužilaštvo Republike Slovenije bavi se najsloženijim krivičnim delima, za čije procesuiranje je potrebna posebna organizacija i nadležnost državnih tužilaca, kao i najviši stepen učinka.

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

■ U Sloveniji su identifikovani sledeći mehanizmi za harmonizaciju prakse:

Opšta uputstva o jednoobraznoj primeni zakona

■ Državni tužioci su nezavisni državni funkcioneri i ne mogu im se davati uputstva ili nalozi za rad u konkretnom krivičnom predmetu. Opšta uputstva o ponašanju državnih tužilaca u vezi sa jednoobraznom primenom zakona i vođenjem i obezbeđivanjem jednoobraznosti tužilačke politike dozvoljena su i može ih izdati generalni državni tužilac ili šef okružnog državnog tužilaštva.

■ Primeri obuhvataju Opšte uputstvo o pregovaranju i predlaganju sankcija u slučaju priznanja krivice i sporazuma o priznanju krivice, Politiku o otkrivanju i upravljanju rizicima od korupcije i izloženosti javnih tužilaštava³⁴ ili Opšte uputstvo uslovima za odlučivanje u predmetima nesrazmernosti između male važnosti dela i posledica koje bi prouzrokovale krivično gonjenje^{35 36}.

a) Zahtev za zaštitu zakonitosti

■ Vrhovni državni tužioci mogu podneti zahtev za zaštitu zakonitosti protiv odluka apelacionog suda u parničnim, vanparničnim i drugim parničnim sudskim postupcima. Ovaj vanredni pravni lek mora se koristiti radi zaštite javnog interesa, koji može da odredi isključivo Vrhovni državni tužilac. Stranke u postupku ne mogu podnositi zahteve za zaštitu zakonitosti.

b) Smernice izdate od strane organizacione strukture Specijalizovanog državnog tužilaštva

■ Vrhovno državno tužilaštvo vodi glavni državni tužilac i pokriva celu teritoriju zemlje. Vrhovno državno tužilaštvo jeste sedište vrhovnih državnih tužilaca. Viši, okružni i lokalni tužioci mogu biti raspoređeni u Vrhovno državno tužilaštvo za obavljanje složenih stručnih poslova. Vrhovno državno tužilaštvo sprovodi i aktivnosti koordinacije i aktivnosti obuke.

■ Državno tužilaštvo Republike Slovenije (SDT) organizovano je u pet odeljenja:

- ▶ Odeljenje za krivične poslove
- ▶ Odeljenje za građanske i administrativne poslove
- ▶ Odeljenje za organizaciju i razvoj upravljanja
- ▶ Odeljenje za obuku i nadzor
- ▶ Centar za ekspertizu i IT

³⁴ [SN-priznanje krivde-spremembe-ČISTOPIS-popravek.pdf \(dt-rs.si\)](#)

³⁵ [Microsoft Word - nesrazmernost.doc \(dt-rs.si\)](#)

³⁶ Pogledajte <https://www.dt-rs.si/zakonodaja>

■ Odeljenje za krivične poslove radi u oblasti krivičnih dela, donosi inicijative o pravnim i praktičnim pitanjima sprovođenja zakona, razmatra prijave, prati sudsku praksu i objavljuje revizije važnih odluka i stavova i vrši druge dužnosti.

■ U postupanju prema krivičnim delima, SDT može da podnosi zahteve za zaštitu zakonitosti u krivičnim predmetima, da postupa u predmetima u kojima je zahtev za zaštitu zakonitosti podneo osuđeni ili optuženi i da rešava pitanja koja su dodeljena SDT-u. U postupanju po prekršajima, Odeljenje se bavi inicijativama za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti i ako je to prihvaćeno, podnošenje zahteva.

■ Druga važna nadležnost tiče se pravnih i praktičnih pitanja sprovođenja zakona. U toj oblasti Odeljenje za krivične poslove dobija predloge za rešavanje pravnih i praktičnih pitanja kako od policije tako i od državnih tužilaca. Na ova pitanja odgovara državni tužilac kome je predmet dodeljen ili kolegijum odeljenja. *Kolegijum usvaja pravna mišljenja koja imaju karakter saveta, ali nisu obavezujuća.* Odeljenje za krivična dela takođe se bavi prijavama koje treba proceniti u smislu krivičnog prava. Većina od njih su prijave koje su dodeljene za rešavanje od strane nadležnih organa.

Praćenje ili sudska praksa

■ Na kraju, ali ne i najmanje važno, *SDT takođe prati sudsku praksu i objavljuje revizije.* Odeljenje za krivična dela prati sudsku praksu o krivičnim delima i prekršajima i redovno objavljuje revizije važnih odluka i stavova po tom osnovu. Na isti način objavljuje i ažurira stručna mišljenja.

■ Odeljenje za organizaciju i razvoj upravljanja je nadležno za unapređenje upravljanja i upravljanja državnim tužilaštvima. Naime, odeljenje analizira postojeću praksu državnih tužilaštava i daje savete za poboljšanje efikasnosti njihovog rada, širi i podstiče uvođenje dobre prakse u tužilačkoj administraciji i savremenih metoda upravljanja i rada i kontroliše blagovremenost rada državnih tužilaštava.

Obuka

■ Odeljenje za obuku i nadzor vrši nadzor nad radom lokalnih, okružnih i viših državnih tužilaca. Ova funkcija obuhvata opšte stručne inspekcije rada. Svojim nalazima odgovorna je za otklanjanje nedostataka i grešaka i za prenošenje dobre prakse. Odeljenje takođe organizuje i vodi stručnu obuku državnih tužilaca. Godišnji „Dani edukacije tužilaca“ organizuju se dva puta godišnje i važni su za umrežavanje i unapređenje znanja.

IT alati i podrška

■ Centar za veštačenje i informatiku obezbeđuje informacionu i komunikacionu podršku za efikasno funkcionisanje državnog tužilaštva, eksterno (sa policijom, sudovima) i na međunarodnom planu. Centar sarađuje sa Odeljenjem za krivične poslove i Odeljenjem za obuku i nadzor na evidentiranju i rešavanju pravnih problema stručne prirode i učestvuje u izdavanju Zajedničkog godišnjeg izveštaja o poslovanju državnih tužilaštava, organizaciji intraneta državnog tužilaštva i biltena tužilaštva.

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

U Sloveniji, kao i u mnogim drugim zemljama, postoji povećan nivo privrednog kriminala, koji je teško istražiti i procesuirati. Odgovor na ovaj trend utvrđen je osnivanjem Specijalizovanog državnog tužilaštva (SDT) 2011. godine. Specijalizovano državno tužilaštvo razvilo se iz nekadašnje Grupe državnih tužilaca za krivično gonjenje organizovanog kriminala, koja je bila posebna organizaciona jedinica u okviru Kancelarije državnog tužioca sa jurisdikcijom na celoj teritoriji države. Delatnost je ostala ista, ali pre nego što su predmeti dodeljeni od strane državnog tužioca, dok su u postojećem sistemu krivična dela koja spadaju u njegovu nadležnost su navedena u zakonu. Dodatne aktivnosti obuhvataju uspostavljanje Nacionalnog istražnog biroa u okviru policije (2010) i specijalizovanih odeljenja u okviru pravosuđa (2011).

■ Specijalizovano državno tužilaštvo³⁷ nadležno je za procesuiranje krivičnih dela organizovanog tradicionalnog i privrednog kriminala, terorizma, korupcije i drugih krivičnih dela koja zahtevaju otkrivanje i procesuiranje od strane posebno organizovanih i obučeni državnih tužilaca. Odeljenje za istragu i procesuiranje službenih lica sa posebnim ovlašćenjima³⁸ jeste samostalna organizaciona jedinica u okviru Specijalizovanog državnog tužilaštva koja se bavi procesuiranjem krivičnih dela počinjenih od strane policijskih službenika, službenih lica u organima unutrašnjih poslova sa policijskim ovlašćenjima i dr.

■ Specijalizovano državno tužilaštvo je organizaciono i funkcionalno odvojeno od Kancelarije glavnog državnog tužioca i ima status Okružnog državnog tužilaštva sa teritorijalnom nadležnošću na celoj teritoriji Slovenije. Predmet je utvrđen zakonom i obuhvata najteža krivična dela za čije gonjenje je potrebna posebna organizacija i kvalifikacija, a to su organizovani kriminal (ropstvo i trgovina ljudima, trgovina drogom, terorizam, finansiranje terorizma), privredni kriminal (podleže zatvorskoj kazni od pet ili više godina), krivična dela korupcije, pranje novca.

Ekskluzivna nadležnost za direktne istrage

■ SDT ima isključivu nadležnost za rukovođenje istragom, podnošenje i zastupanje predloga za privremeno obezbeđenje i oduzimanje imovine nezakonitog porekla nadležnost na celoj teritoriji Republike Slovenije.

Timski rad

■ SDT funkcioniše po principu timskog rada. To znači da, kada se bavi određenim pitanjima, objedinjuje znanje, kvalifikacije i iskustvo svojih članova u određenim pravnim oblastima.

Specijalizovani tužioci

■ Tužilačku službu u SDT-u obavljaju imenovani državni tužioci ili državni tužioci upućeni na rad na tim poslovima. Rukovodilac SDT može predložiti da se državni tužilac iz Okružnog državnog tužilaštva imenuje u SDT za učešće u timu koji radi na konkretnom predmetu. Pri tome se uzima u obzir dužina tužilačke službe, evaluacija i stručno iskustvo u oblasti predmeta.

■ SDT ima tematsku unutrašnju organizaciju sa odeljenjima koja se fokusiraju na različite vrste kriminala:

- ▶ Odeljenje za krivična dela korupcije
- ▶ Odeljenje za privredni kriminal
- ▶ Odeljenje za organizovani kriminal
- ▶ Odeljenje za finansijska pitanja građanstva
- ▶ Odeljenje za žalbe

³⁷ Zakon o javnom tužilaštvu (ZDT-1) (Sl. List RS, br. 58/11, kao što je izmenjen i dopunjen) Zakon o krivičnom postupku, Službeni list RS, br. 32/12, kao što je izmenjen i dopunjen

³⁸ <https://www.dt-rs.si/zakonodaja>

■ Pored Specijalizovanog odeljenja i Odeljenja za finansijska pitanja građanstva, Specijalizovano državno tužilaštvo je organizovano u još tri organizacione jedinice: Odeljenje za opšti kriminal, Odeljenje za privredni kriminal i Odeljenje za privrednu korupciju.

Zajednički istražni timovi

■ U predmetima složenih krivičnih dela, posebno iz oblasti privrede, korupcije i organizovanog kriminala, koja su predmet prekrivičnog postupka i koja zahtevaju dugotrajno, ciljano delovanje više organa i institucija iz prethodnog stava, rukovodilac nadležnog javnog tužilaštva može, po službenoj dužnosti ili na pismenu inicijativu policije, uz saglasnost rukovodilaca pojedinih organa i ustanova iz prethodnog stava, formirati specijalizovani istražni tim³⁹.

■ Specijalizovanim istražnim timom rukovodi i upravlja nadležni državni tužilac. Rukovodilac nadležnog javnog tužilaštva odlučuje o formiranju specijalizovanog istražnog tima, njegovom sastavu, zadacima i načinu rada pisanim nalogom.

Analiza

■ U Sloveniji se harmonizacija tužilačke prakse i ujednačenost sudske prakse postiže uglavnom primenom opštih uputstava o primeni zakona, smernicama koje izdaju odeljenja u okviru SDT-a, praćenja ili primenom sudske prakse iz SDT-a, obukom i pristupom IT alatima i podršci i mogućnošću formiranja zajedničkih istražnih timova.

■ Takođe postoji mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti radi ujednačavanja sudske prakse.

■ U oblasti korupcije i organizovanog kriminala Slovenija ima specijalizovano telo u okviru Opšteg tužilaštva, SDT. SDT i njena specijalizovana odeljenja prate stanje u saradnji sa kancelarijama tužilaštva i identifikuju odgovarajuće smerove delovanja, izdaju smernice i identifikuju potrebne radnje u cilju harmonizacije prakse. SDT takođe ima mogućnost formiranja zajedničkih istražnih timova.

39 Član 160a

PORTUGAL⁴⁰

Organizacija tužilačkog sistema

Javni tužioci⁴¹ su nezavisno telo u Portugalu. Portugalski ustav i Estatuto do Ministério Público definišu osnovni okvir za rad javnih tužilaca. Relevantnije odredbe ustava su članovi 133-m), 219 i 220. Član 219 objedinjuje rad javnog tužilaštva i njegovu nadležnost da zastupa državu i brani interese predviđene zakonom, učestvuje u sprovođenju politike suzbijanja kriminala, sprovodi krivične postupke i brani demokratsku zakonitost. Javno tužilaštvo ima svoj statut i autonomiju i njegovi zastupnici su odgovorni sudski službenici koji čine deo i podležu hijerarhiji. Nadležnost za imenovanje, dodeljivanje, prenos i unapređenje zastupnika državnih tužilaštava i nadzor nad njima ima državno pravobranilaštvo. Državno pravobranilaštvo je viši organ u odnosu na javno tužilaštvo (član 220 Ustava). Državnim pravobranilaštvom predsedava pravobranilac, a ono obuhvata Vrhovno veće javnog tužilaštva, koje čine članovi koje bira Skupština Republike i članovi koje su javni tužioci izabrali između sebe. Postojeći Estatuto do Ministério Público je usvojen zakonom 68/2019 od 27. avgusta, izmenjen i dopunjen zakonom 2/2020 od 31. marta.

■ U Portugalu su autonomija i nepristrasnost osnovne vrednosti aktivnosti javnog tužilaštva. Javno tužilaštvo predstavlja državu, brani interese utvrđene zakonom, učestvuje u izvršenju politike suzbijanja kriminala, vodi krivične postupke kriminalne akcije vođene principom zakonitosti i brani demokratsku zakonitost, u skladu sa Ustavom, ovim Statutom i zakonom.

■ Javno tužilaštvo uživa autonomiju drugih centralnih, regionalnih i lokalnih državnih organa. Autonomiju javnog tužilaštva karakterišu njeni obavezujući kriterijumi zakonitosti i objektivnosti i ekskluzivno podvrgavanje javnih tužilaca direktivama, naredbama i uputstvima predviđenim zakonom⁴².

■ Javno tužilaštvo (*Ministério Público*) predstavlja državu, sprovodi krivično gonjenje, brani vladavinu prava i interese utvrđene zakonom⁴³.

■ Hijerarhija u tužilaštvu je sledeća:

- ▶ Republički javni tužilac (*Procurador-Geral da República*);
- ▶ Zamenik republičkog javnog tužioca (*Procurador-Geral da República*);
- ▶ Pomoćnik republičkog javnog tužioca (*Procurador-Geral Adjunto*);
- ▶ Okružni tužilac (*Procurador da República*);
- ▶ Zamenik okružnog tužioca (*Procurador da República Adjunto*).

■ Republičko javno tužilaštvo je najviši organ u sistemu javnog tužilaštva i njime predsedava republički javni tužilac. Takođe obuhvata Visoki savet javnog tužilaštva, Savetodavno veće, službene pravne savetnike i usluge podrške.

■ Sistem javnog tužilaštva se sastoji od:

- ▶ Kancelarije državnog pravobranilaštva
- ▶ Kancelarije regionalnog pravobranilaštva
- ▶ Kancelarije okružnog javnog tužilaštva i kancelarije javnog tužilaštva za upravna i poreska pitanja.

⁴⁰ Ovaj odeljak se zasniva na informacijama dostupnim na nacionalnoj veb stranici e-pravosuđe, www.ministeriopublico.pt, i referencama na zakonodavstvo dostupnim na toj stranici, *procuradoria geral de la republica* (PGR SITE), veb-stranici regionalnih tužilaca ([REGIONAL PGR SITE](http://REGIONAL.PGR.SITE)) i informacijama dobijenim iz intervjua sa Suzanom Figerido, višom javnom tužiteljkom, trenerkinjom u Školi za sudije, bivšom članicom Specijalizovane jedinice tužilaštva za suzbijanje korupcije DCIAP-a (Portugal).

⁴¹ www.ministeriopublico.pt

⁴² Član 3, Zakon 68/2019- zakon o javnom tužilaštvu

⁴³ Član 4, <https://en.ministeriopublico.pt/en/organogramamp/en>

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

U Portugalu su identifikovani sledeći mehanizmi za harmonizaciju prakse:

Smernice državnog tužioca

■ Republički javni tužilac može izdati uputstva za obezbeđenje kontrole zakonitosti mera prevencije krivičnog dela za koje je nadležno javno tužilaštvo, i to u pogledu datuma početka, komunikacije koja je dovela do toga, obrade i evidentiranja prikupljenih informacija, rok i odgovarajuća produženja i datum okončanja postupka ili saznanja o izvršenju krivičnog dela i odgovarajućeg otvaranja istrage⁴⁴.

■ Republički javni tužilac takođe može da izdaje direktive. Jedan primer je Cirkularni dopis 10/99 koji stvara obavezu da se DCIAP obavesti o svim slučajevima korupcije.

Strateško planiranje i upravljanje

■ Tužioci koordinatori 23 „*Procuradorias da República*“ moraju u svojim godišnjim izveštajima da obaveste Republičko javno tužilaštvo o opštem kvalitetu aktivnosti koje obavlja javno tužilaštvo, kao što ocenjuju sami javni tužioci i šira javnost, ukazujući, kad god je potrebno, na mere za poboljšanje.

■ Svake tri godine, Republičko javno tužilaštvo definiše strateške ciljeve u četiri glavna područja: prioritarna područja intervencije, kvalitet performansi, proceduralna ažurnost i organizacioni kvalitet.

■ Na osnovu ovih ciljeva, godišnji strateški ciljevi definisani su u julu. Svako odeljenje u okviru javnog tužilaštva u skladu s tim mora da definiše godišnje projekte i lokalne proceduralne ciljeve koji se zatim podnose na odobrenje Republičkom javnom tužilaštvu.

Vanredne žalbe za sudsku praksu

■ Jedan od mehanizama za obezbeđivanje ujednačenosti sudske prakse jeste žalba na sudsku praksu⁴⁵. Žalba⁴⁶ se može podneti kada u oblasti istog zakonodavstva, Vrhovni sud pravde donese dve presude koje, u odnosu na isto pitanje, nude suprotna rešenja. Poslednja instanca za podnošenje žalbe nakon uručenja presude jeste Apelacioni krivični sud.

■ Žalba je takođe dozvoljena kada sud donese presudu koja je u suprotnosti sa odlukom drugog suda istog ili drugog reda ili Vrhovnom sudu pravde, a obična žalba nije dozvoljena, osim ako je orijentacija usvojena u toj presudi u skladu sa jurisprudencijom koju je prethodno utvrdio Vrhovni sud pravde.

■ Smatra se da su presude donete u oblasti istog zakonodavstva kada se tokom njihovog uručenja nisu dogodile nikakve zakonodavne promene koje direktno ili indirektno narušavaju rešavanje spornog pitanja zakona. Ovo se odnosi samo na presude koje su postale pravosnažne i protiv kojih se može pozvati kao osnov za žalbu.

■ Žalbu može podneti optuženi, pomoćnik ili građanska stranka i obavezna je za advokata branioca.

Odeljenje za informacione tehnologije i sisteme

■ Odeljenje za informacione tehnologije i sisteme deluje pod nadležnošću Republičkog javnog tužilaštva i odgovorno je za koordinaciju i upravljanje informacionim sistemima i tehnologijama javnog tužilaštva (čl. 15/3 i 53/1 Statuta javnog tužilaštva/EMP).

⁴⁴ Član 11 Procedure službe javnog tužilaštva

⁴⁵ Član 437^o Zakona o krivičnom postupku Portugala

⁴⁶ Vanredne žalbe za sudsku praksu.

Neformalne mreže tužilaca

■ Smatra se da je ovaj neformalni mehanizam odigrao važnu ulogu u harmonizaciji prakse posebno sa tužiocima iz različitih regionalnih kancelarija. Smatra se *goo* mehanizmom za učenje među saradnicima, razmenu informacija i prakse i razmene iskustva.

Pristup veb lokaciji, predmetima i tematskim bazama podataka

■ Pristup sudskoj praksi, poslednje odluke prijavljuju se kao važna mera za harmonizaciju prakse. Centralne i regionalne baze podataka postoje.

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

U Portugalu, glavni izazovi u rešavanju složenih oblika kriminala obuhvataju potrebu za specijalizacijom u javnom tužilaštvu, ali i potrebu za razmenom informacija i dobre prakse i razumevanju stalnih promena koje se dešavaju u terorističkim i organizovanim kriminalnim grupama i u njihovom načinu rada⁴⁷.

Služba specijalizovanih tužilaca

■ DCIAP se bavi predmetima organizovanog kriminala i terorizma⁴⁸, a to je odeljenje u tužilaštvu koji centralizuje ove predmete i ima kompetencije širom teritorije Portugala. Ova specijalnost olakšava rad tužilaštva u ovoj oblasti. Kada su u pitanju krivična dela korupcije, MENAC (nacionalni mehanizam za suzbijanje korupcije) je nezavisno upravno telo nadležno za sprečavanje korupcije⁴⁹.

■ Nadležnost DCIAP-a obuhvata koordinaciju i smer istrage određenih krivičnih dela (član 58), uključujući terorističku organizaciju i terorizam; trgovinu ljudima i kriminalno udruživanje radi trgovine ljudima; pranje novca i finansiranje terorizma; korupciju, neadekvatan prijem beneficija, saobraćaj uticaja, ekonomsko učešće u poslu, kao i prevaru kažnjivu kaznom više od dve godine; ekonomsko-finansijske prekršaje počinjene na organizovan način, naime korišćenjem računarske tehnologije, između ostalog.

Usmeravanje istraga

■ Centralno odeljenje za istragu i krivično gonjenje vrši prevenciju, istragu i sprovodi koordinacione aktivnosti. Kao centralna služba, ono igra ulogu u harmonizaciji prakse.

■ Kada je u pitanju sprovođenje preventivnih radnji, odeljenje dobija i analizira obaveštenja o poslovanju koje mogu predstavljati pranje novca ili finansiranje terorizma.

■ Centralno odeljenje za istragu i krivično gonjenje usmerava istragu i krivično gonjenje u pogledu određenih krivičnih dela⁵⁰, kada se kriminalna aktivnost dogodi u oblastima koje pripadaju različitim sudskim okruzima. Takođe, kada krivična dela sa manifestovanom težinom, složenošću ili teritorijalnom rasprostranjenosti kriminalne aktivnosti opravdavaju koncentrisani smer istrage.

⁴⁷ Pogledajte odgovore Portugala u upitniku

<https://rm.coe.int/consultative-council-of-european-prosecutors-ccpe-questionnaire-for-th/1680723584>

⁴⁸ CENTRALNO ODELJENJE ZA ISTRAGU (DCIAP), [Lei 68/2019 - ZAKON O JAVNOM TUŽILAŠTVU](#) -

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_print_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=3119&nversao=&tabela=leis

⁴⁹ <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/109-e-2021-175659840>

⁵⁰ Krivična dela protiv mira i čovečnosti; pripadnost terorističkoj organizaciji i terorizam; krivična dela protiv državne bezbednosti, sa izuzetkom izbornih krivičnih dela; trgovina narkoticima, psihotropnim supstancama i prekursorima, osim u slučaju neposredne distribucije potrošaču, i zločinačkog udruživanja za trgovinu ljudima; pranje novca; korupcija, pronevere i ekonomsko učešće u poslovanju; zlonamerna insolventnost; štetna uprava u privrednoj jedinici javnog sektora; prevara u dobijanju ili preusmeravanju subvencije, granta ili kredita; privredni i finansijski prestupi učinjeni na organizovan način, odnosno korišćenjem računarske tehnologije; privredno-finansijski prekršaji sa međunarodnom ili transnacionalnom dimenzijom.

■ Centralno odeljenje za istragu i krivično gonjenje koordinira smer istrage sledećih krivičnih dela i njegove funkcije obuhvataju analizu vrste i trendova kriminala i rezultata dobijenih u odgovarajućoj prevenciji, detekciji i kontroli; AMD identifikaciju metodologija rada i koordinacije sa drugim odeljenjima i uslugama, u cilju jačanja pojednostavljenja, racionalnosti i efikasnosti procedura.

■ DCIAP usmerava istragu i procesuiranje ova krivična dela u slučajevima manifestovane težine ili posebne složenosti krivičnog dela, zbog broja optuženih ili oštećenih lica, njegove prirode visokog stepena organizovanosti ili poteškoća u istrazi, pod uslovom da se javlja u sudskim okruzima koji pripadaju različitim regionalnim tužilaštvima.

■ DCIAP je takođe odgovorno za usmeravanje istrage i procesuiranje kada, u odnosu na jasno ozbiljna krivična dela, posebna složenost ili teritorijalna rasprostranjenost kriminalne aktivnosti opravdavaju koncentrisani smer istrage. DCIAP je takođe odgovorno za unapređenje ili preduzimanje preventivnih radnji u pogledu a) pranja novca i finansiranja terorizma; b) korupcije; c) štetne uprave u ekonomskoj jedinici javnog sektora; d) prevare u subvencijama, grantovima ili kreditima; e) privredno-finansijskih prekršaja počinjenih na organizovan način, naime korišćenjem računarske tehnologije; i privredno-finansijskih prekršaja sa međunarodnim ili transnacionalnim dimenzijama.

Koordinacione funkcije DCIAP-a

■ Ove funkcije obuhvataju:

- ▶ a) analizu vrste i trendova kriminala i rezultate dobijene njegovom prevencijom, detekcijom i kontrolom
- ▶ b) Identifikovanje metodologija rada u cilju jačanja pojednostavljenja, racionalnosti i efikasnosti postupaka.

■ U vršenju koordinacionih funkcija⁵¹, direktor odeljenja može koordinirati sa regionalnim DIAP odeljenjima i javnim tužilaštvima, sarađivati sa drugim organima i strukturama javnog tužilaštva, predlagati direktive, uputstva i naredbe Republičkog javnog tužilaštva, pojednostavljivanje, racionalnost i efikasnost intervencije javne tužilaštva.

Specijalizovane jedinice u okviru regionalnog DIAP odeljenja

■ Regionalna odeljenja za krivičnu istragu i procesuiranje⁵² nalaze se u okrugu u kojem regionalno javno tužilaštvo ima svoje sedište i usmeravaju istragu i krivično gonjenje nasilnih, privredno-finansijskih, visoko organizovanih ili posebno složenih krivičnih dela.

■ U okviru regionalnog DIAP odeljenja, mogu se formirati istražni timovi i specijalne jedinice za rešavanje određenih oblasti aktivnosti odeljenja.

■ Regionalna odeljenja za krivičnu istragu i procesuiranje⁵³ usmeravaju istragu i procesuiraju krivična dela u njihovoj nadležnosti i sprovode istragu i procesuiranje kada složenost ili teritorijalna rasprostranjenost kriminalne aktivnosti u vezi sa očigledno ozbiljnim krivičnim delima opravdava koncentrisani smer istrage.

■ Regionalni javni tužilac može dodeliti nadležnost regionalnom tužilaštvu da sprovede istragu i procesuiranje manje složene i manje ozbiljna krivična dela.

Izdavanje smernica

■ Rukovodilac DCIAP-a, zamenik republičkog javnog tužioca, može definisati osnovne smernice o metodama za usmeravanje istrage koje su pogodne za postizanje njihove svrhe⁵⁴, u razumnom roku i formirati istražne timove i specijalne jedinice za sprovođenje aktivnosti odeljenja.

⁵¹ Član 59 Zakon 68/2019 - Zakon o javnom tužilaštvu

⁵² Član 70 Zakon 68/2019 - Zakon o javnom tužilaštvu

⁵³ Član 71 Zakon 68/2019 - Zakon o javnom tužilaštvu

⁵⁴ Član 59 Zakon 68/2019 - Zakon o javnom tužilaštvu

Analiza

■ U Portugalu, ključni mehanizmi za harmonizaciju tužilačke prakse odnose se na ovlašćenje republičkog javnog tužioca da izdaje opšte smernice i direktive o opštim pitanjima. Ostali alati obuhvataju godišnje izveštaje i indikatore praćenja iz svih kancelarija tužilaštva, pristup informacionim tehnologijama i bazama podataka, mogućnosti za neformalne mreže tužilaca za razmenu iskustava i mogućnost formiranja zajedničkih timova.

■ Ujednačavanje sudske prakse može se rešiti kroz vanrednu žalbu na sudsku praksu pred Vrhovnim sudom.

■ Kada je u pitanju korupcija i organizovani kriminal, specijalizovana služba (CDIAP) u tužilaštvu i regionalna tužilaštva su nadležni da ih rešavaju. DCIAL usmerava sve istrage krivičnih dela koja spadaju pod njegovo ovlašćenje i koordinira radnje na ove teme, uključujući izdavanje smernica i metodoloških smernica.

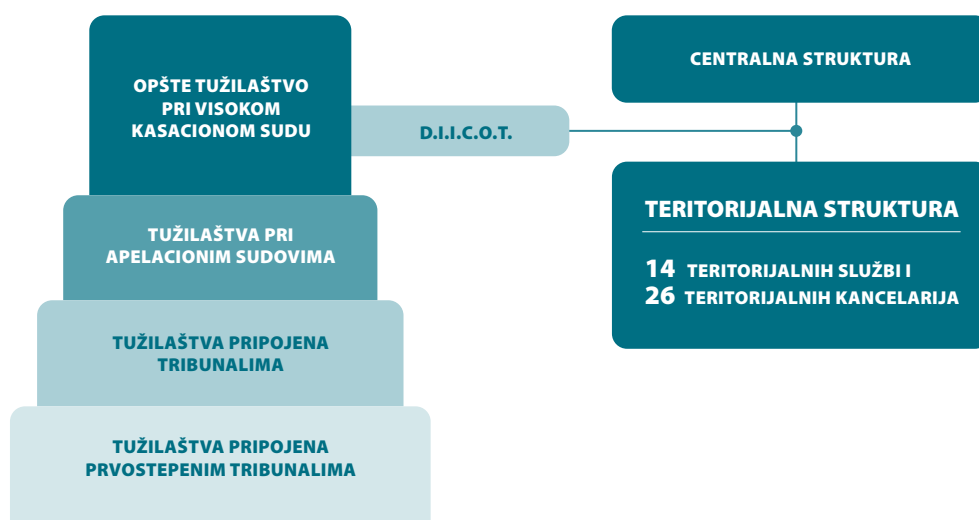
RUMUNIJA⁵⁵

Organizacija tužilačkog sistema

U Rumuniji, Javno ministarstvo zastupa opšte interese društva i brani vladavinu zakona i prava građana i slobode. Javno tužilaštvo deluje pored redovnih sudova a oni sprovode aktivnosti i nadgledaju krivičnu istragu kriminalne policije, u skladu sa zakonom.

■ Javni tužioci sprovode svoju aktivnost u skladu sa principima zakonitosti, nepristrasnosti i hijerarhijske kontrole, pod nadležnošću ministra pravde, u skladu sa Ustavom. Javni tužioci vrše svoja ovlašćenja u skladu sa zakonom, s poštovanjem i zaštitom ljudskog dostojanstva i brane ljudska prava. Javna tužilaštva su nezavisna u svom odnosu sa sudovima i ostalim javnim vlastima.

Struktura tužilačkog sistema u Rumuniji



Izvor: www.diicot.ro

⁵⁵ Ovaj odeljak se zasniva na informacijama dobijenim iz prezentacije na engleskom jeziku DIICOT dostupne na www.diicot.ro, Zakonika o krivičnom postupku i zakona o DIICOT-u i NAD-u i na informacijama dobijenim iz intervjua sa Džordžom Virdžilom Gavrilom, tužiocem, Služba za međunarodnu saradnju, Uprava za istragu organizovanog kriminala i terorizma (DIICOT), Rumunija.

■ Tužioci imaju status sudija i deo su sudske vlasti. U skladu sa *Zakonom o sudijama i tužiocima*, tužioci uživaju stabilnost i nezavisni su u svom radu, u skladu sa zakonom. Garant nezavisnosti pravde je Vrhovni savet sudstva⁵⁶.

■ Sistem javnog tužilaštva u Rumuniji obuhvata:

- ▶ tužilaštva pri okružnim sudovima (176)
- ▶ tužilaštva pri nadležnim sudovima (42) i porodičnim sudovima (1)
- ▶ tužilaštva pri apelacionim sudovima (15).

■ Institucionalna hijerarhija tužilaštava jeste sledeća:

- ▶ Najviši organ je Tužilaštvo pri Višem kasacionom sudu (Republičko javno tužilaštvo), na čelu sa republičkim javnim tužiocem Rumunije. Ovo telo koordinira aktivnosti 15 tužilaštava pri apelacionim sudovima.
- ▶ Tužilaštva pri apelacionim sudovima koordiniraju aktivnosti tužilaštava pri 43 nadležna suda (uključujući Specijalni sud za decu i porodična pitanja). Svakim tužilaštvom upravlja glavni tužilac.
- ▶ Tužilaštva pri sudovima koordiniraju aktivnosti kancelarija pri 176 funkcionalnih okružnih sudova, na čelu svakog kojih je prvi tužilac.
- ▶ Tužilaštva pri 176 funkcionalnih okružnih sudova predstavljaju prvi (najniži) nivo hijerarhije i na njihovom čelu su prvi tužioci.

■ Dve odvojene specijalizovane strukture deluju u okviru Tužilaštva pri Višem kasacionom sudu. To su:

- ▶ Nacionalna antikorupciona uprava (DNA), odgovorna je za istraživanje i procesuiranje korupcije. Na njenom čelu je glavni tužilac.
- ▶ Uprava za istragu organizovanog kriminala i terorizma (DIKOT), odgovorna je za istraživanje i procesuiranje organizovanog kriminala i terorizma. Na njenom čelu je glavni tužilac koji deluje pod koordinacijom Republičkog javnog tužilaštva u Rumuniji.

■ Krivični postupak za krivična dela počinjena od strane vojnog osoblja vode vojna tužilaštva, koja imaju pravni status vojnih subjekata. Vojna tužilaštva se nalaze pri vojnim sudovima, vojnim tribunalom u Bukureštu ili Vojnim apelacionim sudom u Bukureštu.

■ Tužioci deluju u skladu sa principima zakonitosti, nepristrasnosti i hijerarhijske kontrole. Oni postupaju u skladu sa zakonom, poštuju i štite ljudsko dostojanstvo i brane prava pojedinaca.

■ Tužioci u svakom tužilaštvu izveštavaju rukovodioca te kancelarije, koji zauzvrat izveštava rukovodioca tužilaštva hijerarhijski višeg nivoa.

■ Republički javni tužilac iz tužilaštva pri Višem kasacionom sudu, glavni tužilac Nacionalne antikorupcione uprave i glavni tužilac u tužilaštvu pri apelacionom sudu ili vrše kontrolu nad tužiocima u okviru svojih ovlašćenja, ili preko imenovanih tužilaca.

■ Kad god je to potrebno, po službenoj dužnosti ili na zahtev CSM-a, ministar pravde može da vrši kontrolu nad tužilaštvima preko tužilaca koje je imenovalo republičko javno tužilaštvo Rumunije, glavni tužilac DNA ili sam ministar pravde, kako bi se proverili:

- ▶ efikasnost tužilaca u smislu rukovođenja;
- ▶ učinak tužilaca i ostvarivanje zadataka; i
- ▶ kvalitet profesionalnih odnosa tužilaca sa građanima i drugim osobama koje su uključene u aktivnosti koje sprovode tužilaštva.

■ Ne proverava se ni raspon mera koje mogu da se preuzmu tokom krivičnog postupka, niti se proveravaju odgovarajuće odluke.

⁵⁶ Pogledajte odgovori Rumunije na Upitnik za pripremu Mišljenja br. 11 ZKP „Kvalitet i efikasnost rada tužilaca, uključujući i u pogledu borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma“ dostupan na: <https://rm.coe.int/romanian-answers-to-the-questionnaire-for-the-preparation-of-opinion-n/1680723585>

Ministar pravde može postavljati republičkog javnog tužioca Rumunije ili, ako je to prikladno, glavnog tužioca DNA, u cilju izveštavanja o aktivnostima tužilaštava i može da izda uputstva o merama koje treba preduzeti u cilju efikasne borbe protiv kriminala.

Tužilaštvo pri Višem kasacionom sudu podnosi godišnje izveštaje nadređenom veću sudija i ministru pravde, koji zauzvrat iznose svoje zaključke na izveštaj pred rumunskim parlamentom.

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

Rumunski zakoni obuhvataju dva važna mehanizma za ujednačavanje sudske prakse. Jedan od njih je *ex post* mehanizam a) upućivanje u interesu zakona, a drugi je *ex-ante* mehanizam b) preliminarno odlučivanje u rešavanju pravnih pitanja.

Prvi mehanizam je neophodan da bi se obezbedilo jedinstvo u tumačenju i primenjivosti prava od strane svih sudova, kada se za isto pravno pitanje dodeljuju različita poravnanja. Cilj drugog mehanizma jeste da ujednači različite sudske prakse. Ovi mehanizmi važe i u krivičnim⁵⁷ i u građanskim postupcima⁵⁸.

Žalba u interesu zakona⁵⁹

Državni tužilac tužilaštva koje funkcioniše pri Visokom sudu revizije i pravde (*ex officio* ili na zahtev ministra pravde), upravni odbor Visokog suda revizije i pravde ili upravni odbori Apelacionih sudova i Ombudsman Rumunije imaju dužnost da zatraže od Visokog suda revizije i pravde da izda rešenje o pravnim pitanjima po kojima su sudovi donosili različite presude. Ovaj zahtev je moguć kako bi se obezbedilo jednoobrazno tumačenje i primena zakona od strane svih sudova. (Čl. 471 Zakonika o krivičnom postupku).

Zahtev mora da sadrži različita rešenja za pravno pitanje i njihove osnove, uključujući srodnu sudsku praksu, mišljenja izneta u doktrini i predloženo rešenje.

Žalba u interesu zakona prihvata se samo ukoliko se podnesu i dokazi prema kojima su pravna pitanja u pravosnažnim sudskim presudama drugačije rešena⁶⁰.

Po žalbi u interesu zakona sudi sudsko veće koje čine predsednik Višeg suda revizije i pravde ili zamenik predsednika, predsednici veća, 14 sudija veća nadležnog za suđenje po pravnom pitanju i 2 sudije iz ostalih veća. Predsednik Višeg suda predsedava sudskim većem⁶¹. Kada je pravno pitanje od interesa za dva ili više veća Višeg suda revizije i pravde, predsednik Višeg suda određuje veća iz kojih se biraju sudije za sudsko veće.

Kada se primi upućeni zahtev, predsednik sudskog veća imenuje sudiju iz nadležnog veća za izvestioca. Kada je pravno pitanje od interesa za dva ili više veća imenuju se 3 sudije. Predsednik sudskog veća može da zatraži mišljenje u pisanom obliku od priznatih stručnjaka.

Izveštaj obuhvata različita rešenja koja su data o pravnom pitanju, sudsku praksu Ustavnog suda, Višeg suda revizije i pravde, Evropskog suda za ljudska prava, Suda pravde Evropske unije, mišljenja konsultovanih stručnjaka i doktrine u pogledu datog pitanja. U isto vreme, sudija izvestilac sastavlja i navodi razloge za predloženo rešenje.

Sednica sudskog veća saziva se najmanje 20 dana pre održavanja. Sudije dobijaju primerak izveštaja i predloženog rešenja. Sve sudije u veću u obavezi su da učestvuju na sednici.

⁵⁷ Poglavlje VI Odredbe o harmonizaciji sudske prakse, Zakonik o krivičnom postupku

⁵⁸ <https://blr.flaw.uniba.sk/index.php/BLR/article/view/227/195>;

⁵⁹ Odeljak 1, članovi 471–477 Zakonika o krivičnom postupku

⁶⁰ Čl. 472 Zakonik o krivičnom postupku

⁶¹ Čl. 473 Zakonik o krivičnom postupku

■ Državni tužilac tužilaštva koje funkcioniše pri Visokom sudu revizije i pravde i sudija ili tužilac koje isti imenuje, sudija kog imenuju upravni odbor Visokog suda revizije i pravde ili upravni odbori Apelacionih sudova i Ombudsman Rumunije ili njihov predstavnik izlaze pred sudsko veće radi iznošenja predmeta žalbe u interesu zakona.

■ Žalba u interesu zakona rešava se najkasnije 3 meseca od dana podnošenja zahteva sudu. Rešenje treba da usvoji najmanje dve trećine broja sudija koji čine veće. Uzdržanost nije dozvoljena.

■ Odluka o žalbi u interesu zakona donosi se samo u interesu zakona i ne utiče ni na preispitane sudske presude, niti na položaj stranaka u tom sudskom postupku. Razlozi za tu odluku objavljuju se najkasnije 30 dana od donošenja odluke, koja se objavljuje najkasnije 15 dana od njenog sastavljanja, u Službenom listu Rumunije. Rešavanje pravnih pitanja je obavezujuće za sudove od dana objavljivanja odluke u Službenom listu Rumunije, I deo⁶².

■ Dejstvo odluke prestaje kada se ukine, utvrdi neustavnom ili izmeni i dopuni zakonska odredba koja je prouzrokovala rešeno pravno pitanje, osim u slučaju kada se ista nalazi u novoj propisu⁶³.

Upućivanje zahteva Visokom sudu revizije i pravde na preliminarno odlučivanje u rešavanju pravnih pitanja

■ Upućivanje zahteva se odnosi na pravno pitanje čije je razjašnjenje najvažnije za rešavanje merituma predmeta i o kome Viši sud revizije i pravde nije doneo nijednu prethodnu odluku i koje nije predmet nerešene žalbe u interesu zakona. U tom slučaju nadležni sud može podneti zahtev Visokom sudu revizije i pravde za donošenje presude u predmetu koji mu je u principu upućen⁶⁴.

■ Odlukom sudskog veća rešavaju se pravna pitanja na način obavezujući za sudove od dana objavljivanja odluke u Službenom listu Rumunije⁶⁵. Dejstvo odluke prestaje kada se ukine, utvrdi neustavnom ili izmeni i dopuni zakonska odredba koja je prouzrokovala rešeno pravno pitanje, osim u slučaju kada se ista postoji u novom propisu⁶⁶.

Radni sastanci i obuke

■ Javno ministarstvo redovno organizuje radne sastanke, konferencije, seminare i poziva tužioce da učestvuju u obukama. Uz podršku i učešće tužilaca sa svih nivoa Tužilaštvo pri Višem kasacionom sudu (POHCCJ) izrađuje vodiče, priručnike, sinteze pravnih pitanja, napomene iz studija, uputstva itd. Ti dokumenti se prosleđuju svim jedinicama tužilaštva i objavljuju se na internet stranici Javnog ministarstva.

Smernice

■ U skladu sa novim *Internim pravilnikom za javna tužilaštva* iz avgusta 2014. godine, uspostavljena je i počela je sa radom nova struktura podređena republičkom javnom tužiocu: Služba za usmeravanje i kontrolu. Njene odgovornosti uključuju centralizaciju, analizu podataka i informacija iz koordinacionih i kontrolnih aktivnosti, utvrđivanje nedostataka, izdavanje preporuka za njihovo otklanjanje⁶⁷. S druge strane, smernice koje izdaje republički javni tužilac nisu baš uobičajeni alat.

Pristup bazama podataka i sudska praksa

■ Svim tužiocima je omogućen pristup komercijalnoj bazi podataka koja je u potpunosti ažurirana u smislu zakonodavstva, sudske prakse, članova zakona itd.

62 ČL. 474 Zakonik o krivičnom postupku

63 ČL. 474¹ Zakonik o krivičnom postupku

64 ČL. 475 Zakonik o krivičnom postupku

65 ČL. 476 Zakonik o krivičnom postupku

66 ČL. 477 Sadržaj i dejstva sudske presude i ČL. 477¹ Dejstva odluke prestaju ili se menjaju, Zakonik o krivičnom postupku

67 Odgovori Rumunije na Upitnik za pripremu Mišljenja br. 11 ZKP „Kvalitet i efikasnost rada tužilaca, uključujući i u pogledu borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma“

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

Organizovanim kriminalom bavi se specijalizovani direktorat Tužilaštva pri Višem kasacionom sudu, **Direktorat za istrage u oblasti organizovanog kriminala i terorizma (DIICOT)**. Osnovan je 2004. godine kao autonomna struktura, posebno pravosudno lice sa sopstvenim budžetom.

Specijalizovani tužilački organ

■ DIICOT predstavlja jedinstvenu strukturu Javnog ministarstva nadležnu i specijalizovanu za borbu protiv i istrage krivičnih dela u oblasti organizovanog kriminala i terorizma, a ima za cilj razbijanje organizovanih, pograničnih i prekograničnih kriminalnih grupa.

■ DIICOT ima sopstveni budžet, a sredstva dobija kako je jasno naznačeno u budžetu Tužilaštva pri Višem kasacionom sudu.

■ DIICOT ima centralnu strukturu u Bukureštu, 15 teritorijalnih službi i 27 teritorijalnih biroa, te pokriva sve okruge. Centralna struktura sastoji se od službi specijalizovanih za istragu glavnih tipova krivičnih dela koja se vrše u oblasti organizovanog kriminala.

Specijalizovani tužioci i stručno osoblje

■ Republički javni tužilac postavlja tužioce koji rade u okviru DIICOT uz odobrenje Vrhovnog saveta sudstva nakon zahtevnog izbornog procesa.

■ DIICOT ima tim specijalista, stručnjaka za obradu i korišćenje informacija iz oblasti kao što su ekonomija, bankarstvo, carina, informacione tehnologije i druge oblasti.

Usmeravanje istrage

■ Krivičnu istragu u predmetima iz nadležnosti DIICOT obavezno vodi tužilac. Pravosudni policajci i agenti sprovode samo radnje krivične istrage po nalogu tužilaca iz DIICOT, pod njihovom pažljivom koordinacijom i direktnom kontrolom. Pravosudne policajce i agente koji svoje aktivnosti obavljaju pod koordinacijom tužilaca iz DIICOT nominalno postavlja Ministarstvo uprave i unutrašnjih poslova.

■ DIICOT funkcioniše u okviru Tužilaštva pri Višem kasacionom sudu, kao specijalizovano telo u borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma.

■ Direktoratom DIICOT upravlja glavni tužilac kome pomažu dva zamenika glavnog tužioca. U okviru centralne strukture uspostavljene su službe, kancelarije i odeljenja kojima upravljaju glavni tužioci. Naredbom glavnog tužioca Direktorata DIICOT, na teritorijalnom području tužilaštava pri apelacionim sudovima osnivaju se teritorijalne službe i njima upravljaju glavni tužioci.

■ Nadležnost Službe za borbu protiv organizovanog kriminala obuhvata čitav spektar krivičnih dela iz oblasti trgovine ljudima i krijumčarenja migranata, falsifikovanja, uključujući i falsifikovanje novca, kao i krivična dela počinjena primenom različitih oblika nasilja ili sa ciljem da se olakša izvršenje takvih krivičnih dela u kojima se primenjuje nasilje.

■ Tužioci u toj službi zaduženi su za istragu predmeta koji su im dodeljeni, u okviru krivičnih istraga direktno koordinišu i kontrolišu aktivnosti policijskih i tehničkih službenika zaduženih da rade na krivičnim istragama u određenim predmetima, podnose zahteve sudovima za izdavanje naloga i ostalih pravnih naredbi i pred sudom iznose predmete po optužbama u njihovoj nadležnosti; takođe rukovode, nadgledaju i kontrolišu tehničke aktivnosti u krivičnim istragama koje sprovode stručnjaci za ekonomske, finansijske, bankarske, carinske, sajber i druge oblike istraga, koji su imenovani za rad sa Odeljenjem za istragu krivičnih dela u oblasti organizovanog kriminala i terorizma.

Multidisciplinarni rad u timovima

■ Kompletan spektar krivičnih istraga i krivičnog gonjenja koji obavljaju tužioci sa Službom veoma je složen i zahteva multidisciplinarni pristup, jer je usmeren na identifikaciju i praćenje cele kriminalne grupe kako bi se razbili delovi mreže, bez obzira na to da li su domaći ili imaju međunarodne veze. Jedan od ključnih ciljeva rada na krivičnim istragama kojim se bave tužioci Službe za sprečavanje i suzbijanje organizovanog kriminala jeste identifikacija, lociranje i procena finansijske i druge imovine i dragocenosti koje su članovi kriminalnih grupa stekli na nezakonit način. Dokazi o nezakonitom poreklu takve imovine moraju se izvesti u krivičnom predmetu kako bi se obezbedilo eventualno oduzimanje te imovine od strane suda.

■ Služba za borbu protiv privrednog i finansijskog kriminala koja radi u okviru DIICOT ima ovlašćenja da sprovodi krivične istrage niza prekršaja koji se odnose na naplatu budžetskih prihoda; imovinu fizičkih/pravnih lica, koja utiče na poverenje investitora ili potencijalnih investitora u normalno funkcionisanje tržišta kapitala, komercijalne odnose između subjekata na otvorenom tržištu, društvene odnose koji se razvijaju iz jedinstvene nediskriminatorne primene carinskih propisa Rumunije itd.

■ Takođe se osnivaju i radne grupe čiji je zadatak da prate najvažnija pitanja povezana sa radom tužilaca ili nacrtima predloga koji se odnose na aspekte njihovog interesovanja.

Nedeljni interni sastanci

■ U okviru DIICOT organizuju se i nedeljni sastanci svih tužilaca u Direktoratu na kojima se diskutuje o presudama i aktivnim predmetima, kao i mogućnostima i rešenjima za postupanje u njima. Navodi se da taj neformalni mehanizam značajno utiče na harmonizaciju prakse.

Širenje informacija

■ Postoji delotvoran mehanizam širenja informacija kroz koji se svim sudijama i tužiocima šalju obaveštenja o novim predmetima, presudama ili žalbama u interesu zakona. Ona se nalaze i u pravnim bazama podataka i pominju se i u Zakonicima.

Obuka

■ Nacionalni institut sudstva zadužen je za inicijalnu i kontinuiranu obuku i svakog meseca organizuje seminare o ujednačavanju prakse.

Analiza

Rumunija ima interesantne prakse, posebno u oblasti ujednačavanja sudske prakse, sa dva pravna mehanizma preliminarne i ex post žalbi po pravnim pitanjima. Ta rešenja se prilično često koriste i izgleda da imaju važan uticaj na ujednačavanje sudske prakse.

■ Harmonizacija tužilačke prakse obezbeđuje se kroz radne sastanke i obuke, objavljivanje smernica od strane specijalizovanog odeljenja republičkog javnog tužilaštva i pristup informacijama o najnovijim predmetima.

■ Što se tiče prakse u oblasti organizovanog kriminala, u okviru DIICOT postoji specijalizovano odeljenje nadležno za čitavu zemlju, i Uprava DNA koja se bavi korupcijom. Ta specijalizovana tela u kojima rade specijalizovani tužioci i dodatno stručno osoblje, funkcionišu na multidisciplinarni način i kroz zajedničke timove. Harmonizacija prakse postiže se tako što tužioci DIICOT usmeravaju istrage. Što se tiče mekih praksi, dostupni su interni nedeljni sastanci, dobri kanali za širenje informacija, pristup podacima i obukama.

Organizacija tužilačkog sistema

Javno tužilaštvo Republike Bugarske predstavlja pravno lice sa sedištem u Sofiji koje se finansira iz državnog budžeta. Javno tužilaštvo u Bugarskoj sastoji se od republičkog javnog tužioca, Vrhovnog kasacionog tužilaštva, Vrhovnog upravnog tužilaštva, Nacionalne istražne službe, apelacionih tužilaštava, Vojnog apelacionog tužilaštva, oblasnih tužilaštava, oblasnih vojnih tužilaštava i okružnih tužilaštava. Trenutno postoji 5 apelacionih tužilaštava, 29 okružnih tužilaštava, 36 regionalnih tužilaštava.

■ U okviru strukture oblasnih tužilaštava postoje oblasna istražna odeljenja. Oblasna tužilaštva imaju upravna odeljenja čiji tužioci učestvuju u postupcima koji se odnose na upravne predmete.

■ Javno tužilaštvo predstavlja jedinstvenu i centralizovanu strukturu. Svi tužioci i istražitelji podređeni su republičkom javnom tužiocu. Svaki tužilac odgovara datom nadređenom tužiocu, a svi tužioci i istražitelji podređeni su administrativnom rukovodiocu datog tužilaštva. Vojni tužioci i istražitelji nezavisni su od vojnih nadležnih organa u vršenju svojih dužnosti.

■ Republičkog javnog tužioca postavlja (i razrešava) predsednik Republike Bugarske, na predlog [Vrhovnog saveta sudstva](#) na period od sedam godina i ne postoji mogućnost drugog mandata.

■ Republički javni tužilac rukovodi tužilaštvom i izdaje uputstva i smernice o radu javnog tužilaštva; zajedno sa rukovodiocima ministarstava i državnim institucijama osniva specijalizovane međuresorne jedinice za pomoć u istragama pod proceduralnim rukovodstvom tužioca koji je u tu svrhu imenovan. Republički javni tužilac može da upućuje predmete Ustavnom sudu.

■ Tužioci vode istrage. Svi činovi i postupci tužilaštva podležu žalbi pred nadređenim tužilaštvom, osim ako nisu predmet sudskog preispitivanja. Nadređeni tužilac može obavljati sve radnje koje spadaju u nadležnost podređenih tužilaca i može suspendovati ili pismeno opozvati njihove odluke u slučajevima utvrđenim zakonom.

■ U vršenju svojih dužnosti, tužioci su nezavisni i postupaju u skladu sa zakonima. Svoje odluke zasnivaju na zakonima i prikupljenim dokazima u svakom predmetu i rukovodeći se svojom savešću i unutrašnjim uverenjem.

■ Istražni organi uključuju Nacionalnu istražnu službu (NSIS), oblasna istražna odeljenja u oblasnim tužilaštvima. U svakom okružnom tužilaštvu postoji i istražna služba. Prema Zakonu o pravosuđu, tužioci i istražitelji (iz istražnih službi u okviru tužilaštava) imaju status pravosudnih službenika (sudija i tužilaca).

■ Nacionalnom istražnom službom rukovodi republički javni tužilac, bilo direktno ili preko direktora Službe. Direktor Nacionalne istražne službe odgovoran je za administrativno i organizaciono rukovođenje istražiteljima i osobljem i pruža metodološke smernice istražiteljima iz oblasnih istražnih službi oblasnih tužilaštava.

■ U oblasnim istražnim odeljenjima u oblasnim tužilaštvima rade istražitelji. Ti istražitelji preduzimaju istrage u okviru predmeta koji su im dodeljeni i postupaju pod upravom i nadzorom javnog tužioca.

■ Nalozi koje istražitelji izdaju tokom istrage obavezujući su za sva državna tela, pravna lica i građane.

⁶⁸ Informacije u ovom odeljku dobijene su sa nacionalne stranice e-pravosuđa, internet stranice [Javnog tužilaštva Republike Bugarske](#), odgovora na upitnik na: <https://rm.coe.int/consultative-council-of-european-prosecutors-ccpe-/16807224d7>, informacija iz Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku Bugarske dostupnih na: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/1589654529> i <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135512224> i razgovora sa gospođom Galinom Andrejevom, zamenicom okružnog tužioca, Tužilaštvo, Plovdiv.

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

■ Za harmonizaciju tužilačke prakse u Bugarskoj utvrđeni su sledeći mehanizmi:

Uputstva i smernice

■ Čini se da su uputstva i smernice često korišćeni mehanizmi za harmonizaciju tužilačke prakse. Obavezujuća uputstva u okviru hijerarhije obuhvataju pojedinačne predmete, ali postoje opšte smernice koje izdaje republički javni tužilac. One se odnose na pitanja opšte prirode i nisu obavezne. Ne mogu se odnositi na konkretan predmet.

■ Interesantno je kako se ona generišu odozdo prema gore koristeći informacije prikupljene u Godišnjem izveštaju i nadovezujući se na prepoznate potrebe ili neslaganja u praksi.

Mogućnost da tužioci zatraže smernice od republičkog javnog tužioca

■ U otvorenim predmetima, kada tužioci primete različite prakse i nisu sigurni kako najbolje da postupaju, imaju mogućnost, nakon što se iscrpe opcije u okviru hijerarhije, da zatraže smernice od tužioca kasacionog suda. Primer zatraženih smernica odnosi se na kompetencije tužilaca.

Interpretativne odluke Vrhovnog kasacionog suda

■ U slučaju različite sudske prakse u Bugarskoj postoji mogućnost da se zatraži interpretativna odluka. To se utvrđuje na sastanku krivičnog veća vrhovnog kasacionog suda. To je predviđeno Zakonom o pravosuđu. Taj pravni lek se koristi i obično postoji 5-6 predmeta godišnje.

Metodološke smernice Nacionalne istražne službe

■ Nacionalna istražna služba često objavljuje metodološke smernice za različite vrste krivičnih dela kako bi pomogla tužiocima u radu i harmonizovala praksu. One se objavljuju na intranetu i dostupne su svim tužiocima, ali nisu obavezne.

Godišnji izveštaj o primeni zakona

■ Godišnji izveštaj o primeni zakona predstavlja interesantnu praksu u Bugarskoj koja utiče na harmonizaciju tužilačke prakse.

■ Svake godine najkasnije 30. aprila republički javni tužilac podnosi Vrhovnom savetu sudstva izveštaj o primeni zakona i aktivnostima tužilaštva i istražnih organa. Izveštaj usvaja SIC i prezentuje se Parlamentu⁶⁹.

■ Godišnji izveštaj obuhvata analizu različitih aktivnosti PO, evaluacione mere, predloge i strateške prioritete. To utiče na fokus rada u narednom periodu.

■ Na primer: Nakon davanja prioriteta organizovanom kriminalu i korupciji, apelacioni tužioci i rukovodilac specijalizovanog apelacionog tužilaštva dostavljaju republičkom javnom tužiocu sažete informacije o istragama relevantnog okruženja. U tim izveštajima vrši se slična analiza rada tužilaca i predstavljaju se nalazi u pogledu identifikovanih problema i mogućih rešenja.

■ Vrhovno kasaciono tužilaštvo analizira i sažima praksu sudova i tužilaštava, priprema i izrađuje metodološke smernice i uputstva. Nakon što ih odobri republički javni tužilac, šalju se svim tužiocima.

Obuka

■ Na osnovu potreba službe, Tužilaštvo svake godine izrađuje interni program obuke, koji se sprovodi uz obuku koju nudi Nacionalni institut za pravosuđe.

⁶⁹ [European e-Justice Portal - Types of legal professions \(europa.eu\)](https://e-justice.europa.eu)

■ Nacionalni institut za pravosuđe i Vrhovno tužilaštvo pri Kasacionom sudu takođe nude obuke na nacionalnom nivou. Tužioci pohađaju i međunarodne obuke koje organizuju EJTN ili druge mreže i institucije. Te obuke su teorijske, ali omogućavaju diskusije i interakcije između učesnika i smatraju se veoma delotvornim. Takođe se organizuju i interaktivne obuke i diskusije na lokalnom nivou.

Umrežavanje

■ Tužioci nemaju zvaničan forum za interakciju, ali je neformalno umrežavanje moguće kroz obuke i službene kanale. Sve to je korisno za razgovore o praksama, prepoznavanje nedostataka i harmonizaciju potencijalnih rešenja.

IT sistemi

■ Kada je reč o IT sistemima, postoji centralizovani sistem kroz koji svaki tužilac može da proveriti nerešene/otvorene predmete. Na taj način oni mogu da vide ko vodi predmet i da kontaktiraju kolege, kao i da utvrde potencijalne veze između predmeta.

Pristup sudskoj praksi

■ Dostupnost sudske prakse kroz platforme na internetu važan je radni alat za tužioce. Svim tužiocima omogućen je službeni pristup.

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

■ Zmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku iz 2011. godine osnovano je Specijalizovano tužilaštvo, zaduženo za predmete o krivičnim delima koje su počinile organizovane kriminalne grupe i konkretnim krivičnim delima povezanim sa tim grupama. Sa novim izmenama i dopunama istog zakonika iz 2015. godine, Specijalnom tužilaštvu dodeljeno je da se bavi svim predmetima u vezi sa terorizmom i finansiranjem terorizma.

■ Od 2012. godine do 27.07.2022. svi predmeti u pogledu organizovanog kriminala i većina predmeta u pogledu korupcije upućivana je Specijalizovanom tužilaštvu (SPO) u Sofiji. SPO je sprovodila istrage u oblasti organizovanog kriminala, terorizma, visokoprofilnih predmeta korupcije i povezanih krivičnih dela i bila je uključena u organizovanje ZIT da istragu tih krivičnih dela. Istrage su sprovodili istražitelji u istražnom odeljenju Specijalizovanog tužilaštva.

■ Dodatne odredbe Kaznenog zakonika u pogledu terorizma usvojene su 2015. godine, uključujući kriminalizaciju prelaska granice u cilju učešća u izvršenju terorističkog čina.

■ Parlament Bugarske je 14. aprila 2022. usvojio Zakon o izmeni i dopuni Zakona o pravosuđu kojim je ukinuto Specijalizovano tužilaštvo (SPO) i ono je prestalo sa radom 27. jula 2022. Kompetencije SPO prenete su na obična okružna i regionalna tužilaštva u Sofiji i drugim regionalnim kancelarijama.

■ Sada se svi predmeti u pogledu organizovanog kriminala i većina predmeta u pogledu korupcije upućuje okružnim tužilaštvima. Specijalizovani timovi u okviru okružnih tužilaštava bave se najkomplikovanijim predmetima, uključujući organizovani kriminal i korupciju.

■ Komisija za borbu protiv korupcije predstavlja specijalizovani organ koji se bavi problemom korupcije. Tužioci sarađuju sa njima kada su u pitanju krivična dela koja se odnose na korupciju. Takođe postoji i obaveza o međusobnom obaveštavanju o postojećim ili novim predmetima koji se odnose na korupciju. Komisija može da izda i smernice za specifična krivična dela i u obavezi je da izda smernice u određenim slučajevima, recimo u pogledu interakcije sa finansijsko-obaveštajnim poslovima.

■ Republički javni tužilac takođe sastavlja „katalog korupcije“, interni dokument ili spisak sa informacijama o krivičnim delima koje treba pratiti. On se šalje svim tužiocima i stoji im na raspolaganju.

Analiza

■ Harmonizacija tužilačke prakse u Bugarskoj postiže se kroz mogućnost izdavanja uputstava i smernica kroz hijerarhiju tužilaštva, mogućnost da tužioci zatraže smernice od republičkog javnog tužilaštva, metodološke smernice od Nacionalne istražne službe i meke alate poput godišnjeg izveštaja o primeni zakona kroz koji se mogu utvrditi informacije o različitoj praksi ili problemima, obuke, neformalno umrežavanje i pristup IT sistemima i sudskoj praksi.

■ Ujednačavanje sudske prakse postiže se kroz interpretativne odluke Vrhovnog kasacionog suda.

■ Što se tiče korupcije i organizovanog kriminala, krajem 2022. godine ukinute su do tada postojeće specijalizovane strukture i sada su nadležne specijalizovane jedinice koje funkcionišu u okviru regionalnih i okružnih tužilaštava. Pošto se radi o nedavnoj reformi, njenu delotvornost nije lako proceniti.

Organizacija tužilačkog sistema

Javno tužilaštvo (*Ministerio Fiscal*) predstavlja ustavno važno telo i posebno pravno lice koje ima funkcionalnu autonomiju u okviru pravosuđa. Svoje funkcije vrši kroz sopstvene strukture, u skladu sa principima jedinstva delovanja i hijerarhijske podređenosti, i u svim slučajevima podleže principima zakonitosti i nepristrasnosti.

■ Član 124 Ustava Španije iz 1978. godine navodi da Javno tužilaštvo „ne dovodeći u pitanje funkcije poverene drugim organima, ima zadatak da unapređuje dejstvo pravde u odbrani vladavine prava, prava građana i javnog interesa zaštićenog zakonom, bilo *ex officio* ili na zahtev zainteresovanih strana, kao i da štiti nezavisnost sudova i obezbedi zadovoljenje društvenog interesa pred njima“. Neke od njegovih funkcija jesu da:

- ▶ osigura da se pravosudna funkcija obavlja efikasno u skladu sa zakonima i u predviđenim rokovima kroz neophodne radnje, žalbene postupke i druge mere;
- ▶ postupa u krivičnom postupku tako što obezbeđuje da pravosudni organ preduzima odgovarajuće mere predostrožnosti i sprovodi istrage u cilju utvrđivanja činjenica;
- ▶ postupa u građanskim postupcima određenim zakonom koji utiču na javni interes ili interese maloletnika, osoba sa invaliditetom ili marginalizovanih društvenih grupa, dok se ne obezbede normalni mehanizmi zastupanja;
- ▶ obavlja funkcije koje su mu dodeljene relevantnim zakonodavstvom u slučajevima koji se tiču krivične odgovornosti maloletnika, kako bi se postupalo u najboljem interesu maloletnika.

■ Postoji jedinstveno Tužilaštvo za čitavu zemlju⁷¹. Javni tužioci su državni službenici koji se biraju na osnovu konkursa i ispita i oni potpadaju pod državno tužilaštvo najvišeg ranga i odgovarajuća javna tužilaštva autonomnih zajednica. Teritorijalna organizacija tužilaštva obuhvata⁷²:

- ▶ Državni tužilac
- ▶ Savet tužilaštva
- ▶ Odbor viših tužilaca
- ▶ Odbor glavnih regionalnih tužilaca
- ▶ Tužilaštvo pri Vrhovnom sudu
- ▶ Tužilaštvo pri Ustavnom sudu
- ▶ Tužilaštvo pri Nacionalnom sudu
- ▶ Specijalna tužilaštva
- ▶ Tužilaštvo pri Revizorskom sudu,
- ▶ Tužilaštvo oružanih snaga
- ▶ Regionalna tužilaštva.
- ▶ Pokrajinska tužilaštva
- ▶ Oblasna tužilaštva.

■ Državni tužilac vodi tužilaštvo i ima ovlašćenja za zastupanje na nivou cele zemlje. Odgovoran je za izdavanje naloga ili uputstava za tužilaštvo, njegovo interno funkcionisanje, opšte upravljanje i nadzor. Glavni regionalni tužioci postupaju u svojim autonomnim zajednicama u kojima zastupaju tužilaštvo.

■ Glavni pokrajinski tužioci hijerarhijski su podređeni glavnim regionalnim tužiocima i formiraju deo Regionalnog odbora glavnih tužilaca. Glavni oblasni tužioci biće hijerarhijski podređeni glavnim pokrajinskim tužiocima.

■ U svakoj aktivnosti koju jedan tužilac obavlja, njegov nadređeni može, uz obrazloženo rešenje, lično preuzeti predmet ili imenovati drugog tužioca. Nesuglasice rešava njihov hijerarhijski pretpostavljeni. Obaveštenje o takvim promenama mora biti uručeno Savetu tužilaštva koji može da izrazi svoje mišljenje⁷³.

⁷⁰ Ovaj odeljak oslanja se na informacije iz https://e-justice.europa.eu/29/EN/types_of_legal_professions?SPAIN&member=1, Home - Fiscal.es, Osnovnog statuta tužilaštva dostupnog na: <https://www.fiscal.es/documents/20142/147455/Spanish+Law+on+Prosecutors.pdf/d9362d59-1d2f-9659-349b-a4fe61ef5b7c?version=1.1>

⁷¹ Član 22 Osnovnog statuta tužilaštva

⁷² Član 12 Osnovnog statuta tužilaštva

⁷³ Član 23 Osnovnog statuta tužilaštva

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

■ U Španiji su identifikovani sledeći mehanizmi koji utiču na harmonizaciju tužilačke prakse.

Izdavanje opštih ili posebnih naloga i smernica

■ Državni tužilac može podređenima da izdaje opšte ili posebne naloge i uputstva koja se odnose na rad i vršenje njihovih dužnosti. Kada se ta uputstva tiču pitanja koja direktno utiču na bilo kog člana vlade, državni tužilac se prvo mora konsultovati sa Odborom viših tužilaca. Zaposleni u tužilaštvu izveštavaju državnog tužioca o važnim stvarima relevantnim za njihov rad. Nalozi, uputstva i saopštenja se prenose kroz hijerarhiju, osim kada su zbog hitnosti neophodni direktniji aranžmani⁷⁴. Tužioci koji dobiju nalog ili uputstvo u vezi sa obavljanjem svojih dužnosti u vezi sa određenim pitanjima moraju ih se pridržavati u svojim pisanim mišljenjima, ali u usmenom postupku imaju slobodu da postupaju kako smatraju da je najbolje u službi pravde.

■ Državni tužilac može da pozove bilo kog člana tužilaštva da direktno primi izveštaj ili izda uputstva u njegovom prisustvu. Državni tužilac može da zaduži bilo kog člana tužilaštva da vodi konkretan predmet u bilo kom od sudova u kojima je tužilaštvo zakonom ovlašćeno da interveniše, nakon konsultacija sa Savetom tužilaštva⁷⁵.

■ Tužioci koji prime nalog ili uputstvo koje smatraju nezakonitim ili neprikladnim obavestiće svog glavnog tužioca u potkrepljenom izveštaju. Kada je nalog ili uputstvo izdao državni tužilac koji smatra da su razlozi nezadovoljavajući, on/ona će pitanje dostaviti Tužilačkom odboru i na osnovu njegove odluke ponovo razmotriti ili potvrditi prvobitni nalog. Ako je nalog izdao nadređeni, izveštaj će biti podnet tamo. ako se utvrdi da su navedeni razlozi neprihvatljivi, on/ona će se konsultovati sa odgovarajućim odborom tužilaca i postupiti kao što je prethodno opisano. Ukoliko je nalog izdao državni tužilac, on/ona će postupiti nakon konsultacija sa Odborom viših tužilaca⁷⁶. Ukoliko nadređeni potvrdi njihova uputstva, to će imati formu potkrepljenog kratkog obaveštenja.

Organizacija koordinacionih sastanaka

■ U cilju standardizacije kriterijuma, proučavanja pitanja od posebnog značaja ili složenosti ili utvrđivanja stavova o pitanjima vezanim za struku, tužilaštva održavaju periodične sastanke svih članova.⁷⁷

■ Odluke na tim sastancima donose se većinom glasova i dobijaju status stava. Mišljenje državnog tužioca će prevladati, ali ukoliko je u suprotnosti sa većinskim mišljenjem, državni tužilac oba mora podneti svom hijerarhijskom nadređenom. Mišljenje državnog tužioca će važiti do izdavanja odluke hijerarhijski nadređenog.

■ Slični sastanci se održavaju na nivou Vrhovnog suda na sastancima jedinica i organizacionih podjedinica. Sastanci Odbora viših tužilaca sazivaju se radi izveštavanja o statistici jedinica i rešavanja pitanja koja mogu uticati na opštu organizaciju tužilaštva.

■ Glavni pokrajinski tužioci mogu da sazivaju koordinacione sastanke kako bi rešavali pitanja koja se odnose na upravljanje i koordinaciju u okviru tužilaštva. Radi održavanja jedinstvenih kriterijuma ili utvrđivanja stavova o temama koje se odnose na njihove dužnosti, glavni regionalni tužioci mogu sazivati sednice Regionalnog odbora tužilaca čiji članovi su svi glavni pokrajinski tužioci u autonomnoj zajednici.

■ Odbor tužilaca može održavati redovne ili specijalne sastanke. Redovni sastanci održavaju se barem jednom u šest meseci. Specijalni sastanci se sazivaju radi razmatranja pitanja koja su hitna ili previše složena da bi se razmatrala na redovnom sastanku Odbora.

⁷⁴ Član 25 Osnovnog statuta tužilaštva

⁷⁵ Član 26 Osnovnog statuta tužilaštva

⁷⁶ Član 27 Osnovnog statuta tužilaštva

⁷⁷ Član 24 Osnovnog statuta tužilaštva

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

■ U Španiji postoji određeni broj specijalnih tužilaštava, uključujući Tužilaštvo za borbu protiv droga i Tužilaštvo za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala⁷⁸.

Specijalizovane kancelarije

■ Tužilaštvo za borbu protiv korupcije istražuje i sasluša predmete privrednih ili drugih krivičnih dela koje su počinili javni funkcioneri u vršenju dužnosti u vezi sa pojavom korupcije. Takođe preuzima istragu privrednih krivičnih dela koja su počinile organizovane grupe, osim ako ne potpadaju pod posebnu nadležnost Kancelarije za borbu protiv droga ili Tužilaštva Višeg nacionalnog suda.

■ Specijalno tužilaštvo za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala sprovodi istrage i direktno učestvuje u krivičnom postupku, kada državni tužilac smatra da su događaji o kojima je reč od posebnog značaja, u pogledu:

- ▶ a) Poreske prevare i prevare u socijalnom osiguranju, krijumčarenje;
- ▶ b) Sprečavanje zadovoljenja pravde;
- ▶ c) Zloupotreba ili neopravdana upotreba insajderskih informacija.
- ▶ d) Pronevera javnih sredstava.
- ▶ e) Prevara i iznuda.
- ▶ f) Trgovanje uticajem.
- ▶ g) Mito.
- ▶ h) Pregovaranje zabranjeno državnim zvaničnicima.
- ▶ i) Obmana.
- ▶ j) Stečaj koji uključuje krivični nemar ili nesavestan postupak.
- ▶ k) Promena cena na javnim tenderima i aukcijama.
- ▶ l) Prekršaji protiv intelektualne ili industrijske svojine, tržišta ili potrošača.
- ▶ m) Korporativni prestupi.
- ▶ n) Pranje novca i ponašanje koje uključuje trgovinu ukradenom robom, osim kada se radi o ilegalnoj trgovini drogom ili terorizmu, u kom slučaju postupak moraju voditi druga specijalna tužilaštva.
- ▶ o) Korupcija u međunarodnim trgovinskim transakcijama.
- ▶ p) Korupcija u privatnom sektoru.
- ▶ q) Prekršaji u vezi sa prethodnim.
- ▶ r) Istraga svih oblika legalnog poslovanja, transakcija ili kretanja robe, hartija od vrednosti ili kapitala, finansijskih tokova ili imovine za koje se čini da su povezani sa aktivnostima koje sprovode organizovani kriminalni lanci ili su finansirani zaradom od kriminalnih aktivnosti, kao i krivičnih dela koja su povezana sa takvim aktivnostima ili ih određuju. Međutim, kada takvi poslovi ili transakcije uključuju ilegalnu trgovinu drogom ili terorizam, odgovarajuće postupke moraju voditi tužilaštva za borbu protiv ilegalne trgovine drogom ili Nacionalni sud, po potrebi.

⁷⁸ <https://www.fiscal.es/fiscal%C3%ADas-especiales>

Specijalizovani tužioci

Specijalizovano tužilaštvo za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2022. godine sastojalo se od glavnog tužioca, zamenika glavnog tužioca i 19 tužilaca. Još 8 tužilaca je bilo upućeno tamo na rad. Broj zaposlenih u Tužilaštvu je povećan Kraljevskim dekretom 255/2019. Osoblje se trenutno sastoji od jednog glavnog tužioca, jednog zamenika glavnog tužioca i 27 tužilaca.

Jedinice za podršku

Jedna od jedinstvenih karakteristika Tužilaštva za borbu protiv korupcije, i verovatno ona koja mu omogućava najveći istražni kapacitet, jeste postojanje jedinica za podršku – Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) i Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) – i pratećih policijskih jedinica – Nacionalne policije i Civilne garde.

Jedinica za podršku Estatal de Administración Tributaria (AEAT) pruža savete u oblastima finansija, računovodstva i poreza i uopšteno u oblasti privrede. Trenutno u njoj radi dvanaest osoba koje pripadaju državnoj Poreskoj upravi.

IT alati

Što se tiče materijala i IT resursa, u novembru 2020. godine pokrenut je projekat digitalnog pravosuđa FORTUNY. Time je omogućena tehnološka modernizacija Javnog tužilaštva. Julia 2021. godine registracioni alat GEISER (Integrirano upravljanje registracionim službama) instaliran je u registru Javnog tužilaštva. Aplikacija radi na osnovu toga što se dokumentacija prima i prenosi u digitalnom formatu, čime se omogućava razmena evidencije u elektronskoj formi sa drugim organima na bezbedan način⁷⁹. Tako se smanjuje papirologija i povećava efikasnost. Taj alat nije povezan sa proceduralnom komunikacijom koja se odvija između Javnog tužilaštva i pravosudnih organa.

Analiza

Harmonizacija tužilačke prakse u Španiji se postiže izdavanjem opštih ili posebnih naloga i uputstava u okviru hijerarhije i od strane državnog tužioca i kroz posebne odredbe za koordinacione sastanke između različitih grupa ili podgrupa tužilaca kako bi se rešila određena pitanja.

Kada je reč o korupciji i organizovanom kriminalu, funkcionišu specijalizovani organi gonjenja u kojima rade specijalizovani tužioci i koji imaju pristup specijalizovanim stručnjacima i jedinicama za podršku i IT alatima.

⁷⁹ Memoria 2022, <https://www.fiscal.es/documents/20142/183863/Memoria+2022+-+Fiscal%C3%ADa+contra+la+Corrupci%C3%B3n+y+la+Criminalidad+Organizada.pdf/2cf70ddd-4dfe-a29f-f64a-ee1c375bc552?t=1663584122022>

FRANCUSKA

Organizacija tužilačkog sistema

U francuskom pravosudnom sistemu, javno tužilaštvo jeste organ koji procesuirá krivična dela i zastupa interese društva pred svim sudovima. Postoje tri principa kojima se rukovodi opšta organizacija javnog tužilaštva:

- ▶ podređenost lancu komandovanja: Javni tužioci su pod nadzorom i kontrolom svojih nadređenih i pod nadležnošću ministra pravde.
- ▶ nevidljivost tužilaštva: Javni tužioci postupaju u ime tužilaštva u celini. Zbog toga članovi javnog tužilaštva mogu menjati jedni druge u svakom trenutku.
- ▶ neosporni legitimitet javnih tužilaca: Legitimitet javnog tužioca se ne može osporiti jer brani interese društva u celini i sprovodi politiku koju definiše vlada

■ Tužilac vrši javnu akciju tako što procesuirá, interveniše u toku suđenja kao glavna strana i aktivan je i u fazi istrage i u fazi suđenja. Tužioci koji se bave praksom postupaju u interesu društva, koje i zastupaju tražeći da se zakoni primenjuju.

■ Ministar pravde u Francuskoj vodi krivičnopravnu politiku koju utvrđuje vlada⁸⁰. Tužilački sistem (u praksi, „na parketu“) predstavlja hijerarhijsku piramidu pod nadležnošću ministra pravde. Ministar se stara za doslednu primenu ove politike u celoj zemlji i u tom cilju može da daje opšta uputstva službenicima Državnog pravobranilaštva u vezi sa krivičnopravnom politikom.

■ Postoji tužilaštvo u svakom regionalnom sudu (*tribunal de grande instance*), kojim rukovodi *procureur de la République*. Republički tužilac (*procureur*) rukovodi tužilaštvom, raspoređuje zadatke i odeljenja zamenicima republičkog tužioca (*procureurs adjoints*), nižim tužiocima (*vice-procureurs*) i pomoćnim tužiocima (*substituts*). Tužilac koji vodi to tužilaštvo radi pod nadzorom i rukovodstvom glavnog tužioca (*procureur général*).

■ Javni tužioci su zastupljeni na nivou svih krivičnih sudova⁸¹ i mogu da podnose pisane podneske u skladu sa uputstvima koja im se daju. Oni takođe mogu da daju svaku usmenu opservaciju koju smatraju prikladnom za dobro pravde⁸².

■ Tužilaštvo se smatra nedeljivom jedinicom: pomoćniku nisu potrebna ovlašćenja nadređenog da bi delovao, a sva njegova dela obavezuju Državno pravobranilaštvo u celini.

■ Funkcije tužilaštva odnose se na sprovođenje krivičnog zakona. Ono usmerava istrage i preduzima sve neophodne korake za krivično gonjenje krivičnih dela ili se stara da se preduzmu koraci u tom pogledu. Ima diskreciono pravo da odluči koje radnje treba preduzeti u krivičnim predmetima (npr. pokretanje preliminarne pravosudne istrage, izvršenje radnje u pogledu suđenja na sudu ili obustavljanje postupka. Pojavljuje se na sudskom ročištu i može predstaviti usmene podneske. Državno pravobranilaštvo takođe se stara za izvršenje kazni. Državno pravobranilaštvo takođe je zaduženo za zaštitu maloletnika u riziku i ima određene građanske, administrativne i komercijalne funkcije.

■ Tužilaštvo u okviru kasacionog suda (*parquet général*) razlikuje se od ostalih javnih tužilaštava po tome da nije hijerarhijsko i da se ne bavi krivičnim gonjenjem. Tužilaštvo pri Kasacionom sudu ima posebnu ulogu da „izdaje mišljenja u interesu zakona i opšteg dobra. Ono obaveštava Sud o obimu odluke koju treba doneti“⁸³. U tom smislu, javni tužilac postupa kao branilac zakona i postupa kao veza između Suda i civilnog društva.

■ Javni tužilac i opšti pravobranilioci u kasacionom sudu nezavisni su od ministra pravde, a opšti pravobranilioci nisu potčinjeni javnom tužiocu, koji im ne može davati uputstva.

■ Konačno, javni tužilac učestvuje u upravljanju pravosuđem i njegovom disciplinom. Član je upravnog odbora Ecole nationale de la magistrature, a od 2008. godine predsedava većem Conseil supérieur de la magistrature zaduženim za tužioce.

⁸⁰ Član 30 Zakonika o krivičnom postupku

⁸¹ (Član 32)

⁸² (Član 33)

⁸³ Član L432-1 Zakonika o organizaciji pravosuđa

■ Glavna uloga tužilaštva je da garantuje doslednost u tumačenju zakona i da obezbedi njegovu usklađenost sa javnim interesom i javnim poretkom, u skladu sa namerom zakona. On takođe mora da obezbedi jedinstvo sudske prakse u okviru Kasacionog suda kao i u okviru drugih sudova⁸⁴.

Funkcije koje se odnose na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

Cirkularni dopisi i smernice Ministarstva pravde

■ Ministar pravde odgovoran je za vođenje kaznene politike vlade. Njegova je odgovornost da, putem opštih uputstava, precizira glavne smernice kako bi se obezbedila doslednost i delotvornost u celoj zemlji.

■ Kroz cirkularne dopise⁸⁵ ministarstvo pravde određuje prioritete politike u oblasti pravosuđa i daje opšta uputstva. Na primer, cirkularni dopis iz marta 2012. godine (relative aux instructions générales de politique pénale NOR: JUSD1207067C)⁸⁶ pruža opšta uputstva o krivičnoj politici. U njemu se utvrđuju prioriteti krivične kaznene politike koji zahtevaju posebnu pažnju javnih tužilaca.

■ Cirkularni dopisi se izdaju o širokom spektru pitanja, recimo od izvršenja kazni, preko posebnih krivičnih dela do detaljnijih pitanja. Cirkularni dopisi se objavljuju u dodatnom zvaničnom biltenu i bave se opštim temama primene krivičnog prava. Javni tužioci u apelacionim sudovima mogu da prilagode ove smernice i da usklade krivičnu politiku javnih tužilaštava u svojoj nadležnosti.

■ Nakon reforme 2013. godine⁸⁷, zakon izričito zabranjuje ministru pravde da izdaje uputstva državnim tužiocima u pojedinačnim slučajevima. Cilj ove reforme je da zaštiti prava građana od bilo kakvog mešanja izvršne vlasti u vođenje krivičnog postupka.

■ Ministarstvo pravde takođe izdaje praktične vodiče o nizu pitanja koja se odnose na opštu primenu zakona. Recimo, nedavni vodič se fokusirao na nalog za zaštitu. Taj praktični vodič namenjen je svima koji se bave borbom protiv nasilja u porodici. Njegov cilj je podizanje nivoa svesti o sistemu naloga za zaštitu, pružanje rešenja za poteškoće sa kojima se redovno susreće na terenu i podsticanje šire upotrebe tog građanskog sistema. Nedavno ažurirano izdanje objašnjava primenu mobilnog elektronskog uređaja protiv zaplene (napada)⁸⁸. Slični vodiči bave se nizom tema, recimo restorativnom pravdom⁸⁹, nasiljem od strane partnera⁹⁰ i još nekima. Ti vodiči su često rezultat zajedničkog rada nadležnih direktorata Ministarstva pravde i dostupni su na internet stranici Ministarstva pravde.

Uputstva u okviru hijerarhije

■ Javno tužilaštvo sprovodi javnu aktivnosti i traži primenu zakona, uz skladu sa principom nepristrasnosti⁹¹. Procureurs Généraux (apelacioni sud) može da izdaje uputstva svojim podređenima, Procureurs de la République, u vezi sa opštim funkcionisanjem njihovih kancelarija i politikom njihove nadležnosti, ali i odlukama koje treba doneti u određenom slučaju, ako se to smatra neophodnim, na primer da se pokrene postupak ili da se obrati nadležnom sudu.⁹² Javni tužilac ima ovlašćenja nad svim službenicima u kancelarijama iz svoje nadležnosti⁹³ uključujući i agente policije koji su stavljeni pod njihov nadzor⁹⁴. Uputstva su pisana. Procureurs Généraux odgovaraju direktno ministru pravde.

⁸⁴ https://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf

⁸⁵ <http://www.justice.gouv.fr/recherche.html>

⁸⁶ http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1207067C.pdf

⁸⁷ <http://www.justice.gouv.fr/justice-penale-11330/comprendre-la-reforme-du-parquet-28640.html>

⁸⁸ <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/guides-professionnels-10048/guide-pratique-de-lordonnance-de-protection-nouvelle-edition-33138.html>

⁸⁹ <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/guides-professionnels-10048/guide-methodologique-de-la-justice-restaurative-33606.html>

⁹⁰ <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/guides-professionnels-10048/guide-de-laction-publique-sur-les-violences-au-sein-du-couple-11955.html>

⁹¹ Član 31 Zakonika o krivičnom postupku

⁹² Član 36 Zakonika o krivičnom postupku

⁹³ Član 37 Zakonika o krivičnom postupku

⁹⁴ Član 38 Zakonika o krivičnom postupku

■ Javni tužilac u apelacionom sudu⁹⁵ zastupa javno tužilaštvo pred apelacionim sudom. On rukovodi i koordiniše postupanje javnih tužilaca i precizira i po potrebi prilagođava opšta uputstva ministra pravde konkretnom kontekstu nadležnosti i ocenjuje njihovu primenu od strane javnih tužilaca⁹⁶.

■ Republički tužilac⁹⁷ sprovodi krivičnu politiku i vodi i koordiniše pravosudnu komponentu politike sprečavanja kriminala iz svoje nadležnosti, u skladu sa nacionalnim smernicama. U okviru svojih ovlašćenja za rukovođenje pravosudnom policijom, javni tužilac može istražiteljima izdavati opšta ili posebna uputstva. Oni kontrolišu zakonitost upotrebljenih sredstava, srazmernost istražnih radnji s obzirom na prirodu i ozbiljnost činjenica, usmerenost istrage i njen kvalitet.

Mišljenja Procureur General

■ Javni tužilac izdaje mišljenja u interesu zakona i opšteg dobra. On ima posebnu ulogu da „izdaje mišljenja u interesu zakona i opšteg dobra. On obaveštava Sud o obimu odluke koju treba doneti“⁹⁸. Glavni javni tužilac jeste branilac zakona i postupa kao veza između Suda i civilnog društva.

Harmonizacija tužilačke prakse u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom

■ U oblasti korupcije i organizovanog kriminala 2013. godine je osnovano Nacionalno finansijsko tužilaštvo (PNF)⁹⁹. To je bilo podstaknuto „afetom Kahuzek“ u koji je ministar zadužen za budžet umešan i potom osuđen za poresku prevaru i pranje poreza, ali i odgovorom na preporuke Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) u kojima je Francuska pozvana da intenzivira svoje aktivnosti u borbi protiv međunarodne korupcije. Uspostavljanje ove nove strukture deo je opšte javne politike transparentnosti i borbe protiv prevara i nepoštenja.

■ Skoro u isto vreme osnovani su Visoko telo za transparentnost javnog života (HATVP)¹⁰⁰ u cilju praćenja izjava o interesima i imovini izabranih predstavnika i visokih zvaničnika, Centralna kancelarija za borbu protiv korupcije i finansijskih i poreskih prekršaja (OCLCFF), služba za pravosudne istrage specijalizovane za poreske prevare i povrede poštenja i Francuska agencija za borbu protiv korupcije (AFA)¹⁰¹. To je specijalizovano tužilaštvo čije je delovanje usmereno na najsloženije krivične istrage u oblasti privrednog i finansijskog kriminala.

■ Francusko nacionalno finansijsko tužilaštvo (*Parquet National Financier - PNF*)¹⁰² započelo je svoj aktivnosti 1. februara 2014. PNF ima nacionalnu nadležnosti i može se baviti svim zločinima u okviru svoje nadležnosti počinjenim na tlu Francuske i prekomorskih teritorija i departmana. Pod određenim uslovima može se baviti i krivičnim delima počinjenim u inostranstvu. To je autonomno tužilaštvo. Sudije i tužioci koji u njemu službuju specijalizovani su za privredna i finansijska pitanja.

95 Članovi 34 do 38 Zakonika o krivičnom postupku

96 Član 35 Zakonika o krivičnom postupku

97 Članovi 39. do 44-1 Zakonika o krivičnom postupku

98 Član L432-1 Zakonika o organizaciji pravosuđa.

Videti i <https://www.courdecassation.fr/presentation-du-parquet-general-de-la-cour-de-cassation>

99 Zakon br. 2013-1117 od 6. decembra 2013. ([loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013](#))

100 Zakon br. 2013-907 od 11. oktobra 2013. ([loi n°2013-907 du 11 octobre 2013](#)) o poreskim prevarama i ozbiljnim finansijskim krivičnim delima i Osnovni zakon br. 2013-1115 od 6. decembra 2013. ([loi organique n°2013-1115 du 6 décembre 2013](#)) o finansijskom tužiocu Francusko nacionalno finansijsko tužilaštvo (Parquet National Financier - PNF)

101 Zakonom br. 2016-191 od 9. decembra 2016. ([loi n°2016-191 du 9 décembre 2016](#))

102 <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/75/actualites-mensuelles-parquet-national-financier>
https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2021-02/PNF-brochure_A5_2201.pdf

Specijalizovani tužilački organ

PNF je specijalizovano za rad na najsloženijim privrednim i finansijskim krivičnim delima¹⁰³. Polje njegove nadležnosti pokriva 4 kategorije krivičnih dela:

- ▶ Krivična dela protiv javnih finansija (složena poreska prevara, poreska prevara izvršena u organizovanoj bandi, veoma složena PDV prevara i pranje navedenih krivičnih dela)
- ▶ Krivična dela protiv poštenja (krivična dela korupcije, trgovine uticajem, nezakonito uzimanje kamata, pantoflaža, potres, favorizovanje, pronevera javnih sredstava, nezakonito dobijanje glasova u izbornim stvarima itd.)
- ▶ Kršenje pravilnog funkcionisanja finansijskih tržišta (insajdersko trgovanje, manipulacija cenama ili indeksima, širenje lažnih ili obmanjujućih informacija)
- ▶ Od stupanja na snagu zakona 24. decembra 2020. godine, nadležnost PNF je proširena na krivična dela protiv slobodne konkurencije (prekršaji u pogledu nezakonitog dogovora i zloupotrebe dominantnog položaja)

PNF ima uporednu nadležnost sa drugim teritorijalnim tužilaštvima i specijalizovanim sudovima u pitanjima krivičnih dela u oblasti javnih finansija, poštenja i konkurencije. To znači da ono nije jedino od koga se mogu oduzeti ove vrste krivičnih dela, čak i kada su veoma složene. U oblasti prestupa na finansijskom tržištu ima isključivu nadležnost, što znači da je PNF jedini pravosudni organ nadležan da istražuje i krivično goni takve prestupe¹⁰⁴.

Smernice

U vršenju svoje funkcije, PNF često objavljuje uputstva o krivičnim delima koja spadaju u njegov mandat. Na primer, nedavno je objavilo nove Smernice o sudskim sporazumima od javnog interesa [na svojoj internet stranici](#). Smernice, namenjene privrednim subjektima i stranim pravosudnim organima, imaju za cilj da unaprede predvidljivost i pravnu sigurnost tog sudskog poravnanja/PNF posebno precizira uslove za ulazak u pregovore i utvrđuje detalje obračuna novčane kazne u javnom interesu.

Smernice takođe pojašnjavaju pitanja u vezi sa poverljivošću komunikacije, obračuna novčane kazne u javnom interesu, činjenice koje su naknadno otkrivene itd. Smernice odražavaju evoluciju u praksi PNF i postavljaju predvidljivi razvoj događaja.

Drugi cirkularni dopis¹⁰⁵ navodi smernice koje se odnose na krivičnu politiku u oblasti fiskalnih prevara u kontekstu najnovijih zakonodavnih reformi. On dopunjuje prethodne cirkularne dopise. Cirkularni dopis se bavi pitanjem borbe protiv fiskalnih prevara i mobilizacije svih jurisdikcija, uključujući i specijalizovane i nespecijalizovane.

Automatizovani nacionalni registar sudskih postupaka

Još jedan alat koji se može povezati sa nastojanjem da se harmonizuje tužilačka praksa jeste automatizovani nacionalni registar sudskih postupaka. On je predviđen zakonom¹⁰⁶ i predstavlja automatizovanu aplikaciju, stavljenju pod kontrolu sudije, koja sadrži nominalne informacije u vezi sa pritužbama i prijavama koje primaju javni tužioci ili postupajuće sudije i radnjama koje su preduzete u skladu sa njima. Cilj je da se olakša vođenje i praćenje sudskih postupaka od strane nadležnih sudova, informisanje žrtava i međusobno upoznavanje sudova sa postupcima koji se odnose na iste činjenice ili u koje su uključena ista lica, posebno kako bi se izbeglo dupliranje postupaka. Cilj te aplikacije jeste i da se koriste informacije koje se prikupljaju u svrhu statističkih istraživanja.

¹⁰³ Član 705 Zakonika o krivičnom postupku

¹⁰⁴ <https://www.actu-juridique.fr/droit-penal/focus-sur-le-role-du-pnf-dans-la-lutte-contre-la-grande-delinquance-fiscale/>. Videti i <https://www.simmons-simmons.com/en/publications/cld8w76xn004cu7l0et0aym5i/french-financial-prosecutors-released-new-guidelines-regarding-cjip>

¹⁰⁵ Circulaire : CRIM »2021 » - 10 / G3 – 04/10/2021 N/REF : DP 2021/F/0122/FC4 TITRE : Circulaire relative à la lutte contre la fraude fiscale <http://www.justice.gouv.fr/bo/2021/20211029/JUSD212978C.pdf>

¹⁰⁶ Odeljak 5, član 48-1: Automatizovani nacionalni registar sudskih postupaka

■ Podaci koji se beleže u automatizovanom nacionalnom registru sudskih postupaka obuhvataju:

- ▶ Datum, mesto i pravnu klasifikaciju činjenica;
- ▶ Kada je to poznato, prezime, imena, datum i mesto rođenja ili naziv firme optuženog i oštećenih;
- ▶ Informacije o odlukama o javnom delovanju, toku istrage, sudskom postupku i načinima izvršenja kazni;
- ▶ Informacije koje se odnose na pravosudnu situaciju okrivljenog, krivično gonjenog ili osuđenog lica tokom postupka.

■ Informacije koje se nalaze u automatizovanom nacionalnom registru čuvaju se deset godina od poslednjeg registrovanog ažuriranja ili, ako je duže, u periodu jednakom roku zastarelosti koji nalaže javno tužilaštvo ili, kada je izrečena osuđujuća presuda, roku zastarelosti kazne.

■ Informacije koje se odnose na postupke svakog prvostepenog i drugostepenog suda evidentiraju se u nadležnosti javnog tužioca ili sudija koji obavljaju krivične funkcije suda sa teritorijalnom nadležnošću, od strane sudskih službenika ili ovlašćenih lica koja pomažu tim sudijama.

■ Te informacije, isključivo u svrhu procesuiranja krivičnih dela ili postupaka pred njima, imaju direktan pristup javni tužioci i sudije koje obavljaju krivične dužnosti u svim sudovima, njihovi službenici ili ovlašćena lica koja im pomažu. Njima takođe imaju direktan pristup službenici jedinstvene službe prijema za stranke i sudije kojima je zakonskim ili regulatornim odredbama poveren nadzor nad dosijeima krivičnih istraga, nacionalnom automatizovanom genetskom datotekom otisaka prstiju i automatizovanom datotekom otisaka prstiju, kao i ovlašćena lica koja im pomažu.

■ Osim u slučaju nenominativnih podataka koji se koriste u statističke svrhe, informacije koje se nalaze u automatizovanom nacionalnom registru dostupne su samo pravosudnim organima.

Analiza

■ Harmonizacija tužilačke prakse u Francuskoj se uglavnom rešava kroz mandat hijerarhije u cilju davanja uputstava i smernica o primeni zakona i metodologiji koja će biti primenjena. Cirkularni dopisi, kako o opštim, tako i o posebnim pitanjima, kao što su korupcija i organizovani kriminal, predstavljaju važan alat za ujednačavanje prakse.

■ U oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala postoji specijalizovano tužilaštvo, PNF, koje se bavi finansijskim kriminalom i u kome rade specijalizovane sudije. Ipak, PNF ima istovremenu nadležnost sa drugim tužilaštvima, zbog čega je potreba za harmonizacijom prakse uvek prisutna.

■ Zbog toga PNF redovno izdaje smernice o pitanjima organizovanog kriminala, finansijskog kriminala, ali i primeni zakona.

■ Drugi alati obuhvataju bazu podataka sa informacijama o tekućim istragama i krivičnim delima koje se koriste za podršku pravosudnim organima. To je predviđeno zakonom.

Poglavlje III:

Uporedna analiza i zaključci

Studije slučaja zemalja predstavljene u prethodnom poglavlju, iako nisu iscrpne, ukazuju na relativno širok spektar mehanizama i alata koji se koriste u praksi kako bi se osiguralo da tužioci širom jednog pravnog sistema imaju zajedničke smernice o tome kako da primenjuju zakon ili o metodama i alatima za njihov rad, i da se različita tužilačka praksa prepozna i rešava, kao i da se sudska praksa ujednačava tamo gde je to potrebno.

■ Studije slučaja su takođe otkrile niz zanimljivih pristupa harmonizaciji tužilačke prakse u specijalizovanim oblastima kao što su korupcija i organizovani kriminal ili druga teška i složena krivična dela.

■ Ovo poglavlje će detaljnije razmotriti te mehanizme i alate sa uporedne tačke gledišta, pokušavajući da utvrdi njihovu korisnost, prednosti i nedostatke i potencijalne izazove povezane sa njima.

■ Ovo poglavlje će se prvo pozabaviti „generičkim“ mehanizmima i alatima koji imaju za cilj da harmonizuju tužilačku praksu ili to predstavlja njihovo dejstvo. Ti mehanizmi su označeni kao „generički“ jer nisu posebni za jednu oblast prava, već imaju manje ili više horizontalnu primenjivost. Takođe će biti razmotreni mehanizmi koji su posebno usmereni na ujednačavanje sudske prakse. Na kraju, ali ne i najmanje važno, u ovom poglavlju će se analizirati mehanizmi harmonizacije koji se posebno odnose na oblast korupcije, organizovanog kriminala i drugih teških krivičnih dela. Neophodno je navesti da prethodna kategorizacija nije doktrinarna, već predstavlja samo praktičan pristup organizovanju i sintezi nalaza na način kojim se može upravljati. Očigledno je da postoje preklapanja i interakcija između svih mehanizama i pravnih lekova.

Mehanizmi za harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačavanje sudske prakse

Harmonizacija tužilačke prakse

Studije slučaja otkrivaju niz mehanizama posebne prirode i sastava koji se koriste i koji mogu uticati na harmonizaciju tužilačke prakse. U tabeli u nastavku dat je pregled prepoznatih mehanizama:

Tabela 1: Mehanizmi za harmonizaciju tužilačke prakse

Alat/zemlja	Austrija	Grčka	Slovenija	Portugal	Rumunija	Bugarska	Španija	Francuska
Uputstva	Uputstva	Nalozi i uputstva				Uputstva	Nalozi i uputstva	Uputstva
Mišljenja	Weisungrat	Mišljenja glavnog tužioca	Krivično odeljenje Vrhovnog državnog tužilaštva					Mišljenja u interesu zakona (GT)
Smernice	Smernice specijalizovanih jedinica MP	Cirkularni dopisi glavnog tužioca	Opšte smernice (GT)	Smernice (GT)		Metodološke smernice Nacionalne istražne službe		Cirkularni dopisi i smernice MP
Praćenje primene zakona			Odeljenje za krivične poslove Vrhovnog državnog tužilaštva - prati	Godišnji izveštaji		Godišnji izveštaj o primeni zakona		
Metode rada	Profesionalni sastanci		Specijalizovani istražni timovi		Radni sastanci/ Timske radne grupe		Koordinacioni sastanci	
Pristup bazama podataka	Javna zbirka sudske prakse		Važne odluke i sažeci		Pristup bazama podataka			
IT alati			Sistem upravljanja predmetima				IT alati	IT sistem
Širenje informacija	Internet stranica Prakse širenja informacija – intranet				Širenje informacija			
Obuka	Specijalizovana obuka	Obuka	Obuka		Obuka	Obuka		
Umrežavanje			Neformalno umrežavanje					

Glavni prepoznati mehanizmi razmatraju se u nastavku.

Hijerarhijska uputstva i nalozi

■ Većina tužilaštava ima hijerarhijsku strukturu. To znači da odnosi između različitih slojeva hijerarhije u određenoj meri određuju tok delovanja i da nadređeni imaju zakonsku mogućnost ne samo da usmeravaju već i da utiču na postupanje svojih podređenih.

■ Uputstva su uobičajena u tužilačkim sistemima. Ona predstavljaju koristan alat za usmeravanje i harmonizaciju tužilačke prakse, kada se za tim javi potreba. Potrebno je da uputstva budu u skladu sa zakonom, da budu u potpunosti transparentna i da ne ometaju nezavisnost i autonomiju tužilaca.

■ U svim pregledanim studijama slučaja zemalja, mogućnost izdavanja uputstava ili naloga od strane tužilaca koji rukovode istragom ili njihovog nadređenog jasno je konsolidovana u zakonodavstvu i nesporna je karakteristika rada tužilaštva. To je glavni princip, ali utiče i na harmonizaciju tužilačke prakse, s obzirom na to da viši tužioci u principu imaju više iskustva od njihovih kolega koji su niže u hijerarhiji ili nadgledaju više predmeta, pa mogu da postanu svesni različite prakse ili potrebe da se unapređuju uniformniji pristupi.

■ Obavezujuća uputstva i nalozi su posledica hijerarhijske organizacije tužilaštva, ali su (ili mogu biti) u suprotnosti sa nezavisnošću i samostalnošću pojedinačnih tužilaca. Zbog toga je ključno da ti odnosi budu regulisani jasnim i nedvosmislenim pravilima¹⁰⁷ i da treba da postoje pravni lekovi koji će dozvoliti različita mišljenja. Stoga je važno osigurati da uputstva i nalozi budu u pisanom obliku i da postoji mogućnost, kada se smatraju nezakonitim, postupiti protiv njih ili barem izraziti različito mišljenje.

Smernice/cirkularni dopisi

■ Mogućnost izdavanja opštih smernica, preporuka ili cirkularnih dopisa predstavlja još jedan efikasan mehanizam za ujednačenu primenu zakona i harmonizaciju tužilačke prakse, koji postoji u svim proučavanim zemljama. Terminologija koja se koristi se razlikuje (smernice ili cirkularni dopisi su uobičajeni termini), ali je u suštini izabrana da ukaže da su to smernice, koje nisu obavezne, i koje su opšte prirode i odnose se na primenu zakona uopšte, a ne na pojedinačne slučajeve. Sve zemlje dozvoljavaju jedno ili više tela (više o tome u nastavku) koja mogu da izdaju opšta uputstva o prioritetima tužilačkih aktivnosti koja proizilaze iz zakona, razvoja međunarodne saradnje ili zahteva koji se odnose na organizaciju službe. Jasne smernice predstavljaju delotvoran način za postizanje doslednosti i pravičnosti pri donošenju diskrecionih odluka u tužilačkom procesu i na sudu, treba ih doneti¹⁰⁸.

■ Principi i smernice o internim pitanjima profesije, kao što su upravljanje vremenom, metodološka pitanja ili saradnja sa drugim akterima u sistemu pravosudne uprave mogu da obezbede nesmetan i jednoobrazan proces, olakšaju obavljanje profesije novim tužiocima i obezbede minimalni nivo jednoobraznosti u internim postupcima¹⁰⁹.

■ Tela koja mogu da izdaju takve smernice razlikuju se u pregledanim studijama slučaja. U nekim zemljama (Austrija, Francuska) smernice o krivičnoj politici pojedinih oblasti zakonodavstva donosi Ministarstvo pravde, kao izvršni organ zadužen za krivičnu politiku. Specijalizovana odeljenja u okviru Ministarstva izdaju opšta uputstva o pojedinim oblastima prava. Tužioci u Francuskoj imaju mogućnost daljeg prilagođavanja i preciziranja tih smernica za njihove pravne sisteme, ako i kada to bude potrebno. U drugim pravnim sistemima, poput Slovenije, Grčke, Bugarske, Rumunije, to je funkcija tela koje predvodi tužilaštvo (državni tužilac ili ekvivalent). U okviru tužilaštva, odozgo na dole, mogu se izdati opšte smernice kako bi se olakšao rad tužilaca i obezbedila jednoobraznost u praksi. Te smernice su često zasnovane na izveštajima ili podacima koji ukazuju na nedostatke ili različite prakse ili nedostatak jasnih uputstava o tome kako treba primeniti posebne odredbe. U odnosu na prethodne, ove smernice su često konkretnije i detaljnije u meri u kojoj se bave pitanjima od interesa za tužilački organ. Ipak, uputstva izvršne vlasti kada se tužilaštvo smatra delom pravosudnog sistema mogu biti problematična iz perspektive podele vlasti. U zemljama u kojima je tužilaštvo deo izvršne vlasti to ne predstavlja problem.

■ Priroda tih smernica može varirati, ali u principu su opšte, dotiču se pravnih pitanja od šireg značaja i moraju biti u interesu jednoobrazne primene zakona. Na primer, u Sloveniji su izdate cirkularni dopisi/smernice o sporazumu o priznanju krivice, u Grčkoj o merama za primenu odredaba o zločinima iz mržnje. U Portugalu su smernice nametnule obavezu svim tužiocima da obaveštavaju DIAP o krivičnim delima korupcije koja spadaju u njihov mandat. U

¹⁰⁷ Pogledati i Rimski statut, tačku XIV.

¹⁰⁸ Pogledati i Rimski statut, tačku XVII.

¹⁰⁹ Videti Konsultativno veće evropskih tužilaca (Consultative Council of European Prosecutors -CCPE), Mišljenje Br. 11 (2016)

zemljama sa Nacionalnom istražnom službom, poput Portugala i Bugarske, mogu se izdavati metodološke smernice. Iako se teme i predmeti tih smernica mogu razlikovati, one se mogu odnositi samo na opšta pitanja primene zakona i nikada se ne mogu baviti otvorenim predmetom ili istragom.

■ Pod uslovom da se poštuje opšta priroda smernica, one su efikasan mehanizam za unapređenje jedinstvene primene zakona i harmonizaciju tužilačke prakse. Specifične i detaljne smernice ili metodološka uputstva korisna su za mlađe tužioce ili iskusnije tužioce koji se sa određenim kriminalnim delom susreću po prvi put. Ona im mogu uštedeti vreme, skrenuti pažnju na određene informacije i ponuditi strukturu u pristupu. S druge strane, neretko se dešava da naizgled opšte smernice možda maskiraju pokušaj intervencije u određenom slučaju. To je teško otkriti, ali predstavlja tanku liniju koju ne treba preći.

Mišljenja

■ Mišljenja se razlikuju od prethodna dva mehanizma jer nisu obavezna i nude se kao tumačenje zakona u određenim slučajevima. Rukovodilac tužilaštva ima tu mogućnost u nekoliko zemalja. Mišljenja se mogu pokrenuti u pravcu odozdo prema gore, na primer tužilaštvo ili tužilac koji zatraže posebne smernice o tome kako da postupi, ili u pravcu odozdo prema dole, kada se rešavaju otvorena pitanja ili ona koja predstavljaju izazov.

■ U Austriji postoji posebno savetodavno veće u okviru Državnog tužilaštva, Weisungsrat, čija uloga je da na zahtev pruži savete ministarstvu pravde o postupanju u određenim slučajevima. Mišljenje Weisungsrat nije obavezujuće, ali postoje zahtevi javnosti i opravdanja. Ako ga ministarstvo ne podržava, dužno je da ga objavi i objasni razloge zbog kojih ga se ne pridržava.

Praćenje primene zakona i tužilačka praksa

■ Iako to nije očigledno kada se razmatra tužilačka praksa, čini se da prakse koje imaju za cilj praćenje primene zakona posebno utiču na mogućnost da se prepoznaju različite prakse i potreba za harmonizovanim pristupom i da se pokrenu potrebni mehanizmi.

■ To pitanje je navelo nekoliko učesnika u anketi i studije slučaja otkrile su nekoliko rešenja. U zemljama u kojima Ministarstvo pravde vodi pravosudni sistem, nadležna odeljenja (odeljenja kriminalnih poslova ili slično) imaju ulogu u praksi praćenja i sudskoj praksi. U Austriji Odssek 5 Ministarstva pravde blisko sarađuje sa tužiocima na prepoznavanju izazova i pronalaženju odgovarajućih rešenja. U Sloveniji sličnu ulogu igra Odeljenje za krivične poslove Vrhovnog državnog tužilaštva koje prati praksu i sudsku praksu i u kontaktu je sa tužilaštvima u čitavoj zemlji. U Portugalu su godišnji izveštaji tužilaštava, koji se pretežno koriste u svrhe praćenja, upravljanja i evaluacije efikasnosti, takođe korisni za utvrđivanje problematičnih oblasti. U istom pravcu u Bugarskoj godišnji izveštaj o primeni zakona pružaju vredne informacije o izazovima koji se javljaju u tužilačkoj praksi. Subjekt koji prikuplja i obrađuje te izveštaje ima priliku da vidi „širu sliku“ i identifikuje problematična pitanja izvan pojedinačnih kancelarija.

■ To je koristan alat rukovođenja za prikupljanje informacija u pravcu odozdo prema gore i njihovu obradu kako bi se stekao uvid u strateške i operativne prioritete tužilaštava ili tužilačke prakse u celini.

Metode rada u okviru tužilaštva

■ Važan mehanizam za uticaj na harmonizaciju tužilačke prakse i jednoobraznu primenu zakona odnosi se na unutrašnje metode rada tužilaštava. Studije slučaja i učesnici ankete otkrili su dva ključna pitanja: a) važnost redovnih (npr. nedeljnih) profesionalnih radnih sastanaka koji uključuju tužioce različitog ranga kako bi razgovarali o predmetima i b) mogućnost formiranja zajedničkih ili specijalizovanih istražnih timova za procesuiranje određenih krivičnih dela. Recimo, u Austriji i Portugalu naglašena je važnost redovnih radnih sastanaka. U Španiji postoji posebna zakonodavna odredba u pogledu koordinacionih sastanaka koji omogućavaju tužiocima različitog ranga i iz različitih geografskih entiteta da se okupe radi standardizacije kriterijuma, proučavanja pitanja posebne važnosti ili složenosti.

■ Interne radne prakse u službi u okviru kojih mogu cirkulisati informacije i iskustvo, a diskusije sa kolegama se mogu odvijati, predstavlja neformalni, a ipak neprocenjivi mehanizam koji omogućava da se uzmu u obzir i drugi stavovi i mišljenja o nečijem predmetu.

■ S druge strane, opcija formiranja zajedničkog tima, kada se to smatra neophodnim, nudi mogućnost upotrebe dodatne ili specijalizovane ekspertize i korišćenja iskustva drugih u donošenju odluka.

Obuka – umrežavanje – učenje od kolega

Obuka predstavlja još jedan važan mehanizam za rad na jednoobraznoj primeni zakona i harmonizaciji tužilačke prakse. Svi učesnici u anketi naglasili su važnost različitih vrsta obuke, od međunarodnih obuka, preko obuka u okviru službe, do nacionalnih ili lokalnih obuka. Ipak, treba naglasiti da moć obuke pre svega leži u mogućnosti da olakša učenje od kolega, omogući diskusije između kolega sa sličnim ili različitim iskustvima i olakša umrežavanje. Mnoge zanimljive prakse prijavljene su sa seminara na nacionalnom nivou u posebnim sudskim akademijama, kao i mesečne obuke o harmonizaciji prakse (Rumunija), dani tužilaca (Slovenija), ali postoje i unutrašnji mehanizmi za učenje od kolega i komunikaciju sa kolegama sa sličnim iskustvima.

Pristup bazama podataka i alati za podršku

■ Rad tužilaca zahteva hrabrost, profesionalizam i dobro poznavanje zakona. Iako ne postoji zamena za intelektualne kvalitete dobrog tužioca, vrlo je važno da tužioci imaju potrebna i odgovarajuća sredstva, uključujući upotrebu savremenih tehnologija, da efikasno sprovedu svoju misiju¹¹⁰. Pristup bazama podataka sa ažuriranim zakonima i propisima i sveobuhvatnim zbirkama sudske prakse su od izuzetne važnosti za njihov rad. Ipak, učesnici u anketi takođe su pomenuli važnost internih sistema za upravljanje predmetima koji mogu pomoći tužiocima u njihovom radu ili im pomoći da pronađu veze do kolega ili predmetima sličnim onima na kojima rade.

¹¹⁰ Pogledati i Rimski statut, tačku XVIII.

Ujednačavanje sudske prakse

Ujednačavanje sudske prakse nije isto što i harmonizacija tužilačke prakse. Sudska praksa zasniva se na pravosudnim odlukama i odnosi se na jedinstvene sporove koje sudovi rešavaju koristeći konkretne činjenice datog predmeta i primenjujući zakon u konkretnim okolnostima. Sudska praksa predstavlja važan izvor manje ili više obavezujućih smernica za sve one koji se pravom bave u praksi, posebno sudije i tužioce.

Ipak, nije retkost da odluke suda različito tumače ili utvrđuju pravna pitanja. U tim slučajevima sukobljena sudska praksa stvara nesigurnost i ugrožava pravnu izvesnost. Pravni poreci često imaju mehanizme za rešavanje takvih pojava. U tim slučajevima lekovi su isključivo pravni lekovi koji uključuju sudove ili posebne formacije sudova da bi se rešio sukob i ponudilo određeno rešenje za stvoreni pravni sukob. Pregled rešenja utvrđenih u studijama slučaja dat je u tabeli u nastavku:

Tabela 2: Pravni lekovi za rešavanje sukoba u sudskoj praksi odnosno ujednačavanje sudske prakse

Austrija	Grčka	Slovenija	Portugal	Rumunija	Bugarska	Španija	Francuska
Žalba državnog tužioca radi očuvanja integriteta zakona	N/P	Zahtev za zaštitu zakonitosti Vrhovnom sudu (vrhovnom državnom tužiocu)	Žalba na sudsku praksu	Žalba u interesu zakona	Zahtev za interpretativnom odlukom		
				Upućivanje na preliminarno odlučivanje u rešavanju pravnih pitanja			

„Korektivni“ pravni lekovi za ujednačavanje sudske prakse

Studije slučaja ukazale su na dostupnost pravnih lekova za rešavanje utvrđenih konflikata u sudskoj praksi. Ti pravni lekovi omogućavaju nekom organu, obično glavnom tužiocu (ili drugim subjektima u pravnom sistemu), da pokrene zahtev za rešavanje takvih sukoba. S obzirom da se sukob u sudskoj praksi odnosi na sudove, oni moraju biti ti koji će rešiti sukob. U tom smislu tužioci (ili druga lica koja se pravom bave u praksi) mogu samo da pokrenu potrebne pravosudne mehanizme. Posebne informacije sudova ili Vrhovnog suda propisane su kako bi se sukob definitivno rešio. Rumunija predstavlja interesantan primer jer su zakonske odredbe veoma detaljne i preskriptivne. Ti „korektivni“ mehanizmi korisni su i neophodni za pravne poretke. Iskustvo pokazuje da se oni ipak primenjuju u različitoj meri. Recimo, u Austriji je to pravni lek koji se često koristi. U drugim zemljama, poput Portugala ili Slovenije, to je izvanredan pravni lek za čije pokretanje i rezultate je potrebno puno vremena.

Pravni lekovi za sprečavanje sukoba u sudskoj praksi

Pored korektivnih pravnih lekova, postoje i preventivni pravni lekovi. Čini se da su oni retki, barem u svom izvornom obliku. U Rumuniji postoji jasna procedura za *ex-ante* rešavanje sukoba u sudskoj praksi kroz mogućnost preliminarne odlučivanja. To je procedura u koju su uključeni sudovi i koja može da utiče na razvoj sudske prakse. Povezana, ali ne identična, mogućnost koja se susreće u drugim sistemima jeste mogućnost traženja mišljenja ili uputstava najvišeg tela ili glavnog tužioca u slučajevima kada postoji neizvesnost u pogledu odgovarajućeg načina postupanja.

Mehanizmi za prijavljivanje različite sudske prakse

Interesantno pitanje u vezi sa problemom sukobljene sudske prakse odnosi se na postojanje mehanizama ili metoda za prijavljivanje ili evidentiranje različite ili sukobljene sudske prakse. S tim u vezi, studije slučaja ukazuju na dva pravca: rešenja odozdo prema gore, kada individualni tužioци ili tužilaštva mogu da prijave takve sukobe, ili rešenja odozgo na dole kada državno tužilaštvo ili ministarstvo pravde (u zavisnosti od podele kompetencija) prati sudsku praksu i identifikuje takve slučajeve. Kombinacije ta dva pristupa su takođe moguće i poželjne, jer omogućavaju korišćenje više izvora u pokušaju da se utvrdi sudska praksa koja se razlikuje.

Analiza uporednog iskustva u harmonizaciji tužilačke prakse i ujednačavanju sudske prakse u oblasti korupcije i organizovanog kriminala

■ Ova studija je istraživala harmonizaciju tužilačke prakse i u odnosu na određena teška krivična dela, uključujući korupciju i organizovani kriminal. Iako je očigledno da se opšti mehanizmi utvrđeni u prethodnim poglavljima odnose i na specijalizovane oblasti i krivična dela, postavlja se pitanje da li postoje i drugi mehanizmi za obezbeđivanje jedinstvene primene zakona i harmonizovane prakse u ovim oblastima.

■ Važno je napomenuti da teška ili složena krivična dela postavljaju brojne izazove iz perspektive krivičnog gonjenja u vezi sa potrebnim specijalizovanim znanjem, složenom prirodom krivičnih dela i njihovom sofisticiranom prirodom koju bi moglo biti teško identifikovati ili pratiti, potrebu da se koriste specijalizovane istražne tehnike ili alati, ali i potrebu za radom pod ekstremnim pritiskom, sa obimnim i složenim datotekama. Pregled praksi utvrđenih u studijama slučaja dat je u tabeli u nastavku:

Tabela 3: Prakse za harmonizaciju tužilačke prakse u oblasti korupcije i organizovanog kriminala

Zemlja/ Mehanizam	Austrija	Grčka	Slovenija	Portugal	Rumunija	Bugarska	Španija	Francuska
Specijalizovana tela	Specijalni javni tužioci za procesuiranje privrednog kriminala i korupcije	Tužioci za privredni kriminal	Specijalizovano državno tužilaštvo (u okviru SDT)	Centralno istražno odeljenje Krivično odeljenje DIAP Regionalna DIAP	DIICOT	Okružna i regionalna tužilaštva (specijalizovane jedinice)	Tužilaštvo za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala	Finansijsko tužilaštvo (PNF)
Specijalizovani tužioci	Specijalizovani tužioci				Specijalizovani tužioci		Specijalizovani tužilac	Uporedna nadležnost
Smernice				Opšte smernice				Smernice
Usmeravanje predmeta		Usmeriti sve predmete	Isključivi pravac istrage	Koordinacija i usmeravanje istrage specifičnih krivičnih dela	Usmeriti istrage			
Zajednički rad	Rad u timovima	Mogu se uključiti lokalni tužioci pod njihovim smernicama	Zajednički istražni timovi / Timski rad	Istražni timovi				
Pristup podacima		Privilegovani pristup podacima						
Pristup ekspertizi i podršci	Eksterni stručnjaci	Stručnjaci Podrška - Odeljenje za finansijski kriminal pri Tužilaštvu u Apelacionom sudu u Atini			Podrška specijalista		Jedinice za podršku	

Specijalizacija

■ U skoro svim pregledanim studijama slučaja, specijalizovana tužilačka tela ili specijalizovane tužilačke jedinice predstavljaju glavno rešenje za izazove koje nosi rad na teškim oblicima kriminala. U Austriji, Grčkoj, Sloveniji, Rumuniji, Španiji i Francuskoj specijalna tela su zadužena za posebna teška krivična dela. Vrsta krivičnih dela koja spadaju u njihov mandat se razlikuje, ali je određena zakonom. U nekim slučajevima su utvrđeni pragovi stepena težine (Rumunija, Austrija), iznad kojih se krivična dela rešavaju direktno u specijalizovanim ili centralizovanim tužilaštvima ili u regionalnim ili nespecijalizovanim jedinicama.

■ Specijalizovana tela imaju isključivu ili uporednu nadležnost koja znači da se ili bave svim predmetima koji se odnose na određena krivična dela ili najtežim krivičnim delima, ili da na predmetima rade zajedno sa teritorijalno nadležnim tužilačkim organima. U Portugalu i Bugarskoj ne postoje specijalizovana tužilaštva. Složenim krivičnim delima se bave Nacionalna istražna služba (Portugal) ili okružna i regionalna tužilaštva. U oba slučaja u tim nespecijalizovanim strukturama postoje specijalizovani tužilački timovi ili jedinice.

■ Dakle, u pogledu organizacionih rešenja, jedna opcija je uspostavljanje centralnih organa sa tužilačkim kompetencijama u istrazi ove vrste kriminala ili decentralizovanih, ali specijalizovanih tužilaštava – ili barem specijalizovanih jedinica u okviru tih tužilaštava. Čini se da koncentrisanje istrage i tužilaštva u specijalnim jedinicama ima pozitivan uticaj na harmonizaciju tužilačke prakse i ujednačenu primenu zakona, osigurava profesionalizam i u primeni posebnih istražnih tehnika, ali i u komunikaciji i saradnji sa drugim zainteresovanim stranama.

■ Specijalizacija je međunarodno priznata praksa za delotvornije reagovanje na određene oblike kriminala, posebno organizovanog kriminala. Specijalizacija takođe predstavlja delotvorno rešenje za harmonizaciju prakse i ujednačenu primenu zakona, pošto oni koji se bave predmetima jesu tim sa specijalizovanim znanjem i iskustvom i pristupom svim potrebnim resursima.

Smernice

■ Čak i kada postoje specijalizovana tužilaštva, izdavanje smernica o određenim temama može poboljšati harmonizovanu praksu, posebno u slučajevima uporedne nadležnosti ili regionalne organizacije specijalizovanih tužilaštava.

Uključivanje specijalizovanih tužilaca u sve predmete koje oni vode ili usmeravaju

■ U nekoliko zemalja postoji obaveza (zakonska ili neformalna) prijavljivanja ili obaveštavanja o predmetu u nadležnosti specijalizovanog tužilačkog tela istima. Interesantna praksa, posebno kada postoji uporedna nadležnost, jeste da se osigura da specijalizovani tužioci budu upoznati sa predmetima i da daju uputstva svojim kolegama koji se bave njima (posebno ako nisu specijalizovani) ili da sami rade na njima. To može imati važan uticaj na jednoobraznu primenu složenih zakona i propisa i na složena krivična dela.

Metode zajedničkog rada

■ Za složene predmete može biti potrebno nešto više od samo dobrog upravljanja predmetom. Formiranje timova tužilaca ili multidisciplinarnih timova u posebno složenim i osetljivim predmetima, posebno kada to uključuje pojedince sa različitim nivoima iskustva i različitim oblastima stručnosti predstavlja rešenje koje može unaprediti jednoobraznu primenu zakona i harmonizaciju prakse. Uobičajena slabost u istragama javlja se kada se informacije ne dele blagovremeno. Tim problemom se mogu baviti zajednički timovi ili zajedničke istrage. Multidisciplinarni timovi mogu da obezbede pristup neophodnoj stručnosti. Zajednički radni timovi ili zajednički istražni timovi takođe mogu da pomognu u optimalnoj upotrebi specijalnih istražnih alata, uključujući specijalne istražne tehnike i odgovarajuće tehnologije.

Obuka i umrežavanje

■ Sve studije slučaja i svi učesnici naglasili su važnost obuke i jednoobrazne primene zakona. S jedne strane, profesionalni zahtevi za specijalizovane tužioce su posebno visoki i to stvara potrebu za redovnim profesionalnim usavršavanjem koje nudi pristup naprednom znanju i osmišljeno je u skladu sa njihovim specifičnim potrebama.

■ Ipak, obuku treba dopuniti neformalnim učenjem od kolega i umrežavanjem na poslu i na radnom mestu, recimo putem sastanaka i okruglih stolova sa drugim institucijama, službenicima i stručnjacima. Umrežavanje i učenje od kolega ne povećavaju samo znanje tužilaca, već im i omogućavaju da pristupe pravim ljudima u pravom trenutku, kada nešto treba da se pita ili razjasni. Nekoliko učesnika je naglasilo važnost umrežavanja i otvorenih tužilačkih sistema u kojima je moguće pristupiti znanju i ekspertizi potrebnim u određenim trenucima.

■ Na kraju, što nije i najmanje važno, obuka bi takođe trebalo da obuvati meke veštine kako bi se poboljšao kapacitet tužilaca u upravljanju stresom, upravljanjem predmetima, kritičkom razmišljanju, vežbanju memorije i drugih relevantnih sredstava podrške.

Širenje informacija i prakse

■ Drugi važan aspekt za harmonizovanu praksu jeste pristup postojećem znanju i sudskoj praksi. Mnogi učesnici u anketi pomenuli su važnost pristupa sudskoj praksi i najnovijoj sudskoj praksi. Vrlo je važno širenje informacija o sudskoj praksi i praksi ili određenim predmetima. Zabeležene su delotvorne interne prakse širenja, putem intraneta, elektronske pošte ili foruma. Centralizovana odeljenje u Ministarstva pravde ili državnom tužilaštvu često su zadužena za ovu važnu funkciju. Rukovodioci tužilaštava često igraju ulogu u promociji upotrebe takvih alata upravljanja i razmeni znanja o najboljim praksama u svojim tužilaštvima.

Pristup stručnoj podršci

■ Sprečavanje, istraga i krivično gonjenje složenih zločina kao što su korupcija i organizovani kriminal često su multidisciplinarne prirode. Delotvorno krivično gonjenje može zahtevati sposobnosti čitanja i razumevanja bilansa stanja, razumevanja IT, rada sa složenim softverom itd. Još jedan ključni aspekt koji je naveden kao važan u mnogim studijama slučaja odnosio se na pristup stručnim telima, specijalizovanim jedinicama ili stručnjacima za istrage teških krivičnih dela. To omogućava tužiocima da imaju pristup stručnom znanju koje se proteže van ograničenja njihovih disciplina, pristup i obradu većih količina informacija i donošenje informisanih odluka u pogledu primene zakona.

Zaključci

■ Nepristrasnost tužilaca je od najveće važnosti za vladavinu prava i zbog toga je važno da tužioci mogu da obavljaju svoje funkcije uz najveću nezavisnost, bez nepotrebnih uticaja, podsticanja, pritisaka, pretnji ili mešanja.

■ Jedinstvena primena zakona i harmonizacija tužilačke prakse predstavlja izazov u svim pravnim sistemima, i odnosi se na obimno zakonodavno regulisanje krivičnih dela, ali i ograničene resurse i kapacitete pravosudnih i tužilačkih sistema.

■ Ova studija je, istražujući iskustvo osam država članica Saveta Evrope, otkrila neke zanimljive mehanizme koji mogu da pomognu u unapređenju rada na ujednačenoj primeni zakona, rešavanju sukoba u okviru sudske prakse i usaglašenoj praksi u tužilačkoj profesiji.

■ „Opšti“ mehanizmi koji mogu da poboljšaju neopravdanu primenu zakona i harmonizaciju tužilačke prakse obuhvataju:

- ▶ Uputstva
- ▶ Mišljenja
- ▶ Smernice
- ▶ Prakse praćenja primene zakona
- ▶ Interne metode rada tužilaštva
- ▶ Pristup bazama podataka i IT alatima
- ▶ Širenje informacija
- ▶ Obuku i umrežavanje

■ Smernice za tužioce u kojima se uopšteno navode principi kojima se treba rukovoditi u pokretanju i vođenju krivičnog gonjenja, faktori koje treba uzeti u obzir u različitim fazama krivičnog gonjenja mogu biti veoma korisni u usklađivanju prakse. Pored toga, tužilaštva bi trebalo da odrede indikatore i mehanizme kontrole. Ipak, pristup sudskoj praksi, dostupnost obuke i učenja od kolega i interne metode rada koje omogućavaju diskusiju i koordinaciju su važni za celokupno funkcionisanje tužilačkog sistema.

■ Što se tiče mehanizama za rešavanje sukoba sudske prakse, studije slučaja su otkrile postojanje

- ▶ „Korektivnih“ pravnih lekova za ujednačavanje sudske prakse koji se primenjuju nakon što se otkrije sukob
- ▶ Pravnih lekova za sprečavanje sukoba sudske prakse primenom preliminarne pitanja kada postoje nejasnoće u sudskoj praksi ili praksi

■ Mehanizmi za praćenje ili izveštavanje o različitoj sudskoj praksi su takođe identifikovani i u smeru odozdo – nagore i odozgo nadole.

■ Na kraju, što nije i najmanje važno, ujednačenost prakse u specijalizovanim oblastima izgleda da ide zajedno sa specijalizovanim jedinicama ili tužilaštvima i specijalizovanim tužiocima sa specifičnim znanjem i stručnošću. Pored specijalizacije, prakse i mehanizmi koji promovišu ujednačenu primenu zakona i harmonizaciju prakse obuhvataju:

- ▶ Izdavanje smernica
- ▶ Uključivanje specijalizovanih tužilaca u sve predmete koje oni vode ili usmeravaju
- ▶ Zajedničke timove
- ▶ Pristup podacima
- ▶ Pristup ekspertizi i podršci
- ▶ Obuku i umrežavanje

- ▶ CoE, The Rome Charter, <https://rm.coe.int/168074738b>.
- ▶ CoE, Report on the independence and impartiality of the prosecution services in the Council of Europe member States (2019 edition), <https://rm.coe.int/ccpe-report-2019-en/16809e0d3a>
- ▶ CCPE Opinion No. 10 (2015) on the role of prosecutors in criminal investigations, in particular when special investigation techniques are being used,
- ▶ CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS (CCPE) Opinion No. 13 (2018) of the CCPE: «Independence, accountability and ethics of prosecutors», <https://rm.coe.int/opinion-14-ccpe-en/168099399f>
- ▶ CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS (CCPE) Opinion No. 14 (2019) of the CCPE: «The role of prosecutors in fighting corruption and related economic and financial crime»
- ▶ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e)

Ova publikacija je pripremljena uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope. Sadržaj je isključiva odgovornost autora i ni u kom slučaju ne predstavlja zvanične stavove Evropske unije ni Saveta Evrope.

Zemlje članice Evropske unije su odlučile da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je posvećena deljenju svojih dostignuća i vrednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

www.europa.eu

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 46 država, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Sufinansira
Evropska unija



Sufinansira i sprovodi
Savet Evrope