

Strazbur, 23. novembar 2018.

Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET)

Mišljenje br. 13 (2018)

„Nezavisnost, odgovornost i etika tužilaca“

I. UVOD, SVRHA I DELOKRUG MIŠLJENJA

1. Komitet ministara Saveta Evrope osnovao je Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) 2005. godine sa zadatkom da posebno formuliše mišljenja o pitanjima koja se tiču primene Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi tužilaca u krivičnom pravnom sistemu.
2. U skladu sa odlukom Komiteta ministara usvojenom u ovom okviru¹ [1], KVET je odlučio da 2018. pripremi i usvoji Mišljenje o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca i podnese ga Komitetu ministara.
3. U tu svrhu, a imajući u vidu da su brojni međunarodni instrumenti već posvećeni nezavisnosti tužilaca, KVET se posebno oslanja na svoje Mišljenje br. 4 (2009) „Sudije i tužioci u demokratskom društvu“ (Deklaracija iz Bordo), koje su zajednički usvojili KVET i Konsultativno veće evropskih sudija (KVES), i podseća da je nezavisnost javnog tužilaštva nužna posledica pravosudne nezavisnosti. KVET se poziva i na svoje Mišljenje br. 9 (2014) „Evropske norme i načela za tužioce“ (Rimska povelja), u kojem se podstiče opšta tendencija jačanja nezavisnosti i delotvorne samostalnosti tužilaca i naglašava da tužoci treba da budu samostalni u donošenju odluka i obavljaju svoje dužnosti bez spoljnog pritiska i uplitanja.
4. KVET se u ovom Mišljenju posebno bavi mogućim uplitanjem u tužilačku nezavisnost i pritiscima, naročito političkim, koji se na njih vrše, a što je uočeno u nekim državama članicama. Stekavši uvid u pitanja vezana za nezavisnost, odgovornost i etiku, KVET nastoji da tužioce i nadležna tela upozna sa relevantnim novinama i reformama u ovoj oblasti.

¹ sastanak zamenika ministara, 21. do 23. novembra 2017.

5. KVET, takođe, uzima u obzir i Akcioni plan Saveta Evrope za jačanje sudske nezavisnosti i nepristrasnosti u državama članicama,² , kao i Izveštaj Generalnog sekretara Saveta Evrope iz 2016. „Stanje demokratije, ljudskih prava i vladavine prava - bezbednosni imperativ za Evropu.“³
6. KVET ovom prilikom podseća, kao što je činilo i u svom prethodnom radu, da funkcije tužilaca i način na koji ih oni vrše, moraju biti u skladu sa pravom pojedinca na pravično suđenje predviđenim članom 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP). Tužioci, takođe, vrše svoje dužnosti u skladu sa načelom vladavine prava, što iziskuje poštovanje osnovnih vrednosti, kao što su nepristrasnost, transparentnost, poštenje, razboritost i pravičnost, i doprinos kvalitetu pravde. U cilju jačanja poverenja javnosti u pravosudni sistem, tužioci uvek moraju imati na umu te vrednosti i nastojati da se one poštuju i da usmeravaju postupanje tužilaca.
7. Proteklih godina je Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu ESLJP) razvio značajnu sudsku praksu u korist tužilačke nezavisnosti, bez obzira na to da li je tužilac nadležna sudska vlast ili ne. Tužilac koji upravlja prvom fazom krivičnog postupka i kontroliše je, smatra se „isturenim čuvarom ljudskih prava“ i ovu ključnu ulogu igra u čitavom postupku.⁴
8. U svojim sistemima administrativne i hijerarhijske organizacije, države članice, ukoliko žele da dodele ili održe status sudskih ovlašćenja za tužioce u značenju predviđenim EKLJP, moraju biti sigurne da uz ovaj status imaju sve garancije, a naročito one koje zahteva nezavisnost, kako nalaže praksa ESLJP.⁵
9. Zadaci tužilaštva razlikuju se od jedne države članice do druge, zavisno od sistema koji je na snazi. Tako neki pravni sistemi smatraju načelo „legaliteta“ ključnim za krivično gonjenje, dok je u drugim državama članicama to načelo „diskrecionog ovlašćenja“ ili „oportuniteta“, a u nekima kombinacija ovih principa; u nekim državama članicama tužioci imaju autentičnu nadzornu ulogu u istrazi i nad istražiteljima, dok u drugim nemaju; u nekim sistemima tužilac interveniše u pretresu, dok je u drugim uloga tužilaca u suđenju u krivičnom postupku ograničena; u mnogim državama članicama tužioci imaju ovlašćenja za javno delovanje i postupanje, kao i u kontroli zakonitosti istrage, koje se podnose sudijama i čine osnovu njihove odluke. Oni, ponekad, imaju ovlašćenja i u izvršenju kazni i nadzoru u zatvorima.
10. Načela nezavisnosti, objektivnosti i nepristrasnosti koji se navode u ovom i prethodnim Mišljenjima KVET, a tiču se krivičnih predmeta, primenjuju se *mutatis mutandis* i na nekrivična ovlašćenja tužilaca.
11. Konačno, KVET želi da podseti, ne ponavljajući njihov sadržaj, na neke značajne međunarodne instrumente u ovoj oblasti, poput onih Saveta Evrope (naročito Mišljenja

2 Pripremljen na inicijativu Generalnog sekretara Saveta Evrope i usvojen na 1253. sastanku zemenika ministara, 13. aprila 2016.

3 Predstavljen na 126. zasedanju Komiteta ministara u Sofiji, 18. maja 2016

4 Videti izbor iz sudske prakse ESLJP o postupanju tužilaca u dodatku na ovo Mišljenje.

5 Videti izbor iz sudske prakse ESLJP o postupanju tužilaca u dodatku na ovo Mišljenje

KVET i KVES kao i „Evropske smernice o etici i ponašanju za javne tužioce - Budimpeštanske smernice“) ⁶ i drugih međunarodnih organizacija. ⁷

12. U svetlu tih instrumenata, a u evropskom kontekstu gde različiti načini na koje tužioci vrše svoje dužnosti neprekidno evoluiraju, ovo Mišljenje nema za cilj da propiše fiskni evropski kodeks, već pre „tvrdo jezgro“ načela za relevantna tela, koja bi usmeravala svakodnevno postupanje i ponašanje tužilaca, kako na poslu, tako i van njega, i na koja se mogu pozvati.
13. Nezavisnost, odgovornost i etika tužilaca trebalo bi da budu koncepti obuhvaćeni domaćim zakonima o tužiocima, ili, štaviše, u ustavima država članica.
14. Imajući u vidu koliko je priroda misije sudija i tužilaca bliska i komplementarna, kao i priroda zahteva u pogledu njihovog statusa i uslova službe ⁸, za tužioce su potrebne slične garancije kao za sudije.

II. OPŠTI POJMOVI

Nezavisnost tužilaca

15. „Nezavisnost“ znači da su tužioci oslobođeni nezakonitog uplitanja u vršenje njihovih dužnosti, čiji je cilj da se obezbedi puno poštovanje i primena zakona i načela vladavine prava, kao i to da oni ne budu izloženi bilo kakvom političkom pritisku ili nezakonitom uticaju bilo koje vrste.
16. Nezavisnost se odnosi kako na tužilaštvo u celini, na pojedina tužilaštva i tužioce kao pojedince, u smislu objašnjenom u daljem tekstu.
17. Tužioci treba da uživaju slobodu izražavanja i udruživanja na način koji je u skladu sa njihovom funkcijom, i tako da to ne utiče ili stvara utisak da utiče na sudsku i tužilačku nezavisnost i nepristrasnost. Iako su tužioci slobodni da učestvuju u javnim raspravama o pitanjima koja se odnose na pravna pitanja, pravosuđe ili sudske postupke, ne treba da komentarišu predmete koji su u toku i trebalo bi da izbegavaju da izražavaju stavove kojim mogu ugroziti položaj i integritet suda. Tužioci treba da se uzdrže od političkih aktivnosti koje nisu u skladu sa načelom nepristrasnosti. ⁹
18. Tužioci treba da budu slobodni da osnivaju i da se učlane u profesionalna udruženja koja zastupaju njihove interese, štite njihov položaj i promovišu njihovo stručno usavršavanje.

⁶ Usvojila Konferencija generalnih tužilaca Evrope 31. maja 2005. Vidi, takođe, dokumente Venecijanske komisije (naročito Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Il Deo - Tužilaštvo, usvojen decembra 2010, CDL-AD(2010)040).

⁷ Vidi, na primer, instrumente i dokumente Evropske mreže sudskih saveta (ENCJ), naročito Izveštaj za period 2014-2016 po nazivu „Nezavisnost i odgovornost tužilaštva“, zatim dokumente Ujedinjenih nacija, „Smernice o ulozi tužilaca (1990), Konvencija protiv korupcije (2003), dokumente Međunarodne asocijacije tužilaca (posebno Standardi profesionalne odgovornosti i Izjava o ključnim dužnostima i pravima tužilaca (1999), kao i Status i uloga tužilaca, dokument koji su 2014. zajednički usvojili Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal i Međunarodna asocijacija tužilaca

⁸ Vidi Mišljenje KVET br. 9 (2014) i Obrazloženje uz Rimsku povelju, stav 53.

⁹ Vidi Mišljenje KVET br. 9 (2014) i Obrazloženje uz Rimsku povelju, stav 81-82

Odgovornost tužilaca

19. Biti „odgovoran“ naročito znači

- ne postupati arbitereno;
- zasnivati odluke na zakonu;
- obrazlagati odluke na osnovu načela legaliteta ili oportuniteta (diskrecionog ovlašćenja);
- dostaviti izveštaje relevantnim akterima, na odgovarajući način.

Etika tužilaca

20. „Etika“ podrazumeva sve smernice kojima se uspostavljaju standardi ponašanja i prakse, kako u radu, tako i van posla, a koji se očekuju od svih tužilaca koji rade za ili u ime javnog tužilaštva.
21. Poštovanje etičkih pravila osnovna je dužnost kojom se usmeravaju aktivnosti tužilaca. Važno je moći se pozvati na zbirke koje sadrže etička načela tužilaca koja treba da usmeravaju njihovo ponašanje.
22. Ponašanje tužilaca, kao i ponašanje sudija, ne sme biti prepušteno isključivo njihovom nahođenju, kako u radu, tako i van posla. Ovo je naročito značajno pri ocenjivanju rada tužilaca, kao i u disciplinskom postupku protiv njih.

III. NEZAVISNOST TUŽILACA

23. Misija tužilaca zahtevna je i teška. Ona iziskuje profesionalnost, karakter, hrabrost, uravnoteženost i rešenost. Posedovanje ovih kvaliteta mora biti odlučujući kriterijum u izboru tužilaca, kao i tokom čitave njihove karijere. U procesu pravničkog obrazovanja, odabir kandidata i usavršavanje na radu treba da imaju za cilj da se obezbedi poštovanje tih kriterijuma. Ovi lični uslovi, međutim, nisu dovoljni da se obezbedi nezavisnost tužilaca. Položaj i nezavisnost tužilaca treba jasno utvrditi i garantovati zakonom.
24. U tom smislu, naročito je poželjno da, obezbeđujući poštovanje načela rodne ravnopravnosti, imenovanje, premeštaj, napredovanje i disciplinska odgovornost tužilaca budu jasno definisani u pisanom obliku i što približniji sudijskim, naročito u državama članicama koje podržavaju načelo jedinstvenog pravosudnog sistema, i u kojima postoje veze između funkcija sudija i tužilaca tokom čitave njihove karijere. U takvim slučajevima, poželjno je uvođenje zakonskih odredbi, čija bi se primena odvijala pod nadzorom nezavisnog stručnog tela (koga bi, na primer, činila većina sudija i tužilaca koje su izabrale njihove kolege), pravosudnog saveta ili tužilačkog saveta, u čijoj bi nadležnosti bilo imenovanje, napredovanje i disciplina tužilaca. Ovo je naročito važno ukoliko bi tužioce trebalo priznati kao nadležne sudske organe u smislu člana 5 EKLJP, ili im dati nespornu ulogu i nadležnosti u pitanjima individualnih prava i sloboda, a naročito u novijim oblastima, kao što je zaštita podataka o ličnosti.

25. Kao način da se nezavisnost tužilaca obezbedi, potrebno je uspostaviti jasne mehanizme pokretanja krivičnog ili disciplinskog postupka protiv tužilaca. Na primer, u nekim državama članicama postoji poseban postupak propisan zakonom koji omogućava pokretanje postupka za prekršaj ili krivično delo koje je navodno izvršio tužilac.
26. Ove odredbe bi, takođe, imale za cilj da spreče i razreše moguće ili stvarne sukobe interesa i omogućе tužiocima da obezbede valjanu primenu zakona, a da pri tom ne budu izloženi pritisku ili merama u suprotnosti sa njihovom misijom.
27. Uopštenije, nezavisnost tužilaca podrazumeva da oni poseduju odgovarajuća sredstva, kao i autoritet, stručnost i ovlašćenja koje su neophodne za pravilno vršenje njihovih dužnosti. Njih naročito treba konsultovati u vezi sa određivanjem resursa koji su potrebni za njihovu misiju.
28. Neophodno je obezbediti odgovarajuću obuku tužilaca o upravi tužalštava i upravljanju resursima, jer će, u protivnom, njihova nezavisnost biti ugrožena.
29. Tužiocima treba garantovati sredstva za život, uporediva sa sudijskim, koja uključuju odgovarajuću naknadu za rad, kojom se obezbeđuje materijalna nezavisnost i zaštita njih, kao i njihovih porodica. Takva zaštita podrazumeva pravnu i fizičku zaštitu njihovog života, zdravlja i imovine, kao i časti i ugleda, a od svake vrste nasilja, napada i pritiska, uz odgovarajuće državno osiguranje.
30. Pravni položaj tužilaca na kojem se zasnivanju njihove aktivnosti često je nepoznat javnosti, a time se i pogrešno razume. Stoga je potrebno relevantne informacije učiniti dostupnim javnosti, kako bi se izbeglo pogrešno tumačenje njihove uloge. Tužilaštvo bi trebalo da bude uključeno u ovaj proces.

Spoljna i unutrašnja nezavisnost

31. Tužiocima moraju biti nezavisni u svom položaju i ponašanju:
 - oni moraju uživati spoljnu nezavisnost, to jest u odnosu na neprimereno ili nezakonito uplitanje organa javne ili drugih vlasti, političkih partija, na primer;
 - oni moraju uživati unutrašnju nezavisnost, kako bi mogli da slobodno vrše svoje funkcije i odlučuju, čak i kada se modaliteti delovanja razlikuju od jednog pravnog sistema do drugog, u skladu sa hijerarhijskim odnosom.
32. U skladu sa pravnom tradicijom nekih zemalja, javno postupanje tužilaca u javnosti se poistovećuje sa vršenjem političke vlasti, posebno preko vlade. Sudska praksa ESLJP zahteva njihovu međusobnu nezavisnost, jer ukoliko ona ne postoji, legitimitet tužilačke intervencije u pripremljenoj fazi i tokom sprovođenja krivičnog postupka kao i ovlašćenja tužioca izvan krivičnog pravnog sistema, bi bio podriven.¹⁰ Štaviše, tužilac treba da bude garant poštovanja zakona i branilac društva i ne sme biti instrument koji se koristi u interesu bilo koje društvene, političke ili verske grupe ili bilo kog dela vlasti, niti zaštitnik njenih pristalica. Ovaj uslov je od ključne važnosti u svim

¹⁰ Videti izbor iz sudske prakse ESLJP o postupanju tužilaca u dodatku na ovo Mišljenje

slučajevima kada tužilačka intervencija ima za cilj borbu protiv organizovanog kriminala ili korupcije, ili utiče na individualna prava i slobode, lišenje slobode naročito.

33. Postoji opšta tendencija jačanja nezavisnosti tužilaca i tužilaštava, koju KVET podstiče, iako u tom pogledu još uvek nema zajedničkih prihvaćenih standarda.
34. Poštovanje spoljne nezavisnosti ne sprečava da tužilaštvo dobija opšta uputstva o prioritetima tužilačkog delovanja, jer ona proizlaze iz zakona, razvoja međunarodne saradnje ili zahteva koji se odnose na organizaciju tužilaštva.
35. Takva uputstva uvek treba davati u skladu sa zakonom, u pismenom obliku i na potpuno transparentan način, dok rasprave koje bi ona mogla izazvati ne smeju prejudicirati ličnu situaciju tužioca, uključujući i njegovu karijeru.
36. Uputstva koja izvršna vlast daje u vezi sa određenim predmetima načelno su nepoželjna. U tom kontekstu, uputstvo da se krivično gonjenje ne preduzme mora biti zabranjeno, dok bi uputstvo da se krivično gonjenje preduzme moralo biti strogo regulisano u skladu sa Preporukom Rec(2000)19.¹¹
37. Sudovi treba da poštuju nezavisnost tužilaca. Svojim intervenisanjem i stavom tužilac ne sme ostaviti mesta sumnji vezano za njegovu objektivnost i nepristrasnost. I sudije i tužioci treba da budu nezavisni u vršenju svojih funkcija, ali i nezavisni jedni od drugih, kao i da ostavljaju utisak te nezavisnosti.
38. Tužioci treba da poštuju nezavisnost sudova i sudstva u celini. Oni mogu pobijati odluke suda samo putem pravnih sredstava predviđenih zakonom. Tužioci moraju preduzeti sve mere u svojoj nadležnosti da zaštite nezavisnost sudova.
39. Unutrašnja nezavisnost ne znači da je svaki tužilac slobodan da radi bilo šta; tužilac može biti podređen hijerarhijskoj strukturi, čija je svrha da obezbedi, na jasan način i bez prejudiciranja nezavisnosti, dobro funkcionisanje tužilaštva u celini, kao i usklađeno, dosledno i ujednačeno postupanje u sprovođenju pravde i zaštiti ljudskih prava.
40. Hijerarhijska struktura je zajednička karakteristika većine tužilaštava. Unutrašnja nezavisnost nije prepreka za hijerarhijsku organizaciju tužilaštva, niti izdavanje opštih preporuka ili smernica/direktiva o primeni zakona kako bi se obezbedila ujednačenost zakona i sudske prakse, ili uspostavili prioriteta tužilačkog delovanja. Ovo je naročito potrebno u državama članicama u kojima se primenjuje načelo oportuniteta/diskrecionog ovlašćenja. Sva interna uputstva u okviru tužilaštva moraju

11 Vidi stav 13(d) Preporuke Rec(2000)19: "Gde je javno tužilaštvo deo ili je podređeno vladi, države članice treba da preduzmu efikasne mere kojima se obezbeđuje da kad vlade imaju ovlašćenja da daju uputstva da se pokrene krivični postupak u određenom predmetu, takva uputstva moraju imati odgovarajuće garancije da se transparentnost i pravičnost poštuju u skladu sa domaćim zakonodavstvom, gde je vlada obavezna da, na primer:

- Zatraži prethodno pismeno mišljenje bilo od nadležnog javnog tužioca ili tela koje vrši nadležnost javnog tužilaštva;
- Propisno obrazloži svoja pismena uputstva, posebno kada ona odstupaju od mišljenja javnog tužioca i da ih prosledi u skladu sa postojećom hijerarhijom;
- Da se pobrine da, pre suđenja, mišljenje i uputstvo budu uloženi u spis predmeta, tako da druge strane mogu dobiti o tome saznanja i dati svoje komentare"

biti u pisanoj formi i transparentna, i imati za cilj utvrđivanje istine i sprovođenje pravde.

41. Linije ovlašćenja i odgovornosti treba da su transparentne u cilju jačanja poverenja javnosti.
42. Ukoliko tužilac dobije pojedinačna uputstva unutar svoje hijerarhijske strukture, koja mu se čine nezakonitim ili protivnim profesionalnom etičkom kodeksu, ne treba ga primoravati da im se povinuje, već mu dati priliku da iznese svojim nadređenim.
43. Treba uspostaviti jasne mehanizme, koji bi nižem tužiocu dozvolio žalbu na zadatak ili uputstvo višeg tužioca ukoliko smatra da su nezakoniti ili neopravdani.
44. Mogućnost žalbe na odluke tužilaca, bilo da se radi o žalbi višem tužiocu ili suda, koje ulaže žrtva, ni na koji način ne narušava tužilačku nezavisnost, već pomaže da se pojača odgovornost tužioca, pod uslovom da za posledicu ima odgovarajuće razmatranje i da su strane o tome obavestene.
45. Nezavisnost tužilaca takođe zahteva i materijalnu nezavisnost, koja podrazumeva, na isti način kao i za sudije, finansijska i druga sredstva neophodna za izvršenje njihove misije:
 - od tužilaca se često očekuje da dežuraju noću i za državne praznike, stoga ih mora biti dovoljno da bi se ova ograničenja prevazišla, pri čemu je potrebno i da dobiju adekvatnu naknadu, kako bi se izbeglo da u takvim situacijama nerado vrše svoje dužnosti;
 - treba im obezbediti modernu opremu i adekvatne usluge (savremen računar i softver, videokonferencijski sistem, pristup prevodilačkim uslugama kada je neophodno, itd.) prilagođene svakodnevnom radu, što im omogućava efikasnu komunikaciju sa organima reda i sudovima, advokatima, strankama i međunarodnim partnerima, a u kontekstu bolje međunarodne saradnje i geografske racionalizacije sudova (sudska mapa), kao i modernizacije sudskog sistema;
 - potrebna im je adekvatna podrška osoblja, kao i pristup relevantnim pravnim informacijama (zakoni, sudska praksa, itd.), stručnjacima različitih profesija (bankarstvo, ekonomija, visokotehnološka bezbednost, biologija, itd.) i forenzičkim ispitivanjima (DNK test, sistemi za detekciju droga, itd.).

IV. ODGOVORNOST TUŽILACA

46. Kako bi se unapredilo poverenje javnosti, tužioci moraju biti nezavisni, ali se i osećati odgovornim. Ta se odgovornost primenjuje u odnosu na individualna prava i slobode, uključujući pretpostavku nevinosti i zaštitu privatnosti. Jasne i redovno ažurirane smernice i kodeksi profesionalne etike i ponašanja, objavljeni na odgovarajući način, pomogli bi da se transparentnost, ujednačenost, odgovornost i pravičnost dodatno unaprede.
47. Odgovornost tužilaca ne znači uplitanje u njihovu nezavisnost. Iako su nezavisni, tužioci su odgovorni, u slučajevima i na način predviđenim domaćim zakonima:

- tužiocima treba, na odgovarajući način, da odgovaraju u okviru hijerarhijske strukture, strankama u postupku i naročito oštećenima, sudskim organima, drugim javnim funkcionerima i telima, civilnom društvu i medijima. Potrebno je da objasne svoje postupke i javnosti daju informacije na proaktivan način, posebno u slučajevima koji iziskuju pažnju javnosti i izazivaju njenu zabrinutost; informacija može biti u obliku godišnjeg izveštaja (opšteg ili o određenom aspektu kriminala u nadležnosti tužioca), u kojem se objašnjavaju uzroci neuspeha ili greške u postupku ili proceni, ili se, jednostavno, iznosi trenutni status neke istrage ili postupka;
- protiv tužioca se, ukoliko je potrebno, može voditi disciplinski postupak, koji mora biti zasnovan za zakonu, a sprovodi se u slučaju težih povreda dužnosti (nemar, povreda obaveze tajnosti, antikorupcijskih pravila, itd.), iz jasnih i utvrđenih razloga; potrebno je da postupak bude transparentan, uz primenu utvrđenih kriterijuma, i da se sprovodi pred telom nezavisnim od izvršne vlasti; tužioce treba saslušati i dozvoliti im da se brane, uz pomoć savetnika, da budu zaštićeni od svakog političkog uticaja, i da imaju mogućnost da podnesu žalbu sudu; svaka sankcija mora biti nužna, adekvatna i srazmerna disciplinskom prekršaju.

48. Osim u slučaju da se utvrdi da su izvršili disciplinski prekršaj ili evidentan propust u vršenju dužnosti, tužiocima, slično kao i sudijama, ne snose ličnu odgovornost za izbor javnopolupanja, ako je ono posledica lične intelektualne i pravne analize.

49. Države članice treba da obezbede naknadu štete nastalu profesionalnim radnjama ili propuštanjem tužioca, a tužilac ne treba da snosi ličnu odgovornost za nastalu štetu, osim u slučajevima namernog prekršaja i/ili grube nepažnje.

50. Tužiocima ne treba da uživaju opšti imunitet, već funkcionalni, za radnje preduzete u dobroj veri u vršenju njihovih dužnosti.¹² Tužilac, međutim, treba da snosi krivičnu odgovornost za delo koje je izvršio, uključujući i ona izvršena tokom sprovođenja pravde, u skladu sa domaćim zakonima.

V. ETIKA TUŽILACA

51. Poštovanje vladavine prava zahteva najviše etičke i profesionalne standarde u ponašanju tužilaca, kao i sudija, na dužnosti i van nje, čime se stvara poverenje društva u pravosuđe. Tužiocima postupaju u ime naroda i u javnom interesu. Stoga uvek moraju održavati lični integritet i postupati u skladu sa zakonom, pravično, nepristrasno i objektivno, poštujući i podržavajući osnovna prava i slobode, uključujući pretpostavku nevinosti, pravo na pravično suđenje, jednakost oružja, podelu vlasti i obavezujuću snagu sudske odluke. Dužnost je tužioca da bude slobodan od političkog i drugog uticaja.

52. Etička pravila koja se odnose na tužioce treba, po mogućstvu, propisati zakonom i dati im formu etičkog kodeksa, koji bi trebalo da pripremi i objavi domaće statutarno i/ili disciplinsko telo kao što je pravosudni ili tužilački savet. Pri razradi domaćih etičkih kodeksa, treba uzeti u obzir odgovarajuće međunarodne dokumente. U daljem tekstu,

¹² Vidi Mišljenje br. 9 (2014), Rimska povelja stav X.

u svrhu upućivanja, mogu se naći neka od najrelevantnijih etičkih pravila koja se odnose na aktivnosti tužilaca.

53. Tužioci imaju obavezu neutralnosti i treba da postupaju nezavisno od ličnih sklonosti, socijalnog porekla, odnosa, političkih, filozofskih ili verskih uverenja; oni treba da poštuju različitost i uzdrže se od pristrasnosti, predrasuda ili diskriminacije. Tužioci ne smeju prihvatiti nijedan oblik uznemiravanja, rasizma ili diskriminacije, ili bilo koju vrstu neprikladnog ponašanja na svom radnom mestu.
54. Tužioci moraju biti, i ostavljati utisak da jesu, nepristrasni u svojim odlukama i transparentni, izbegavati sukobe interesa i ne smeju favorizovati jednu stranu zbog bilo kakve veze s njom. Ukoliko postoji rizik da tužilac nema dovoljnu distancu u odnosu na tu osobu, mora se uzdržati od postupanja u tom predmetu. Tužioci, takođe, treba da izbegavaju bilo kakvu mogućnost neprimerenog pritiska (medijskog, na primer). Tužioci treba da se uzdržavaju od političkih aktivnosti koje nisu u skladu sa načelom nepristrasnosti, i ne treba da postupaju u slučajevima u kojima bi njihovi lični (ili porodični) interesi mogli narušiti njihovu punu nepristrasnosti i objektivnost.
55. Tužioci moraju iskazati apsolutni integritet u ponašanju, ne prihvatajući nikakve pogodnosti ili nadoknade vezane za sadržaj njihovih odluka, niti smeju da neguju ambicije vezane za karijeru, koje bi mogle pogrešno usmeravati njihove odluke (kako bi, na primer, zadovoljili određene političke ili organe upravljanja).
56. Mora ih voditi isključivo spremnost da obezbede poštovanje zakona i uvek se staraju da za svoje odluke obezbede jasnu, obrazloženu i transparentnu zakonsku osnovu.
57. Ako nadziru istragu i/ili policijsku akciju, tužioci treba da nastoje da obezbede da se istraga sprovodi nezavisno i u skladu sa zakonom, pri čemu aktivno učestvuju u zaštiti prava na odbranu i ravnopravnost stranka u postupku. U takvim slučajevima, tužioci se staraju da ograničenja ličnih sloboda i privatnosti budu neophodna, adekvatna i srazmerna legitimnom cilju kome se teži, naročito u slučajevima terorizma ili drugim slučajevima koji imaju veze sa javnom bezbednošću.
58. Tužioci, treba da nastoje da obezbede da se sprovedu sva neophodna i razumna ispitivanja i istrage pre donošenja odluke o pokretanju krivičnog postupka i postupaju samo kada je predmet zasnovan na dokazima koji su ocenjeni kao pouzdani i prihvatljivi. Krivično gonjenje treba sprovesti odlučno ali pravično i u granicama onoga na šta ukazuju dokazi.
59. Tužioci ne treba da koriste dokaze pribavljene teškim povredama ljudskih prava, već da nastoje da obezbede da takve dokaze sud ne prihvati i da se odgovorni adekvatno kazne.
60. Tužioce treba da motiviše briga za druge i njihovo legitimno očekivanje pravde. Tu brigu treba posebno usmeriti na najranjivije - žrtve, svedoke, starija lica, decu i mlade, osobe s invaliditetom, lica bez sredstava ili lica koja imaju teškoća da razumeju situaciju s kojom su suočeni, strance koji su odsečeni od svog poznatog okruženja i/ili ne razumeju jezik i postupak.

61. U vršenju svojih dužnosti, bilo u tužilaštvu, tokom istrage ili pretresa, tužioci treba da poštuju načelo diskrecije i uzdržanosti, a posebno da se uzdrže od izražavanja političkih, filozofskih ili verskih uverenja, ličnog neprijateljstva, iskazivanja prezira ili nasilnog stava prema bilo kome zbog antipatije koju postupci te osobe mogu izazvati, čak i u slučaju da su oni krajnje neprihvatljivi.
62. Kada su u skladu sa svojom misijom ovlašćeni da daju izjave ili na drugi način komuniciraju u vezi sa predmetom s kojim su upoznati, tužioci treba da vode računa da ne ugroze život ili fizički integritet učesnika u postupku (naročito žrtava i svedoka), kao ni rad istražnih organa tako što će otkriti istragu koja je u toku, niti da naruše načelo pretpostavke nevinosti, kao ni da neopravdano nanesu štetu časti i ugledu drugih na osnovu pukih pretpostavki.
63. Obuku o etici treba ponuditi kao deo početne i stalne obuke.
64. Kako su etička pitanja s kojima se tužioci suočavaju sve raznovrsnija i kompleksnija, a i evoluiraju tokom vremena, države članice treba da obezbede dostupne mehanizme i resurse (posebna nezavisna tela, stručnjaci iz pravosudnih saveta ili tužilačkih saveta, itd.) koji će tužiocima pomoći oko pitanja koja pokreću (na primer, da li da se izuzmu iz slučaja zbog mogućeg sukoba interesa, saznanja ili predrasuda koje možda imaju, ili vezano za mogućnost dopunske aktivnosti, arbitraže, na primer, itd.).
65. Države članice treba da obezbede da tužioci budu zaštićeni od svih nepogodnosti koje su posledica toga što se pridržavaju etičkih pravila vezanih za svoju funkciju, a posebno od zastrašivanja, izolacije ili prepreka u karijeri koji bi iz toga mogli proisteći.

VI. MEĐUNARODNA SARADNJA

66. Dok se sistemi društvene, političke, pravne i upravne organizacije razlikuju od jedne države članice do druge, zajedničko poštovanje demokratskih vrednosti olakšava razvijanje sličnih pravnih rešenja i mogućnosti za saradnju tužilaca iz različitih država članica.
67. Uz podršku svojih vlada, tužilaštava i, ukoliko je potrebno, sami tužioci treba to da iskoriste i unaprede mogućnosti za razmenu informacija o dobroj praksi u pogledu nezavisnosti, odgovornosti i etike. U tom cilju, treba razvijati mreže za razmenu informacija, bilateralne i multilateralne međunarodne seminare, obuke, tving aranžmane i sve druge uzajamno korisne metode.
68. Međunarodna saradnja treba, isto tako, da obuhvati i pitanja koja se tiču zaštite nezavisnosti, odgovornosti i etike u budućnosti.

PREPORUKE

- i. Uz nezavisnost sudija, države članice treba da usvoje odgovarajuće odredbe kako bi ojačale i nezavisnost, odgovornosti i etiku tužilaca, kako u krivičnompravnom

sistemu, tako i u drugim oblastima njihove nadležnosti. Svaki politički uticaj je neprihvatljiv.

- ii. Države članice, obezbeđujući poštovanje rodne ravnoteže, treba da se pobrinu da se izbor tužilaca zasniva na njihovim veštinama, moralnim i etičkim vrednostima, kao i da imaju odgovarajuću početnu i stalnu obuku, kako bi svoje funkcije vršili nezavisno, nepristrasno, odgovorno i uz puno poštovanje etičkih standarda. Države članice, isto tako, treba da omoguće da tužioci o tim pitanjima dobiju relevantne informacije i savet.
- iii. Slično kao i u odnosu na sudije, status, nezavisnost, angažovanje i karijera tužilaca treba da budu jasno utvrđeni zakonom i regulisani transparentnim i objektivnim kriterijumima. Države članice treba da garantuju status tužilaca koji im omogućava spoljnu i unutrašnju nezavisnost, po mogućstvu odredbama na najvišem zakonskom nivou, čiju će primenu garantovati nezavisno telo, poput tužilačkog saveta, a naročito kada se radi o imenovanjima, karijeri i disciplini.
- iv. Uputstva izvršne vlasti u vezi sa određenim predmetima načelno su nepoželjna. U ovom kontekstu, uputstvo da se krivično gonjenje ne preduzme mora biti zabranjeno, a uputstvo da se krivično gonjenje preduzme strogo regulisano u skladu sa Preporukom Rec(2000)19.
- v. Unutrašnja nezavisnost ne sprečava hijerarhijsku organizaciju tužilaštva, kao ni izdavanje opštih preporuka o primeni zakona, kako bi se obezbedila usklađenost i doslednost primene zakona i sudske prakse, ili definisali prioriteti tužilačkog postupanja.
- vi. Ukoliko se tužiocima daju uputstva, njih je potrebno izdati u pismenoj formi, na potpuno transparentan način, a uvek s ciljem primene zakona uz poštovanje prava i sloboda i bez ograničenja koja nisu u srazmeri sa legitimnim ciljem kojem teže.
- vii. Odgovarajuća informacija o tužilaštvu i tužilačkim aktivnostima trebalo bi da bude lako dostupna široj javnosti. Tužioci treba da imaju ključnu ulogu u širenju tih informacija. Obezbeđujući poštovanje svoje nezavisnosti, načela pretpostavke nevinosti, potreba istrage i zaštite podataka o ličnosti, tužioci treba da izveštavaju o svojim aktivnostima i rezultatima svoje nadređene, kao i ostalim državne organe s kojima rade i javnost, koristeći odgovarajuće načine i u skladu sa zakonom.
- viii. Kada su u skladu sa svojom misijom ovlašćeni da daju javne izjave o predmetima u svojoj nadležnosti, tužioci treba da vode računa da ne ugroze život i fizički integritet lica uključenih u postupak, kao ni rad istražitelja tako što će otkriti istragu koja je u toku, niti da povrede načelo pretpostavke nevinosti.
- ix. Države članice treba da zaštite tužioce u vršenju njihovih dužnosti i, na odgovarajući način, članove njihovih porodica.
- x. Napredovanje tužilaca mora biti zasnovano na zaslugama.

- xi. Status, naknada za rad i postupanje prema tužiocima, kao i obezbeđenje finansijskih, ljudskih i drugih resursa za tužilaštva mora da odgovara, na način uporediv sa sudijama, eminentnoj prirodi misije i specifičnih dužnosti tužilaca.
- xii. U svojim sistemima administrativne i hijerarhijske organizacije, države članice, ukoliko žele da dodele ili održe status sudskih ovlašćenja za tužioce u značenju predviđenim EKLJP, treba da se postaraju da uz taj status imaju i sve potrebne garancije, a naročito one koje zahteva nezavisnost, kako nalaže praksa ESLJP.
- xiii. Tužiocima treba da nastoje da stalno razvijaju svoje pravno, etičko i socijalno znanje, kako bi valjano ostvarili svoju misiju.
- xiv. Etičke kodekse treba usvojiti i objaviti. Tužiocima treba da poštuju pravila etičkog ponašanja u skladu sa najvišim standardima, a njih treba redovno ažurirati u skladu sa razvojem društva i aktuelnim pitanjima. Tužiocima treba da se pridržavaju načela diskrecije i uzdržanosti u skladu sa svojim funkcijama, tako da se njihova nezavisnost, objektivnost i nepristrasnost ne dovedu u sumnju.
- xv. Kada nadziru istragu i/ili policijsko delovanje, tužiocima treba da obezbede da su ograničenja individualnih prava i sloboda, kao i privatnosti, nužna, adekvatna i u srazmeri sa legitimnim ciljem kojem teže. Naročitu pažnju treba da obrate na najranjivija lica, naročito žrtve zločina, kao i na pravo na odbranu.
- xvi. Tužiocima treba da preduzmu sve mere iz svoje nadležnosti da obezbede poštovanje i zaštitu nezavisnosti sudova.
- xvii. U kontekstu međunarodne saradnje, a da bi obogatili svoju praksu i dodatno razmotrili svoju misiju, tužiocima treba da komuniciraju sa svojim stranim partnerima. Mreže razmene informacija, institucije za obuku, tužiocima za vezu, međunarodni seminari, obuke, tvining aranžmani mogu biti itekako korisni u tu svrhu. U ovom kontekstu važno je naglasiti značaj međunarodnih asocijacija sudija i tužilaca, čije je zadatak da brane nezavisnost, etiku i individualnu i društvenu odgovornost sudija i tužilaca u državi u kojoj vlada vladavina prava i koja, kao rezultat toga, može da igra ključnu ulogu u promovisanju vrednosti pomenutih u ovom Mišljenju.

DODATAK

Izbor sudske prakse ESLJP koja se odnosi na status i aktivnosti tužilaca

Prema ESLJP, odsustvo tužioca sa pretresa može dovesti do povrede načela pravičnog suđenja.¹³

ESLJP razmatra pitanje nezavisnosti tužilaca u odnosu na poštovanje člana 6 §1 (pravično suđenje) EKLJP kada je tužilaštvo jedna od strana u sporu koji podnosioc osporava.

¹³ Vidi ESLJP, *Karel v. Russia* 20. septembar 2016. (926/08)

U predmetu *Zinsat v. Bulgaria* od 15. juna 2006 (57785/00), ESLJP osporava činjenicu da je tužilac sobom zamenio sud, odlučivši da postupa sam, bez delotvornog pravnog leka.

ESLJP je, takođe, nastojao da potvrdi poštovanje uslova predviđenim članom 5§3 EKLJP kada je nadzor pritvora poveren tužiocu. Sud je smatrao da kada je ova kontrola poverena tužiocu, on u svakom slučaju mora biti nezavisan, nepristrasan i sposoban da kontroliše validnost mere i nadležan da naloži otpust.

U presudi u predmetu *Schiesser v. Switzerland* od 4. decembra 1979. (7710/76), potvrđena je potreba za nezavisnošću tužioca u odnosu na izvršnu vlast i strane u postupku.

Ukoliko države članice žele da tužilaštvo bude reorganizovano kao nadležna sudska vlasti u značenju predviđenom EKLJP - što je kvalitet kojem su tužioci tih zemalja vrlo privrženi - one moraju imati u vidu da je u nekoliko presuda ESLJP odlučio da tužilaštvo nije ispunilo kriterijume koji bi mu omogućili da bude priznato kao sudska vlast u skladu sa značenjem koje propisuje član 5 EKLJP.¹⁴

ESLJP je vrlo zahtevan kada se radi o nezavisnosti tužilaca, ali to ne znači da taj uslov treba protumačiti kao nepoverenje, ili, čak, potcenjivanje uloge tužioca u pravosudnom postupku, već naprotiv. Kako je sudija ESLJP *André Potocki*, primetio na konferenciji u Parizu, 17. maja 2018. pred Mrežom generalnih tužilaca koji postupaju pred vrhovnim sudovima Evropske unije, tužilac koji usmerava i kontroliše prvu fazu krivičnog postupka je takođe, i istovremeno, „istureni čuvar ljudskih prava.“

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.

¹⁴ Vidi ESLJP, *Medvedyev v. France* [GC], 29. mart 2010, br. 3394/03; *Moulin v. France*, 23. novembar 2010, br. 37104/06; *Jasinski v. Poland*, 20. december 2005, br. 30865/96; *Vasilescu v. Romania* (gledište u skladu sa konceptom suda u značenju Člana 6§1), 22. maj 1998, br. 27053/95 ; *Pantea v. Romania*, 3. juni 2003, br. 33343/96; *Assenov and others v. Bulgaria*, 28. oktobar 1998, br. 24760/94, §149.