

Strazbur, 18. novembar 2016. godine

KVET(2016)3

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

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

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

UVOD

1. Shodno zadatku koji mu je poverio Komitet ministara, Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je pripremlilo Mišljenje o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. U državama članicama u kojima tužilaštva vrše i druge funkcije osim krivičnog pravosuđa, načela i preporuke ovog Mišljenja primenjuju se i na te funkcije.
2. U sve većem broju država članica Saveta Evrope, organi javne uprave i organi krivičnog pravosuđa, uključujući naročito javna tužilaštva, privlače sve veću pažnju javnosti, političara i medija. Stoga, javna tužilaštva treba da pokažu da svoje zadatke izvršavaju sa krajnjim profesionalizmom.
3. Cilj ovog Mišljenja je da se utvrdi kako javna tužilaštva mogu da ispune svoju misiju sa najvišim kvalitetom i efikasnošću. Takođe, u njemu se razmatra kako javna tužilaštva treba da organizuju svoj rad na savremen način koristeći sve najnovije tehničke metode i sredstva i kako se može meriti i proceniti efikasnost i kvalitet njihovog rada. Drugi deo Mišljenja razmatra kako javna tužilaštva mogu da ispune sve veće zahteve za kvalitetom i efikasnošću kada se suočavaju sa posebnim izazovima u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala.
4. KVET smatra da su javna tužilaštva složene javne institucije. Stoga, kako bi odgovarajuće odgovorili na sve veće potrebe, društvene izazove i na pritisak za obezbeđenje većeg kvaliteta usluga, neophodno je obezbediti sveobuhvatan zakonodavni, organizacioni i tehnički okvir, kao i potrebne finansijske i ljudske resurse koji su od neprocenljivog značaja.
5. Države članice Saveta Evrope imaju različite pravne sisteme, uključujući i različita uređenja javnih tužilaštava. KVET poštuje svaku od država članica u njihovoj različitosti. Dakle, ne odnose se svi elementi o kojima je raspravljalo u ovom Mišljenju na sve države članice. Međutim, pomenuti elementi se odnose na pitanja kako da tužioci rade što efikasnije, uz visok nivo kvaliteta i strogo poštovanje zakona i ljudskih prava.
6. Ovo Mišljenje je pripremljeno na osnovu Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP), kao i drugih akata Saveta Evrope, uključujući: Evropsku konvenciju o međusobnom pružanju pravne pomoći u krivičnim stvarima iz 1959. godine, Evropsku konvenciju o suzbijanju terorizma iz 1977. godine, Evropsku konvenciju o visokotehnoškom kriminalu iz 2001. godine, Konvenciju o sprečavanju terorizma iz 2005. godine, sa dodatnim protokolom iz 2015. godine, Konvenciju o pranju, traženju,

zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma iz 2005. godine, Konvenciju o borbi protiv trgovine ljudima iz 2005. godine, Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara o ulozi javnog tužilaštva u krivičnompravnom sistemu i Preporuku Rec(2012)11 Komiteta ministara o ulozi javnih tužilaca van krivičnog pravosuđa.

7. Ovo mišljenje je takođe zasnovano na Smernicama Komiteta ministara o ljudskim pravima i borbi protiv terorizma iz 2002. godine, Preporuci Rec (2005)10 Komiteta ministara o „posebnim istražnim tehnikama“ u vezi sa teškim krivičnim delima, uključujući krivična dela terorizma i prethodna KVETE mišljenja, a posebno br. 1 (2007) o načinima unapređenja međunarodne saradnje u oblasti krivičnog sistema, br. 7 (2012) o upravljanju sredstvima za potrebe javnog tužilaštva, br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima o tužiocima, uključujući i „Rimsku povelju“ i br. 10 (2015) o ulozi javnih tužilaca u krivičnim istragama.
8. Takođe, u obzir su uzeti sledeći akti Ujedinjenih nacija: Konvencija o sprečavanju terorističkih napada bombama iz 1997. godine, Konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma iz 1999. godine, Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala iz 2000. godine, Konvencija protiv korupcije iz 2003. godine.
9. KVET je takođe razmotrilo Standarde profesionalne odgovornosti i Izjavu o osnovnim obavezama i pravima tužilaca, koje je 1999. godine usvojilo Međunarodno udruženje tužilaca (IAP).
10. U cilju izrade ovog Mišljenja, KVET je posebno analizirao odgovore dobijene od svojih 30 članica na upitnik koji je u ovu svrhu pripremio Sekretarijat (kompilacija odgovora je dostupna na web stranici KVET-a: www.coe.int/ccpe).

FAKTORI KVALITETA I EFIKASNOSTI RADA TUŽILACA

A. Spoljnje okruženje

11. Kvalitet i efikasnost rada tužilaca zavise ne samo od njihovih talenata i veština, već i u značajnoj meri od spoljnih faktora koji su uglavnom van kontrole tužilaca poput: zakonodavstva i sudskih odluka, raspoloživih resursa i očekivanja društva. Stoga, ovi faktori zaslužuju pažljivo razmatranje, naročito sa stanovišta njihovog uticaja na kvalitet i efikasnost rada tužilaca.

1. Zakonodavni okvir, nacionalne tradicije

12. Poštovanje vladavine prava je obaveza svih država članica Saveta Evrope. Takođe, EKLP su propisani brojni kvalitativni zahtevi. Tako, član 6 uspostavlja važne zahteve za svaki nacionalni zakonodavni okvir da obezbedi kvalitet krivičnog pravosuđa, poput nezavisnosti sudstva, razumnog roka, pristupačnosti i javnosti.¹ Imajući u vidu da svako javno tužilaštvo vrši svoje funkcije na osnovu pravnog okvira, zakonodavstvo predstavlja najvažniji preduslov za kvalitet i efikasnost njihovog rada. Zakoni, kao i presude u sistemima precedentnog prava, utiču na vrstu i obim predmeta koji tužioci iznose pred sud, kao i na način na koji će dalje postupati. Ovaj okvir treba da bude jasan i jednostavan za postupanje i da obezbeđuje da nacionalni sistemi ne budu zatrpani predmetima, na primer putem uspostavljanja alternativnih načina rešavanja sporova. Sa druge strane, nedovoljno kvalitetna priprema zakonodavstva ili suviše česte izmene zakonodavstva ili sudske prakse mogu se pokazati kao ozbiljne prepreke za dobro obrazložene i ubedljive odluke tužilaca.
13. Jasan i jednostavan zakonodavni okvir olakšava pristup pravdi i doprinosi njenoj efikasnosti, na primer na taj način što pomaže u smanjenju priliva predmeta, posebno u

¹ Videti Konačni izveštaj 2008 Grupe za upravljanje kvalitetom Evropske mreže pravosudnih saveta (ENCJ).

okviru krivičnog sistema, dovodi do efikasnijeg i produktivnijeg korišćenja javnih resursa i omogućava dodeljivanje više vremena i finansijskih resursa za krivična dela koja ozbiljno narušavaju javni red, naročito za krivična dela terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Isto tako, nacionalno zakonodavstvo i pravosudni sistemi treba da uzmu u obzir razvoj tehnologije, promovišu lak pristup javnog tužilaštva bazama podataka i drugim relevantnim informacijama, kao i da pruže osnovu za poboljšanje kvaliteta njihovog rada.

14. Politički sistemi i pravne tradicije takođe imaju neposredan uticaj na rad tužilaca. Ovo uključuje položaj javnog tužilaštva, a posebno njegovu nezavisnost od izvršne vlasti. Osim toga, trenutna bezbednosna situacija u Evropi, u kojoj se države suočavaju sa terorističkim pretnjama i teškim i organizovanim kriminalom, treba da dovede do usvajanja nacionalnih krivičnih politika koje za cilj imaju poboljšanje kvaliteta i efikasnosti rada tužilaca.
15. Iako se međunarodna saradnja u proteklim decenijama kontinuirano popravljala, ponekad se javljaju kašnjenja u izvršavanju zamolnica drugih država, što se možda čini neopravdanim. Ovo otežava efikasno sprovođenje postupka izručenja i druge zamolnice za međunarodnu pravnu pomoć i time podriiva efikasnost rada tužilaca i sudskih postupaka u državama moliljama. Stoga, države treba da nastave da teže neposrednoj transnacionalnoj saradnji u krivičnim predmetima na osnovu međusobnog poverenja.

2. Resursi

16. Dostupnost finansijskih i drugih resursa u državama članicama ima neposredan uticaj na kvalitet i efikasnost rada tužilaca. U tom kontekstu, KVET naročito naglašava potrebu da se obezbede odgovarajući ljudski i tehnički resursi, odgovarajuća i usklađena obuka, kao i potrebu da obim paketa socijalne sigurnosti koji se obezbeđuje tužiocima bude srazmeran značaju njihove misije. Situacija u državama članicama osim toga pokazuje da se efikasnost može povećati dostizanjem određenog nivo samostalnosti (naročito u pogledu budžeta) javnog tužilaštava u većini oblasti koje se tiču upravljanja.
17. Prema tome, tužioci treba da imaju odgovarajuće ljudske, finansijske i materijalne resurse kako bi mogli da razmatraju i ispituju sva relevantna pitanja. Pomoć kvalifikovanih službenika, odgovarajuće savremene tehnologije i drugi resursi mogu osloboditi tužioce nepotrebnog opterećenja, a time i poboljšati kvalitet i efikasnost njihovog rada.

3. Uticaj javnosti

18. Tužioci treba da dobijaju pouzdane i sveobuhvatne informacije od svih relevantnih aktera u društvu. Stoga, odnosi sa drugim akterima u i van pravosudnog sistema (npr. policije i drugih državnih organa, advokata, nevladinih organizacija) igraju vitalnu ulogu u sposobnosti javnih tužilaca da brzo usvoje dobro utemeljene odluke zasnovane na delotvornoj razmeni relevantnih informacija na nacionalnom i međunarodnom nivou. U tu svrhu, javnom tužilaštvu su potrebne koherentne i dovoljne pravne norme i procedure koje omogućavaju prikupljanje informacija radi donošenja kvalitetnih odluka na način srazmeran interesima koji su u pitanju.
19. Države članice treba da u skladu sa pravima utvrđenim EKLJP preduzmu mere koje mogu da ojačaju poverenje javnosti u javno tužilaštvo putem pružanja odgovora na sve brojnije zahteve medija, kao i transparentnijim radom. Za javna tužilaštva je, radi pružanja brzih i tačnih informacija javnosti, neophodno da koriste savremene informacione strukture i tehnike.
20. Curenje osetljivih informacija o krivičnim predmetima u medijima ne samo da može smanjiti efikasnost istrage i povredi prava žrtava, već može stvoriti rizik po pitanju pretpostavke nevinosti i prava na „neetiketiranje“». Kako bi se ovo sprečilo, neovlašćenim licima treba zabraniti pristup osetljivim informacijama. Netačne ili pristrasne vesti o istragama mogu dovesti do gubitka poverenja javnosti i stvoriti sumnje u nezavisnost,

nepriistrasnost i integritet tužilačkog sistema ili sudova. Stoga, treba uspostaviti pravilnu komunikaciju između javnog tužilaštava i medija koja može pomoći da se izbegne objavljivanje netačnih ili pristrasnih vesti ili da umanju njihove negativne posledice.

21. Svako treba da ima pravo da podnese pritužbu ili žalbu na radnju koju je preduzeo tužilac. Kako bi se povećao kvalitet i odgovornost odluka tužilaca, treba uspostaviti delotvoran i nepristrasan pritužbeni mehanizam, a osnovanost i rezultate pritužbi treba analizirati i to ne samo sa stanovišta prava na pravično suđenje, nego i radi unapređenja kvaliteta rada tužilaca putem otklanjanja nedostataka i sprečavanja grešaka.

4. Nedozvoljeni spoljnji uticaj

22. Tužiocima treba da vrše svoje funkcije bez ikakvih nedozvoljenih spoljnjih uticaja, podsticaja, pritisaka, pretnji ili smetnji, bilo neposrednih ili posrednih, iz bilo koje sredine ili iz bilo kog razloga.

B. Interno okruženje

1. Strateška vizija

23. Na kvalitet i efikasnost rada javnih tužilaca takođe značajno utiču interni faktori. Rukovodstvo javnog tužilaštava treba da obezbedi strateško vodstvo. Strateški plan koji uključuje profesionalne ciljeve i upravljanje ljudskim i materijalnim resursima treba da bude vodič za rad tužilaca. On može da predvidi interne mere za poboljšanje kvaliteta i efikasnosti kroz odgovarajuće upravljanje ljudskim resursima i predmetima, kao i ciljne aktivnosti u tom cilju.

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

24. Da bi se unapredio kvalitet, neophodno je da se izbor, napredovanje i premeštaj tužilaca zasniva na jasnim i predvidljivim kriterijumima utvrđenim zakonom ili pisanim internim smernicama.
25. Kvalitet odluka ili drugih radnji tužilaca zavisi, između ostalog, od stalne obuke tužilaca. KVET je mišljenja da rukovodioci javnog tužilaštava i/ili drugih nadležnih institucija (npr. institucije za obuku u pravosuđu) treba da u okviru svojih institucija budu odgovorni za aktivnu politiku obuke, uključujući i samoobrazovanje, koja obezbeđuje povećanje kvaliteta i efikasnosti rada tužilaca.
26. Tužiocima treba da imaju stalne obuke u svakoj fazi njihove karijere, kako bi održali i poboljšali svoje profesionalne veštine.² Te obuke treba da uključuju informacione tehnologije, etiku i veštine komunikacije,³ kao i pitanja upravljanja u načelu i posebno upravljanja predmetima, i treba da budu dostupne na svim nivoima tužilaštva. Treba detaljno razraditi posebne teme (uz organizovanje zajedničke obuke sa drugim institucijama, kada je to korisno) radi poboljšanja profesionalnih veština potrebnih za suočavanje sa stalnim izazovima (poput terorizma, kako je precizirano u daljem tekstu).⁴
27. U nekoliko prethodnih mišljenja, KVET je naglasio značaj promovisanja specijalizacije tužilaca, naročito kroz učešće u redovnim obukama,⁵ profesionalnim događajima i konferencijama. Sticanje naprednijeg znanja kroz takvo učešće i sticanje drugih kvalifikacija može dovesti do unapređenja, napredovanja ili boljih zarada za tužioce.

² Videti Mišljenje KVET-a br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, Rimska povelja, član XIII, Obrazloženje, stavovi 57, 61 i 63.

³ Ibid, Obrazloženje, stavovi 62.

⁴ Ibid, Rimska povelja, član XX, Obrazloženje, stav 64.

⁵ Ibid, Rimska povelja, član XIII, Obrazloženje, stavovi 57 i 62.

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

3. Upravljanje javnim tužilaštvima

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

30. Efikasnost i kvalitet rada tužilaca iziskuju u načelu jasnu i odgovarajuću organizacionu strukturu, odgovornosti i ovlašćenja za upravljanje ljudskim i materijalnim resursima u skladu sa stvarnom kriminalnom ili socijalnom situacijom na području njihove nadležnosti.⁶ S druge strane, kada se suočavaju sa novim kriminalnim, sociološkim, ekonomskim i međunarodnim izazovima, struktura i radni mehanizmi javnog tužilaštava treba da budu dovoljno fleksibilni da odgovore na odgovarajući, dovoljan, brz i zakonit način.
31. Posebno, po potrebi, treba razmotriti uspostavljanje specijalizovanih jedinica u okviru javnog tužilaštava (npr. tužioci koji se bave predmetima terorizma, opojnih droga, privrednog kriminala, zaštite životne sredine i koji rade na području međunarodne saradnje).
32. Osim toga, javna tužilaštva treba da organizuju odgovarajući analitički i metodološki rad sa ciljem poboljšanja kvaliteta i efikasnosti rada tužilaca.
33. Širenje najboljih praksi za postupanje u određenim vrstama krivičnih predmeta, kao i pravilna raspodela predmeta i delotvorno korišćenje informacionih tehnologija, uključujući i upravljanje pojedinačnim predmetima, mogu povećati efikasnost i obezbediti bolji kvalitet u državama članicama. Rukovodioci tužilaštava i/ili drugih nadležnih organa, posebno treba da budu odgovorni za promovisanje upotrebe takvih sredstava za upravljanje i razmenu znanja o najboljim praksama u okviru svojih službi.

b. Etička pravila

34. Radi poboljšanja kvaliteta i efikasnosti, javna tužilaštva u većini država članica vrše evaluaciju integriteta tužilaca i ostalih zaposlenih u srednjeročnom i dugoročnom periodu. Ovo se sprovodi na različite načine. Neki sistemi su utvrdili pravne ili opšte standarde, dok su drugi doneli etičke kodekse. Neki drugi i dalje zahtevaju polaganje zakletve od strane novoizabranih tužilaca. Oni se obavezuju na lične i profesionalne kvalitete, nepristranost i pravičnost, integritet i besprekornu etičnost. KVET je ranije preporučio da „treba usvojiti i objaviti kodekse profesionalne etike i ponašanja koji se zasnivaju na međunarodnim standardima“⁷, naglašavajući da „tužioci treba da se pridržavaju najviših etičkih i profesionalnih standarda i da se uvek ponašaju nepristrasno i objektivno“.⁸
35. Glavni cilj etičkog kodeksa bio bi promovisanje standarda koji su prepoznati kao neophodni za pravilan i nezavisan rad tužilaca. Ako tužilaštva usvoje etičke kodekse, isti, kao što je gore navedeno, treba da budu usklađeni sa usvojenim zajedničkim međunarodnim standardima, poput onih koji su utvrđeni Preporukom Rec(2000)19 Komiteta ministara

⁶ Videti Mišljenje KVET-a br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe javnih tužilaštava, stav 47.

⁷ Mišljenje KVET-a br. 9(2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, Rimska povelja, član VII.

⁸ *Ibid*, član VI.

Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivičnompravnom sistemu (u daljem tekstu: Rec(2000)19),⁹ Evropskim smernica o etici i ponašanju javnih tužilaca CPGE-a od 31. maja 2005. godine (Smernice iz Budimpešte), Mišljenjem KVET-a br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima za tužioce (Rimska povelja) i drugim relevantnim međunarodnim aktima

c. Merenje učinka tužilaštava (kvantitativno i kvalitativno)

36. U velikom broju država članica dostupni su statistički podaci za merenje kvantitativnog opterećenja i učinka javnog tužilaštva, kao i stepena kriminaliteta na području njegove nadležnosti. U mnogim državama članicama, ocenjivanje tužioca se koristi za poboljšanje kvaliteta i efikasnosti javnog tužilaštva.
37. Javna tužilaštva treba da na transparentan način utvrde indikatore i mehanizme za praćenje preduzetih aktivnosti, prvenstveno da bi motivisali tužioce da teže dostizanju viših nivoa profesionalnog rada. Interno praćenje u okviru javnih tužilaštava treba da budu redovno, srazmerno i zasnovano na vladavini prava.
38. KVET smatra da kvantitativni indikatori kao takvi (broj predmeta, trajanje postupka i sl.) ne treba da budu jedini relevantni kriterijumi za ocenu efikasnosti, bilo da je u pitanju funkcionisanje javnog tužilaštva ili rada pojedinačnog tužioca. Slično tome, Konsultativno veće evropskih sudija (KVES) je naglasilo „da „kvalitet“ pravde ne treba shvatiti samo kao sinonim za puku „produktivnost“ pravosudnog sistema”.¹⁰
39. Zbog toga, kvalitativni indikatori, kao što su pravilna i temeljna istraga (kada je to u nadležnosti tužioca), odgovarajuće korišćenje dokaza, pravilna izrada optužbe, profesionalno ponašanje na sudu itd. treba da budu uzeti u obzir kako bi se dopunili indikatori kvantitativnog karaktera. Poželjnost brzog krivičnog gonjenja takođe treba da uzme u obzir zaštitne mere predviđene članom 6 EKLJP.¹¹
40. Stoga, stvarni i krajnji cilj pravnih sistema treba da bude obezbeđivanje sistema ocenjivanja koji može proceniti i kvantitativne i kvalitativne indikatore rada tužilaca i koji poštuje osnovna načela pravde, u skladu sa EKLJP i drugim međunarodnim aktima.
41. Specifična priroda terorizma i teškog i organizovanog kriminala iziskuje još naglašeniju potrebu praćenja i poštovanja prethodno navedenog pristupa. U takvim predmetima, neophodno je uzeti u obzir zaštitne mere predviđene u Mišljenju KVET-a br. 10 (2015) o ulozi tužilaca u krivičnim istragama, posebno kada se koriste posebne istražne tehnike,¹² zbog rizika od značajnih ograničenja ljudskih prava koja one podrazumevaju.

d. Ocenjivanje rada pojedinačnih tužilaca (kvantitativno i kvalitativno)

42. Ocenjivanje tužilaca i njihovog rada može biti koristan alat za unapređenje veština koje su neophodne za suočavanje sa sve većim zahtevima za kvalitetom, efikašnošću i profesionalizmom. Individualno ocenjivanje takođe može da pruži značajne podatke za razvijanje relevantnih obuka za tužioce na svim nivoima.
43. Odgovori država članica na upitnik KVET-a ukazuju da se koriste dve vrste ocenjivanja: formalna i neformalna. Formalno ocenjivanje se vrši u fiksno određenom vremenskom okviru (npr. svake treće ili pete godine). Sprovodi se na osnovu posebnog postupka i

⁹ Videti Rec(2000)19, Obrazloženje, komentari pojedinih preporuka, stav 35.

¹⁰ Videti Mišljenje KVES-a br. 6(2004) o pravičnom suđenju i razumnom roku i ulozi sudija u postupcima, uzimajući u obzir alternativne načine rešavanja sporova, stav 42.

¹¹ Videti Mišljenje KVES-a br. 11(2008) o kvalitetu sudskih odluka, stav 26.

¹² Videti stavove 40-43.

fokusirano je na ocenjivanje posebnih veština. Ponekad se kombinuje sa sistemom ocenjivanja koji omogućava upoređivanje sa drugim kolegama i brže napredovanje. Njegovi rezultati mogu biti predmet sudskog preispitivanja, ukoliko ih tužilac koji se ocjenjuje ne prihvata. Neformalno ocenjivanje manje ili više predstavlja ispitivanje radi prikupljanja i davanja informacija o tome kako da se poboljša kvalitet i efikasnost rada tužioca (npr. izrada razumljive optužnice, sposobnost za timski rad, izbegavanje kršenja standarda itd.) ili se može sprovoditi na više strateški način kako bi se utvrdilo da li na primer tužiocima imaju sposobnost izvršavanja obaveza. Cilj obe ove vrste ocenjivanja rada tužilaca treba da bude ispitivanje razvoja veština i radnih kapaciteta, kao i predviđanje napredovanje i - u nekim državama - podsticaja i nagrada ili uopšteno da se spreče poremećaji u radu i povrede dužnosti, izbegavanjem potencijalne primene disciplinskih mera.

44. KVETE preporučuje da ocenjivanje rada tužilaca bude transparentno i predvidljivo, zasnovano na jasnim i ranije objavljenim kriterijumima, kako u pogledu materijalnih, tako i u pogledu procesnih pravila.
45. Transparentno i predvidljivo ocenjivanje znači da ocenjeni tužilac može da raspravlja o rezultatima ocenjivanja ili da, po potrebi, uporedi rezultate samoevaluacije sa ocenom nadređenog ili odgovornog lica, a ako se razlikuju da ih uputi na preispitivanje. Rezultate ocenjivanja ne treba objavljivati na način koji bi mogao da povredi lični integritet i čast ocenjenog tužioca.
46. Ocenjivanje treba sprovesti na osnovu jednakih kriterijuma za isti nivo javnog tužilaštva. Kao i u slučaju merenja sveukupnog učinka javnog tužilaštva, KVET smatra da definisanje rada tužioca treba da sadrži kako kvalitativne tako i kvantitativne elemente, kao što su broj tekućih i završenih tužilačkih predmeta, vrste odluka i rezultata, trajanje postupaka u tužilaštvu, veštine upravljanja predmetima, sposobnost jasnog rasuđivanja, otvorenost ka novim tehnologijama, poznavanje različitih jezika, organizacione veštine, sposobnost saradnje sa drugim licima u okviru i van tužilaštva.

4. Upravljanje predmetima

47. Viskokvalitetnom odlukom ili drugom relevantnom radnjom tužioca smatra se ona koja odražava dostupan materijal i pravo i koja je sprovedena na pravičan, brz, srazmeran, jasan i objektivan način. U tom pogledu, očigledno je da radnje tužilaca, u skladu sa EKLJP i drugim relevantnim međunarodnim aktima, poštuju prava žrtava, njihovih porodica i svedoka i da su uravnotežene sa pravima okrivljenih, kao i sa javnim interesom za krivičnim gonjenjem. Dakle, tužiocima treba da nastave da vrše svoj posao u skladu sa ovim načelima. Prema mišljenju KVET-a, javna tužilaštva treba da podrže rad tužilaca putem uspostavljanja dobre prakse upravljanja predmetima u različitim oblastima nadležnosti i dužnosti tužilaštava. Odluke tužilaca treba dalje da odražavaju sledeće elemente:

a. Objektivnost i nepristrasnost

48. Tužiocima treba da ostanu nezavisni u obavljanju svojih funkcija i da ih izvršavaju uvek pridržavajući se i poštujući vladavinu prava, integritet krivičnog pravnog sistema i pravo na pravično suđenje. Tužiocima treba da se pridržavaju najviših etičkih i profesionalnih standarda, da pravično vrše svoje dužnosti i da se uvek ponašaju nepristrasno i objektivno.
49. Tužiocima treba da obezbede ravnopravnost pojedinaca pred zakonom bez ikakve diskriminacije, uključujući diskriminaciju po osnovu pola, rase, boje, nacionalnog i društvenog porekla, političkih i verskih uverenja, imovine, društvenog položaja i seksualne orijentacije

b. Sveobuhvatnost

50. Tužiocima treba da pažljivo razmotre sve svoje odluke i radnje. Oni treba da prikupljaju dokaze koji se odnose kako na krivicu, tako i na nevinost i treba da obezbede sprovođenje odgovarajućih pravaca istrage, uključujući i one koje vode dokazima u korist okrivljenog ili osumnjičenih. Stoga, treba da razmotre da li su dokazi koji su prikupljeni u okviru istrage jasni i sveobuhvatni. Ovo, međutim, ne zahteva od istražitelja da nesrazmerno troši resurse, već treba da bude razumno i realistički prilagođeno činjeničnom stanju. Ovo ne otklanja odgovornost branilaca da prikupljaju dokaze koje smatraju relevantnim.
51. Tužiocima treba da odlučuju o krivičnom gonjenju samo na osnovu dobro utemeljenih dokaza, za koje se opravdano veruje da su pouzdani i prihvatljivi i treba da odbiju da koriste dokaze koji uključuju teško kršenje ljudskih prava.

c. Obrazloženje

52. Jasno obrazloženje i analiza su osnovni zahtevi rada tužilaca. Oni treba da u potpunosti razmotre sve relevantne dokaze i da ispituju činjenična i druga pitanja koja su otkrivena u toku istrage i od strane stranaka. Sve odluke ili radnje tužioca treba da se zasnivaju na takvim relevantnim dokazima, da budu u skladu sa zakonom i opštim smernicama koje mogu postojati na tu temu. Odluke i radnje tužilaca treba da budu obrazloženje na usklađen, jasan, nedvosmislen i neprotivrečan način.

d. Jasnoća

53. Sva uputstva ili smernice, kao i sve službene radnje tužilaca, moraju da budu jasno razumljive onima kojima su upućene. Kada postoje u pisanom obliku, takva uputstva i smernice treba da budu napisani jasnim jezikom. Pored toga, tužiocima treba da posebnu pažnju obrate na formu pisanih uputstava i smernica, tako da se njihova sadržina može jasno utvrditi.

e. Razmena informacija i saradnja

54. Saradnja je od suštinskog značaja za delotvornost javnog tužilaštva, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, između različitih tužilaštava i između tužilaca u okviru istog tužilaštva, kao i između tužilaca i organa zaduženih za sprovođenje zakona/istražitelja. Jačanje specijalizacije tužilaca će verovatno poboljšati delotvornost ove saradnje.
55. Ukoliko tužiocima sprovode istragu, treba da na doličan način obezbede delotvornu međusobnu razmenu informacija, kao i između njih i organa zaduženih za sprovođenje zakona/ istražitelja. Ovo će pomoći da se izbegne dupliranje posla, kao i da se ujedine naponi različitih tužilaca i organa zaduženih za sprovođenje zakona u predmetima u kojima su međusobno povezani.
56. Ukoliko tužiocima ne sprovode istragu, oni tokom istrage, po potrebi, treba da saraduju sa relevantnim organima koji sprovode istragu, naročito po pitanju pružanja odgovarajućih saveta i/ili smernica.
57. Ovakva saradnja treba da se nastavi sve do okončanja istrage, s ciljem obezbeđivanja da svi relevantni dokazi budu dostupni tužiocima i po potrebi obelodanjeni odbrani.

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

A. Uvod

58. Većina država članica Saveta Evrope je postala svesna činjenice da su teški i organizovani kriminal postali još složeniji i da je njihov međunarodni karakter sve izraženiji. Terorizam je ozbiljno pogodio mnoge zemlje i trenutno predstavlja glavni prioritet u radu javnih tužilaštava. Ilegalne migracije postavljaju nove izazove na području terorizma, organizovanog kriminala i trgovine ljudima.

59. Tužiocima se nalaze na prvoj liniji gonjenja teških krivičnih djela, te stoga imaju suštinsku ulogu u očuvanju javne bezbednosti i zaštiti vladavine prava.

B. Borba protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala na nacionalnom nivou

1. Strategija borbe protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala

60. U skladu sa Rezolucijom Saveta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1566 (2004) o pretnjama po međunarodni mir i bezbednost izazvanim terorizmom, KVET smatra da je ključna obaveza tužilaca da „privedu pravdi, na osnovu načela izručenja ili gonjenja svako lice koje podržava, podstiče, učestvuje ili pokušava da učestvuje u finansiranju, planiranju, pripremi ili izvršenju terorističkih akata“ ili teškog i organizovanog kriminala. Kako bi ovu obavezu ispunili na kvalitetan i efikasan način, tužiocima moraju da deluju u okviru valjanog pravnog okvira, da saraduju sa svim zainteresovanim stranama u ovoj oblasti na nacionalnom i međunarodnom nivou i da imaju dovoljno ljudskih i materijalnih resursa. Nove pretnje terorizma (finansiranje od strane teškog i organizovanog kriminala, propaganda, regrutovanje i obuka boraca putem interneta) zahtevaju nove odgovore, nove oblike istražnih i tužilačkih tehnika i mera, kako bi tužiocima mogli da deluju efikasno i kvalitetno, što se sve više zahteva od društva.

61. KVET smatra da tokom istrage i krivičnog gonjenja predmeta terorizma i teškog i organizovanog kriminala naročito treba zaštititi nezavisnost i nepristrasnost tužilaca u obavljanju njihovih dužnosti.

2. Zakonodavni okvir koji treba uspostaviti za ovakve vrste krivičnih dela i organizacioni i finansijski resursi koje treba staviti na raspolaganje tužiocima

62. Neodgovarajući zakonodavni i institucionalni okvir za borbu protiv terorizma, teškog i organizovanog kriminala i visokotehnološkog kriminala i njegovog finansiranja, uključujući pranje novca omogućava teroristima, učiniocima krivičnih dela na području teškog i organizovanog kriminala i njihovim pristalicama da deluju van teritorijalnih granica i da koriste sredstva za sprovođenje i širenje kriminalnih aktivnosti. Kako bi bili delotvorni, tužiocima zavise od zakonodavstva koje jasno kriminalizuje sve aktivnosti koje neposredno ili posredno podržavaju terorističke akte i teški organizovani kriminal, uključujući i propagandu za regrutovanje terorista i slično. Na ovaj način će se omogućiti tužiocima da prošire njihovo područje delovanja u borbi protiv terorizma, teškog i organizovanog kriminala putem primene pravnih instrumenata koji su uspostavljeni za teške oblike kriminala.

63. Borba protiv terorizma, a naročito regrutovanje potencijalnih terorista, prijem u organizaciju, rad na terorističkoj propagandi i razmena informacija u terorističke svrhe, obuka i priprema za terorističke aktivnosti i transport u terorističke svrhe stvaraju potrebu da insajderske informacije o terorizmu i teškom i organizovanom kriminalu budu dostupne u ranoj fazi. Međutim, treba izbegavati nesrazmerno ograničenje osnovnih prava i sloboda. Iz istog razloga treba uspostaviti jasne granice i kriterijume za srazmernu primenu prava, posebno kada treba preduzeti preventivne mere pre krivičnog gonjenja, kod kojih se takođe mora obezbediti poštovanje redovnog zakona o krivičnom postupku.

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

64. U većini država članica, posebne istražne tehnike, poput elektronskog nadzora i tajnih operacija, su se pokazale kao delotvorni instrumenti za borbu protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Ovi instrumenti su dostupni javnim tužilaštvima, bar u jurisdikcijama u kojima tužiocima imaju istražna ovlašćenja. Budući da krše pravo na privatnost ne samo osumnjičenih, već i drugih lica koja nisu nužno uključena u relevantan

predmet koji je u fazi istrage, korišćenje ovih mera zahteva njihovo temeljno i stalno razmatranje od strane tužilaca u svakoj fazi postupka, kako bi rezultat istrage bio prihvaćen od strane suda i društva u celini.

65. Treba obezbediti da privatna preduzeća i privredna društva za komunikacije mogu da zadrže i čuvaju podatke o saobraćaju i lokaciji u odgovarajućem i srazmernom stepenu, a da se pri tom poštuju nacionalne i međunarodne nadležnosti, kao i EKLJP i Konvencija Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka iz 1981. godine.
66. Odgovori na upitnik pokazuju da su sve države članice preduzele organizacione korake za poboljšanje kvaliteta i efikasnosti odluka tužioca u predmetima terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Neke od njih imaju specijalizovane jedinice u okviru javnih tužilaštava, druge su ovu dužnost prenele u jedno tužilaštvo na nivou cele države. KVET smatra da je poželjno koncentrisati istragu i gonjenje ovih krivičnih predmeta u posebne jedinice. Ovo može obezbediti neophodan profesionalizam, ne samo u korišćenju posebnih istražnih tehnika, već i u razvoju komunikacije sa drugim zainteresovanim stranama u ovoj oblasti. Ovo takođe može obezbediti posebnu obuku tužilaca koji su uključeni i omogućiti im da koriste najmodernija raspoloživa tehnička, pravna i organizaciona sredstva. Specijalizovane policijske jedinice ili stručna lica, koji su neposredno podređeni i koji su na raspolaganju tužilaštvima, ako je potrebno, mogu poboljšati kvalitet i efikasnost istrage u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Ovakav organizacioni okvir će dodatno pomoći tužiocima da vrše svoje dužnosti uz punu nezavisnost i nepristrasnost, uz neophodno poštovanje ljudskih prava osumnjičenih i neophodnu zaštitu žrtava, svedoka i drugih lica koja učestvuju u krivičnom postupku.

4. Upravljanje predmetima

67. Pravilna metodologija upravljanja predmetima može da obezbedi da se posebne istražne tehnike koje su intruzivne prirode mogu koristiti samo uz postojanje neophodnog sudskog nadzora, ukoliko postoji dovoljan razlog da se veruje da je izvršeno ili se priprema teško krivično delo od strane jednog ili više pojedinaca ili od strane još uvek neidentifikovanog pojedinca ili grupe pojedinaca.
68. KVET naglašava da se, shodno sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), posebne istražne tehnike mogu koristiti samo uz poštovanje načela srazmernosti i da moraju da zadovoljavaju minimum zahteva u pogledu poverljivosti, integriteta i dostupnosti.¹³
69. U predmetima u kojima pravni okvir o terorizmu i organizovanom kriminalu predviđa ograničavanje prava pojedinaca u krivičnom postupku, tužioci koji se odluče na primenu takvih ograničenja treba uvek da razmotre da li su ona opravdana imajući u vidu obavezu srazmernosti i da obezbede da dokazi ne budu dobijeni mučenjem ili drugim surovim, nečovečnim i ponižavajućim postupanjem, na način na koji se ovi koncepti tumače u sudskoj praksi ESLJP. Bez obzira na težinu krivičnih dela terorizma i teškog i organizovanog kriminala, kompetentno i delotvorno upravljanje predmetima obezbeđuje da se odluke tužilaca donose uz poštovanje vremenskih ograničenja i da se sprovode na objektivan, nepristrasan i profesionalan način uz poštovanje pretpostavke nevinosti i prava na odbranu, kao i prava žrtava krivičnih dela. Deo nadležnosti tužilaca je da prate poštovanje ovih osnovnih načela i sloboda tokom postupaka koje sprovode organi za sprovođenje zakona.
70. Ukoliko je pravo na anonimnost omogućeno žrtvama i svedocima, onda odgovarajuću ravnotežu treba održati i kada su u pitanju prava optuženih lica.

¹³ Spisak predmeta ESLJP u vezi sa terorizmom videti na <https://www.unodc.org/tldb/en/case-law-of-the-european-court-of-human-rights-related-to-terrorism.html>. Takođe, videti knjigu pod nazivom „Borba protiv terorizma i ljudska prava u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava“ autora Ane Salinas de Frias (2012), na <https://book.coe.int/eur/en/european-court-of-human-rights/4966-counter-terrorism-and-human-rights-in-the-case-law-of-the-european-court-of-human-rights.html>.

71. Treba obezbediti odgovarajuću zaštitu žrtvama, svedocima i drugim licima koja su uključena u postupak, uključujući i same tužioce i njihove porodice

5. Obuka

72. Preporuka Rec(2000)19 ukazuje da posebnu pažnju treba posvetiti stalnim obukama tužilaca, imajući u vidu pojavu novih oblika krivičnih dela i potrebu stalne međunarodne saradnje u krivičnim stvarima. U cilju obezbeđivanja najefikasnijeg krivičnog gonjenja, tužiocima stalno moraju da budu u toku sa razvojem i moraju da budu specijalizovani za istrage i krivično gonjenje terorizma i teškog i organizovanog kriminala u svim njegovim oblicima. Što se tiče posebnih potreba u ovim oblastima kriminala, obuka tužilaca treba da posebno bude usredsređena na prikupljanje i korišćenje dokaza na regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou, oblike i tehnike saradnje zainteresovanih strana, razmenu iskustava i najboljih praksi, razumevanje mogućih kršenja ljudskih prava, ulogu socijalnih medija u regrutovanju potencijalnih terorista i pravilnu komunikaciju sa medijima.
73. KVET je mišljenja da obuka u ovoj oblasti takođe treba da obuhvati i relevantne nacionalne i međunarodne pravne akte i sudsku praksu ESLJP.

6. Upravljanje informacijama (razmena, saradnja)

74. Razmena dokaza ili informacija sa relevantnim jedinicama je jedan od najvažnijih elemenata borbe protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Ovakve informacije treba posebno deliti sa obaveštajnim i bezbednosnim jedinicama, pravosudnim jedinicama i, kada je to potrebno, sa institucijama koje su mnogo puta bile mete terorističkih aktivnosti. Pored toga, ako se to smatra potrebnim i korisnim, dokazi i informacije o teroristima se mogu i neposredno obelodaniti javnosti.
75. Jedan od mogućih nedostataka u istragama se pojavljuje kada policija i drugi organi za sprovođenje zakona i obaveštajni organi ne razmenjuju relevantne informacije sa tužiocima na vreme. Kako bi se izbegao ovaj problem, preporučljivo je da se promoviše zajednička istraga tužilačkih i policijskih organa. U državama članicama u kojima tužiocima imaju istražna ovlašćenja, oni su ti koji treba da koordiniraju i upravljaju ovim radnjama.
76. U svrhe veće efikasnosti, delotvornim se, pored saradnje i zajedničkog rešavanja posebnih problema u operacijama, dokazalo i održavanje konsultativnih sastanaka sa članovima multidisciplinarnih grupa uz učešće tužilaca.
77. KVET naglašava potrebu povećanja efikasnosti istrage i krivičnog gonjenja sistema finansiranja terorizma i teškog i organizovanog kriminala posredstvom intenzivnog, sistematskog i doslednog pristupa. Najpre, postoji potreba za razmenom informacija putem nacionalnog informacionog sistema podataka. Osim toga, potrebno je uspostaviti blisku saradnju između organa za sprovođenje zakona i banaka, kao i drugih pravnih lica i pojedinaca (osiguravajuća društva, brokerske kuće, javni beležnici, advokati, sudski izvršitelji itd.). Još jedan veoma važan istražni pristup je saradnja sa pružiocima usluga interneta radi praćenja virtuelnog ili digitalnog novca

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

78. Međunarodna saradnja između tužilaca je postala vitalno sredstvo zbog sve većeg broja prekograničnih krivičnih dela, naročito dela teškog i organizovanog kriminala, uključujući terorizam. Međunarodna razmera odnosa između kriminalnih grupa i pojedinaca, olakšana globalizacijom i modernim sredstvima komunikacije, znači da samo nacionalni fokus na

sprovedenju istraga i krivičnom gonjenju takvog kriminala, kao i njegovom sprečavanju nije dovoljan.

79. Kao što je i potvrđeno od strane KVET-a, tužioci uvek treba da pokazuju spremnost na saradnju i „treba da sa međunarodnim zamolnicama za pomoć u okviru njihove jurisdikcije postupaju sa istom posvećenošću kao u slučaju njihovog delovanja na nacionalnom nivou i treba da imaju na raspolaganju potrebne instrumente, uključujući obuku, u cilju unapređenja i održavanja istinske i delotvorne međunarodne pravosudne saradnje“.¹⁴
80. Danas je ispunjavanje ovih zahteva postalo naročito hitno, uzimajući u obzir nivo napada i izazova prouzrokovanih terorizmom i međunarodnim teškim i organizovanim kriminalom. Delotvorna međunarodna saradnja je nezaobilazna, ne samo kako bi se sprečili, već kako i bi se istraživali, krivično gonili, dokazali i zakonito kaznili učinioci tih krivičnih dela i oduzela i vratila imovina stečena kriminalom. Ovi ciljevi pretpostavljaju zajednički maksimalni napor da se otkrije i uništi finansiranje kriminalnih grupa i pojedinaca, njihova logistička i operativna baza, pribavljanje lažnih dokumenata, oružja i eksploziva. Kriminalci danas predstavljaju veliki izazov zbog njihovog korišćenja modernih sredstava komunikacije (uključujući i društvene mreže i mreže na internetu), čiji nadzor i zakonsko presretanje zahteva globalno delovanje.
81. Neposredni kontakti između nacionalnih javnih tužilaštava su efikasan i odgovarajući način za povećanje efikasnosti i kvaliteta prekograničnih krivičnih predmeta, ne samo putem odgovora na zamolnice za pravnu pomoć, već i putem unapređenja razmene informacija koje potiču iz paralelnih istraga, a ponekad i uspostavljanjem zajedničkih istražnih timova. KVET podstiče države članice da poboljšaju pravni osnov za neposrednu saradnju i da unapređuju brzu i fleksibilnu saradnju putem imenovanja nacionalnih kontakt osoba za određene vrste krivičnih dela, poput terorizma ili teškog i organizovanog kriminala i/ili putem imenovanja sudija za održavanje saradnje u drugim zemljama.
82. Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim pravnim standardima, kako u odnosu na pravnu klasifikaciju krivičnih djela, tako i u odnosu na legalitet krivičnog postupka, značajno bi olakšalo prekograničnu saradnju. Isto se odnosi i na moguće sistematizovanje i usklađivanje nacionalnih zakona. Zbog toga treba uložiti snažne napore za prevazilaženje prepreka koje proističu iz nacionalnih kultura, koje samostalnost u krivičnom pravu smatraju važnim delom identiteta svakog nacionalnog krivičnog sistema.
83. Kako bi se poboljšala i olakšala međunarodna saradnja, treba razmotriti tri glavna aspekta: pravni osnov za nesmetanu i delotvornu saradnju; odgovarajuću primenu međunarodnih pravnih akata u svakoj državi učesnici; stvaranje praktičnih i operativnih instrumenata.
84. Treba ukloniti prepreke koje stoje na putu međunarodne saradnje. Nepoznavanje kolege sa druge strane granice, nemogućnost sporazumevanja usled jezičke barijere, nerazumevanje drugih kultura u borbi protiv kriminala uzrokuju prirodno oklevanje prema zajedničkom radu. U tu svrhu su obrazovana međunarodna tela i mreže za saradnju, kako institucionalno, tako i neformalno. Formalne organizacije na nivou organa za sprovođenje zakona, poput Europol i Interpol i na pravosudnom nivou, poput Eurojusta i Evropske pravosudne mreže predstavljaju brze i efikasne načine za razvijanje prekogranične pravne saradnje, premošćavanje razlika između pravnih sistema, kultura i jezika. Države treba da ovim organizacijama obezbede potrebne kapacitete za nesmetanu i uspešnu međunarodnu pomoć. Neformalnije organizacije takođe mogu da budu korisne u borbi protiv prekograničnog kriminala, poput Međunarodnog udruženja tužilaca, koje doprinosi sistematizovanju međunarodnih standarda koji se odnose na vršenje tužilačkih funkcija i povezivanju tužilaca širom sveta kroz hiljade kontakt osoba (npr. mreža tužilaca koja se bavi predmetima terorizma, koja je osnovana 2015. godine, kao i mreža tužilaca koja se bavi visokotehnološkim kriminalom, koja je osnovana 2010. godine).

¹⁴ Videti Mišljenje KVET-a br. 9(2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, Rimska povelja, član XX.

PREPORUKE

1. Kako bi odgovorilo zahtevu javnosti za transparentnošću i odgovornošću, javno tužilaštvo treba da postupa strateški, sa ciljem obezbeđivanja najvećeg mogućeg nivoa kvaliteta i efikasnosti u radu javnih tužilaca.
2. Budući da svako javno tužilaštvo vrši svoje funkcije u okviru pravnog okvira, odgovarajuće zakonodavstvo je najvažniji preduslov za kvalitet i efikasnost njihovog rada.
3. U cilju poboljšanja i olakšavanja međunarodne saradnje, uključujući izručenje, pravnu pomoć i povraćaj imovine stečene kriminalom, treba razmotriti tri glavna aspekta: pravni osnov za nesmetanu i delotvornu saradnju; odgovarajuću primenu međunarodnih pravnih akata u svakoj državi učesnici i stvaranje praktičnih i operativnih instrumenata za saradnju.
4. Nepristrasnost tužilaca je važan uslov za poboljšanje kvaliteta zaštite ljudskih prava. Stoga, države članice treba da obezbede da tužioci mogu da vrše svoje funkcije uz najveći stepen nezavisnosti, bez neprimerenih uticaja, podsticaja, pritisaka, pretnji ili mešanja, neposrednog ili posrednog, koje dolazi u bilo koje vreme i iz bilo kog razloga.
5. Kvalitet rada tužilaca zavisi od garancija za ličnu bezbednost tužilaca i njihovih porodica. Naročito, kada su tužioci uključeni u predmete terorizma i teškog i organizovanog kriminala, javna tužilaštva treba da preduzmu proaktivne mere za zaštitu njihovih života, zdravlja, slobode, fizičkog integriteta i imovine.
6. Netačne ili pristrasne vesti o istragama mogu da dovedu do gubitka poverenja javnosti u kvalitet pravosuđa i da izazovu sumnju u odnosu na nezavisnost, nepristrasnost i integritet sistema tužilaštva i sudova. Zbog toga, treba uspostaviti aktivnu politiku informisanja medija i javnosti.
7. Kako bi postupali uz efikasnost i kvalitet koji javnost očekuje i kako bi mogli da posvete odgovarajuću pažnju svim pitanjima u vezi sa njihovim predmetima, tužioci treba da imaju odgovarajuće ljudske, finansijske i materijalne resurse, uključujući specijalne jedinice u okviru tužilaštva. Ukoliko im se obezbedi pomoć kvalifikovanog osoblja, početna i stalna obuka, odgovarajuća moderna tehnička oprema, uključujući centralizovane sisteme baza podataka, i drugi resursi, tužioci mogu da se oslobode nepotrebnog opterećenja, čime će se obezbediti veći nivo kvaliteta njihovih odluka i efikasnosti javnog tužilaštava. Sve ove mere treba da budu obuhvaćene srednjoročnim ili dugoročnim strateškim planiranjem.
8. KVET smatra da standardi za definisanje kvaliteta rada javnih tužilaštava i tužilaca treba da sadrže i kvantitativne i kvalitativne elemente, poput broja tekućih i završenih predmeta tužilaštva, vrste odluka i rezultata, trajanja postupaka u tužilaštvu, veštine upravljanja predmetima, sposobnosti jasnog rasuđivanja, otvorenosti ka savremenim tehnologijama, poznavanja drugih jezika, organizacionih veština, sposobnosti održavanja saradnje sa drugim licima u okviru i van javnog tužilaštva.
9. Jasno obrazloženje i analiza su osnovni zahtevi za kvalitet rada tužilaca. Stoga, oni treba da u potpunosti ispitaju sve relevantne dokaze i sva relevantna činjenična i druga pitanja do kojih su došli tokom istrage i koja su im dale stranke u postupku. Sve odluke ili radnje tužioca treba da odražavaju takve dokaze, da budu u skladu sa zakonom i opštim smernicama koje postoje u odnosu na konkretno pitanje. Odluke i radnje tužilaca treba da budu obrazložene na konzistentan, jasan, nedvosmislen i nekontradiktoran način.
10. Kad je potrebno, a u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, javna tužilaštva treba da objave smernice za tužioce koje u opštim crtama utvrđuju načela kojima se treba voditi pri pokretanju i sprovođenju krivičnog postupka. Takve smernice utvrđuju faktore koje treba uzeti u obzir tokom različitih faza krivičnog gonjenja, tako da pravedna, obrazložena i dosledna politika predstavlja osnov za intervenciju tužilaštva. Javna tužilaštva treba da

utvrde indikatore i mehanizme za praćenje preduzetih aktivnosti na transparentan način, prvenstveno radi motivisanja tužilaca da ostvare viši nivo profesionalnog rada. Interno praćenje unutar tužilaštva treba da bude redovno i zasnovano na vladavini prava.

11. Da bi se povećao kvalitet rada tužilaca, delotvoran i nepristrasan sistem žalbi i periodični upitnici sprovedeni sa relevantnim zainteresovanim stranama pokazali su se korisnim u smislu utvrđivanja mogućih nedostataka u sistemu. Kontrolni mehanizam kojim se nadziru odluke tužilaca, naročito u pogledu krivičnih dela u pogledu kojih nema nema podnosioca zahteva ili žrtve, može omogućiti ispravljanje eventualnih grešaka u fazi istrage i tokom krivičnog gonjenja.
12. Kompetentno i delotvorno upravljanje predmetima obezbeđuje tužiocu da donosi odluke uz poštovanje svakog zadatog roka i da se iste sprovodi na objektivan, nepristrasan i profesionalan način, poštujući pretpostavku nevinosti i pravo na odbranu, kao i prava žrtve krivičnog dela. Takođe, kao deo njihovih nadležnosti tužioci treba da vrše nadzor nad poštovanjem osnovnih prava i sloboda u postupcima koje sprovode organi zaduženi za sprovođenje zakona.
13. Države članice treba da preduzmu odgovarajuće i srazmerne mere kako bi tužiocima omogućile da koriste posebne istražne tehnike u predmetima terorizma i teškog i organizovanog kriminala.

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