

Strazbur, 19. novembar 2020.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje KVET br. 15 (2020):

Uloga tužilaca u vanrednim situacijama, naročito u slučaju pandemije

I. Uvod: svrha i predmet Mišljenja

1. U skladu sa poslovima i zadacima koje mu je poverio Komitet ministara, Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je pripremlilo ovo Mišljenje o ulozi tužilaca u vanrednim situacijama, naročito u slučaju pandemije.
2. Efikasno i samostalno tužilaštvo, posvećeno poštovanju vladavine prava i ljudskih prava u sprovođenju pravde, jeste jedan od stubova demokratske države. Odgovornost tužilaca da unapređuju i jačaju vladavinu prava sadrži mnoge inherentne aspekte, koji predstavljaju značajne izazove za tužioce. Ovi izazovi su naročito zahtevni u kontekstu vanrednih situacija.
3. Venecijanska komisija definiše vanredno stanje kao privremenu situaciju u kojoj se daju posebna ovlašćenja izvršnoj vlasti i primenjuju posebna pravila kao odgovor na vanrednu situaciju i u cilju prevazilaženja vanredne situacije koja predstavlja suštinsku pretnju po zemlju. Primeri ovakve situacije obuhvataju prirodne katastrofe, građanske nemire, epidemije, masovne terorističke napade, ekonomsku krizu, rat i vojne pretnje¹.
4. Imajući ovo na umu i uzimajući u obzir da su izazovi u radu tužilaca i njihove odgovornosti naročito zahtevni u smislu svih gore navedenih primera vanrednih situacija, KVET želi da se u okviru ovog Mišljenja usredsredi, iz razloga navedenih u daljem tekstu, na ulogu tužilaca u kontekstu pandemije virusa COVID 19, proglašene 2020. godine. Ipak, u svetlu relevantnih međunarodnih i ustavnih odredbi, ovo Mišljenje takođe obuhvata ulogu tužilaca u slučajevima vanrednih situacija u opštem smislu², i njegov sadržaj se može proširiti na slične situacije u budućnosti.

¹ Vidi Razmatranja Venecijanske komisije o poštovanju demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u vanrednim stanjima (Venice Commission's Reflections on Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency), Strazbur, 26. maj 2020. (CDL-PI(2020)005rev), stav 5.

² Vidi Poglavlje II ovog Mišljenja.

5. Pandemija virusa COVID 19 je izazvala globalnu zdravstvenu krizu – vanrednu javno zdravstvenu situaciju – koja se ne može uporediti ni sa jednom drugom koju je svet doživeo duže od jednog veka. Situacija bez presedana u svetu, nastala usled borbe protiv pandemije, postavila je jednako nezapamćene izazove pred tužilaštva. Pandemija je snažno uticala na društva, države, zajednice, živote porodica i pojedinaca, zarade i životni standard. Pored toga, restriktivne mere su najteže pogodile najranjivije grupe. Potreba za držanjem socijalne distance i primena mera zatvaranja je u mnogim slučajevima imala za posledicu promećaje u radu sudova i tužilaštava, kao i odlaganja u postupku a uticala je i na procesne rokove (kao što su rokovi koji se odnose na pritvor), obustavljanje ili smanjenje pravne pomoći, kao i na javne službe i one u zajednici. Ove mere su značajno uticale na međunarodnu saradnju. Kao posledica pandemije, često se javljala potreba da se zamene tužioci ili zaposleni u tužilaštvu koji su zaraženi ili su možda preminuli usled infekcije.
6. Osnovna lekcija koju su tužioci naučili za vreme ove pandemije i koja će moći da se primeni i na druge vanredne situacije u budućnosti, jeste to da je njihova sposobnost da efikasno obavljaju svoje funkcije i poštuju svoje dužnosti, uključujući i tako što će primenjivati, prema potrebi, Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu „EKLP“) u državama članicama, stavljena na probu za vreme pandemije, i to u suštinskom smislu, a tako će ostati i u periodu posle pandemije (ili u periodu oporavka).
7. Ograničenja uvedena usled vanrednih situacija, poput pandemije, mogu uticati ne samo na građanska i politička prava zaštićena EKLP, već i na ekonomska, socijalna i kulturna prava, što pozdrazuje moguću diskriminaciju određenih grupa, kao što su zdravstveni radnici i rasne i etničke manjine, a posledica toga je govor mržnje, rasizam, ksenofobija, napadi i prinudno vraćanje izbeglica i tražilaca azila, loše postupanje prema strancima i migrantima, te seksualno i rodno zasnovano nasilje, nasilje u porodici, uključujući nasilje nad ženama i decom³.
8. Tužioci se mogu suočavati sa nedoumicama u pogledu sprovođenja najosnovnijih načela i kriterijuma kojima se rukovode u svom radu – poput zakonitosti, proporcionalnosti, jednakosti i odsustva diskriminacije, i oceni adekvatnosti, neophodnosti i trajanje određenih mera – što su pojmovi koji nisu samo neophodni u normalnim vremenima, već su ključni u slučaju suspenzije ili ograničavanja ljudskih prava, na primer iz razloga javnog zdravlja.
9. Na ovaj način, tužioci su se suočili sa izazovom da se staraju o tome da se u toku njihovog rada mere preduzete u skladu sa vanrednom javno zdravstvenom situacijom, koriste kako bi se zaštitili ljudi, a ne kao izgovor za kršenje ljudskih prava, i da se nove pravne mere primenjuju uz strogo poštovanje obaveza u pogledu ljudskih prava.
10. Cilj ovog Mišljenja je stoga da utvrdi kako tužilaštva mogu, ne narušavajući svoju funkcionalnu samostalnost, sprovesti svoju misiju na najkvalitetniji i najefikasniji mogući način, poštujući vladavinu prava i ljudska prava u kontekstu vanrednih situacija, naročito pandemije virusa COVID 19, i perioda posle takvih situacija.
11. Kako je KVET naglasilo u svojim prethodnim Mišljenjima, države članice Saveta Evrope imaju različite pravne sisteme, uključujući i tužilaštva. KVET poštuje svaki od njih, u svoj njihovoj različitosti. Shodno tome, ne odnose se sva pitanja o kojima se raspravlja u ovom Mišljenju na sve države članice. Međutim, ovo Mišljenje se većinom bavi nastojanjem tužilaca da rade na najefikasniji mogući način, čak i u najizazovnijim okolnostima, izbegavajući svako nezakonito ili

³U ovom smislu, KVET se oslanja na odgovore država članica na upitnik za pripremu ovog Mišljenja; vidi ove odgovore, kao i njihovu kompilaciju (document CCPE(2020)1 od 7. oktobra 2020), vidi <https://www.coe.int/en/web/ccpe/the-role-of-prosecutors-in-emergency-situations-in-particular-when-facing-a-pandemic>.

nepropisno mešanje u svoj rad i održavajući najviši kvalitet svih svojih aktivnosti, kao i strogo poštovanje zakona i ljudskih prava.

12. Ovo Mišljenje je pripremljeno na osnovu EKLJP⁴ i relevantne prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu ESLJP), kao i drugih instrumenata Saveta Evrope, uključujući Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu, i Preporuku Rec(2012)11 Komiteta ministara o ulozi javnih tužilaca izvan krivičnog sistema.
13. Ovo Mišljenje je takođe zasnovano na prethodnim Mišljenjima KVET, naročito na Mišljenju br. 2 (2008) o alternativama krivičnom gonjenju, br. 3 (2008) o ulozi tužilaštva izvan krivičnog sistema, br. 5 (2010) o ulozi javnog tužilaštva i maloletničkom pravosuđu, br. 6 (2011) o odnosu između tužilaca i zatvorske uprave, br. 7 (2012) o upravljanju sredstvima za potrebe tužilaštva, br. 8 (2013) o odnosima između tužilaca i medija, br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima koja se odnose na rad tužilaca, uključujući „Rimsku povelju“, br. 10 (2015) o ulozi tužilaca u krivičnim istragama, br. 11 (2016) o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala, br. 13 (2018) o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca, kao i na Izveštaju predsednika KVES od 24. juna 2020. godine o ulozi sudija za vreme i posle pandemije virusa COVID 19: lekcije i izazovi, Mišljenje Venecijanske komisije o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama (2006), Razmatranja Venecijanske komisije o poštovanju demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u vanrednim stanjima (2020) i na Rezoluciji 1659 (2009) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama.
14. Smernice o ulozi tužilaca usvojene na Osmom kongresu Ujedinjenih nacija o sprečavanju kriminala i postupanju prema prestupnicima (Havana, Kuba, 27. avgust – 7. septembar 1990.), kao i Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca, usvojeni od strane Međunarodnog udruženja tužilaca (IAP) 1999. godine, takođe su uzeti u obzir⁵.

II. Međunarodne i ustavne odredbe u slučaju vanrednih situacija i njihov uticaj na rad tužilaca

15. Međunarodne odredbe ugovora koje su propisno ratifikovale države članice primenjuju se u slučajevima vanrednih situacija na njihovim teritorijama. Na primer, u član 15 EKLJP se navodi da u vreme javne opasnosti koja predstavlja pretnju po život nacije, države članice mogu preduzeti mere koje odstupaju od njihovih obaveza prema EKLJP u najnužnijoj meri koju iziskuje takva situacija, pod uslovom da takve mere ne budu u neskladu sa njihovim drugim obavezama shodno

⁴U vezi sa ovim, vidi informativni bilten „Derogacija u vreme vanredne situacije“ (Derogation in time of emergency) (https://www.EKLJP.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), koji je izradio Odsek za štampu Evropskog suda za ljudska prava u septembru 2020. godine, i koji sadrži spisak predmeta ESLJP od naročite važnosti. Na strani 2, pod naslovom „Činjenice i brojevi“ (“Facts and Figures”), ovaj bilten takođe ukazuje na broj država članica Saveta Evrope koje su se do sada pozvale na član 15 EKLJP zbog pandemije, odstupajući od svojih obaveza shodno EKLJP.

⁵Vidi takođe INTERPOL. INTERPOL: COVID-19 Pandemic. Guidelines for Law Enforcement, 26. mart 2020; Sprečavanje kriminala i zaštita policije: Interpolova procena globalne pretnje koju predstavlja virus COVID 19 (Preventing crime and protecting police: INTERPOL’s COVID-19 global threat assessment), 6. April 2020; Rizici od korupcije i korisne pravne reference u kontekstu virusa COVID 19: dok. Greco(2020)4 (Corruption Risks and Useful Legal References in the Context of COVID-19), 15. April 2020.

međunarodnom pravu. Isto važi i za Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija (IMPGPP) (član 4)⁶.

16. U skladu sa ovim međunarodnim instrumentima i odredbama sadržanim u ustavima ili odgovarajućim zakonima država članica, iako nema jednobrazno definisanog modela za proglašenje vanrednog stanja, pri čemu će činjenično stanje odrediti opseg vanrednog stanja i obrazloženje za njegovo uvođenje, neophodan preduslov za proglašenje vanrednog stanja treba da bude to što ovlašćenja predviđena redovnim propisima nisu dovoljna za prevazilaženje vanredne situacije. Krajnji cilj svakog vanrednog stanja, prema tome, treba da bude taj da država prevaziđe vanrednu situaciju i da se što je moguće pre vrati redovnom stanju⁷.
17. KVET konstatuje da u državama članicama postoje različiti okviri za proglašenje vanrednih situacija, bilo na osnovu ustava ili ustavnih zakona, ili na osnovu redovnih propisa kojima se regulišu moguće vanredne situacije, ili čak donošenjem vanrednih mera bez zvaničnog proglašenja vanrednog stanja⁸. U svakom slučaju, treba očekivati da se vanredna situacija zvanično proglasi pre nego što se odstupi od prava propisanih u EKLJP.
18. KVET dalje konstatuje da u skladu sa EKLJP vanredne mere ne treba da budu u neskladu sa drugim obavezama država članica shodno međunarodnom pravu, i u ovom smislu, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija, koji su potpisale sve države članice Saveta Evrope, predviđa javnu opasnost čije postojanje treba zvanično proglasiti⁹. U ovom pogledu, značenje takvog zvaničnog proglašenja može imati različite implikacije u državama članicama.
19. Pored toga, vanredne mere treba da poštuju obaveze u pogledu ljudskih prava i osiguraju da se vanredna javnozdravstvena situacija ne koristi kao izgovor za kršenja ljudskih prava. Mora se uspostaviti ravnoteža između nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti (ili oba), s jedne strane, i uživanja osnovnih prava i sloboda s druge¹⁰.

⁶Vidi dokument CCPR/C/128/2, „Saopštenje o odstupanjima od Pakta u vezi sa pandemijom virusa COVID 19” (Statement on derogations from the Covenant in connection with the Covid-19 pandemic), koji je usvojio Komitet za ljudska prava 24. aprila 2020. godine (<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf>).

⁷Vidi Razmatranja Venecijanske komisije o poštovanju demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u vanrednim stanjima, Strazbur, 26. maj 2020. (CDL-PI(2020)005rev), stav 5.

⁸Vidi Razmatranja Venecijanske komisije o poštovanju demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u vanrednim stanjima, Strazbur, 26. maj 2020. (CDL-PI(2020)005rev), stav 22.

⁹Vidi član 4(1) MPGPP.

¹⁰Vidi Mišljenje Venecijanske komisije o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama, usvojeno od strane Venecijanske komisije na 66. plenarnom zasedanju (Venecija, 17-18. mart 2006).

20. Propisima kojima se reguliše usvajanje mera u vanrednim situacijama moraju pre svega poštovati prava od kojih se ne može odstupati, tj. ona prava koja se ne mogu ugroziti ni u kakvim okolnostima¹¹¹².
21. Propisi koji utiču na ostala prava i slobode treba pre svega da se zasnivaju na najvažnijem načelu – načelu vladavine prava, i na načelima neophodnosti, adekvatnosti, jednakosti i nediskriminacije, proporcionalnosti, privremenosti, efikasnog (parlamentarnog ili sudskog) nadzora, predvidivosti zakona koji se odnose na vanredne situacije i privržene saradnje između državnih institucija¹³.
22. Ovo je potrebno da bi se uspostavila ravnoteža između osnovnih prava i sloboda i neophodnih restriktivnih mera, i time rešavala bilo koja sukobljena prava i sukobljene situacije, suočavajući se sa posledicama vanredne situacije i pripremajući se za buduće vanredne situacije, uključujući i kroz razvoj mogućnosti za produktivan rad tužilaca i zaposlenih u tužilaštvu, i iznalaženje novih načina reagovanja na hitne izazove.
23. Prilikom usvajanja vanrednih mera mora se jasno naznačiti na kom delu teritorije države članice ove mere važe, koliko dugo, i - što je od suštinskog značaja – kada i kako vanredna situacija prestaje (na primer, uključivanjem klauzula o vremenskom ograničenju važenja)¹⁴.
24. Konstatujući postojanje različitih sistema i okvira u državama članicama, KVET je mišljenja da bi bilo naročito korisno imati jedinstven pristup vanrednim situacijama u evropskim zemljama, na osnovu načela koja su gore navedena.
25. Ovo je pravni okvir, objedinjen međunarodnim instrumentima i domaćim propisima, u kome će tužilaštva morati da funkcionišu za vreme vanrednih situacija. Tužioci stoga treba da poznaju

¹¹Vidi informativni bilten „Derogacija u vreme vanredne situacije“ (Derogation in time of emergency) (https://www.EKLP.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), koji je izradio Odsek za štampu Evropskog suda za ljudska prava u septembru 2020. Član 15, stav 2 EKLP zabranjuje bilo kakvo odstupanje u pogledu prava na život, osim kada je reč o zakonitim ratnim postupcima, zabrane mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, zabrane ropstva i prinudnog rada, i pravila „kažnjavanje samo na osnovu zakona“; slično tome, ne može biti odstupanja od člana 1 Protokola br.6 uz Konvenciju (kojim se ukida smrtna kazna u mirnodopsko vreme), člana 1 Protokola br. 13 uz Konvenciju (kojim se ukida smrtna kazna u svim okolnostima), i člana 4 (pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dva puta u istoj stvari) Protokola br. 7 uz Konvenciju. U pogledu pandemije, važno je pravo lica da ne bude podvrgnuto „medicinskim ili naučnim eksperimentima bez saglasnosti“.

¹²Vidi dokument CCPR/C/128/2, „Saopštenje o odstupanjima od Pakta u vezi sa pandemijom virusa COVID 19“ (Statement on derogations from the Covenant in connection with the Covid-19 pandemic), koji je usvojio Komitet za ljudska prava 24. aprila 2020. godine: „Države članice ne smeju pribegavati vanrednim ovlašćenjima ili primenjivati mere odstupanja na način koji je diskriminatoran ili kojim se krše druge obaveze koje su države članice preuzele u skladu sa međunarodnim pravom, uključujući i u skladu sa drugim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima od kojih nije dozvoljeno odstupanje. Države članice ne mogu odstupati ni od odredbi Pakta – član 6 (pravo na život), član 7 (zabrana mučenja ili surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, ili medicinskih ili naučnih eksperimenata bez saglasnosti), član 8, stavovi 1 i 2 (zabrana ropstva, trgovine robljem i prinudnog rada), član 11 (niko ne može biti zatvoren zbog nemogućnosti da se ispuni ugovorna obaveza), člana 15 (načelo zakonitosti krivičnog prava), član 16 (svako ima pravo da se priznae njegova pravna ličnost) i član 18 (sloboda mišljenja, savesti i veroispovesti) – ili od drugih prava koja su od suštinskog značaja za zaštitu prava od kojih se ne može odstupati, sadržanih u gore navedenim odredbama, i za osiguranje poštovanja vladavine prava i načela zakonitosti, čak i u vreme javne opasnosti, uključujući i pravo na pristup sudu, garancije zakonitog postupanja i pravo žrtava na delotvoran pravni lek“.

¹³Vidi Razmatranja Venecijanske komisije o poštovanju demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u vanrednim stanjima (Venice Commission’s Reflections on Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency), Strazbur, 26. maj 2020. (CDL-PI(2020)005rev), stavovi 6-16.

¹⁴ Klauzula o vremenskom ograničenju važenja jeste odredba zakona prema kojoj se ona automatski ukida posle utvrđenog perioda vremena, osim ako se ne produži na osnovu zakona.

situacije i scenarija koja naročito utiču na osnovna prava i slobode zbog uvođenja restriktivnih mera. Kako bi se izbegle zloupotrebe zbog korišćenja takvih restrikcija, kao i da bi se izbeglo ograničavanje na bilo koji način, uključujući i *de facto*, prava od kojih se ne može odstupati, mogu se uspostaviti jednostavni i delotvorni žalbeni postupci, uključujući i neformalne kada je to moguće, naročito imajući u vidu da možda ne postoji potpuni pristup sudovima, usled smanjenja njihove aktivnosti iz zdravstvenih razloga.

III. Obavljanje uobičajenih funkcija tužilaštava i tužilaca u vanrednim situacijama

A. Obavljanje funkcija tužilaštava i tužilaca na polju krivičnog prava

26. Na isti način na koji treba da se čuva integritet sudskog sistema, uključujući njegove nadležnosti, nezavisnost i nepristrasnost, naročito kada je reč o pristupu sudu i delotvornom pravnom leku za zaštitu ljudskih prava u vanrednim situacijama, takođe treba zaštititi integritet tužilaštva i njegovu organizaciju, primenjujući isto obrazloženje, kao jedini način da se garantuje funkcionisanje pravnog poretka u vanrednoj situaciji.¹⁵
27. KVET je već naglasilo da je u interesu društva da se vladavina prava garantuje pravičnim, nepristrasnim i delotvornim pravosuđem. Tužioci i sudije treba da osiguraju da se u svim fazama postupka garantuju individualna prava i slobode. Ovo uključuje poštovanje osnovnih prava okrivljenih i žrtava.¹⁶
28. Što se tiče posebnih načina funkcionisanja i intervenisanja tužilaštava za vreme vanrednih situacija¹⁷, tužilaštva, kao i sudovi, treba da nastave sa radom¹⁸ kako bi se bavila hitnim pitanjima, pri čemu je potrebno im se istovremeno obezbedi odgovarajuća zaštita, kao što je, u slučaju pandemije, zaštita od bolesti, čak i u vreme kada neki predmeti koji nisu hitni mogu da se odlože.
29. Očigledno je da funkcionisanje tužilaštava, kao i funkcionisanje sudova, treba da se prilagodi okolnostima nametnutim vanrednom situacijom. Razvoj novih tehnologija i postupno poboljšanje sistema video konferencija u pravosudnim sistemima država članica Saveta Evrope, stvorili su nove mogućnosti za saslušanje svedoka, veštaka i okrivljenih, bez potrebe da se primoravaju da putuju do različitih mesta u državi članici¹⁹ gde se sprovodi istraga ili održava suđenje²⁰.
30. Očigledno, kao što se pokazalo na osnovu nekih primera u Evropi²¹, ovaj pristup bi mogao biti od veće važnosti u hitnim predmetima, čime bi se izbegla ili smanjila ograničenja vezana za

¹⁵ Kako je navedeno u Rezoluciji 1659 (2009) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama.

¹⁶ Vidi Zajedničko mišljenje br. 4 (2009) KVET i br. 12 (2009) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, uključujući i Deklaraciju iz Bordo, Deo 1 Deklaracije.

¹⁷ U slučaju Portugala, Državno tužilaštvo stalno zaseda tokom cele vanredne situacije, kako bi se branilo načelo zakonitosti prava građana, a isto čini izaštitnik građana (članovi 18, 2 Zakona 44/86).

¹⁸ Kao što je slučaj, na primer, u Portugaliji (vidi član 22 Zakona 44/86 Portugalije).

¹⁹ Na primer, u Irskoj je uveden sistem obaveštavanja sudova putem elektronske pošte kako bi se osiguralo prihvatanje sporazuma u postupku.

²⁰ Osim, naravno, u određenim predmetima gde bi fizičko prisustvo moglo biti neophodno, kao u slučaju *habeas corpus*.

²¹ Vidi Smernice Komiteta ministara Saveta Evrope o elektronskim dokazima u građanskim i upravnim postupcima (usvojene 30. januara 2019, CM(2018)169-add1final); vidi takođe serije zajedničkih vebinara CEELI/ODIHR o pristupu pravosudnom sistemu za vreme i posle pandemije, uključujući video konferencije kojima se podržava pristup

funkcionisanje tužilaštava i sudova. Osiguravajući bezbednost u pogledu zaražavanja i istovremeno omogućavajući sudsku raspravu koja stranama pruža mogućnost da u potpunosti učestvuju, cilj bi trebalo da bude da postupak i sudska rasprava na daljinu budu što bliži uobičajenim praksama u tužilaštvu i sudu.

31. ESLJPje takođe u svojoj praksi utvrdio da fizičko odsustvo ne predstavlja obavezno kršenje prava na pravično suđenje. Sud je ukazao na nekoliko instrumenata međunarodnog prava koji omogućavaju učešće na suđenju koristeći video konferenciju kao način poštovanja člana 6 EKLJP²², i doneo je nekoliko presuda u pogledu korišćenja video konferencije²³.
32. KVET želi da naglasi da je prilikom uspostavljanja sistema video konferencije u sudovima potrebno posvetiti dužnu pažnju interesima svih učesnika, a naročito očuvanju prava odbrane.
33. Kada je reč o prenosu sudskih zasedanja preko interneta, u uobičajenim okolnostima ovakav prenos se koristi kako bi dospelo do šire publike i pobudio šire interesovanje za aspekte javnog života kojima se sudovi bave. Shodno tome, kada je reč o vanrednoj situaciji, prenos preko interneta je utoliko više opravdan, ne samo zbog građanskog angažovanja, već i da bi se jasno pokazalo da se pravda sprovodi otvoreno i javno.
34. Svaka suspenzija ili produženje procesnih rokova zbog vanredne situacije treba da budu jasno navedeni u zakonu, da budu srazmerni trajanju opasnosti i da ne dovode u pitanje zahteve u pogledu suđenja u razumnom roku (osim u hitnim predmetima ili predmetima koji se odnose na važna pitanja ljudskih prava, naročito u pogledu prava od kojih se ne može odstupati²⁴). Pored toga, takođe treba izbeći moguća skraćivanja rokova u meri u kojoj prava na pravično suđenje mogu biti narušena.
35. Može se predvideti formiranje kriznih štabova u okviru tužilaštva na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, kao i drugi organizacioni odgovori čiji je cilj prilagođavanje tužilaca posebnim situacijama u državi članici. Tužilaštva treba da prenesu poruku svim tužiocima o potrebi za prilagođavanjem i da podignu svest o novim okolnostima i novim merama.
36. U skladu sa tužilačkim sistemom u svakoj državi članici, tužilaštvo na centralnom nivou treba da izda smernice kojima se naglašavaju mehanizmi saradnje kako unutar, tako i izvan tužilaštva, u konkretnim vanrednim okolnostima. Ukoliko smernice na centralnom nivou nisu moguće zbog organizacionog ustrojstva tužilaštava, treba težiti da te smernice, ako ništa drugo, budu koherentne u različitim tužilaštvima. Od tužilaca i tužilaštava širom država o kojima je reč treba očekivati jedinstvenu primenu zakona i propisa.

sudovima na daljinu – <https://ceeliinstitute.org/webinars/>. Takođe, na primer, u Italiji je bezbednost na suđenjima osumnjičenima iz redova mafije bila razlog za uvođenje video konferencija u krivičnom postupku 1992. godine. Ovaj propis je značajno proširen 1998. godine. Nemačka primenjuje propis za saslušanje svedoka čija bi dobrobit mogla biti ugrožena ukoliko su fizički prisutni, koristeći video konferencije, itd.

²²Vidi ESLJP *Marcello Viola v. Italy* – 5. oktobar 2006. (<http://hudoc.EKLJP.coe.int/eng?i=001-77246>).

²³Vidi ESLJP *Marcello Viola v. Italy* – 5. oktobar 2006. (<http://hudoc.EKLJP.coe.int/eng?i=001-77246>); *Sakhnovskiy v. Russia*, Veliko veće – 2. novembar 2010. (<http://hudoc.EKLJP.coe.int/eng?i=001-101568>); *Repashkin v. Russia* (br. 2), 16. decembar 2010. (<http://hudoc.EKLJP.coe.int/eng?i=001-102282>); *Vladimir Vasilyev v. Russia* – 10. januar 2012. (<http://hudoc.EKLJP.coe.int/eng?i=001-108478>); *Yevdokimov and Others v. Russia* – 16. februar 2016. (<http://hudoc.EKLJP.coe.int/eng?i=001-160620>); *Gorbunov and Gorbachev v. Russia* – 1. mart 2016. (<http://hudoc.EKLJP.coe.int/eng?i=001-160993>); *Sakhnovskiy v. Russia* – 27. novembar 2018. (<http://hudoc.EKLJP.coe.int/eng?i=001-187831>).

²⁴Na primer, Uredba sa zakonskom snagom 10-A/2020 od 13. marta, Zakon 1-A/2020 od 19. marta, Zakon 4-A/2020 od 6. aprila 2020. u Portugalu.

37. Mogu se uspostaviti naročiti mehanizmi i procedure saradnje i koordinacije za vreme vanrednih situacija sa institucijama kao što su organi za sprovođenje zakona, istražna i kontrolna tela, sudovi, zdravstvene ustanove, masovni mediji, profesionalna udruženja tužilaca i druge organizacije civilnog društva. Planovi saradnje i koordinacije mogu uključivati službenike i druga relevantna tela, koji u uobičajenim okolnostima nisu nužno u kontaktu sa tužilaštvima.
38. Sprovođenje istrage ili kontrola istrage koju je sprovela policija i druga istražna tela, mora se odvijati tako da se obrati naročita pažnja na praćenje zaštite ljudskih prava i sloboda u kontekstu vanredne situacije. Ovde nije predviđeno prošireno ovlašćenje tužilaštava, već korišćenje postojećih ovlašćenja na najdelotvorniji način u takvim situacijama.
39. U ovom smislu, oštećeni i svedoci, kao i druge ranjive grupe, treba da dobiju delotvornu pomoć i/ili da budu zaštićeni, a prava okrivljenih treba da se poštuju tokom čitavog krivičnog postupka. Tužilaštva i tužioci bi trebalo posebno da prate da li vanredne mere ograničavaju osnovna ljudska prava i slobode u većoj meri nego što je to strogo neophodno.
40. U ovim vanrednim okolnostima, tužioci i tužilaštva naročito bi trebalo da se trude da ispitaju mogućnost korišćenja alternativa krivičnom gonjenju uopšte, a posebno kada je reč o pritvoru. Medijacija bi takođe mogla biti još jedna opcija za rešavanje mogućih posledica vanrednog stanja²⁵.
41. Vanredna situacija može imati značajan uticaj na kriminalitet. Ona može doprineti smanjenju nekih tipova kriminaliteta, na primer zbog mera karantina ili zatvaranja. Vanredna situacija može i povećati kriminalitet, stvarajući nove trendove u kriminalitetu ili uslove za vršenje određenih krivičnih dela (kao što su porodično nasilje, privredni i finansijski kriminal vezan za sredstva koja se koriste za rešavanje vanredne situacije), proizvodeći nove tipove krivičnih dela ili omogućavajući njihovo vršenje (kao što je kršenje mera zatvaranja ili policijskog časa). Ovo sa sobom povlači izazove i zahteva da tužilaštva i tužioci obrate posebnu pažnju i donesu odgovarajuće mere, ako je potrebno, za preduzimanje krivičnog gonjenja u hitnim slučajevima ili slučajevima koji se odnose na vanrednu situaciju, na primer, nepoštovanje zakonitih mera organa za sprovođenje zakona i zdravstvenih radnika u pogledu nedozvoljenog i pogrešnog odlaganja sanitarnog otpada, intervencije u slučajevima porodičnog nasilja i druga potencijalna kršenja zakona svojstvena ovim okolnostima. Oni dalje treba da obrate pažnju na potrebu da se obezbedi odgovarajuće razumevanje saznanja u vezi sa vanrednom situacijom, koja se neprestano razvijaju; na primer, u slučaju mogućeg nesavesnog postupanja zdravstvenih radnika za vreme pandemije, treba da uzmu u obzir, radi ocenjivanja njihove građanske, upravne ili krivične odgovornosti, naučna saznanja kojima se raspolaže u trenutku kada je izvršena medicinska procedura²⁶.

²⁵Vidi Preporuku br. R (99) 19 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa medijacijom u krivičnim stvarima (15. septembar 1999) i Smernice za tužioce za medijaciju između oštećenog i oštećenog, koje je usvojilo Međunarodno udruženje tužilaca 27. novembra 2018. Takođe vidi Preporuku CM/Rec(2002) 10 o medijaciji u građanskim stvarima, i Evropski priručnik za izradu zakona o medijaciji od 14. juna 2019. (CEPEJ (2019)9) Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ).

²⁶Vidi UNCTED. Uticaj pandemije virusa COVID 19 na terorizam, borbu protiv terorizma izbjicanje nasilnog ekstremizma, juni 2020. (The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism, and countering violent extremism) (<https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/06/CTED-Paper%E2%80%9393-The-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-counter-terrorism-and-countering-violent-extremism.pdf>); INTERPOL. Globalni pregled sajber pretnji vezanih za virus COVID 19 (Global Landscape on COVID-19 Cyberthreat); FATF. Rizici pranja novca i finansiranja terorizma vezani za virus COVID 19 i odgovori javnih politika (FATF. COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing Risks and Policy Responses), Pariz, maj 2020. (<http://www.fatf->

42. Tužilaštva i tužioci treba da istraže mogućnosti za pristup sudovima i ulaženje u sadržajan dijalog sa njima u vreme njihovog smanjenog kapaciteta i aktivnosti, u cilju razgovora o tome kako dalje postupati u prioriternim predmetima. Tužilaštva takođe moraju biti fleksibilna kako bi postupala po nerešenim predmetima i kako bi se broj takvih predmeta značajno smanjio po prestanku vanrednih situacija, kao što su pandemije, kada sudovi nastave svoju uobičajenu aktivnost; potrebno je uložiti napore u ranoj fazi da bi se što pre popravila situacija vezana za nerešene predmete.
43. Proces žalbi na sudske odluke može se dodatno racionalizovati i efikasnije organizovati primenom elektronskih sredstava komunikacije i upravljanja postupkom.
44. Kada je to odgovarajuće za tužilaštva, prilikom sprovođenja ili učestvovanja u nadzoru izvršenja sudskih odluka u slučaju pandemije, treba uzeti u obzir, kad god je to moguće, mogućnost primene mera koje su alternativa zatvaranju ili mera koje podrazumevaju smanjenje zatvorskih kazni, kako bi se izbegla prenatrpanost kaznenih institucija i sprečilo prenošenje i širenje bolesti unutar njih.
45. Visoko na listi prioriteta tužilaštva treba da bude staranje o poštovanju zakona u okviru nacionalne politike suzbijanja kriminaliteta i prilagođavanje njegove primene, prema potrebi, regionalnim i lokalnim prioritetima – na primer, u slučajevima kada nepoštovanje zakonitih mera koje su doneli organi za sprovođenje zakona i zdravstveno osoblje u pogledu zatvaranja, može doprineti širenju bolesti.
46. U vanrednim situacijama, kao što je pandemija, mere zatvaranja i ostajanja kod kuće mogu biti praćene povećanim rizicima po ranjive grupe, uključujući decu, žrtve rodno zasnovanog nasilja i trgovine ljudima i druge, stvarajući uslove da oni budu svedoci ili da trpe nasilje i zlostavljanje. Sprovođenje mera ograničenja kretanja i držanja fizičke distance može poslužiti kao pokriće za diskriminaciju i nasilje prema ranjivim grupama. U ovom smislu, tužilaštva i tužioci treba da preduzmu mere za sprečavanje i otklanjanje posledica takvih slučajeva na što delotvorniji mogući način. Na primer, kako bi oštećenima obezbedili stalni pristup pravnim lekovima, uključujući žrtve porodičnog nasilja i druga ranjiva lica, njihove pritužbe treba neprekidno da se primaju i da se po njima postupa za vreme i posle vanrednih situacija, kao što je pandemija, po mogućstvu tako što će se osmišljavati novi načini da žrtve podnose pritužbe.
47. U državama članicama, kada tužioci obavljaju svoje funkcije izvan polja krivičnog prava, zaključci i preporuke ovog Dela A takođe važe, *mutatis mutandis*, za aktivnosti tužilaštva pomenuta u daljem tekstu u Delu B.

B. Obavljanje funkcija tužilaštava i tužilaca izvan polja krivičnog prava

48. KVET konstatuje značajne razlike u državama članicama usled činjenice da u nekima od njih tužioci imaju široka ovlašćenja izvan polja krivičnog prava, dok u drugima nemaju takva ovlašćenja. Stoga, treba imati na umu da stavovi koji slede mogu biti relevantni samo za ovu drugu grupu država.
49. U ovom kontekstu, i u zavisnosti od nacionalnog pravnog okvira, tužilaštva, kao što je to slučaj na polju krivičnog prava, takođe mogu da nadgledaju neophodnost, proporcionalnost i adekvatnost

gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html); INTERPOL. COVID 19: Globalna pretnja lažnih lekova (INTERPOL. COVID-19: The Global Threat of Fake Medicines), maj 2020; Izveštaj MONEYVAL-a: Trendovi pranja novca i finansiranja terorizma u jurisdikcijama Moneyval-a za vreme krize prouzrokovane virusom COVID 19 (MONEYVAL report: Money laundering and terrorism financing trends in Moneyval jurisdictions during the COVID-19 crisis), 2. septembar 2020.

vanrednih mera usvojenih izvan polja krivičnog prava (na primer, na polju građanskog i upravnog prava). Ovo je važna aktivnost tužilaštava u oblasti izvan krivičnog prava, koja takođe treba da bude prevashodno posvećena zaštiti ljudskih prava i sloboda, uključujući i zdravlje opšte populacije.

50. Po potrebi, i u zavisnosti od nacionalnog pravnog okvira, od suštinske je važnosti stoga osigurati da se sve restriktivne mere donose u skladu sa međunarodnim standardima i obavezama u pogledu ljudskih prava, da svako ometanje ovih prava bude srazmerno i ograničeno, kako u vremenskom smislu, tako i po obimu, na situacije gde je to istinski nužno u jednom demokratskom društvu. Primena ovih mera ne treba da bude diskriminatorna²⁷. Da bi se ispunili ovi ciljevi, tužilaštva mogu da se konsultuju sa predstavnicima civilnog društva (nevladine organizacije, fondacije, dobrotvorne organizacije, profesionalna udruženja, itd.), ako je tako odgovarajuće, a po mogućstvu pre uvođenja novih restriktivnih mera.
51. Tužilaštva treba da usvoje odgovarajuće mere, naročito u vanrednim situacijama, radi sprečavanja svakog nezakonitog uticaja na tužilačku aktivnost. Takođe treba da se uzdržavaju od svake vrste diskriminacije, naročito diskriminacije prema braniocima ljudskih prava i novinarima, starajući se da se oni ne suočavaju sa nesrazmernim postupanjem ili kažnjavanjem zbog svog rada.
52. Savremena tehnologija se trenutno koristi za praćenje kontakata lica zaraženih virusom COVID 19, simptoma ili poštovanja nametnutih mera karantina. Da bi se postigli ovi ciljevi, koriste se aplikacije za mobilne telefone i podaci o saobraćaju i lokaciji od pružalaca telekomunikacionih usluga. Tužilaštva i tužioci, u slučajevima gde su nadležni i u kojima je to odgovarajuće, treba da prate ovaj proces u skladu sa načelima EKLJP i odgovarajućim domaćim zakonima, kako bi se postarali da svako ometanje prava na privatnost bude ograničeno na ono što je neophodno za postizanje nameravanog cilja i da se takvo ometanje vremenski ograniči.
53. Lični podaci moraju da se obrađuju u skladu sa važećim zakonima i uz kontrolu nadležnih tela za zaštitu podataka. Svako korišćenje takvih podataka u većini slučajeva treba da podleže saglasnosti lica o kome je reč, ili u najmanju ruku to lice treba kasnije da bude obavješteno o takvom korišćenju. Prikupljeni lični podaci moraju biti osigurani tako da ih ne mogu zloupotrebiti hakeri ili druga lica koja ne treba da imaju pristup tim podacima. Pojedinci će biti obavješteni o razlozima mera koje su preduzete i o njihovom trajanju, i treba da imaju mogućnost da se zaštite od njihove moguće zloupotrebe. Korišćenje ličnih podataka prikupljenih na ovakav način pre svega treba da služi za sprečavanje širenja virusa COVID 19, a ne za ocenjivanje upravne ili krivične odgovornosti lica o kojima je reč. Nadležna odeljenja ili stručnjaci tužilaštava mogu, ako je potrebno, kontrolisati ovaj proces u skladu sa načelima EKLJP, kao i drugim odgovarajućim međunarodnim i domaćim odredbama.
54. Poštovanje nametnutih mera karantina treba da ima prioritet u odnosu na sprovođenje drugih strožih restriktivnih mera. Sankcije za moguća kršenja treba da budu srazmerne izvršenim delima. Kako bi se izbegla prekomerna kriminalizacija takvih dela, kao i podriivanje javnog poverenja u vladavinu prava, predmeti bi trebalo da se rešavaju, kad god je to moguće, sporazumno, naročito ako počinioi sarađuju sa vlastima. Primena restriktivnih mera ne treba da bude diskriminatorna prema manjinama, marginalizovanim grupama ili braniocima ljudskih prava i novinarima.

²⁷OHCHR, Virus COVID 19: Države ne treba da zloupotrebljavaju vanredne mere kako bigušile ljudska prava – eksperti UN (OHCHR, COVID-19: States should not abuse emergency measures to suppress human rights – UN experts), vidi: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722>.

Tužilaštva, u slučajevima gde je to moguće i ukoliko su nadležna, treba da prate ovaj proces u skladu sa načelima EKLJP i drugim odgovarajućim međunarodnim i domaćim odredbama.

55. Posledice vanrednih situacija se obično osećaju dugo pošto se restriktivne mere ukinu. Čak i posle ukidanja ovih mera, ljudi i dalje mogu imati ograničeno kretanje, kao što je to slučaj sa pandemijom, i moraju da ostanu u karantinu ili nekom drugom vidu socijalne izolacije. Ovo naročito važi za ranjive grupe koje su nesrazmerno pogođene pandemijom, pre svega za pripadnike manjinskih grupa, ljude u riziku od siromaštva, starija lica, lica sa invaliditetom, lica u staračkim domovima ili druga lica koja su najviše pogođena pandemijom, migrante, izbeglice, žene i decu koja su u riziku od porodičnog i seksualnog nasilja, žrtve govora mržnje i trgovine ljudima. Ove ranjive grupe moraju biti zaštićene, a ne izolovane, i njih moraju u potpunosti zaštititi, ako je potrebno, tužilaštva i tužioci, koji treba da se odnose prema njima u skladu sa načelom jednakosti pred zakonom i načelom nediskriminacije, kako bi obezbedili poštovanje njihovog ljudskog dostojanstva i prava.

IV. Postojeće, nove ili proširene funkcije tužilaštava i tužilaca kao odgovor na vanredne situacije

56. U vreme pandemije, postojeće funkcije tužilaštava i tužilaca mogu biti proširene, ako je tako neophodno i kada je odgovarajuće. U ovom smislu njima se takođe mogu poveriti novenadležnosti. Različiti pravni sistemi u državama članicama različito regulišu mogućnost novih ili proširenih nadležnosti. Shodno tome, intervencije tužilaštava u određenim državama članicama mogu ići preko ranije utvrđenih ograničenja. Bilo je različitih primera toga kako se proširena uloga tužilaštava i tužilaca može realizovati u cilju bolje zaštite ljudi u ovakvim okolnostima.
57. Sledeći stavovi se odnose na primere koje su navele države članice u svojim odgovorima na upitnik za pripremu ovog Mišljenja. Pomenuti primeri obuhvataju sledeće:
- istrage o profiterstvu vezanom za prehrambene proizvode, higijenske proizvode i važne lekove i potrepštine, kao i krivična odgovornost u pogledu transmisije infekcije ili njenog medicinskog tretmana²⁸;
 - tužilaštva organizuju inspekcije u staračkim domovima u kojima postoje utvrđeni slučajevi infekcije virusom COVID 19, kako bi se proverile mere preduzete radi sprečavanja daljeg širenja ove infekcije²⁹;
 - nepoštovanje policijskog časa kao zdravstvene mere smatra se krivičnim delom u nekoliko zemalja i tužilaštvo ima prošireno ovlašćenje da pokrene krivično gonjenje u takvim slučajevima. Opšte uzev, primena vanrednih mera podleže kontroli tužilaštava³⁰.
 - imajući u vidu ovlašćenja tužilaštva, preventivne mere i brzo i efikasno postupanje u vezi sa prijavljenim slučajevima- jesu važne alatke u borbi protiv porodičnog nasilja, i ovome je posvećena naročita pažnja u kontekstu pandemije³¹;
 - tužilaštvo je preduzelo odgovarajuće mere kako bi se izbegla prenatrpanost u pritvorskim jedinicama, kao i u sudnicama, kancelarijama tužilaca i sudija, ne ugrožavajući prava

²⁸Italija.

²⁹Bugarska i Španija. Početkom juna 2020, Državno tužilaštvo Španije je vodilo istragu u skoro 200 staračkih domova, u pogledu problema vezanih za virus COVID 19.

³⁰Severna Makedonija.

³¹Slovačka.

okrivljenih i ranjivih grupa. Tužilaštvo primenjuje neophodne mere za zaštitu pojedinaca uopšte i ranjivih grupa posebno, pre svega kada je reč o nasilju i diskriminaciji. Ono daje uputstva za krivično gonjenje u nekim slučajevima po redosledu prioriteta, na primer kada postoji opasnost od prekoračenja roka zastarelosti ili kada su okrivljeni privremeno u pritvoru. Ne postoji mogućnost da se važni predmeti „zatvore“ na bilo koji način zbog gomilanja velikog broja predmeta. Probleme koji nastaju zbog korona virusa moraju prevazilaziti uz veliki napor svi učesnici u okviru pravosudnog sistema (tužioci, sudije, sekretari, advokati)³².

58. U mnogim državama članicama, tužilaštva i tužioci u načelu moraju bliže saradivati sa medijima i objašnjavati svoj posao u kontekstu pandemije. U nekim slučajevima, oni moraju da obaveste javnost o težim sankcijama u vreme vanredne situacije i izrečenim kaznama³³.
U ovom smislu, važno je starati o tome da moguća ograničenja medijskih sloboda i slobode izražavanja ne budu nejasno formulisana, jer bi se mere kojima se suzbija navodno „dezinformisanje“ mogle neopravdano primenjivati na bilo koju vrstu kritike. Istovremeno, uprkos pandemiji, tužioci treba da se staraju o tome da informacije koje se daju medijima ne narušavaju integritet istraga i krivičnog gonjenja, ili svrhu istraga. Davanje ovakvih informacija ne treba ni da krši prava trećih lica, niti da utiče na lica uključena u istragu ili krivično gonjenje. Takve informacije ne treba da utiču na ishod sudskog postupka³⁴.
59. Tužilaštva i tužioci treba da nastoje da obezbede poštovanje ljudskih prava i sloboda tokom primene vanrednih mera, kao što je zatvaranje/zaključavanje, zatvaranje javnih prostora i druge relevantne restriktivne mere.
60. Prema tome, vanredne mere treba sprovoditi na pravičan i human način, a sve izrečene kazne treba da budu proporcionalne izvršenom krivičnom delu i utvrđene zakonom.
61. Od tužilaštava se može tražiti da nadziru postupak formiranja prostora za karantin ili zatvaranje. Ako je to potrebno, tužilaštva treba da obezbede da se prema licima koja se drže u karantinu ili koja su zatvorena postupa kao prema slobodnim licima, osim kada je reč o ograničenjima koja im se nameću kao neophodna u skladu sa zakonom i na osnovu naučnih dokaza u svrhu karantina. Ova lica ne treba posmatrati kao pritvorenike, niti se prema njima treba odnositi na taj način.
62. Lica koja se drže u karantinu ili su zatvorena treba da budu u mogućnosti da nastave da koriste osnovne zaštitne mere protiv lošeg postupanja, uključujući i informacije o razlozima za njihov karantin ili zatvaranje, da imaju pravo na pristup nezavisnim medicinskim uslugama, pravo na pravnu pomoć i pravo da obezbede da treća lica budu obaveštena o njihovom boravku u karantinu ili zatvaranju, na način koji je u skladu sa njihovim položajem i situacijom. Treba da imaju mogućnost da komuniciraju sa porodicama i prijateljima odgovarajućim sredstvima i ne treba da trpe bilo koji vid marginalizacije ili diskriminacije, uključujući i kada se vrate u zajednicu.

³²Grčka.

³³Belgija.

³⁴Vidi Mišljenje br. 8 (2013) KVET o „Odnosima između tužilaca i medija“ (Relations between prosecutors and the media), stav 23.

V Prevazilaženje izazova sa kojima se susreću tužioci i tužilaštva u vanrednim situacijama

63. U vanrednim situacijama, a naročito tokom pandemije, tužilaštvo i tužioci moraju primenjivati zakone ne odstupajući od očekivanih standarda, uz strogo poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. U takvim situacijama tužioci preuzimaju najveću odgovornost i dužnost budući da su upravo to vremena kada su oni najpotrebniji.

64. Pandemija dovodi do nezaposlenosti i gubitka prihoda usled smanjene ekonomske aktivnosti, a može imati i dugotrajne negativne psihološke efekte. Slučajevi nasilja u porodici, rasizma i netolerancije, a naročito nasilja nad medicinskim i zdravstvenim osobljem mogu biti u porastu. Stoga, kao rezultat mogućeg porasta krivičnih dela nad ranjivim licima, kao i onih protiv imovine, tužilaštva se mogu suočiti sa nekim trenutnim teškoćama.

65. Drugi mogući izazovi proizilaze iz eventualnog smanjenja budžeta namenjenog tužilaštvima zbog teških ekonomskih posledica izazvanih pandemijom i potrebe da se tužioci, zaposleni u tužilaštvu kao i njihove porodice i stranke u postupku na odgovarajući način zaštite od rizika uzrokovanih pandemijom.

66. Pored toga, postoji rizik od širenja bolesti u zatvorima i pritvorima. Stoga je neophodno zaštititi zatvorsko osoblje, lica koja se nalaze na izdržavanju kazne zatvora, pritvorena lica, kao i njihove porodice od pandemije. Po potrebi, tužilaštva moraju preduzeti sve osnovne mere da bi se zaštitila prava pritvorenih lica i lica koja se nalaze na izdržavanju kazne zatvora.

67. Da bi se uticaj pandemije sveo na minimum, tužioci treba hitno i delotvorno da rešavaju krivična dela izvršena nad ranjivim licima. Rešavajući i sva ostala krivična dela, tužioci treba blagovremeno da nastave sa svojim aktivnostima. Po potrebi, istrage koje nisu hitne se mogu odložiti pod uslovom da su rokovi i uslovi unapred utvrđeni zakonom.

68. Što se tiče istraga povreda uzrokovanih primenom mera o javnom zdravlju, stalno treba imati na umu ravnotežu između zaštite ljudskih prava i javnog zdravlja kao i zdravlja pojedinca.

69. Budući da se tužioci u vanrednim situacijama susreću sa ozbiljnim i složenim izazovima, naročito je neophodna saradnja između tužilaštava, pravosudnih tela i strana u postupku da bi se ovi izazovi prevazišli.

70. Tokom vanrednih situacija, a u poređenju sa normalnim vremenima, može postojati povećani rizik od nezakonitih mešanja koja mogu da naruše nezavisnost tužilaca. Stoga, da bi se očuvala unutrašnja i spoljašnja nezavisnost ili samostalnost tužilaca i tužilaštava, vlade i predstavnici drugih grana vlasti države, mediji, stranke u postupku i civilno društvo treba da preduzmu odgovarajuću odgovornost kako se ne bi neosnovano mešali u aktivnost tužilaštva.

71. Što se tiče ocene rada tužilaca, svako pogoršanje njihovih uslova rada i povećanje obima posla usled vanredne situacije treba naročito uzeti u obzir.

72. Radi zaštite od pandemije tužilaca, zaposlenih u tužilaštvu, stranaka u postupku, pritvorenih lica, kao i lica koja se nalaze na odsluženju kazne zatvora, moraju se preduzeti sve fizičke mere u prostorijama

tužilaštava u cilju bezbednosti, na primer, organizovanjem smena za tužioce i zaposlene u tužilaštvu kao i u zatvorima i pritvorima, uz obezbeđivanje svih potrebnih sredstava za čišćenje i higijenu.

73. Pored toga, umesto kontakta licem u lice, treba obezbediti delotvoran rad na daljinu, konferencije na daljinu i videokonferencijske sisteme razvojem tehnološke infrastrukture.

74. U vanrednim situacijama je od ključnog značaja opredeljivanje odgovarajućeg budžeta da bi se obezbedilo opremanje tužilaštva svime što je neophodno prema očekivanim standardima kako njihova aktivnost ne bi bila znatno pogođena.

75. Tužiocima ne treba da se kompromituju smanjujući ili ograničavajući standarde profesionalne etike čak i u vanrednim situacijama i treba da budu svesni da se sa izazovima treba suočavati uz očuvanje ovih standarda.

76. Da bi se tužiocima i zaposlenima u tužilaštvu prilagodili ne samo novim načinima i uslovima rada, već i da bi se dovoljno zaštitili od vanredne situacije kao što je pandemija, aktivnosti obuke treba da se razvijaju na delotvoran način i u tom smislu treba obezbediti svu moguću stručnu podršku.

77. Tužilaštva treba da održavaju kontakte sa nacionalnim zdravstvenim organima i periodično ocenjuju mere i predostrožnosti koje treba preduzeti.

78. Po potrebi, medicinsko osoblje treba da bude na raspolaganju tužilaštvima, sudovima, organima za sprovođenje zakona, kao i u zatvorima i pritvorima. Mere kojima se rizici na ovim mestima svode na minimum moraju se redovno procenjivati u skladu sa preporukama stručnjaka.

79. Ukoliko se rizici značajno povećaju zbog vanredne situacije, mogu se usvojiti zakonski i upravni propisi radi upravljanja njima i eventualno odložiti neke aktivnosti uz strogo poštovanje ljudskih prava i uspostavljanje rokova unapred.

VI Međunarodna saradnja i teškoće tokom pandemije

80. Vanredna situacija kao što je pandemija predstavlja posebno ozbiljan problem za međunarodnu saradnju. U vreme kada mere zatvaranja i zaključavanja utiču čak i na najjednostavnije radnje tužilaštava unutar njihovih zemalja, zatvorene granice i mere karantina još i više utiču na svaku vrstu međunarodne saradnje, uključujući i prekograničnu.

81. Pojedini elementi takve saradnje mogu u potpunosti da izostanu ili da značajno kasne tokom vanrednih situacija, kao što je pandemija, na primer u slučajevima uzajamne pravne pomoći, sprovođenja evropskog naloga za hapšenje, ekstradicije, zajedničkih istražnih timova i drugih mera koje se odnose na fizički transfer lica.

82. Uticaj pandemije virusa COVID 19 naročito je povećao potrebu da sve zainteresovane strane pojačaju napore u pogledu borbe protiv kriminala.

83. Budući da su posebne mere koje se odnose na pandemiju virusa COVID 19 različite u državama članicama, tužilaštva u različitim državama treba da intenziviraju međusobne konsultacije da bi razvila

delotvornije i inovativnije oblike saradnje i delovala što je moguće operativnije. Da bi jačala međunarodnu saradnju i koordinaciju, tužilaštava država članica treba unapred da obaveste o svojim kontaktima zaduženim za vanredne situacije.

84. Treba identifikovati dobre prakse i koristiti ih u razvoju novih protokola i postupaka koji se odnose na delotvorno funkcionisanje tužilaštava tokom pandemije virusa COVID 19. To podrazumeva širu upotrebu tehnologije kao što su onlajn procedure za dostavljanje predmeta, video konferencije, pravno priznavanje elektronskih dokaza ili dokaza predloženih elektronskim sredstvima, uspostavljanje elektronskih sudskih spisa i sistema elektronskog upravljanja dokazima kao i korišćenje propisa kojima se regulišu vanredne situacije. Dobre prakse mogu takođe obuhvatiti omogućavanje učešća oštećenih i svedoka u istražnom postupku na daljinu. Nadzor i odgovornost tužilaca u kontekstu propisa koji se odnose na vanredne situacije treba i dalje da bude obezbeđena tokom trajanja vanredne situacije.

85. Zbog teškoća sa dostavljanjem dokumenata u papirnoj formi izazvanih pandemijom, tužilaštva treba da razmotre mogućnost prihvatanja i obrade zahteva za uzajamnom pravnom pomoći i izručenjem kada su dostavljeni putem elektronske pošte. Države koje predviđaju obavezno pružanje pravne pomoći samo u slučajevima kad su zahtevi poslani poštom, treba privremeno da ponovo razmotre takve uslove i pokušaju da obrade zahteve dostavljene elektronskim putem do prijema odgovarajućih zahteva u papirnoj formi.

86. Usled sadašnjih ograničenja slobode kretanja lica između država, tužilaštva treba da razmotre mogućnost prihvatanja i obrade zahteva za odobravanjem tranzita izručenih lica dostavljenih elektronskom poštom što će omogućiti smanjivanje vremena potrebnog za rad kao i resurse koji su neophodni tokom pandemije, kao i brže odgovaranje na ove zahteve.

87. Budući da su lica koja su u postupku ekstradicije u pritvoru i postoje brojna pitanja (tehnička, organizaciona, finansijska) koja se odnose na njihov transfer, zamoljene i tranzitne države treba da razmotre pružanje eventualne pomoći primenom pojednostavljenih procedura o karantinu za zvaničnike iz država molilja koji putuju na njihovu teritoriju sa misijom organizovanja transfera ovih lica.

VII Preporuke

Uvod

1. Na osnovu međunarodnih instrumenata koje su ratifikovale države članice Saveta Evrope, vanredno stanje se mora zvanično proglasiti pre početka primene vanrednih mera.
2. Iako ne postoji jedinstveno definisani model za proglašenje vanrednog stanja te će činjenična situacija odrediti njegovo trajanje i razloge, jedan od neophodnih preduslova za proglašenje vanrednog stanja jeste taj da ovlašćenja iz redovnog zakonodavstva nisu dovoljna da se prevaziđe vanredna situacija. Stoga bi krajnji cilj zbog kojeg država uvodi vanredno stanje trebalo da bude prevazilaženje te vanredne situacije i vraćanje u normalno stanje što je pre moguće.

3. Pravni okvir unutar kojeg tužilaštva postupaju tokom vanrednih situacija, kao što je pandemija, definisan je međunarodnim instrumentima koje su ratifikovale države članice, kao što su EKLJP i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija koji definišu niz uslova koji se moraju ispuniti u ovakvim situacijama (na primer, u vezi sa pravima od kojih odstupanje nije moguće, ili drugim pravima koja su od suštinskog značaja za zaštitu prava od kojih odstupanje nije moguće), kao i Ustavima i drugim domaćim zakonodavstvom.
4. Odgovornost tužilaca po pitanju unapređenja i jačanja vladavine prava ima mnoge neodvojive aspekte koji postavljaju značajne izazove pred tužioce. Ovi izazovi su posebno zahtevni u kontekstu vanrednih situacija.
5. Pandemija virusa COVID 19 prouzrokovala je globalnu zdravstvenu krizu - vanrednu javno zdravstvenu situaciju – koja se ne može uporediti ni sa jednom drugom koju je svet doživeo duže od jednog veka. Situacija bez presedana u svetu, nastala usled borbe protiv pandemije, postavila je jednako nezapamćene izazove pred tužilaštva.

Preporuke

1. Ukoliko se proglašava vanredno stanje i u slučaju odstupanja od prava iz EKLJP, u skladu sa članom 15, ili iz Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija, u skladu sa članom 4, zvanično proglašenje se mora učiniti pre nego što takvo odstupanje stupi na snagu.
2. Ograničenja uvedena zbog pandemije mogu uticati ne samo na građanska i politička prava zaštićena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, već i na ekonomska, socijalna i kulturna prava uz mogući rizik od diskriminacije protiv određenih grupa. Ograničenja koja se uvode treba stoga da poštuju obaveze u vezi sa ljudskim pravima i obezbede da se vanredna javno zdravstvena situacija ne koristi kao izgovor za kršenja ljudskih prava, već da joj prevashodni cilj bude zaštita ljudi.
3. Zakonodavstvo koje reguliše usvajanje mera tokom vanrednih situacija mora pre svega poštovati prava od kojih nije moguće odstupiti. Zakonodavstvo kojim se utiče na druga prava mora biti utemeljeni na opštem principu vladavine prava i na principu neophodnosti, adekvatnosti, ravnopravnosti i odsustvu diskriminacije, proporcionalnosti, privremenosti, delotvornom (parlamentarnom i sudskom) nadzoru, predvidljivosti propisa o vanrednim situacijama i na lojalnoj saradnji između državnih organa.
4. Na isti način kao što integritet sudskog sistema, uključujući njegove nadležnosti, nezavisnost i nepristrasnost, treba da bude zaštićeni, a posebno u pogledu potpunog pristupa sudu i delotvornom pravnom leku u cilju zaštite ljudskih prava u vanrednim situacijama, tako i integritet tužilaštva i njegove organizacije treba zaštititi sa istim obrazloženjem.

5. Obezbeđujući bezbednost u pogledu infekcije tužiocima i zaposlenima u tužilaštvu, kao i njihovim porodicama ili pružajući neophodnog medicinskog lečenja zaraženima, funkcionisanje tužilaštava, kao i sudova, treba da se prilagodi okolnostima koje nameće vanredna situacija, uz istovremeno rešavanje hitnih slučajeva ili donošenje odluka. Tužilaštva bi trebalo da usvoje u ranoj fazi sve neophodne mere da bi nadoknadila zaostatak u rešavanju predmeta nastao zbog vanredne situacije.
6. Razvoj novih tehnologija i znatno unapređenje sistema za video konferencije u pravosuđu u svim državama članicama Saveta Evrope stvorilo je nove mogućnosti za obezbeđivanje saslušanja svedoka, veštaka i tuženih. Cilj je da se njihovom upotrebom omogući održavanje ročišta koje bi strankama trebalo da omogući potpuno učešće, a postupke i ročišta na daljinu što je više moguće približi uobičajenoj praksi u tužilaštvima i sudu uz poštovanje istih prava i zaštitnih mera.
7. Može se predvideti formiranje timova za reagovanje na krizu u tužilaštvima na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, kao i drugih organizacionih odgovora sa ciljem rešavanja naročito hitnih situacija u državama članicama.
8. U skladu sa tužilačkim sistemom u svakoj od država članica, tužilaštvo treba da izda smernice, na primer na centralnom nivou, u kojima će naglasiti mehanizme saradnje kako unutar tako i izvan tužilaštva u konkretnim vanrednim okolnostima. Od tužilaca i tužilaštava se očekuje jednoobrazna primena prava i propisa u datoj državi.
9. Tokom vanrednih situacija mogu se uspostaviti konkretni mehanizmi i postupci saradnje i koordinacije od strane tužilaštava sa drugim organima kao što su organi za sprovođenje zakona, organi nadležni za istragu i kontrolu, sudovi, zdravstveni organi, masovni mediji, stručna udruženja tužilaca i druge organizacije civilnog društva.
10. Po potrebi, tužilaštva i tužioci treba posebno da prate da li primena vanrednih mera zadire u osnovna ljudska prava više nego što je neophodno. Oni moraju primenjivati pravo ne odstupajući od očekivanih standarda i uz strogo poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda.
11. U zavisnosti od nacionalnog pravnog okvira, tužilaštva mogu biti pozvana da, pored intervenisanja u oblasti krivičnog prava, prate i neophodnost, proporcionalnost i adekvatnost vanrednih mera i izvan okvira krivičnog prava.
12. Sve restriktivne mere se moraju donositi u skladu sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i obavezama obezbeđujući to da svako zadiranje u ova prava mora biti proporcionalno i ograničeno kako vremenski tako i u obimu, i da se primenjuje u situacijama kada je to zaista neophodno u jednom demokratskom društvu. Izvršenje ovih mera ne sme biti diskriminatorno.

13. Vanredna situacija kao što je pandemija stvara naročito ozbiljne probleme za međunarodnu saradnju. Zatvorene granice i mere karantina utiču još više na bilo koju vrstu međunarodne saradnje, uključujući i prekograničnu.
14. Pojedini elementi takve saradnje mogu u potpunosti izostati ili značajno kasniti tokom vanredne situacije, kao što je pandemija. Tužilaštva bi trebalo da intenziviraju konsultacije radi razvijanja delotvornijih i inovativnijih oblika saradnje u cilju postizanja što veće operativne efikasnosti.
15. Tužilaštva treba da razmotre mogućnost primene pojednostavljene procedure tokom vanrednih situacija, na primer prihvatanjem i obradom zahteva za uzajamnom pravnom pomoći i ekstradicijom ukoliko su dostavljeni elektronskom poštom. Države treba da razmotre pružanje eventualne pomoći primenom pojednostavljenih procedura u vezi sa uvedenim pravilima o karantinu za zvaničnike iz država molilja.
16. S obzirom na to da će države članice svakako vršiti procenu uticaja pandemije na njihove sudske sisteme i na redovno funkcionisanje sudova i tužilaštava, a budući da ove procene mogu sadržati dragocene informacije, Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) može zamoliti države članice da podele rezultate tih procena kako bi se razmotrilo eventualno ažuriranje ovog Mišljenja u budućnosti.

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.