

Strazbur, 16. oktobar 2008.

KVET(2008)3

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIHTUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 3 (2008) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o ulozi javnih tužilaštava izvan krivičnogpravnog sistema

usvojeno od strane KVET-a na 3. plenarnoj sednici (Strazbur, 15.-17. oktobar 2008.)

UVOD

1. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je osnovano 13. jula 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju izrade mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unapređenja delotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 od 6. oktobra 2000. godine o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa (u daljem tekstu: Preporuka).¹
2. Ovo Mišljenje je pripremljeno u skladu sa Akcionim planom KVET-a, usvojenim od strane Komiteta ministara Saveta Evrope 29. novembra 2006², obzirom da je Komitet ministara od KVET-a tražio i da prikupi informacije o funkcionisanju javnih tužilaštava u Evropi.³
3. Preporuka posebno definiše položaj javnih tužilaca i javnih tužilaštava u krivičnompravnom sistemu i osnovna načela rada, ali ne pominje ulogu javnih tužilaca izvan krivičnogpravnog sistema. Međutim, u većini država članica ova uloga i dužnosti takođe obuhvataju, u različitoj meri, nadležnosti izvan krivičnogpravnog sistema.
4. U Evropi postoji veliki broj različitih sistema kada je u pitanju uloga javnih tužilaštava, uključujući i ulogu izvan krivičnogpravnog sistema, što je rezultat različitih pravnih i istorijskih tradicija⁴. Na državama članicama je da definišu svoje pravne strukture i njihovo funkcionisanje, pod uslovom da u punoj meri poštuju ljudska prava i osnovne slobode, načelo vladavine prava i svoje međunarodne obaveze, uključujući i one koje proizilaze iz Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija). Uloga javnih tužilaštava i opseg njihovih nadležnosti, uključujući zaštitu ljudskih prava i javnog interesa, definišu se unutrašnjim zakonodavstvom država članica. Prisustvo ili odsustvo funkcija državnih tužilaca izvan krivičnogpravnog sistema je duboko ukorenjeno u kulturnom nasleđu, pravnoj tradiciji i ustavnoj istoriji nacija⁵.
5. Polazna tačka u izradi ovog mišljenja je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (u

¹ Vladavina prava i poštovanje ljudskih prava predstavljaju osnovna načela na kojima počiva rad javnih tužilaca kao „...državnih organa koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primenu zakona uslužajevima kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija, uzimajući u obzir kako prava pojedinca, tako i potrebnu delotvornost sistema krivičnog pravosuđa”. Preporuka se ne bavi izričito ulogama javnih tužilaca izvan krivičnogpravnog sistema, ali član 1, kao što je istaknutou Obrazloženju Preporuke implicitno prepoznaje činjenicu da javni tužioci mogu imati takve uloge, a u Obrazloženju se takođe jasno kaže da „tužiocima mogu u nekim državama biti dodeljeni drugi značajni zadaci u oblasti privrednog ili građanskog prava, naprimer”.

² Akcioni plan KVETA nije zanemario ovu situaciju i uzeo je u obzir da se „funkcije javnih tužilaca u Evropi znatno razlikuju usljed razlika u njihovom statusu i ulozi u pravosudnom sistemu država članica Saveta Evrope... moguće funkcije javnih tužilaca mogu biti predmet pažnje različitih vrsta istraživanja, analiza o vršenju tužilačke funkcije (ovlašćenja i njihova ograničenja po zakonu i u praksi) u državama članicama Saveta Evrope ili mišljenja (npr. o potrebi izrade smernica ili standarda o njihovom vršenju)2”.

³ Vidi KVET (2006)05 rev final. Opis zadataka KVET-a za 2007-2008, vidi KVET (2006)04 rev final.

⁴ Ibid. Vidi takođe KVDTE (2008)3.

⁵ Konferencija u Budimpešti: „Konferencija je još jednom istakla raznolikost tužilačkih sistema u ovoj oblasti, koja je rezultat različitih tradicija u Evropi”, vidi KVDTE (2005)Concl.

daljem tekstu: Sud), dok je posebna pažnja posvećena ciljevima Saveta Evrope, načelu vladavine prava i razvoju kulturnog identiteta i raznolikosti Evrope. Sud je upućivao na kršenje Konvencije kada je reč o ulogama javnih tužilaca izvan krivičnog sistema i naglašavao značaj pravilnih procedura⁶. Preporuka 1604 (2003) Parlamentarne skupštine o ulozi javnih tužilaštava u demokratskom društvu zasnovanom na vladavini prava⁷ i odgovor Komiteta ministara su takođe uzeti u obzir⁸.

6. Od samog početka razmatranja vrhovni javni tužioci Evrope su bili svesni da „*intervencija javnog tužilaštva izvan krivične sfere može biti opravdana samo opštim zadatkom tužilaštva da postupa „u ime društva i u javnom interesu, [da] osigura primenu zakona” kao što je istaknuto u Preporuci br. R (2000) 19, a takve funkcije ne smeju dovesti u pitanje načelo podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku ili činjenicu da u konačnom odgovornost rešavanja sporova, nakon što se saslušaju obe strane, počiva isključivo na sudovima*“.⁹¹⁰

7. Nakon zaključka Konferencije u Bratislavi da se napravi pregled funkcija tužilaca izvan krivičnog sistema, početna tačka je bilo priznanje Konferencije u Ceļu da „...u većini pravnih sistema javni tužioci su imali odgovornosti, ponekad veoma značajne, u građanskim, privrednim, socijalnim i upravnim pitanjima i čak odgovornost da nadgledaju zakonitost Vladinih odluka¹¹”. Međutim, Konferencija je takođe prepoznala nedostatak vodećih načela u ovoj sferi i zatražila od Biroa da podnese dokument na ovu temu na razmatranje na njenoj narednoj plenarnoj sednici.

8. U skladu sa navedenim, stručni dokument predstavljen na Konferenciji u Bratislavi 2005,¹² u kojem su sumirani i ocenjeni odgovori na pitanja koja je pripremio Biro, je poslužio kao prvi korak u ispitivanju aktivnosti javnih tužilaca izvan krivičnog sistema, a zaključci sednice Konferencije vrhovnih javnih tužilaca Evrope (KVDTE) na osnovu ovog dokumenta su ujedno predstavljali prvo razmatranje ove teme na nivou Evrope. Ova Konferencija je „zaključila da ovo važno i kompleksno pitanje zaslužuje dalju pažnju u kasnijoj fazi¹³”.

9. Konferencija u Moskvi (2006.) je zaključila da „...najbolje prakse o kojima je bilo reči na Konferenciji u pogledu efikasne zaštite pojedinaca od strane javnih tužilaštava izvan krivičnog sistema, koje potpadaju pod njihovu nadležnost mogu se ispitati u cilju moguće primene ovog pozitivnog iskustva od strane država članica kada javna tužilaštva imaju takve nadležnosti¹⁴”.

10. Konferencija vrhovnih javnih tužilaca Evrope (Sankt Peterburg, 2008.) je istakla „sve veću potrebu u našim društvima da se na delotvoran način zaštite prava ranjivih grupa, naročito dece i maloletnih, svedoka, oštećenih, lica sa invaliditetom, kao i socijalna i ekonomska prava stanovništva uopšte. Istaknut je stav da javni tužioci mogu imati ključnu ulogu u ovom pogledu i da sve veće učešće države u rešavanju postojećih problema, poput zaštite životne sredine,

⁶ Vidi npr. predmete *Brumarescu protiv Rumunije* (28342/95), *Nikitin protiv Rusije* (50187/99), *Grozdanoski protiv BJR Makedonije* (21510/03), *Rosea protiv Moldavije* (6267/02), *LM protiv Portugala* (15764/89), *P. protiv Slovačke Republike* (10699/05).

⁷ Tekst je u ime Skupštine usvojio Stalni odbor 27. maja 2003.

⁸ Vidi dok. CM/AS(2004)Rec1604 final, 4. februar 2004.

⁹ KVET je takođe razmatrao radna dokumenta i zaključke nekoliko zasjedanja Konferencije vrhovnih javnih tužilaca Evrope (KVDTE), poput IV (Bratislava, Slovačka Republika, 1.-3. jun 2003.) na kojoj je ovo pitanje prvo put predloženo za raspravu na narednoj konferenciji; V (Ceļu, Niža Saksonija, Nemačka, 23.-24. maj 2004.), na kojoj je prvi put izvršeno ispitivanje ove teme; VI (Budimpešta, Mađarska, 29.-31. maj 2005.), na kojoj je bilo reči o prvom izveštaju na ovu temu i ovo pitanje je predloženo za dalju raspravu; VII konferencija (Moskva, Ruska Federacija, 5.-6. jul 2006.) i Konferencije vrhovnih javnih tužilaca Evrope (KVDTE), održane u Sankt Peterburgu (Ruska Federacija, 2.-3. jul 2008.), koja je u potpunosti bila posvećena ovom pitanju.

¹⁰ Konferencija u Ceļu, vidi KVDTE (2008) Concl.

¹¹ Vidi dok. KVDTE(2004) Concl.

¹² Vidi dok. KVDTE (2005)02.

¹³ Vidi KVDTE (2005) Concl.

¹⁴ Vidi dok. KVDTE (2006), 6. jul 2006, stav 7

prava potrošača ili javnog zdravlja, može voditi širenju obima uloge javnih tužilaštava¹⁵”.

11. Navedena razmatranja Konferencije vrhovnih javnih tužilaca Evrope dalje je nadogrudio KVET. Prvi upitnik je izmenjen od strane Biroa tokom njegove 3. sednice u Popovu (Poljska, 4.-5. jun 2007.) u cilju sprovođenja detaljne studije. Na osnovu odgovora 43 države članice¹⁶ na upitnik sa izmenama iz Popova (Poljska, 4.-5. jun 2007.) sačinjen je novi detaljni izveštaj i isti je predstavljen na Konferenciji u Sankt Peterburgu¹⁷ Ova Konferencija je formulisala nekoliko posebnih zahteva za nadležnosti¹⁸ tužilaca izvan krivičnog sistema koji su predstavljeni u ovom Mišljenju.

12. Pored napred navedenog, u toku pripreme ovog Mišljenja, uzeta su u obzir neka dokumenta koja su usvojila međunarodna tela i organizacije, uključujući Ujedinjene nacije¹⁹ i Zajednicu nezavisnih država²⁰.

13. Cilj ovog Mišljenja je da, na osnovu dosadašnjeg rada KVDTE-a, CPE-a i KVET-a, definiše status, ovlašćenja, praksu i korisna iskustva koja javna tužilaštva u većini država članica Saveta Evrope imaju u svojim aktivnostima izvan krivičnog sistema, kao i da se donesu određeni zaključci sa ciljem razvijanja i unapređenja ovih aktivnosti. Izrada Mišljenja je takođe ukazala na potrebu da se u budućem radu uzme u obzir relevantnost načela Preporuke za nadležnosti javnog tužilaštva izvan krivičnog sistema.

POSTOJEĆA SITUACIJA

14. Na osnovu odgovora na upitnike i zaključaka KVDTE-a, CPE-a, KVET je ustanovio da se postojeća situacija u evropskim javnotužilačkim sistemima u pogledu nekrivičnih zadataka može predstaviti kako sledi.

15. Mogu se identifikovati dve glavne grupe država članica: one kod kojih državno tužilaštvo nema ovlašćenja izvan krivičnog sistema i one čija državna tužilaštva imaju neka ili široka ovlašćenja izvan krivičnog sistema.

16. Državna tužilaštva u većini država članica Saveta Evrope imaju makar neke zadatke i funkcije izvan krivičnog sistema²¹. Ove oblasti nadležnosti se razlikuju i uključuju, *inter alia*, građansko, porodično, radno, upravno i izborno pravo, kao i zaštitu životne sredine, socijalna prava i prava ranjivih grupa, kakve su maloletna lica, lica sa invaliditetom i lica sa veoma malim primanjima. U nekim državama članicama zadaci i radno opterećenje javnih tužilaca u ovoj oblasti mogu čak imati prevagu nad ulogom javnih tužilaca u krivičnom sistemu. Sa druge strane, javna tužilaštva nekih država članica ističu da njihove nadležnosti u ovoj oblasti nisu od većeg značaja ili ih veoma retko vrše u praksi²².

¹⁵ Konferencija u Sankt Peterburgu, vidi KVDTE (2008) 3.

¹⁶ Upitnik se odnosio na vrste nadležnosti tužilaca izvan krivičnog sistema, njihovu prirodu, ulogu tužilaca, delotvorno korišćenje i najznačajnije od ovih nadležnosti, planirane reforme, posebnu organizaciju javnih tužilaštava, posebna ovlašćenja i mogući ulogu javnih tužilaca u donošenju odluka, relevantnu sudsku praksu Evropskog suda i ustavnih sudova država članica.

¹⁷ Vidi izveštaj vanrednog profesora Andraša Zs. Varge u KVET-Bu (2008) 4 rev.

¹⁸ Vidi dok. KVDTE (2008)3, stav 8.

¹⁹ Vidi Rezoluciju 17/2 „Jačanje vladavine prava kroz unapređenje integriteta i kapaciteta javnotužilačke organizacije » usvojenu od strane Komisije UN-a za prevenciju kriminala i krivičnu pravdu (Dok. UN-a E/2008/30) i Standarde profesionalne odgovornosti i Izjavu o osnovnim dužnostima i pravima javnih tužilaca, odobrene od strane Međunarodnog udruženja javnih tužilaca 1999. godine i date u prilogu pomenute Rezolucije.

²⁰ Vidi Model Zakona o javnom tužilaštvu, usvojen od strane Međuparlamentarne Skupštine država članica ZND-a 16. novembra 2006.

²¹ Albanija, Jermenija, Austrija, Azerbejdžan, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Kipar, Danska, Francuska, BJR Makedonija, Njemačka, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Letonija, Lihtenštajn, Litvanija, Luksemburg, Holandija, Poljska, Portugal, Rumunija, Ruska Federacija, San Marino, Slovačka, Slovenija, Španija, Turska, Ukrajina.

²² Albanija, Austrija, Azerbejdžan, Danska, Njemačka, Grčka, Irska, Italija, Lihtenštajn, Luksemburg, Moldavija, San Marino, Slovenija.

17. U nekim državama članicama javna tužilaštva nemaju nadležnosti izvan krivičnogpravnog sistema²³.

18. Građanskopravni zadaci pripadaju različitim oblastima prava, poput građanskog, porodičnog, radnog, privrednog i socijalnog prava i prava životne sredine i sastoje se od nadležnosti u vezi sa, na primer, poništenjem braka, proglašenjem smrti, osporavanjem očinstva i raskidom usvojenja, držanjem lica u zdravstvenim ustanovama, ograničavanjem poslovne sposobnosti, zaštitom prava deteta, razrešenjem direktora i gašenjem privrednih društava, imovinskim pravima i interesima države, privatizacijom, naknadom štete izazvanom od strane pravosuđa, nadzorom nad etičkim ponašanjem pripadnika nekih (regulisanih) profesija, raspuštanjem civilnih udruženja, utvrđivanjem kršenja radnog i socijalnog zakonodavstva, upravljanjem prirodnom sredinom. Pored navedenog, u nekim državama javni tužioci mogu da postupaju kao zakonski zastupnici države u pogledu podizanja tužbi, na primer protiv lica koja su oštetila javnu imovinu.

19. U nekim državama članicama javno tužilaštvo može ne samo da štiti pravne interese i prava jednog ili određenih pojedinaca, već i da reaguje na kršenja koja ugrožavaju prava velikog broja lica u isto vreme. Ova nadležnost nadzora nad primenom zakona i zakonitošću pravnih akata koja donose državni i lokalni organi čini da javno tužilaštvo bude instrument istinske zaštite prava i sloboda velikih grupa pojedinaca ili opšte javnosti.

20. Dve zajedničke karakteristike se mogu pronaći u situacijama u pogledu javno-pravnih aktivnosti. U onim državama u kojima javni tužioci imaju nadležnosti da kontrolišu aktivnost upravnih organa, isti su takođe ovlašćeni da pokrenu sudske postupke protiv odluka tih organa. Neka javna tužilaštva imaju pravo da daju mišljenja na nacрте zakonodavnih akata kojima se uređuje, na primer, struktura pravosuđa ili materijalno pravo. Posebne nadležnosti su date nekim državnim tužilaštvima, na primer u pogledu upravnih odluka: davanje pravnih mišljenja o nacртima zakonodavnih akata, zahtev za obavezno posredovanje ili vansudsko poravnanje pre pokretanja drugog sudskog postupka protiv države, nadzor nad primenom pravila o pritvoru odnosno zatvorskoj kazni, praćenje i posmatranje sprovođenja zakonodavstva, upozorenje, protivljenje ili prigovor, sa ili bez dejstva odlaganja izvršenja, protiv odluke datog upravnog organa, zahtev za ocenu ustavnosti, tužba za zaštitu izbornog prava ili referenduma, prisustvo sednicama Vlade ili članstvo u skupštinskim istražnim komisijama. U nekim državama, javni tužioci imaju određene konsultativne funkcije koje se tiču građanskog, upravnog, radnog ili socijalnog prava; davanje savetodavnih mišljenja može biti jedini zadatak koji vrše.

21. Sa procesno-pravnog stanovišta, neke nadležnosti su ograničene na podnošenje sudskih tužbi (ovo je tipično za građanskopravne zadatke, ali je takođe adekvatno za neke javnopravne nadležnosti) dok se druge, koje se obično odnose na javno pravo, vrše neposrednim (vansudskim) radnjama (inter alia prigovori, upozorenja, ispitivanja), uz mogućnost da jedna od strana pokrene postupak pred sudom. U nekim državama - kako bi se izbeglo preveliko opterećenje sudova - javni tužioci imaju ovlašćenje da odlučuju o određenim zahtevima pojedinaca, uz mogućnost da se dato lice obrati sudu.

22. Tužbe - nezavisno od toga koja se pravila na njih primenjuju (pravila građanskog postupka ili posebna upravno-pravna pravila) - su povezane sa sudskim postupkom: javni tužioci su stranke u istom. Javna tužilaštva nisu prijavila nikakva posebna ovlašćenja ili nadležnosti u slučaju kada javni tužilac učestvuje u građanskom sudskom postupku kao tužilac, oni tada imaju ista ovlašćenja kao druge stranke. Njihov položaj nije ekskluzivan, postupak takođe mogu da pokrenu i druge zainteresovane stranke. U ovakvim slučajevima javni tužioci apsolutno nemaju ovlašćenja za donošenje odluka o meritumu predmeta, njihove odluke se odnose samo na pokretanje postupka: podnošenje tužbe građanskopravnom sudu.

23. U skoro svim zemljama u kojima javni tužioci imaju nadležnosti izvan krivično-pravnog

²³ Estonija, Finska, Gruzija, Island, Malta, Norveška, Švedska, Švajcarska i pravosudnisistemi Ujedinjenog Kraljevstva.

sistema, isti su ovlašćeni da podnose nove tužbe, da koriste redovne i vanredne pravne lekove (žalbe) kao stranke u postupku. Međutim, moguće je prepoznati neka pravila (zabrana podnošenja vanrednog pravnog sredstva ili podnošenja predloga za ponavljanje postupka; zabrana zaključenja poravnanja u ime stranke).

24. U nekim državama članicama, javni tužioci takođe imaju određene specijalizovane nadležnosti, poput njihove uloge u upravljanju i rukovođenju pravosudnim sistemom ili savetodavne funkcije u odnosu na sudsku, izvršnu i zakonodavnu vlast.

25. Ciljevi aktivnosti javnih tužilaca izvan krivičnog sistema, nezavisno od njihovih materijalno-pravnih ili procesno-pravnih razlika, su u mnogo većoj mjeri usaglašeni: obezbeđenje vladavine prava (integritet demokratskih odluka, zakonitost, poštovanje zakona, pravni lekovi protiv kršenja zakona), zaštita prava i sloboda lica (uglavnom onih koji nisu sposobni da sami zaštite svoja prava - maloletna lica, lica nepoznatog boravišta, lica sa mentalnim smetnjama), zaštita imovine i interesa države, zaštita javnog interesa (ili javnog reda), usklađivanje sudske prakse (posebna pravna sredstva protiv pravosnažnih odluka u najboljem interesu zakona, podnošenje tužbe u svojstvu stranke u postupku na najvišem sudskom nivou).

26. Javna tužilaštva sa proširenim nadležnostima izvan krivičnog sistema često imaju posebne ili mešovite jedinice u okviru svoje organizacione strukture koje se bave zadacima izvan krivičnog sistema. Neke države članice nemaju posebna odjeljenja, već ove zadatke vrše posebni javni tužioci imenovani u skladu sa potrebama njihovih jedinica, a u zavisnosti od broja predmeta ovi javni tužioci mogu biti isključeni iz učestvovanja u krivičnim postupcima.

27. Sa druge strane, KVET je svesno povremene neprimerene prakse javnih tužilaca koji postupaju izvan krivičnog oblasti, koju je utvrdio sud ili određeni ustavni sudovi²⁴, odnosno koju su kritikovala druga tela u okviru Saveta Evrope. Najzabrinjavajući događaji su se odnosili na neobrazloženo odbijanje zahteva za pokretanje građanskih sudskih postupaka; mešanje u sudski postupak bez opravdanog interesa (države, javnog interesa ili po osnovu zaštite prava), kršenje načela jednakosti oružja; ukidanje pravosnažne sudske odluke uz kršenje načela pravne sigurnosti (*res judicata*)²⁵; učesće javnih tužilaca u većima vrhovnih sudova usljed čega dolazi do mešanja sudijskog ovlašćenja za donošenje odluke i tužilačkih zadataka; neograničeno pravo pokretanja parnica.

28. Činjenica je da javni tužioci u mnogim državama članicama daju doprinos ujednačavanju sudske prakse. Uloga tužilaca u ovom pogledu ne bi trebalo da im omogući da vrše neprimeren pritisak na proces konačnog donošenja odluka od strane sudija.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

29. Sadašnje aktivnosti javnog tužilaštva izvan krivičnog oblasti su određene, pre svega, potrebama društva da na odgovarajući način osigura ljudska prava i javni interes.

30. Pored uloge sudova i drugih institucija poput ombudsmana, uloga javnog tužilaštva u zaštiti ljudskih prava definisanih unutrašnjim pravom se u određenim državama ceni kao veoma vredna²⁶.

²⁴ Vidi KVETBu(2008)4rev.

²⁵ Načelo *res judicata* nije apsolutno, kao što je istaknuto u nekim presudama Evropskog suda, mogu postojati izuzeci od ovog načela propisani zakonom (vidi predmet Ryabykh protiv Rusije (Predstavka br. 52854/99), Pravednaya protiv Rusije (Predstavka br. 69529/01), Sergey Pettrov protiv Rusije (Predstavka br. 1861/05).

²⁶ Konferencija u Sankt Peterburgu, vidi: KVDTE(2008) 3, vidi takođe priloge Generalnog sekretara Terija Dejvisa i Komesara za ljudska prava Tomasa Hamarberga na ovoj Konferenciji (www.coe.int/ccpe).

31. Ne postoje opšteprihvaćene pravne norme i pravila u pogledu zadataka, funkcija i organizacije javnog tužilaštva izvan krivičnog sistema. U isto vreme, u svim pravnim sistemima javno tužilaštvo igra značajnu ulogu u zaštiti ljudskih prava, očuvanju zakonitosti i vladavine prava, kao i u jačanju civilnog društva. Raznolikost funkcija javnog tužilaštva izvan krivičnog sistema predstavlja rezultat pravnih i istorijskih tradicija. Suvereno je pravo države da definiše svoje institucionalne i pravne procedure za realizaciju svojih funkcija na planu zaštite ljudskih prava i javnih interesa, uz poštovanje načela vladavine prava i njenih međunarodnih obaveza. Usklađivanje raznolikosti sistema „velike Evrope“ počiva na odredbama Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, pri čemu se mora uzeti u obzir praksa Evropskog suda za ljudska prava.

32. Sve države u Evropi takođe imaju zadatak da razvijaju i jačaju potencijal za ljudska prava svojih organa, uključujući sudove i javna tužilaštva. Uspešno vršenje funkcija zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda može se postići ne slabljenjem nekih ljudskih prava i procedura radi jačanja drugih, već njihovim istovremenim razvojem. Sve ovo u istom cilju zaštite prava i sloboda pojedinaca, interesa društva i države.

33. U mnogim evropskim državama sve više jača uloga ombudsmana (kako u opštoj nadležnosti, tako i u specijalizaciji za zaštitu prava pojedinaca - na primer žene i deca). Neophodno je da se dovoljan broj tela, organizacija i zvaničnika bavi pitanjem zaštite ljudskih prava i sloboda. Građani moraju imati pravo da biraju zvanični ili nezvanični postupak za zaštitu svojih interesa, uključujući postupke koji podrazumevaju učesće struktura civilnog društva.

34. U demokratskoj državi javni tužioci mogu da imaju ili da nemaju nadležnosti izvan krivičnog sistema. KVET poziva one države članice u kojima su javnom tužilaštvu poverene funkcije izvan krivičnog sistema, da osiguraju da se te funkcije vrše u skladu sa sledećim načelima:

- a. treba osigurati poštovanje načela podele vlasti u vezi sa zadacima i aktivnostima tužilaca izvan krivičnog sistema i ulogom sudova u zaštiti ljudskih prava;
- b. postupanje javnih tužilaca izvan krivičnog sistema takođe treba da karakteriše poštovanje nepristrasnosti i pravičnosti;
- c. ove funkcije se obavljaju „u ime društva i u javnom interesu“²⁷, kako bi se osigurala primena zakona, uz poštovanje osnovnih prava i sloboda i u okviru nadležnosti javnih tužilaca u skladu sa zakonom, ali i Konvencijom i praksom Suda;
- d. ove nadležnosti javnih tužilaca treba urediti zakonom što je preciznije moguće;
- e. ne bi trebalo da postoji neprimereno mešanje u aktivnosti javnih tužilaštava;
- f. kada deluju izvan krivičnog sistema, tužioci bi trebalo da imaju ista prava i obaveze kao i svaka druga stranka i ne bi trebalo da uživaju privilegovan položaj u sudskom postupku (jednakost oružja);
- g. postupanjem javnog tužilaštva u ime društva radi odbrane javnog interesa u nekrivičnim stvarima ne sme se kršiti načelo obavezujuće snage pravosnažnih sudskih odluka (*res judicata*), uz određene izuzetke utvrđene u skladu sa međunarodnim obavezama, uključujući praksu Suda;
- h. obavezu javnih tužilaca da obrazlože svoje radnje i pravo lica ili institucija uključenih ili zainteresovanih za predmet da se upoznaju sa razlozima treba propisati zakonom;
- i. treba osigurati pravo lica ili institucija koje su uključene ili zainteresovane za građanskopravne predmete da pobijaju mere ili nepostupanje javnih tužilaca;
- j. treba pažljivo pratiti razvoj u praksi sudova u vezi sa aktivnostima javnog tužilaštva izvan krivičnog sistema kako bi se osiguralo da pravni osnov takvih aktivnosti i odgovarajuća praksa u potpunosti budu u skladu sa relevantnim presudama.

35. U zavisnosti od broja predmeta, javnim tužilaštvima sa nadležnostima izvan krivičnog sistema se preporučuje da imaju specijalizovane jedinice ili, ako to nije moguće, da javni tužioci, u okviru njihove organizacione strukture i sa dovoljno kvalifikovanim

²⁷ Konferencija u Sankt Peterburgu, vidi KVDTE(2008)3

ljudskim i finansijskim resursima obavljaju zadatke izvan krivičnog sistema.

36. Relevantna javna tužilaštva se pozivaju da u svojim aktivnostima izvan krivičnog sistema uspostave i razviju, kad je to primereno, saradnju ili kontakte sa ombudsmanom i institucijama poput ombudsmana, kao i sa organizacijama civilnog društva, uključujući i medije.

37. Treba objaviti cirkularne note ili smernice u kojima su izložene dobre prakse i preporuke usmerene na usklađivanje, ukoliko je primereno, u okviru svakog sistema, aktivnosti javnih tužilaštava izvan krivičnog sistema.

38. Relevantne države članice ili javna tužilaštva treba da razviju obuku tužilaca koji se bave aktivnostima izvan krivičnog sistema.

39. Relevantne države članice ili tužilaštva trebaju da razmenjuju svoja iskustva, uključujući najbolje prakse, zakonodavna akta i druge normativne materijale.

40. KVET savetuje Komitet ministara da razmotri mogućnost izrade zajedničkih evropskih načela, naročito o statusu, ovlašćenjima i praksi javnih tužilaca izvan krivičnog sistema. Ovo pitanje treba razmotriti u svetlu značaja zaštite ljudskih prava, osnovnih sloboda, demokratskog načela podele vlasti i jednakosti pravnih sredstava.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

**Mišljenje br. 3 (2008) o
„Uloga javnih tužilaštava izvan krivičnog sistema“ usvojeno od strane
KVET-a na njegovoj 3. plenarnoj sednici
(Strazbur, 15.-17. oktobar 2008.)**

REZIME PREPORUKA

KVET smatra da države čija tužilaštva imaju nekrivične nadležnosti treba da osiguraju da se ove funkcije vrše u skladu sa načelima na kojima počiva demokratska država zasnovana na vladavini prava, a naročito:

- a. da se poštuje načelo podele vlasti u vezi sa zadacima i aktivnostima javnih tužilaca izvan krivičnog sistema i ulogom sudova u zaštiti ljudskih prava;
- b. takođe je potrebno obezbediti da se poštuje nepristranost i pravičnost u postupanju tužilaca izvan krivičnog sistema;
- c. ove funkcije se obavljaju „u ime društva i u javnom interesu“, kako bi se osigurala primena zakona, uz poštovanje osnovnih prava i sloboda i u okviru nadležnosti javnih tužilaca u skladu sa zakonom, ali i Konvencijom i praksom Suda;
- d. ove nadležnosti javnih tužilaca treba urediti zakonom što je preciznije moguće;
- e. ne bi trebalo da postoji neprimereno mešanje u aktivnosti javnih tužilaštava;
- f. kada deluju izvan krivičnog sistema, tužioci bi trebalo da imaju ista prava i obaveze kao i svaka druga stranka i ne bi trebalo da uživaju privilegovan položaj u sudskom postupku (jednakost pravnih sredstava);
- g. postupanjem javnog tužilaštva u ime društva radi odbrane javnog interesa u nekrivičnim stvarima ne sme se kršiti načelo obavezujuće snage pravosnažnih sudskih odluka (res judicata), uz određene izuzetke utvrđene u skladu sa međunarodnim obavezama, uključujući praksu Suda;
- h. obaveza javnih tužilaca da obrazlože svoje radnje i pravo lica ili institucija uključenih ili zainteresovanih za predmet da se upoznaju sa razlozima;
- i. trebalo bi da se osigura pravo lica ili institucija koje su uključene ili zainteresovane za građanskopravne predmete da pobijaju mere ili nepostupanje javnih tužilaca;
- j. trebalo bi pažljivo pratiti razvoje u praksi Suda u vezi sa aktivnostima javnog tužilaštva izvan krivičnog sistema kako bi se osiguralo da zakonskaosnova za takve aktivnosti i

- odgovarajuća praksa u potpunosti budu u skladu sa relevantnim presudama;
- k. relevantna javna tužilaštva treba, kad je to primereno, da uspostave i razviju saradnju ili kontakte sa ombudsmanom i institucijama poput ombudsmana, kao i sa organizacijama civilnog društva, uključujući i masovne medije;
 - l. relevantne države članice ili tužilaštva trebaju da razmenjuju svoja iskustva, uključujući najbolje prakse, zakonodavna akta i druge normative materijale;
 - m. relevantne države članice ili javna tužilaštva treba da razviju obuku tužilaca koji se bave aktivnostima izvan krivičnog sistema;
 - n. treba objaviti cirkularne note ili smernice u kojima su izložene dobre prakse i preporuke usmerene na usklađivanje, ukoliko je to primereno, u okviru svakog sistema, pristupa aktivnostima javnih tužilaštava izvan krivičnog sistema

KVET savetuje Komitet ministara da razmotri mogućnost izrade zajedničkih evropskih načela, naročito o statusu, ovlašćenjima i praksi javnih tužilaca izvan krivičnog sistema. Ovo pitanje treba razmotriti u svetlu značaja zaštite ljudskih prava, osnovnih sloboda, demokratskog načela podele vlasti i jednakosti pravnih sredstava