

Pariz, 22. novembar 2019.a

**KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA
(KVET)**

Mišljenje br. 14 (2019) Konsultativnog veća evropskih tužilaca:

“Uloga tužilaca u borbi protiv korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala“

I. Uvod: svrha, delokrug, definicije

A. Svrha

1. Komitet ministara Saveta Evrope osnovao je Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) 2005. godine sa zadatkom da posebno formuliše mišljenja o pitanjima koja se tiču primene Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu.¹
2. U skladu sa mandatom koji mu je poverio Komitet ministara, KVET je pripremio ovo Mišljenje o ulozi tužilaca u borbi protiv korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala².
3. Kako je naglašeno u prethodnom Mišljenju KVET, dužnosti tužilaca se razlikuju od države do države, u skladu sa njihovom ustavnom i zakonodavnom istorijom i pravnom tradicijom. Tako se u nekima načelo „legaliteta“ uzima kao osnova krivičnog gonjenja, dok se u drugim državama propusuje načelo „diskrecionog ovlašćenja“ ili „oportuniteta“; treće, pak, koriste kombinaciju ovih načela. Neke države članice poveravaju tužiocima ulogu opšteg nadzora nad policijom i istragama, neke ne.³ U zemljama u kojima istragu nadgledaju tužioci, oni je mogu i voditi, ili je sprovodi policija na osnovu ovlašćenja tužilaštva.
4. Iako se sistemi tužilaštva međusobno razlikuju, moguće je utvrditi zajedničke zahteve i izazove u pogledu efikasne borbe protiv korupcije, a kada se radi o poštovanju ljudskih prava optuženih, interesa države u smislu politike suzbijanja kriminaliteta i prava žrtava i drugih učesnika u krivičnom postupku. Cilj ovog Mišljenja je da se utvrde zajedničke smernice i standardi o tome kako tužioci treba da postupaju u specifičnom domenu korupcije i

¹ U izradi ovog Mišljenja, KVET ima u vidu i druge relevantne Preporuke i instrumente usvojene nakon njegovog osnivanja, naročito Preporuku Rec(2012)11 Komiteta ministara zemljama članicama o ulozi javnih tužilaca izvan krivičnog pravnog sistema.

² U nekim državama članicama, pojam privrednog kriminala obuhvata i finansijski kriminal.

³ Vidi, na primer, Mišljenje KVET br. 13 (2018) o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca, stav 9

srodnog privrednog i finansijskog kriminaliteta. U državama članicama, gde tužiocima vrše dužnosti izvan krivičnog postupka, zaključci i preporuke ovog Mišljenja primenjuju se *mutatis mutandis* na takve tužilačke aktivnosti. Neki od nalaza verovatno će se preciznije odnositi na neke tužilačke sisteme nego na druge. Ovo Mišljenje, međutim, i ne daje prednost jednom ili drugom sistemu, već se nastoji da se poboljšanja uvedu u sve njih. Mišljenje se, stoga, može koristiti kao nadahnuće za sve učesnike u krivičnom postupku, naročito u smislu njihovog povezivanja zarad veće efikasnosti.

B. Delokrug

5. Borba protiv korupcije i srodnih dela privrednog i finansijskog kriminala od interesa je, i zahteva angažovanje, brojnih javnih i privatnih aktera - tužilaca, sudija, policijskih istražitelja, stručnjaka, nadzornih tela, vladinih agencija, medija, nevladinih organizacija (NVO) i drugih zainteresovanih elemenata civilnog društva. KVET želi da principi navedeni u ovom Mišljenju budu inspirativni za tužioce, ali da, isto tako, podstaknu na akciju i druge zainteresovane i relevantne aktere, kako bi ukupni rezultati bili još bolji.
6. Cilj ovog Mišljenja je da precizno utvrdi određene lične i institucionalne pristupe koje će slediti tužiocima i tužilaštva angažovani u borbi protiv grupe krivičnih dela, koja su složena po prirodi i često podrazumevaju skrivene oblike, kao što je korupcija i srodni privredni i finansijski kriminal (definisani u daljem tekstu). Ovo je Mišljenje usredsređeno na krivična dela visokog stepena u ovoj oblasti, gde se, na primer, tužilaštvo i tužiocima suočavaju sa posebnim izazovima u smislu materijalnog prava i postupka. U tom pogledu, preporuka je da organi izvršne ili zakonodavne vlasti konsultuju tužilaštvo u pripremi novih propisa u ovoj oblasti.
7. KVET od početka naglašava da efikasna i delotvorna, a istovremeno transparentna tužilačka borba protiv korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala, uz poštovanje ljudskih prava, u velikoj meri zavisi od političke volje da se istinski savlada i kontroliše ovo nezakonito ponašanje. Iz tog razloga, države članice treba da pokažu ne samo snažnu posvećenost, već i da neguju podsticajno okruženje za svoja tužilaštva i tužioce koji se bore s ovom vrstom kriminala, kao i da ojačaju i prodube njihovu ulogu u međunarodnoj saradnji u ovoj oblasti.
8. Delotvorna borba protiv korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala, kao i krajnje štetne posledice koje takvo postupanje ima na poverenje javnosti, društvenu stabilnost i ekonomsku dobrobit zemlje, kao i na načela pravde i jednakosti pred zakonom, ne može biti isključivo pitanje krivičnog gonjenja izvršilaca. Od najveće je važnosti koristiti sva adekvatna pravna, zakonodavna i druga sredstva da bi se ta krivična dela sprečila. Neophodno je da društvo uopšte, a tužiocima koji se bave korupcijom i srodnim krivičnim delima posebno, budu u potpunosti svesni izrazitno štetne prirode takvih dela. Uz to je potrebna i stalna borba protiv tolerancije prema korupciji.
9. U pripremi ovog Mišljenja, KVET se naročito oslanjao na svoje Mišljenje br. 1 (2007) o načinima unapređenja međunarodne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa, Mišljenje br. 3 (2008) o ulozi tužilaštva izvan krivičnog postupka

sistema, Mišljenje br. 7 (2012) o upravljanju sredstvima za potrebe javnih tužilaštava, Mišljenje br. 8 (2013) o odnosima između tužilaca i medija, Mišljenje br. 10 (2015) o ulozi tužilaca u krivičnim istragama, Mišljenje br. 11 (2016) o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala, Mišljenje br. 12 (2017) o ulozi tužilaca u pogledu prava žrtava i svedoka u krivičnom postupku i Mišljenje br. 13 (2018) o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca.

10. KVET je, takođe, imao u vidu i najvažnije instrumente i nalaze Saveta Evrope u oblasti borbe protiv korupcije i njenog sprečavanja, a posebno Krivičnoppravnu konvenciju o korupciji (1999),⁴ Građanskopravnu konvenciju o korupciji (1999),⁵ Preporuku Rec(2000)10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksima ponašanja za javne funkcionere (2000), nalaze Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) u pet krugova evaluacije⁶ do sada, dokumenta Komiteta eksperata Saveta Evrope za evaluaciju borbe protiv pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti (MONEYVAL) kao i relevantnu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) o korupciji i srodnim pitanjima.⁷

11. Antikorupcijski instrumenti drugih međunarodnih organizacija i mehanizmi takođe su uzeti u obzir, naročito Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije iz 2003. godine,⁸ Smernice o ulozi tužilaca iz 1990. godine, Konvencija Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama iz 1997. godine,⁹ Konvencija Evropske unije o borbi protiv korupcije koja uključuje funkcionere Evropskih zajednica ili država članica Evropske unije iz 1997. godine,¹⁰ Model zakona o borbi protiv korupcije, koji je 1999. usvojila Interparlamentarna skupština učesnica Zajednice nezavisnih država, Okvirna odluka Saveta Evropske unije 2003/568/JHA od 22. jula 2003. godine o borbi protiv korupcije u javnom sektoru,¹¹ kao i 13 publikacija Radne grupe za finansijsku aktivnost (FAFT) o pitanjima korupcije.¹² KVET je takođe uzeo u obzir Standarde profesionalne odgovornosti i Izjavu o ključnim dužnostima i pravima tužilaca, koje je Međunarodna asocijacija tužilaca usvojila 1999. godine.

12. KVET se oslanja na nacrt Mišljenja koji je pripremio dr *Rainer Hornung-Jost*, zamenik glavnog tužioca u Kancelariji tužioca u Lerahu, u Nemačkoj, i bivši direktor Nemačke pravosudne akademije, kome se zahvaljujemo za dragoceni stručan doprinos radu Veća.

C. Definicije

⁴ Serija evropskih ugovora - br. 173

⁵ Serija evropskih ugovora - br. 174

⁶ Naročito su nalazi IV kruga evaluacije, u velikoj meri završenog, „Sprečavanje korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima“ bili od interesa za KVET tokom pripreme ovog Mišljenja.

⁷ Skorijeg datuma, ESLJP *Gutsanovi v. Bugaria* - 34529/10, presuda od 15. oktobra 2013 (poglavlje IV), *Apostu v. Romania* - 22765/12, presuda od 3. februara 2015 [poglavlje III]; *Tsalkitzis v. Greece* (br. 2) - 72624/10, presuda od 19. oktobra.2017 [poglavlje I].

⁸ Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 58/4 od 31. oktobra 2003.

⁹ Naročito su nalazi IV kruga evaluacije, u velikoj meri završenog, „Sprečavanje korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima“ bili od interesa za KVET tokom pripreme ovog Mišljenja.

¹⁰ Official Journal C 195, 25. juni 1997, str. 0002-0011

¹¹ Official Journal L 192, 31. juli 2003, str. 54 - 56.

¹² Kao pravilo izdato u saradnji sa Radnom grupom za borbu protiv korupcije G20

13. KVET naglašava da ne postoji opšteprihvaćena definicija korupcije. Imajući to u vidu, KVET smatra da je najbolja referenca za definiciju pojma „korupcija“ u delokrugu ovog Mišljenja Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (ETS173), koju primenjuje i GRECO.¹³ To znači da je „korupcija“ koncept koji sadrži ili se bavi različitim krivičnim delima, kao što su aktivno i pasivno podmićivanje u javnom i privatnom sektoru i trgovina uticajem. Fenomeni poput korupcije koja se javlja kao rezultat primanja poklona, javnih nabavki ili nezakonitog bogaćenja podjednako su štetni za poverenje koje javnost ima u dobro funkcionisanje države u kojoj postoji vladavina prava.
14. U značajnom broju slučajeva su krivična dela korupcije blisko isprepletana s drugim, često prikrivenim fenomenima privrednog i finansijskog kriminala, kao što su prevare, poreske utaje, pranje novca, pronevere i sl. Posledica toga je da se specijalizovana tužilaštva i/ili tužioci često ne bave samo krivičnim delima korupcije, već i drugim, srodnim delima privrednog i finansijskog kriminala, kao što su računarske prevare, krađa intelektualne svojine, povrede zakona o zaštiti konkurencije, povrede berzanskih propisa, lažni stečaj/i ili povrede zakona o stečaju. Korupcija se može odnositi i na krivična dela krijumčarenja ljudi i migranata, rad na crno, krivična dela koja se odnose na životnu sredinu, zemljište i urbanizam, itd.
15. Shodno tome, a u svrhe ovog Mišljenja, kada se koristi pojam „korupcija“ on obuhvata i srodni privredni i finansijski kriminal.

II. Posebni izazovi sa kojima se suočavaju tužilaštva i tužioci u borbi protiv korupcije

16. Tužioci se suočavaju sa nizom posebnih izazova u borbi protiv korupcije. U nekim državama, na primer, ne postoji politička volja, naročito kada se radi o korupciji visokog nivoa među uticajnim licima.¹⁴ Događa se, isto tako, da neki političari nastoje da ostvare nezakonit uticaj na istragu, naročito ako se ona tiče lično njih ili njihovih porodica, drugih članova vlade ili poslanika, njihovih političkih partija, poslovnog prijatelja, i slično.
17. Korupcija često obuhvata manje vidljive ali vrlo složene mehanizme i ozbiljan je izazov za tužioce da ih ocene. Istovremeno, optuženi obično imaju značajne resurse na raspolaganju, što im omogućava da pripreme vrlo veštu i složenu strategiju odbrane koju je teško savladati. Konačno, tužilaštva i tužioci moraju biti spremni da se suprotstave mogućim taktikama odlaganja, pri čemu garantuju načelo jednakosti oružja. Isto tako, oni treba da na raspolaganju imaju dovoljne i adekvatne resurse, kako bi mogli da preduzimaju krivično gonjenje na odgovarajući način, a sudovi spremni su za odgođavanje i srazmernih kazni.
18. Što je korupcija ozbiljnija i na višem nivou, to je veća verovatnoća da postoji bliska veza sa organizovanim kriminalom.¹⁵

¹³ U Trećem krugu evaluacije

¹⁴ Što često uključuje i naročito velike novčane iznose.

¹⁵ Vidi Mišljenje KVET br. 11 (2016) o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i borbu protiv terorizma i teškog organizovanog kriminala.

19. Konkretni izazovi s kojima se tužioci suočavaju u borbi protiv korupcije, a u vezi su sa njenom složenom, prikrivenom prirodom, javljaju se i u borbi sa privrednim i finansijskim kriminalom. Uz to, dodatni izazovi doprinose složenosti tužilačkog zadatka. Borba sa teškim privrednim kriminalom najčešće podrazumeva i potrebu za detaljnom ekonomskom analizom, kao i neophodnost bavljenja obimnom dokumentacijom, jer se često radi o većem broju krivičnih dela. Pored toga, današnji kriminalci „belih okovratnika“ često koriste svoje poznavanje komunikacionih tehnologija da bi prikriili svoj identitet, krivična dela koja čine i relevantne dokaze. Tužilaštvima je potrebno da na raspolaganju imaju sveobuhvatne, ažurne informacije, uključujući i statističke podatke, o obimu i karakteristikama korupcije u zemlji.
20. Teška privredna krivična dela po svojoj prirodi podrazumevaju da su jedan ili više subjekata, javnih i privatnih, ili pojedinci pretrpeli značajne finansijske gubitke. Dakle, u borbi s ovom vrstom kriminala, tužioci moraju biti svesni prava i očekivanja žrtava, i moraju osigurati bezbednost svedoka. Oni moraju biti spremni da se, u skladu sa važećim zakonima i brzo delujući, nose sa složenim postupcima koje se odnose na zamrzavanje, zaplenu, oduzimanje i povraćaj imovine stečene krivičnim delom, bilo u korist države, žrtava ili oboje.

III. Institucionalni uslovi i garancije

A. Zakonodavni okvir, resursi, budžet, osoblje

21. U svetlu gorenavedenih brojnih izazova, jedini način da se tužilaštvo pravilno i na odgovarajući način bori sa korupcijom i ojača poverenje u javne institucije i privatni privredni sektor jeste da data država članica obezbedi čvrst ustavni i zakonski okvir, koji će tužilaštvu dozvoliti da postupa kao nezavisni/samostalni organ, delotvorno, transparentno i odgovorno, oslobođeno bilo kakvog neprimerenog političkog ili drugog spoljnog uticaja.
22. Kako borba protiv korupcije i privrednog kriminala može biti politički ili na drugi način osetljivo pitanje, od ključne je važnosti da domaći sistem angažovanja, napredovanja/unapređenja i premeštaja tužilaca, kao i disciplinski postupak, može da ponudi neophodne garancije i zaštitne mere za nezavisno, samostalno i transparentno odlučivanje, kao i da bude zasnovan na transparentnim i objektivnim kriterijumima.¹⁶
23. Obaveza je svake države članice da obezbedi neophodni institucionalni, pravni i operativni okvir, kao i ljudske, finansijske i tehničke resurse, kako bi obezbedila da se i u najsloženijim predmetima koji se bave korupcijom i privrednim kriminalom, konačne odluke donose tako da se izbegnu nepotrebna odlaganja i, kada je potrebno, pre zastarevanja predmeta. Dodeljivanje nedovoljnih finansijskih i ljudskih resursa, što bi mogao biti jedan od glavnih razloga što tužilaštvo kasno reaguje ili se stiče utisak da je popustljivo u slučajevima korupcije, treba izbegavati. Isti zaključci odnose se i na druge organe uključene u ovaj proces, kao što su policija i drugi organi za zaštitu pravnog poretka i kontrolu, kao i sudove. U ovom

¹⁶ Za detaljnije informacije vidi Mišljenje KVET br. 13 (2018) o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca, Preporuke ii, iii i x.

kontekstu, broj tužilaca određen za borbu protiv korupcije treba da bude zasnovan na proceni značaja ovog krivičnog dela za datu državu članicu, kao i potreba tužilaštva.

24. Istraga i krivično gonjenje u kompleksnim predmetima vezanim za korupciju posebno zahtevaju modernu opremu i druga sredstva za tužilaštvo, kao što je savremen hardver i softver¹⁷, ali i visoko profesionalne ekonomske, bankarske i kompjuterske stručnjake.
25. Potrebno je podstaći tužilaštvo da efikasno koristi procesne instrumente da se imovina stečena krivičnim delom zamrzne, zapleni i oduzme, jer oduzimanje imovine od kriminalaca sa „belim okovratnikom“ neće imati samo represivni efekat, već će delovati i kao preventivna i mera odvraćanja. Uz to, zakonski i drugi regulatorni instrumenti, koji obavezuju javnog funkcionera pravosnažno osuđenog za korupciju da dà ostavku ili bude smenjen, i sprečavaju ga da se kandiduje za javnu funkciju, bar na određeno vreme, takođe imaju značajnu represivno i preventivno dejstvo.
26. Često pravno i faktički složen i komplikovan proces povraćaja imovine iziskuje i dovoljan broj visoko motivisanih, profesionalnih saradnika. Svaka država članica treba da obezbedi neophodna sredstva kako bi obezbedila da se dovoljan broj stručnih tužilaca, kao i efikasnih i adekvatno obučanih pomoćnika (službenika, itd.) i stručnjaka, redovno raspoređuje u tužilaštvo. Važno je napomenuti da nekoliko država članica refinansira troškove gonjenja krivičnih dela korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala povraćajem dobara i sredstava stečenih kriminalom „belih okovratnika.“
27. U nekim državama članicama zakon dozvoljava da pravna lica budu krivično gonjena. Druge, pak, uvode upravnu ili građanskopravnu odgovornost pravnih lica za krivična dela njihovih visokih funkcionera u korist pravnih lica. Ovo, takođe, može biti delotvorno u borbi protiv korupcije pojedinaca koji deluju posredstvom pravnih lica, kao i u lišavanju pravnog lica, sistematski uključenog u koruptivne aktivnosti, inkriminišuće dobiti. Upravni i/ili građanskopravni mehanizmi takođe su potrebni za oduzimanje sredstava u slučajevima gde dokazi ukazuju da su stečena kriminalitetom „belih okovratnika“, a naročito u slučajevima gde se prihvodi kriju od poreske uprave.
28. Tužioci, kada sprovode ili nadgledaju istragu, uz, ukoliko je potrebno, sudsko ovlašćenje, moraju imati delotvoran pristup svim relevantnim izvorima informacija, koji se često čuvaju u javnim ili privatnim bazama podataka. Ključno je, dalje, da se tužilaštvu obezbedi pristup registrima imovine i interesa, kao i izveštajima o imovini i prihodima koje javni funkcioneri i druga lica redovno podnose u skladu sa domaćim zakonodavstvom, kako bi se potencijalni počinioci odvratili od krivičnog dela korupcije i bili krivično gonjeni ukoliko ga počine. Ovo je ključni instrument u otkrivanju postojećeg sistema korupcije ili pridruženih kriminalnih struktura. Pristup bankarskim evidencijama ili poreskim podacima takođe je od najvećeg značaja za delotvorno gonjenje krivičnih dela korupcije.

¹⁷ Vidi Mišljenje KVET br. 13 (2018) o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca, stav 45.

B. Organizacioni mehanizmi i specijalizacija tužilaca

29. KVET podstiče države članice da preduzmu sve neophodne mere kako bi obezbedile nepristrasnost, profesionalizam i specijalizaciju tužilaca i drugih aktera, na odgovarajući način, u borbi protiv korupcije.
30. Značajan broj država članica je već uspostavio centralne antikorupcijske organe. Zavisno od domaćeg okruženja, ti organi imaju, ponekad i isključivu, tužilačku nadležnost u istragama koje se odnose na ovu vrstu kriminala. U drugim, opet, korupcijom se bave decentralizovana ali specijalizovana tužilaštva - ili makar specijalizovane jedinice u okviru tih tužilaštava. Konačno, u malim tužilaštvima, pojedinačni tužioci se specijalizuju za borbu protiv korupcije uopšte, što treba smatrati minimumom standarda koji garantuje gorenavedenu posebnu vrstu profesionalizma koji se očekuje od tužilaca koji se bave ovom vrstom kriminala.
31. Da bi mogli da rade na složenim slučajevima korupcije, neophodno je da tužioci dobro upravljaju predmetima. Zavisno od određenog sistema, krivično gonjenje i, ako je moguće, tužilačke istrage, mogu biti centralizovane. To ne isključuje formiranje timova tužilaca u naročito složenim i osetljivim predmetima visokog nivoa, kako u fazi istrage tako i u fazi suđenja. Imajući na umu da su ti predmeti i složeni i dugotrajni, treba obezbediti najcelishodniji i najdelotvoriji protok informacija u okviru tužilaštva.
32. Najbolja moguća saradnja i protok informacija nisu samo unutrašnji preduslov za tužilaštvo, već su i vrlo značajan faktor u odnosima između tužilaštava i ostalih učesnika u borbi protiv korupcije. KVET naglašava značaj saradnje i koordinacije između tužilaštva s jedne strane i organa reda, carine, finansijskih obaveštajnih jedinica, istražnih organa za utaju poreza, nadzornih organa, itd. s druge, čiji su profesionalizam i specijalizovano znanje takođe nezamenjivi.
33. Kada se radi o složenim i osetljivim slučajevima visoke korupcije, tužioci koji postupaju u predmetima treba da imaju pristup neophodnom stručnom iskustvu spolja. Ovo se, između ostalog, odnosi na analizu bilansa stanja ili kompjuterskih baza podataka, ali i na opremu koju poseduju drugi organi. U datim slučajevima, bilo bi od velike koristi da ti stručnjaci, čija ekspertiza ne spada u domen pravih nauka (licencirane knjigovođe, na primer), budu članovi interdisciplinarnog tima koji radi na određenom aspektu nekog predmeta, pod nadzorom tužioca.

C. Dodela predmeta i radno opterećenje

34. Kao opšte pravilo, dodela predmeta korupcije i regulisanje radnog opterećenja treba da slede objektivni sistem raspodele u odnosu na složenost i potencijalnu težinu predmeta, kao i znanje, sposobnosti i veštine tužilaca. Uz to, tužioci koji su zaduženi za takve slučajeve treba da dobiju neophodnu podršku i dovoljno vremena, zavisno od složenosti predmeta.

D. Adekvatna i prilagođena istraga, tužilački instrumenti i uzbunjivači

35. Visoka korupcija je po svojoj prirodi vrlo ozbiljno krivično delo i može obuhvatiti čitav niz krivičnih dela. Stoga je ključno da se tužiocima (i/ili, zavisno od sistema, policiji) dâ pun spektar zakonitih istražnih instrumenata, uključujući i specijalne istražne tehnike. To, takođe, uključuje i korišćenje adekvatne tehnologije.
36. KVET, ipak, ponavlja, da bi rezultati istrage bili prihvaćeni, od ključnog je značaja u demokratskom društvu da se načela neophodnosti i srazmernosti strogo poštuju kada se primenjuju sredstva prinude i specijalne istražne tehnike, dok se tužilaštvu obezbeđuju svi instrumenti koji su neophodni za nalaženje dokaza od značaja za istragu u krivičnom ili upravnom postupku koja se odnosi na pravna lica. Svako nesrazmerno ograničavanje osnovnih ljudskih prava i sloboda treba izbeći uspostavljanjem jasnih granica i kriterijuma za primenu datog istražnog instrumenta.¹⁸ Primena najintruzivnijih mera treba da zavisi od nezavisnog sudskog odobrenja. Kada takvu meru naloži sud, zadatak je tužilaštva, ukoliko ono sprovodi istragu, da pažljivo i neprekidno kontroliše, u svim fazama postupka, da li je njena primena i dalje nužna.
37. Države članice treba da uspostave stroga pravila o tome kako zaštititi osobe unutar datog organa/organizacije koje poseduju insajdersku informaciju o određenim izvršiocima i njihovim kriminalnim planovima. Ti potencijalni uzbunjivači često imaju izvornu ulogu u otkrivanju korupcije. Njihov identitet treba zaštititi u slučaju otkrivanja informacije. Države članice treba da obezbede da se odredbe o zaštiti posebno ugroženih svedoka u krivičnom postupku mogu primeniti, kada je potrebno, i na uzbunjivače, a posebno u fazi istrage. To može, između ostalog, podrazumevati i posebne tajne načine postupanja sa izvorom informacija, istovremeno i uvek štiteći pravo optuženog na pravično suđenje.
38. Potencijalni uzbunjivači koji žele da dostave informaciju treba da znaju kome da se obrate i kako, i koje zaštitne mere se odnose na njih. Stoga je vrlo korisno obezbediti, u okviru tužilaštva ili u direktnoj saradnji sa tužilaštvom, posebna lica/službe za kontakt i te podatke učiniti dostupnim javnosti. Važno je napomenuti da potencijalni uzbunjivači mogu biti i saučesnici u krivičnom delu o kojem dostavljaju informacije. U nekim slučajevima može im se obezbediti imunitet ili drugi oblik blažeg kažnjavanja ili oslobođenja od kazne jer se odavanjem date informacije izlažu velikom riziku. Uzbunjivači moraju biti upoznati, što je pre moguće, sa svim zaštitnim merama koje su za njih uspostavljene.

E. Međunarodna saradnja

39. U značajnom broju slučajeva privredni i finansijski kriminal je prekogranične prirode, što zahteva saradnju tužilaštava i organa reda više država, kao i međunarodnih tela, uključujući nadsacionalna, kao i bankarskih sistema širom sveta. Moguće je, isto tako, da finansijska šteta nije ograničena na jednu državu, već može istovremeno zahvatiti više država i međunarodnih

¹⁸ Vidi Mišljenje KVET br. 11 (2016) o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog organizovanog kriminala

organizacija, uključujući i nadnacionalne (Evropsku uniju, na primer), kao i strane državljanke i subjekte.

40. Izvršioci imaju, na primer, interes da sakriju svoju dobit i dokaze o njoj u drugoj državi, ili u više njih istovremeno. Njima, stoga, ne treba dati mogućnost da iskoriste nedostatak instrumenata saradnje između država, različite krivičnopravne sisteme i procesna pravila. Prema tome, veoma je važno da efikasni ekstradicioni i mehanizmi uzajamne pravne pomoći omoguće neposredan kontakt i saradnju između tužilaštava država članica, koristeći savremene i dovoljno bezbedne komunikacione tehnologije.¹⁹
41. Kako bi se obezbedio široko usklađen pristup borbi protiv korupcije, KVET poziva države članice da ratifikuju, gde je moguće, najvažnije međunarodne instrumente u delokrugu ovog Mišljenja.
42. KVET poziva države članice da usvoje, na bilateralnom ili multilateralnom nivou, i gde je potrebno, slične mehanizme i mere, kako bi se olakšala praktična saradnja između njihovih tužilaštava i organa za zaštitu pravnog poretka u borbi protiv prekogranične korupcije. KVET naglašava kontinuirane napore Kancelarije Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (UNODC), Evropske unije²⁰ i drugih regionalnih (podregionalnih) inicijativa u tom pravcu. Pored toga, KVET ukazuje i na i praktičnu podršku koja olakšava ovu saradnju, a koju pružaju institucije poput Evrojusta, kao i neformalnih organizacija kao što je Međunarodna asocijacija tužilaca.
43. Uz to, kada se radi o slučajevima prekograničnog kriminala, da bi se izvršio povratak imovine optuženog u korist države ili identifikovanih žrtava²¹ uzajamo priznanje ili izvršenje, putem uzajamne pravne pomoći, naloga države članice za privremenu zaplenu i konačno oduzimanje imovine u drugoj državi članici moglo bi da olakša i zamrzavanje, oduzimanje i povratak imovine stečene izvršenjem krivičnog dela.²²
44. Kako bi borba protiv korupcije bila efikasna, države članice treba da pomažu jedna drugoj tako što će obezbediti informacije koje su neophodne da bi se sprečila, otkrila i istražila krivična dela korupcije, uključujući tu i davanje netačnih i/ili nepotpunih informacija u prijavama javnih funkcionera i drugih lica o njihovoj imovini, zaradi, troškovima i interesima, čak i ako krivične istrage nema.

¹⁹ Vidi Mišljenje KVET br. 1 (2007) o načinima unapređenja međunarodne pravosudne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa

²⁰ Važno je napomenuti da je EU razvila posebne instrumente i mehanizme kako bi se na najdelotvorniji način borila sa prekograničnim kriminalom, a posebno da bi obezbedila najbolju moguću zaštitu za finansijske interese Unije. Domaća tužilaštva imaju koristi od praktične podrške Evropske kancelarije za borbu protiv pronevera (OLAF), Evropske agencije za saradnju u krivičnopravnim stvarima (Evrojust/Eurojust), kao i Evropske pravosudne mreže u kaznenim stvarima. U prilično bliskoj budućnosti, Evropski tužilac i njene kolege u državama članicama ulaze na teren. Multilateralni ugovori kao što je Konvencija od 29. maja 2000. o uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima između država članica Evropske unije uvela je nove i inovativne istražne i tužilačke instrumente, kao što je formiranje zajedničkih istražnih timova u odgovarajućim slučajevima prekograničnog organizovanog kriminala. Videti, takođe, Direktivu 2014/41/EU od 3. aprila 2014 o evropskom mnologu za istragu u krivičnim stvarima.

²¹ Vidi Mišljenje KVET br. 12 (2017).

²² Vidi, na primer, Okvirnu odluku Saveta EU 2003/577/JHA od 22. jula 2003 o izvršenju u EU naloga za zamrzavanje imovine ili dokaza, i Uredbu (EU) 2018/1805 od 14. novembra 2018. o uzajamnom priznavanju naloga za zamrzavanje i oduzimanje, nakon Okvirnih odluka Saveta 2003/577/JHA and 2006/783/JHA.

F. Transparentnost i kontakti tužioca s medijima

45. Transparentnost u vršenju funkcija tužioca čini ključnu komponentu vladavine prava, jednu od važnih garancija pravičnog suđenja i neophodna je kako bi se obezbedilo poverenje javnosti. Štaviše, pozitivna slika tužilaštva važan je element poverenja javnosti u ispravno funkcionisanje pravosudnog sistema. Kako bi se razvila otvorena interakcija između tužilaštva i javnosti,²³ tužilaštvo treba da preuzme proaktivnu ulogu. Najširi mogući pristup koji mediji i javnost mogu imati kada se radi o aktivnostima tužilaca istovremeno jača demokratiju i transparentnost.
46. To je naročito značajno u pogledu istinski održive i uspešne borbe protiv korupcije. Korupciju je moguće savladati u svim njenim aspektima i u korenu jedino ukoliko je borba protiv korupcije otvorena, transparentna i oslobođena neprimerenog i nedozvoljenog političkog ili drugog uticaja.
47. U načelu, tužilaštva bi putem svojih internet stranica trebalo da obezbede odgovarajuće informacije medijima i javnosti u svim fazama svojih aktivnosti u pogledu borbe protiv korupcije. Istovremeno, to treba da čine uz poštovanje pravnih normi koje se tiču zaštite podataka o ličnosti, privatnosti, dostojanstva, pretpostavke nevinosti, etičkih pravila o odnosu sa drugim učesnicima u postupku, kao i zakonskim odredbama koje sprečavaju ili ograničavaju odavanje određenih informacija, naročito kada je to neophodno u cilju bezbednosti i ujednačenosti istrage.²⁴

IV. Lični uslovi i garancije

A. Lični integritet, nepristrasnost, nezavisnost i zaštita

48. Tužioci koji se bave korupcijom su u vrlo osetljivom profesionalnom položaju te je utoliko važnije da poštuju evropske i međunarodne standarde o profesionalnom ponašanju tužilaca.²⁵
49. Tužioci naročito moraju pokazati apsolutni integritet i neutralnost, postupajući nezavisno od bilo kakve pristrasnosti, sklonosti ili faktora i vođeni isključivo zakonom. Tužioci treba da izbegnu svaki rizik od neprimerenog pritiska, spoljnog ili unutrašnjeg,²⁶ oslanjajući se na garancije nezavisnog, samostalnog i transparentnog odlučivanja. Oni treba da budu, i, isto tako, ostavljaju utisak da jesu, nepristrasni u svojim odlukama, transparentni, da izbegavaju sukob interesa i da ne favorizuju nijednu stranu u krivičnim i drugim postupcima. Ukoliko postoji rizik da tužilac možda nema dovoljnu distancu u odnosu na bilo koju stranu, on se mora izuzeti iz predmeta.
50. U slučajevima kada se korupcija javi među tužiocima, tužilac/tužioci koji postupa/ju u datom predmetu moraju izbeći svaki utisak ili privid

²³ Vidi Mišljenje KVET br. 8 (2013) o odnosima između tužilaca i medija, stav 30-31

²⁴ Vidi Mišljenje KVET br. 8 (2013) o odnosima između tužilaca i medija, stav 38

²⁵ Kako nalaže Mišljenje KVET br. 13 o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca. Centralni instrument u tom smislu su i takozvane „Budipeštanske smernice“, odnosno, Evropske smernice o etici i ponašanju za javne tužioce, koje je u ime Saveta Evrope usvojila Konferencija generalnih tužilaca u Budimpešti, 31. maja 2005, CPGE (2005) 05.

²⁶ Vidi Mišljenje KVET br. 13 o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca, stav 53-56

povlašćenog tretmana optuženog, poštujući princip jednakosti pred zakonom.

51. Predmet koji se odnosi na korupciju treba da bude oduzet tužiocu, u odgovarajućem zakonitom postupku, ukoliko ima znakova moguće pristrasnosti, sklonosti ili sukoba interesa. Ovo pravo, međutim, ne sme se zloupotrebiti, a odluka da se tužiocu oduzme predmet mora biti obrazložena i zavedena. Ukoliko tužilac očigledno loše upravlja predmetom, protiv njega se može pokrenuti disciplinski ili, zavisno od slučaja, krivični postupak. U slučaju potrebe, treba da postoje mehanizmi za definisanje i razrešenje svakog sukoba interesa, uspostavljen u okviru tužilaštva i njegovih tela.
52. U slučaju neprimerenog uplitanja, treba primeniti odgovarajuću zaštitu tužioca i istražitelja uključenih u postupak, kao i njihovih porodica.²⁷

B. Posebna obuka

53. Profesionalni zahtevi za tužioce koji se bave korupcijom izuzetno su visoki. Stoga je još važnije za takve tužioce da imaju redovnu stalnu obuku, po mogućstvu po njihovoj meri i prilagođenu njihovim potrebama.
54. Takva obuka treba da uključi novine u zakonodavstvu i sudskoj praksi, kako domaćim, tako i u pogledu sudske prakse međunarodnih sudova poput Evropskog suda za ljudska prava i, kada se za to ukaže potreba, Revizorskog suda i Evropskog suda pravde. Tužiocu moraju biti upoznati sa ulogom i funkcionisanjem relevantnih međunarodnih organa u ovoj oblasti, kao i njihovim instrumentima i preporukama.
55. Sprečavanje, istraživanje i krivično gonjenje korupcije često su multidisciplinarne prirode. Shodno tome, stalno usavršavanje tužilaca koji se bave korupcijom i privrednim kriminalom treba da uključi i veštine koje tužiocu omogućavaju da čita i razume bilans stanja, razume informacione tehnologije, radi sa složenim softverom itd. Predavači i eksperti izvan tužilaštva mogu biti angažovani u tu svrhu. Organizovanje razmene iskustava u borbi protiv korupcije između tužilaštava različitih država može biti od praktične koristi.
56. Tužiocu na koje se odnosi ovo Mišljenje treba da budu posebno otporni na stres. Oni treba da budu spremni da savladaju obimna dokumenta i vrlo vešte optužene i branioce. Kako bi izbegli sagorevanje na radu, važno je i da obuka sadrži takozvane „meke“ veštine, kao što je upravljanje stresom, upravljanje predmetima, kritičko razmišljanje, vežbe pamćenja i druge vrste relevantne podrške. Vođe tužilačkih timova takođe bi imali koristi od te vrste podrške, kao i od adekvatne obuke o liderskim veštinama.
57. Konačno, obuku treba dopuniti i s više neformalnih i suptilnih elemenata na radnom mestu. To može obuhvatiti i okrugle stolove s drugim telima, funkcionerima i stručnjacima koji se bore protiv korupcije. KVET naglašava dodatu vrednost koju u tom pogledu stvara umrežavanje.

²⁷ Vidi Standarde profesionalne odgovornosti i Izjavu o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca iz 1999. i Deklaraciju o minimumu standarda bezbednosti i zaštite javnih tužilaca i njihovih porodica Međunarodne asocijacije tužilaca (2008).

C. Poštovanje prava okrivljenog u postupku

58. Tužiocima treba da unapređuju i poštuju načelo jednakosti pred zakonom između optužbe i odbrane, pretpostavku nevinosti, pravo na pravično suđenje, nezavisnost suda, načelo podele vlasti i obavezujuću snagu konačne sudske odluke, kao i ostala primenjiva prava sadržana u relevantnim međunarodnim instrumentima.
59. Tokom faza istrage i krivičnog gonjenja, tužilac treba u potpunosti da poštuje i štiti prava okrivljenog u postupku, a naročito tako što strogo poštuje i primenjuje načela neophodnosti i srazmernosti. To dodatno dobija na značaju kada su u pitanju specijalne istražne tehnike, koje bi trebalo rezervisati za krivične predmete naročitog značaja i težine.²⁸
60. Uprkos složenoj prirodi krivičnih dela na koja se odnosi ovo Mišljenje, tužiocima treba da odluče o podizanju optužnice ili obustavi krivičnog postupka u razumnom roku. U skladu s tim, ukoliko je okrivljeni u privoru, i istraga i suđenje treba da budu što ekspeditivniji.
61. Okrivljeni u predmetu korupcije ili srodnog krivičnog dela ima pravo na poštovanje svog prava na privatnost i pretpostavke nevinosti, kao i bilo koji drugi okrivljeni. Tužilac u predmetu treba da poštuje načelo jednakog postupanja u skladu sa zakonom. Istovremeno, tužilac treba da izbegne da okrivljenog izlaže nepotrebnom publicitetu ili pretpostavci krivice od strane šire javnosti.

V. Preporuke

Budući da

ne postoji opšteprihvaćena definicija korupcije, KVET smatra da je najbolja referenca za definiciju pojma „korupcija“ u delokrugu ovog Mišljenja u Krivičnopravnoj konvenciji o korupciji Saveta Evrope (ETS173), koju GRECO već primenjuje. „Korupcija“ je koncept koji sadrži ili se bavi različitim krivičnim delima, kao što su aktivno i pasivno podmićivanje u javnom i privatnom sektoru i trgovina uticajem;

su u velikom broju slučajeva krivična dela korupcije blisko isprepletana s drugim, često prikrivenim fenomenima privrednog i finansijskog kriminala, kao što su prevare, poreske utaje, pranje novca, pronevere i sl. efikasna borba protiv korupcije treba da obuhvati i borbu protiv srodnog finansijskog i krivičnog kriminala;

je od ključne važnosti koristiti sva adekvatna pravna, zakonodavna i druga sredstva za, pre svega, sprečavanje korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala;

delotvorna borba protiv korupcije i srodnog privrednog i finansijskog kriminala, kao i krajnje štetnih posledica koje takvo postupanje ima na

²⁸ KVET upućuje na nalaze u prethodnom Mišljenju, a posebno u Mišljenju br. 10 (2015) o ulozi tužilaca u krivičnim istragama. Uz to, kako je navedeno u stavu 36 ovog Mišljenja, nesrazmerno ograničavanje osnovnih prava i sloboda treba izbeći tako što će se uspostaviti jasne granice i kriterijumi za primenu datog istražnog instrumenta.

poverenje javnosti, društvenu stabilnost i ekonomsku dobrobit zemlje, kao i na načela pravde i jednakosti pred zakonom, ne može biti isključivo pitanje krivičnog gonjenja izvršioca, već pre sprečavanja tih krivičnih dela;

je neophodno je da društvo uopšte, a naročito tužioci koji se bave korupcijom i srodnim krivičnim delima, budu u punoj meri svesni izrazito štetne prirode takvih dela. Potrebna je kontinuirana borba protiv tolerancije prema korupciji;

KVET se saglasilo o sledećim glavnim preporukama:

1. Imajući u vidu da su tužioci suočeni sa čitavim nizom posebnih izazova u borbi protiv korupcije, države članice treba da preduzmu ujednačene i sistemske napore kako bi uspostavile podržavajuće okruženje za njihov rad.
2. Političku volju za borbu protiv korupcije treba jasno i dosledno ispoljiti i afirmisati na najvišem nivou.
3. Države članice treba da obezbede čvrst ustavni i zakonodavni okvir, koji će tužilaštvu dozvoliti da postupa kao nezavisan/samostalan organ, delotvorno, transparentno i odgovorno, bez bilo kakvog neprimerenog političkog ili drugog spoljnog uticaja.
4. Domaći sistemi angažovanja, napredovanja/unapređenja i premeštaja tužilaca, kao i disciplinski postupak, treba da ponude neophodne garancije i zaštitne mere za nezavisno, samostalno i transparentno odlučivanje, kao i da budu zasnovani na transparentnim i objektivnim kriterijumima.
5. Tužilaštvima treba obezbediti neophodni institucionalni, pravni i operativni okvir, kao i ljudske, finansijske i tehničke resurse, kako bi se i u najsloženijim predmetima konačne odluke donele bez nepotrebnog odlaganja i pre zastarevanja.
6. Države članice treba da izdvoje neophodna sredstva kako bi obezbedile da dovoljan broj stručnih tužilaca bude angažovan, a efikasni i adekvatno obučeno pomoćno osoblje (službenici itd.) i stručnjaci dodeljeni tužilaštvu, kao i da obezbede neophodnu savremenu opremu i druga sredstva.
7. Tužioci i tužilaštva moraju biti spremni da se, u skladu sa važećim zakonima i brzo delujući, nose sa složenim procedurama koje se odnose na zamrzavanje, zaplenu, oduzimanje, povraćaj i vraćanje imovine stečene izvršenjem krivičnog dela.
8. Treba preduzeti sve neophodne mere kako bi se obezbedili nepristrasnost, profesionalizam i specijalizacija tužilaca (i, ako je potrebno, i drugih aktera) koji se bore protiv korupcije. Otuda je redovna stalna obuka još značajnija za te tužioce.
9. Tužioci, kada sprovode ili nadziru istragu, uz, ukoliko je potrebno, sudsko ovlašćenje, moraju imati delotvoran pristup svim relevantnim izvorima informacija, koji se često čuvaju u javnim ili privatnim bazama podataka,

kao što su registri imovine i interesa ili prijave imovine, bankarske evidencije i poreski podaci.

10. Tokom čitave istrage i u fazi krivičnog gonjenja, tužilac treba u potpunosti da poštuje i štiti prava okrivljenog u postupku, tako što, pre svega, strogo poštuje i primenjuje načela neophodnosti i srazmernosti, a posebno u primeni prinude i specijalnih istražnih tehnika.
11. Kako bi mogli da rade na složenim slučajevima korupcije, tužioci moraju dobro da upravljaju predmetima, što se može postići na različite načine, na primer, uspostavljanjem specijalizovanih timova tužilaca, kao i najcelishodnijeg i najdelotvornijeg protoka informacija u okviru tužilaštva.
12. KVET naglašava značaj saradnje i koordinacije između tužilaštva s jedne strane i organa za zaštitu pravnog poretka, carine, finansijskih obaveštajnih jedinica, istražnih organa za utaju poreza, nadzornih institucija, itd. s druge.
13. Države članice treba da uspostave stroga pravila o tome kako zaštititi lica koje poseduju insajdersku informaciju o određenim izvršiocima i njihovim kriminalnim planovima. Potencijalni uzbunjivači često imaju izvornu ulogu u otkrivanju korupcije. Njihov identitet i lični integritet treba zaštititi u slučaju otkrivanja informacije.
14. U slučaju neprimerenog uplitanja, treba primeniti odgovarajuću zaštitu tužioca i istražitelja uključenih u postupak, kao i njihovih porodica.
15. Kako je korupcija često prekogranične prirode, ključno je da efikasni ekstradicioni i mehanizmi uzajamne pravne pomoći omoguće neposredan kontakt i saradnju između tužilaštava država članica, što uključuje i razmenu informacija sa privatnim akterima, civilnim društvom i nevladinim organizacijama.
16. Kako bi se obezbedio široko usklađeni pristup borbi protiv korupcije, države članice treba da ratifikuju, gde je moguće, najvažnije međunarodne instrumente za borbu protiv korupcije.

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.