

# ПУНО ПОШТОВАЊЕ ОДЛУКА И РАДА ПРАВОСУДНИХ ОРГАНА ОД СТРАНЕ ЈАВНИХ ЗВАНИЧНИКА И ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Међународни стандарди



**Ауторке:**

Мирјана Визентин

Ана Кнежевић Бојовић, Институт за упоредно право

Финансирано  
од стране Европске уније  
и Савета Европе



COUNCIL OF EUROPE



Имплементирано  
од стране Савета Европе

Република Србија  
Министарство  
правде



**Пуно поштовање одлука  
и рада правосудних органа  
од стране јавних званичника  
и државних службеника**  
Међународни стандарди

**Ауторке:**

Мирјана Визентин

Ана Кнежевић Бојовић, Институт за упоредно право

*Пуно поштовање одлука и рада правосудних органа од стране јавних званичника и државних службеника – међународни стандарди*

Ова публикација је припремљена уз финансијску подршку Европске уније и Савета Европе. Ставови изражени у њој не представљају нужно званичне ставове Европске уније или Савета Европе.

Дозвољена је репродукција извода (до 500 речи), осим за комерцијалне сврхе, под условом да је очуван интегритет текста, да се извод не користи изван контекста, да не даје непотпуне информације нити на неки други начин доводи читаоца на погрешне закључке о његовој природи, обиму или садржају текста. Извор текста је увек обавезно навести на следећи начин "© Савет Европе, 2021". Све друге захтеве за репродукцију/ превод дела и целог текста, треба упутити на Директорат за комуникације, Савет Европе (F-67075 Strasbourg Cedex или на [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

Сву осталу кореспонденцију која се односи на ову публикацију треба упутити на адресу: Department for the Implementation of Human Rights, Justice and Legal Co-operation Standards

Council of Europe  
Department for the  
Implementation of Human  
Rights, Justice and Legal  
Co-operation Standards  
F-67075 Strasbourg Cedex  
**[www.coe.int](http://www.coe.int)**

**Насловна страна и дизајн:**  
DNA Communications

**Фотографије:** Савет Европе,  
©shutterstock

ISBN 978-92-871-9177-9

©Савет Европе, децембар  
2021. Сва права задржана.  
Лиценцирано Европској унији  
под условима.

# САДРЖАЈ

---

<b>УВОДНА РЕЧ</b>	<b>4</b>
<b>УВОД</b>	<b>6</b>
Општа начела односа између правосуђа и осталих грана власти у модерној демократији	7
Одговорност правосуђа	8
Потреба за уздржаношћу у односима између три гране власти	9
Критиковање правосуђа	10
Слобода изражавања и поштовање надлежности правосуђа и независности судства	11
Слобода говора народних посланика	12
Имунитет и некажњивост	14
Кодекси понашања народних посланика	16
Правила понашања за јавне званичнике и политичаре и њихов однос са правосуђем	18
Дужности народних посланика и јавних званичника у погледу рада судија и тужилаца	19
Изјаве о поступцима који су у току и претпоставка невиности	20
<b>ИЗВОРИ</b>	<b>24</b>

# Уводна реч



Република Србија је у потпуности посвећена даљем јачању независности, одговорности, професионалности, ефикасности, стручности и непристрасности правосуђа. Развој ових кључних елемената за успех правосуђа захтева суштинску промену система у правосуђу, борбу против корупције и оснажење оквира за заштиту основних права, како на нормативном, тако и на нивоима њихове примене. У свему томе, Влада Републике Србије спроводи процене унапређења у складу с постојећим националним стратешким оквиром и захтевима за приступање Европској унији.

Један овако свеобухватан процес не укључује само институције, него и целокупно друштво. Због тога је важно да се те реформе разумеју и да сви актери, како грађани тако и народни посланици и јавни званичници, активно учествују у стварању чврстог правног оквира и поузданих институција, које ће осигурати правовремено извршење правде и гарантовати заштиту основних права грађана Србије.

Неспорно је да је функционално правосуђе које следи поменуте основне принципе и вредности један од кључних услова за поштовање владавине права. Очување јавног поверења у правосуђе и заштита његове независности у односу на остале гране власти представљају суштинске елементе владавине права и поделе власти. У складу с тим, судски поступак се мора заштити од притисака од стране политичара уз јасну потребу за отвореном дискусијом о питањима од јавног интереса у погледу рада правосуђа.

Извршна и законодавна власт имају дужност да пружају сву неопходну и адекватну заштиту када су функције судова и тужилаштва угрожене нападима или застрашивањима усмереним на носиоце правосудних функција. Неуравнотежен критички коментар је неодговоран и изазива озбиљне проблеме, јер се њиме намерно или нехотице, подрива поверење јавности у правосуђе. Неприхватљиво је да остале гране власти државе критикују судске одлуке на начин који подрива судску власт и подстиче непоштовање судских одлука, или чак насиље над судијама и тужиоцима. Независно и ефикасно правосуђе представља камен темељац владавине права демократске државе.

Брошура која је пред вама представља изузетно користан документ који за циљ има да представи кључне стандарде којима се регулише однос народних посланика и јавних званичника са правосуђем. На ближи начин, овај документ даје приказ општих начела у односима правосуђа и осталих грана власти у демократском друштву, при чему се посебно указује на потребу за уздржаношћу од критиковања правосуђа, на начело слободе изражавања и поштовања надлежности правосуђа и независности судства, те слободе говора народних посланика. Брошура на врло јасан и конзистентан начин представља дужности и правила понашања за јавне званичнике и политичаре, као и изјаве о поступцима који су у току, те концепт претпоставке невиности. Верујем, стога, да је ово издање од изузетног значаја за унапређење разумевања поменутих концепата, и да ће наћи своју веома корисну примену међу нашим народним посланицима и јавним званичницима.

**Маја Поповић**

Министарка правде  
Влада Републике Србије

# Увод

**О**ва брошура има за циљ да народним посланицима и јавним званичницима пружи преглед кључних стандарда којима се регулише њихов однос са правосуђем. Конкретно, овај преглед обухвата међународне стандарде усмерене на пуно поштовање судских одлука и рада судова и јавних тужилаштава од стране јавних званичника и народних посланика те преглед одговарајућег правног оквира у Србији. У брошури се нарочито указује на питања као што су одржавање равнотеже између слободе изражавања, у складу са међународним правом, са једне стране, и поштовања независности судства, са друге.



# Општа начела односа између правосуђа и осталих грана власти у модерној демократији

Опште је прихваћено правило да се модерна демократска држава заснива на **подели власти и владавини права**. Владавина права подразумева да сва лица и органи власти у држави, јавни или приватни, треба да буду обавезани законима који се јавно усвајају и који (у начелу) важе за будућност (од дана ступања на снагу), али и да уживају права њима утврђена<sup>1</sup>.

Независно и ефикасно правосуђе представља камен темељац владавине права. Истовремено, очување јавног поверења у правосуђе и заштита његове независности у односу на остале гране власти представљају суштинске елементе владавине права и поделе власти.

Циљ независног и ефикасног судства је да обезбеди непристрасно суђење, као и заштиту права и слобода учесника у поступку. Уједно, на њему је да обезбеди правилну примену ваљано донетих закона. У модерним демократским државама, независно судство такође је дужно да осигура да извршна власт може да одговара за своје поступке пред судом.

Независност јавног тужилаштва нужна је последица независности судства. Улога јавног тужилаштва у одбрани и заштити људских права жртава и окривљених може се најбоље остварити када је тужилац у одлучивању независан од извршне и законодавне власти и када се јасно разграниче посебне улоге судија и тужилаца.

Иако све три гране власти деле одговорност за то да обезбеде да између њих постоји одговарајућа подела, **нити начело поделе власти нити начело независности судства не искључују дијалог** између различитих грана власти.

Управо супротно, дијалог између различитих грана власти је од пресудног значаја за унапређење делотворности сваке појединачне гране власти и за њихову сарадњу. Када се тај дијалог одвија у **атмосфери међусобног поштовања** и када се том приликом посебно узима у обзир **неопходност очувања независности и непристрасности правосуђа**, он је користан за све три гране власти.

Уколико ипак дође до неоправданог уплитања у независност и непристрасност судства, све три гране власти треба да **одано сарађују** како би поново успоставиле равнотежу, али и поверење друштва у складно функционисање јавних институција.

---

<sup>1</sup> T. Bingham, The Rule of Law, 2010.



# Одговорност правосуђа

**К**ао и све остале гране власти, **правосуђе такође мора да заслужи поверење, тако што ће бити одговорно према друштву и другим гранама власти.** Начела **независности и одговорности** правосуђа **нису непомирљиве** супротности. „Одговорност“ не значи да правосуђе одговара или да је подређено некој другој грани власти. Када би правосуђе одговарало некој другој грани власти или јој било подређено, онда у предметима у којима је та грана власти једна од страна у поступку, оно не би могло да обавља своју уставну улогу.

Отуда, одговорност правосуђа подразумева нешто друго.

Пре свега, правосуђе је одговорно кроз рад судија у доношењу одлука у предметима у којима поступају, тачније, кроз њихове одлуке и образложења тих одлука. Судске одлуке подлежу испитивању у одговарајућем, законом прописаном поступку.

Независно и одговорно правосуђе је свакако отворено за оправдану критику; оно учи на својим грешкама и тиме непрекидно унапређује свој рад.

Правосуђе и на други начин показује своју одговорност у односу на друге гране власти и на грађане, на пример, кроз објављивање годишњих извештаја, финансијских ревизија, кроз рад правосудне инспекције у системима у којима она постоји, као и кроз рад одбора за парламентарне истраге.

На овај начин, независност и одговорност не противрече једна другој, већ заправо, јачају једна другу.

Важно је указати да друге две гране власти не смеју да злоупотребљавају ова средства како би се уплitalе у рад правосуђа, и утицале на неку конкретну судску одлуку или подстицале непоштовање судских одлука или непоступање по њима.

На пример, парламентарни одбори за истраге никада не смеју да се уплићу у истраге или суђења која су у току или које се спремају да покрену правосудни органи. Уколико у таквим извештајима морају да се коментаришу судске одлуке донете у појединачним предметима, то се мора чинити уз дужно поштовање, уздржавајући се од било какве критике која би заправо представљала ревизију донете одлуке. Међутим, уколико одбор за истраге испитује могуће недостатке у раду правосудних органа који су уочени кроз конкретан предмет, овакво испитивање је дозвољено, уз наведена ограничења.

Надаље, **интерни механизми одговорности** који постоје у оквиру правосуђа, као што је оцена рада појединачних судија и тужилаца, не смеју се злоупотребљавати, на пример, како

би се на њих вршио политички притисак или како би се доводиле у питање појединачне пресуде и одлуке. Такође, судије и тужиоци се не смеју критиковати нити се против њих може водити дисциплински поступак само зато што су применили одређени закон онако како га је прописао неки претходни режим, осим ако нису тај закон погрешно применили у лошој вери.

## Потреба за уздржаношћу у односима између три гране власти

**Б** удући да те три гране власти функционишу у односу међусобног проверавања и равнотеже, и да између њих постоји однос међузависности, никада не може да постоји потпуна „подела власти“. Ипак, како би се постигла равнотежа између три гране власти, свака од њих мора да покаже одговарајућу меру уздржаности у својим односима са друге две гране.

Дакле, у држави која је уређена у складу са начелом поделе власти, мешања у поступања једне гране власти морају се задржати унутар граница устава, закона и међународно прихваћених стандарда. У контексту односа између законодавне и извршне власти са судском влашћу, те две гране власти морају да у пуној мери признају легитимну уставну функцију коју обавља правосуђе и да осигурају да оно има довољно ресурса да је обавља.

Одлуке којима се угрожавају основне гаранције независности судства су неприхватљиве чак и када су прикривене. На пример, нова парламентарна већина и нова влада не смеју да доводе у питање именовање или мандате судија који већ обављају судијску функцију – тако нешто је могуће само у одговарајућем, законом прописаном поступку.

# Критиковање правосуђа

**Н**е може се довољно јасно нагласити да је у потпуности неприхватљиво да се на разумне критичке примедбе које неки носилац правосудне функције упуту у односу на друге гране власти одговори разрешењем или другим мерама одмазде.

Недопустиво понашање представника законодавне и извршне власти и политичара такође може да се јавља у облику прећутног одобравања и, у одређеним случајевима, подршке агресији или чак радикалним, насилним и незаконитим поступцима против правосуђа. Непосредна или посредна подршка таквом поступању у односу на правосуђе је потпуно неприхватљива. Не само да такво поступање представља директан напад на независност судства, већ и гуши легитимно учешће судија и тужилаца у јавним расправама.

У предмету ***Vaka против Мађарске*** бр.20261/12, ЕСЉП2016. подносилац представке је у професионалном својству председника Врховног суда и председника Националног правосудног савета јавно изразио своје мишљење о различитим законодавним реформама које су се одразиле на судство. Превремени прекид мандата подносиоца представке несумњиво је имао „паралишуће дејство“ у том смислу што је морао обесхрабрити не само њега него и остале судије и председнике судова да убудуће учествују у јавној расправи о законодавним реформама које утичу на судство и, још уопштеније, о питањима у вези с независношћу судства. Велико веће је установило да је у том случају био прекршен члан 10 Европске конвенције о људским правима и основним слободама.

Нарочито је тешко ускладити потребу да се судски поступак заштити од притисака од стране политичара са потребом за отвореном дискусијом о питањима од јавног интереса у погледу рада правосуђа. Са једне стране, судије и тужиоци морају да прихвате да су јавне личности и да не смеју да буду преосетљиви. У контактима судија и тужилаца са осталим гранама власти и са друштвом уопште, они морају сами да преузму одговорност да штите своју независност и непристрасност. Са друге стране, у свим својим односима са правосуђем, друге две гране власти морају да поштују начела независности и непристрасности судства. Дијалог између правосуђа и осталих грана власти, може да се злоупотреби како би се повредила независност судства, а у односу на представнике законодавне власти тај ризик је још већи, будући да је право на слободу говора чланова парламента нарочито заштићено.

## Слобода изражавања и поштовање надлежности правосуђа и независности судства

**С**лобода изражавања је од великог значаја за демократију и демократске процесе у једном друштву. Упркос скоро универзалном признавању њене важности, слобода изражавања остаје веома спорно и контроверзно право. У средишту ове дилеме је чињеница да, док је заштита слободе говора важна у демократији, злоупотреба овог права може да проузрокује озбиљну штету.

Као ни друга права и слободе, ни слобода изражавања није апсолутна и може да подлеже оним формалностима, условима, ограничењима или казнама који су прописани законом и неопходни у демократском друштву.

Свако уплитање у коришћење слободе изражавања треба да буде сразмерно легитимном циљу којем се тежи и неопходно у демократском друштву. Ово се подједнако односи на представнике све три гране власти.

Такође, мора се имати на уму да постоји јасна разлика између слободе изражавања и легитимне критике с једне, и непоштовања и недозвољеног притиска на правосуђе са друге стране.

# Слобода говора народних посланика

**П**арламент може да извршава своју улогу само уколико народни посланици уживају неопходну слободу изражавања како би могли да се изјашњавају у име својих бирача. Народни посланици морају да буду слободни да траже, примају и пружају информације и идеје без страха од одмазде.

Отуда је у пресуди у предмету *Castells* против Шпаније, Европски суд за људска права истакао следеће: „док је слобода изражавања важна за свакога, она је нарочито важна када је реч о изабраним представницима који представљају своје бирачко тело, скрећући пажњу на оно што то бирачко тело закупа и бранећи његове интересе. Према томе, мешања у слободу изражавања опозиционог посланика у скупштини захтевају помнији надзор Суда<sup>2</sup>.“ Надаље, Европски суд за људска права је у предмету *Јерусалем* против Аустрије<sup>3</sup> истакао да парламент, као и с њиме упоредива тела, представљају основни форум за политичку дискусију, те да морају постојати изразито важни разлози како би се оправдало мешање у слободу изражавања која се у њима користи. Не само да је подручје примене слободе говора народних посланика шире, већ се њима начелно додељује посебан статус, намењен да им пружи потребну независност: они уживају посланички имунитет.

Концепт посланичког имунитета је веома значајан, и апсолутно је неопходан за ваљано функционисање парламента. Европски суд за људска права је, на пример, истакао да имунитет који се даје народним посланицима има за циљ да народним посланицима омогући да се упуштају у садржајне расправе и да заступају своје бирачко тело у питањима од јавног интереса, а да притом не морају да ограничавају своје примедбе услед опасности да подлежу одговорности пред судом или другим сличним телом<sup>4</sup>.

Дакле, парламентарни имунитет – или парламентарна повластица – дају члановима Парламента заштиту од грађанскоправне или кривичне одговорности за изражено мишљење или гласање у вршењу посланичке функције. Овај имунитет је трајан и такође се примењује на случајеве када су изјаве дате у неком форуму, који је упоредив са Парламентом.

---

<sup>2</sup> Ова начела су потврђена у једном броју предмета који се тичу слободе изражавања чланова националних или регионалних парламената (видети нарочито, *Féret* против Белгије, бр. [15615/07](#), став 65, 16. јули 2009, и *Otegi Mondragon* против Шпаније, бр. [2034/07](#), став 50, ЕСЉП 2011.), као и у низу предмета који се односе на ограничења права на приступ суду која су последица посланичког имунитета парламентарног имунитета (видети *A. против Уједињеног Краљевства*, 35373/9, став 79.; *Cordova* против Италије (бр. 1), бр. [40877/98](#), став 59, ЕСЉП 2003И; *Cordova* против Италије (бр. 2), бр. [45649/99](#), став 60, ЕСЉП 2003И; *Zollmann* против Уједињеног Краљевства (одл.), бр. [62902/00](#), ЕСЉП 2003ХИ; *De Jorio* против Италије, бр. [73936/01](#), став 52, 3. јуни 2004.; *Patrono, Cascini* и *Stefanelli* против Италије, бр. [10180/04](#), став 61, 20. април 2006.; и *C.G.I.L.* и *Cofferati* против Италије, бр. [46967/07](#), став 71, 24. фебруар 2009.).

<sup>3</sup> *Јерусалем* против Аустрије, Представка бр. [26958/95](#), ставови 36. и 40, ЕСЉП 2001-II.

<sup>4</sup> *A. против Уједињеног Краљевства*, 17. децембар 2002, Представка бр. 35373/9775.



# Имунитет и некажњивост

**И**мунитет не сме да се меша са некажњивошћу. У Србији, питање посланичког имунитета регулисано је чланом 103. Устава Србије, у којем се наводи да посланици уживају имунитет и не подлежу кривичној или другој одговорности за исказана мишљења или гласања у обављању њихове функције посланика. У члану 38. Закона о Народној скупштини се поново наглашава да посланик не може бити позван на кривичну или другу одговорност за усмено или писмено изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције.

Као што је примећено у извештају Парламентарне скупштине Савета Европе, неке земље су ограничиле подручје примене тог ослобађања од одговорности тако да оно не обухвата увреду, клевету, говор мржње и расистичке примедбе, претње или подстицање на насиље или кривична дела. Неке земље такође од заштите изузимају вређање шефа државе, критиковање судија, откривање државних тајни или изјаве које се сматрају издајом<sup>5</sup>.

Посланички имунитет може да за последицу има неправду, јер се њиме нарочито омогућава народним посланицима да изнесу било какве наводе у односу на сваког појединца, укључујући и судије или јавне тужиоце. У односу на изјаве народних посланика, управо због посланичког имунитета, судије и тужиоци против којих народни посланици изнесу одређене наводе немају на располагању формално право на правно средство против такве изјаве, док би у односу на изјаве других лица то имали – пре свега, могли би да туже за увреду. Ипак, међународни стандарди налажу да судијама или јавним тужиоцима, у случајевима када се нађу у некој врсти сукоба са представницима законодавне или извршне власти, треба омогућити одговарајуће правно средство пред судским или тужилачким саветом или друго делотворно правно средство.

У правном систему Србије у таквим ситуацијама судије се могу обратити судији надлежном да поступа у случајевима недозвољеног утицаја на рад судија и судства, који је члан Високог савета судства<sup>6</sup>. Слично томе, јавни тужиоци се могу обратити Поверенику за самосталност Државног већа тужилаца<sup>7</sup>. Ако, поступајући по захтеву, Високи савет судства или Државно

---

<sup>5</sup> Парламентарна скупштина Савета Европе, Парламентарни имунитет: Изазови за подручје примене повластица и имунитета које уживају чланови Парламентарне скупштине, 23. мај 2016, став 11. Доступно на: [website-pase.net/documents/19895/2436341/20160524-ParliamentaryImmunity-EN.pdf/27e50a5a-5295-4b04-979d-75f4ebc03a91](http://website-pase.net/documents/19895/2436341/20160524-ParliamentaryImmunity-EN.pdf/27e50a5a-5295-4b04-979d-75f4ebc03a91)

Такође видети: *Inter-Parliamentary Union, Parliamentary immunity*, стр. 11.

<sup>6</sup> Пословник о раду Високог савета судства, „Службени гласник РС”, бр. 29/2013, 4/2016, 91/2016, 24/2017, 7/2018, 69/2018, 38/2021, 90/2021, чланови 27а – 27ђ.

<sup>7</sup> Пословник о раду Државног већа тужилаца, „Службени гласник РС”, бр. 29/2017, 46/2017, 39/2021. члан 9, чланови 21а-21ђ.

веће тужилаца нађу да је постојао недозвољени утицај на носиоце правосудних функција, на јавно тужилаштво или на суд, они могу издати саопштење за јавност, сазвати конференцију за медије, обратити се руководиоцу органа чији је члан извршио недозвољени утицај, као и препоручити мере за спречавање будућег недозвољеног утицаја.

Чињеница да су наведени механизми на располагању судијама и тужиоцима не значи да народни посланици не треба да се старају да избегавају упуштање у говор који би иначе био противзаконит. То што народни посланици уживају посебну слободу изражавања у вршењу своје функције, не значи да они то овлашћење треба да користе неодговорно. Народни посланици треба да буду свесни утицаја који може да има њихова изјава, те да се старају да не злоупотребљавају своје право на слободу изражавања. Њихова је дужност да своје право на слободу изражавања пажљиво одмере.

Јасно је да се у свом раду посланици могу упустити у снажну расправу у парламенту, те да, у ширем смислу њихова посланичка функција укључује и позивање других на одговорност и критиковање непримереног понашања. Али, то такође са собом носи одређену одговорност.

Док државе имају ограничену слободу у регулисању садржаја говора у парламенту, неки прописи могу се сматрати неопходним како би се спречиле праксе у изражавању као што су, на пример, непосредно или посредно позивање на насиље. Тако је у Србији чланом 107. Пословника Народне скупштине<sup>8</sup> прописано да је сваки говорник на седници Народне скупштине дужан да поштује достојанство Народне скупштине, те да посланицима није дозвољено да се непосредно обраћају другом народном посланику, коришћење увредљивих израза, као ни изношење чињеница и оцена које се односе на приватни живот других лица.

---

<sup>8</sup> Пословник Народне скупштине (пречишћен текст), „Службени гласник РС“, бр. 20/2012.



# Кодекси понашања народних посланика

**Н**ародни посланици у свакој држави имају јединствен положај јер, као представници народа предводе својим примером и демонстрирају стандарде који се очекују од лица у јавној служби.

Постојање кодекса понашања народних посланика није гаранција да ће они поступати у складу са етичким начелима. Ипак, њима се успостављају стандарди понашања и они помажу да се појасне границе слободе деловања у парламенту.

Да би испунили своју сврху, неопходно је да се такви **кодекси делотворно примењују у пракси**. Отуда, када се кодекси усвоје, потребно је да се предузимају мере како би се осигурало да се они разумеју, да се народним посланицима обезбеди обука или саветодавна подршка у вези са њиховом применом, да се понашање народних посланика системски прати и да се примењују кодексима прописане мере у јасно регулисаном поступку. Постојање интерних санкција за народне посланике који крше пословник је примерено, све док су оне легитимно оправдане и сразмерно одређене.

Савесна примена кодекса понашања јача поверење јавности у народне посланике и у парламент.



Недавно усвојеним Кодексом понашања народних посланика у Народној скупштини Републике Србије забрањује се говор мржње, подстицање насиља, омаловажавање или вређање људског достојанства. Иако Кодекс понашања не издваја посебно носиоце правосудних функција као лица у односу на која су наведена понашања забрањена, несумњиво је да се ова правила на њих примењују.

Овим Кодексом прописане су и мере које се могу изрећи за случајеве непоштовања кодекса – опомена и јавна опомена, на основу којих се изричу и новчане казне. Сам поступак спроводи се пред Одбором за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, али у њему важну улогу има и Комисија за етику. Наиме, пре доношења одлуке о повреди Кодекса, Одбор прибавља мишљење ове комисије. Иако мишљење није обавезујуће за Одбор, оно се објављује на интернет страници Народне скупштине.

Као што се види, новоусвојени Кодекс понашања народних посланика у погледу својих норми одговара међународним стандардима, а доследна пракса његовог спровођења тек треба да уследи.



# Правила понашања за јавне званичнике и политичаре и њихов однос са правосуђем

**С**лично као народни посланици, и други политичари и јавни званичници треба да предводе својим примером.

Нападање правосуђа и органа реда или њихово искоришћавање у страначке, политичке сврхе, ућуткивање или шиканирање било кога ко има неко другачије гледиште, заклињање на смењивање институција са којима се политичари не слажу, поткопавање узбуњивача, игнорисање најосновнијих етичких правила а некада чак и правила пристojности, ширење „лажних вести“ и искоришћавање друштвених медија за умножавање тих порука није у складу са одређеношћу држава чланица за вредности и стандарде Савета Европе<sup>9</sup>.

Што се тиче јавних званичника, у Препоруци бр. Р (2000.) 10 Савета Европе „О кодексима понашања за јавне званичнике“ се наводи да јавни званичници треба да поступају на политички неутралан начин и да не треба да покушавају да онемогућавају... одлуке или поступке јавних тела (чл. 4.). У обављању својих дужности, јавни званичници не треба да поступају самовољно на штету било ког лица, групе или тела и треба да поступају са дужним поштовањем према правима, дужностима и ваљаним интересима других (чл. б.). Надаље, они треба да се понашају тако да се сачува и унапреди поверење јавности у интегритет, непристрасност и делотворност дате јавне службе (чл. 9.).

У односу на правосуђе, важно је јасно имати на уму заштиту кључног интереса, а то је очување функције судова као правог форума за утврђивање права и обавеза и решавање спорова, а не заштита угледа судова као таквих.

---

<sup>9</sup> Извештај о генералној активности: Трендови борбе против корупције. Изазови и добре праксе у Европи и Сједињеним Америчким Државама, 2020.

# Дужности народних посланика и јавних званичника у погледу рада судија и тужилаца

У вршењу своје функције, судије и тужиоци могу да подлежу ширим границама прихватљивог критиковања него обични грађани<sup>10</sup>. Међутим, може се показати неопходним да се правосуђе заштити од штетних напада који су суштински неосновани.

У пракси, у државама чланицама Савета Европе и политичари и други јавни званичници неретко дају коментаре којима или захтевају да се судска власт ограничи или у којима показују слабо разумевање за улогу независног правосуђа, и тиме нарушавају ауторитет судства.

Појам „ауторитет судства“ значи да судови представљају прави форум за утврђивање права и обавеза и решавање спорова и као такви су прихваћени у јавности која уједно има поверење у способност судова да обављају ту функцију<sup>11</sup>. Овде се не ради само о поверењу које судови у једном демократском друштву морају да уливају окривљенима у неком кривичном поступку<sup>12</sup>, већ и најширој јавности<sup>13</sup>.

Потреба да се заштити ауторитет правосудног система укључује заштиту од критиковања како у односу на судове и на јавно тужилаштво, тако и у односу на појединачне судије и тужиоце. Појединачне судије и тужиоци не смеју се **лично нападати**. Неки чин или напад мотивисан личном жалбом или личним противљењем или очекивањем личне користи не би оправдао посебно снажан ниво заштите слободе говора<sup>14</sup>. Народни посланици и јавни званичници не смеју се упустити у говор мржње нити се користити језиком којим се неко неоправдано омаловажава нити се смеју упустити у непотребно нарушавање приватности неког судије или тужиоца. Такође, никада није примерено давати експлицитно расистичке коментаре или свесно говорити лажи.

Није прихватљиво да остале гране власти државе критикују судске одлуке на начин који подрива судску власт и подстиче непоштовање судских одлука, или чак насиље над судијама и тужиоцима. Извршна и законодавна власт имају дужност да пружају сву неопходну

---

<sup>10</sup> *Morice* против Француске [Велико веће - BB], став 131.; *July и SARL Libération* против Француске, став 74.; *Aurelian Oprea* против Румуније, став 74.; *Do Carmo de Portugal и Castro Câmara* против Португалије, став 40.

<sup>11</sup> *Morice* против Француске [BB], став 129.; *Di Giovanni* против Италије, став 71.

<sup>12</sup> *Kyprianou* против Кипра [BB], став 172.

<sup>13</sup> *Morice* против Француске [BB], став 130.

<sup>14</sup> *Кудешкина* против Русије, став 86.

и адекватну заштиту када су функције судова и тужилаштва угрожене нападима или застрашивањима усмереним на носиоце правосудних функција. Неуравнотежен критички коментар је неодговоран и изазива озбиљне проблеме, јер се њиме намерно или нехотице, подрива поверење јавности у правосуђе.

### *Kinský* против Чешке Републике, бр. 42856/06

Неколико политичара је изнело веома снажне негативне изјаве у вези са одлукама у оној врсти предмета које је подносилац представке поднео пред домаћим судовима, укључујући управо предмете самог подносиоца представке, као и о судијама које су у тим предметима одлучивале. Ти политичари су категорички изражавали мишљење да су судске одлуке у којима се подржавају тужбени захтеви подносиоца представке погрешне и непожељне. Европски суд за људска права се сложио са Уставним судом Чешке у томе да су одређени политичари својим поступцима, на које указује подносилац представке, „било да је реч о вербалним изјавама медијима или неким другим видовима изражавања, покушали да створе негативну атмосферу око поступака које је покренуо подносилац представке или да се непосредно умешају у те поступке, те су као такви [били] неприхватљиви у систему који се заснива на владавини права.“

Политичари не треба да користе претерано поједностављене или демагошке аргументе како би критиковали правосуђе у току политичких кампања само ради аргумента или како би скренули пажњу са сопствених недостатака. Упуштање у зловне кампање у штампи такође може да утиче на правичност суђења, јер се тиме утиче на јавно мњење и угрожава право неког окривљеног да се сматра невиним.

## Изјаве о поступцима који су у току и претпоставка невиности

Свако има право да дискутује о судским предметима који су у току, укључујући и то како судови поступају у предметима, будући да су то питања од јавног интереса. Ипак, неопходно је показати дужну пажњу када се дискутује о предметима у којима још увек није донета судска одлука - они не треба да буду предмет предлога или питања у парламенту. На овај начин се штите права учесника у судским поступцима и поштује подела власти између парламената и правосуђа.

**Изјаве јавних званичника такође могу да доведу у питање функцију судова да осигуравају право на правично суђење.** Члан 6. став 2. Европске конвенције забрањује изјаве јавних званичника о кривичним истрагама које су у току, којима се јавност подстиче да верује да је осумњичени крив и прејудицира процењивање чињеница од стране надлежног правосудног органа<sup>15</sup>. Такође, треба да постоје мере које ће гарантовати да покретање и вођење истрага или кривично гоњење буду ослобођени политичког утицаја<sup>16</sup>.

Независност суда ће такође бити доведена у питање када извршна власт интервенише у неком предмету о коме није пресуђено пред судовима ради утицања на његов исход<sup>17</sup>.

У случају да се изјавама народних посланика, чланова владе или других званичника повреди право на правично суђење, држава је дужна да накнади тако насталу штету.

У предмету ***Sovtransavto Holding*** против Украјине, бр. 48553/99 предузеће које је поднело представку тврдило је да је оно покушало да добије одговарајући ниво накнаде преко суда, али му је ускраћено правично суђење пред независним и непристрасним трибуналом. Предузеће се жалило због, како је навело, снажног политичког притиска и сталног надзора украјинских власти над одвијањем поступка, укључујући самог председника Украјине. Неколико политичара, укључујући председника Украјине, апеловало је на судове да „бране интересе држављана Украјине“. Суд је закључио да је небитно да ли су спорне интервенције заиста утицале на ток поступака. Самим тим што су потицале од извршне и законодавне гране власти у држави, те интервенције сведоче о одсуству поштовања за само судство и оправдавају страховања предузећа које је поднело представку у погледу независности и непристрасности судова.

Начело претпоставке невиности не спречава органе власти да обавештавају јавност о криминалистичким истрагама које су у току. Оно, међутим, захтева да се то чини уз сву неопходну уздржаност и обазривост управо како би се поштовала претпоставка невиности<sup>18</sup>. Европски суд за људска права је нагласио важност избора речи од стране јавних званичника у њиховим изјавама пре него што је неко лице осуђено и проглашено одговорним за извршење неког кривичног дела<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> *Исмоилов* и други против Русије, став 161.; *Butkevicius* против Литваније, став 53.

<sup>16</sup> Мера 3.2. Акционог плана за јачање независности и непристрасности судства. Савет Европе.

<sup>17</sup> *Sovtransavto Holding* против Украјине, став 80.; *Mosteanu* и други против Румуније, став 42.

<sup>18</sup> *Fatullayev* против Азербејџана, став 159.; *Alenet de Ribemont* против Француске, став 38.; *Garycki* против Пољске, став 69.

<sup>19</sup> *Daktaras* против Литваније, став 41.; *Arrigo* и *Vella* против Малте (одл.); *Khuzhin* и други против Русије, став 94.

У предмету **Toni Kostadinov** против Бугарске, бр. 37124/10, од 27. јануара 2015. године, министар унутрашњих послова је пре него што је подносилац представке изведен пред суд под оптужбом за провалу прокоментарисао да је подносилац представке крив. Подносилац представке је навео да су такви коментари представљали повреду његових права на основу члана 6 став 2 Конвенције. ЕСЉП је указао на то да повреда претпоставке невиности не мора проистећи само из изјава које даје судија, него и из изјава које дају други јавни званичници и представници власти, укључујући председника парламента, јавног тужиоца, министра унутрашњих послова или полицијске службенике. Повреда претпоставке невиности може наступити и онда када не постоји намера да се угрози претпоставка невиности. ЕСЉП је установио да је у датом случају био прекршен члан 6 став 2 зато што су коментари изнети на конференцији за новинаре један дан пре него што ће се подносилац представке појавити пред судом. У тим коментарима подносилац представке је био идентификован по имену и сугерисано је да је он утицајни члан банде криминалаца која је одговорна за један број провалних крађа.

У предмету **Gutsanovi** против Бугарске, Суд је пресудио да су изјаве Министра унутрашњих послова након хапшења подносиоца представке, али пре његовог појављивања пред судијом, објављене у једном часопису, у којима је он нагласио да је оно што је тај подносилац представке био урадио представљало разрађен систем махинација током више година, прекршиле претпоставку невиности из члана 6. став 2. Недвосмислено је јасно да такве изјаве такође представљају уплићање у улогу и функционисање судова.

У Србији, ауторитет суда заштићен је на општи начин чланом 6. Закона о уређењу судова<sup>20</sup>. Њиме је прописано да је, ради чувања ауторитета и непристрасности суда забрањено коришћење јавног положаја и јавно иступање којим се утиче на ток и исход судског поступка, као и сваки други утицај на суд и притисак на учеснике у поступку.

Границе у којима народни посланици и јавни званичници могу коментарисати судске одлуке постављене су у нормама два кодекса – Кодекса понашања народних посланика о границама дозвољености коментарисања судских одлука и поступака<sup>21</sup> и Кодекса понашања чланова Владе о границама дозвољености коментарисања судских одлука и поступака<sup>22</sup>. Кодекси се односе на кривични поступак, на друга казнена дела и поступке, као и на друге судске поступке (парнични, стечајни, управни...). Овим двама кодексима усвојени су међународни стандарди на које је указано у тексту. Кодекси почивају на два значајна начела:

---

<sup>20</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - одлука УС, 87/2018 и 88/2018 - одлука УС

<sup>21</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 71/2017.

<sup>22</sup> „Службени гласник РС“, бр. 6/2016.

**1. Поштовање претпоставке невиности**, којим се указује да се народни посланици и представници и чланови Владе, у давању јавних изјава и наступима у јавности придржавају начела да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда. Надаље, посланици и чланови Владе не смеју у јавним изјавама и наступима у јавности означити неко лице против кога је покренут кривични поступак или у односу на које су предузете радње као што су хапшење, саслушање, задржавање осумњиченог, као учиниоца кривичног дела пре правноснажне одлуке суда.

**2. Очување ауторитета и непристрасности суда** које подразумева да чланови Владе и народни посланици не смеју у јавним изјавама и наступима у јавности у току судског поступка износити идеје, информације или мишљења којима се предвиђа ток поступка, или исход поступка, или се оцењује процесна вредност доказа који су изведени или тек треба да буду изведени у том поступку, на начин на који је могуће утицати на исход кривичног поступка.

**Кодекс понашања државних службеника** нема одредбе којима се изричито прописују границе коментарисања судских пресуда. Ипак, државни службеници и намештеници дужни су да се придржавају опште забране коришћења јавног положаја и јавног иступања којима се утиче на ток и исход судског поступка, као и сваког другог утицаја на суд.

Као што је то случај са Кодексом понашања народних посланика, и норме наведених кодекса јасно прате одговарајуће међународне стандарде. Ипак, тек њихова пуна примена у свакодневном раду народних посланика, представника извршне власти и јавних званичника обезбеђује доследно поштовање ауторитета судства и независности судске власти и спречава недозвољен утицај на рад судске власти.

**Стално свесни одговорности за своје речи, представници извршне и законодавне власти би ваљало да наведене стандарде не само познају, већ и у пуној мери усвоје, и на тај начин активно допринесу јачању културе независности судства и владавине права.**



# Извори

- Мишљење бр. 4 (2009.) Консултативног већа европских тужилаца (CCPE) о односима између судија и тужилаца у демократском друштву. Доступно на српском на: Мишљење бр. 13 (2018.) Консултативног већа европских тужилаца (CCPE); Мишљење бр. 18 (2015.) Консултативног већа европских судија (CCJE) „О положају правосуђа и његовом односу са осталим гранама власти државе у модерној демократији“, доступно на српском на: <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-18-serbian/1680a1caa8>
- „Независност, одговорност и етика тужилаца“, доступно на српском на: <https://rm.coe.int/ccpe-opinion-no-13-serbian/1680a1e0af>  
<https://rm.coe.int/ccpe-opinion-no-4-serbian/1680a1e044>
- Европске Смернице за етику и понашање јавних тужилаца - Будимпештанске смернице
- Акциони план за јачање независности и непристрасности судства. Савет Европе 2016.
- Парламентарна скупштина Савета Европе, Парламентарни имунитет: Изазови за подручје примене привилегија и имунитета које уживају чланови Парламентарне скупштине, 23. мај 2016.
- Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија) - Извештај о улози опозиције у демократском парламенту (Студија бр. 497/2008)
- Извештај о Општој активности GRECO: Трендови борбе против корупције. Изазови и добре праксе у Европи и Сједињеним Америчким Државама. 2020.
- UNODC, Статус и улога тужилаца. 2014.
- GRECO, Спречавање корупције. Народни посланици, судије и тужиоци. IV круг евалуације. Закључци и трендови. 2017.
- UNODC, Темелна студија: Професионални и етички стандарди за Парламентарце, Варшава, 2012.
- Глобална организација парламентарца за борбу против корупције (GOPAC): Приручник за парламентарну етику и понашање: водич за Парламентарце.
- Интерпарламентарна унија (ИПУ), Слобода изражавања за парламенте и њихове чланове: Важност и подручје примене заштите. Приручник за Парламентарце.
- Европски суд за људска права, Правосудни семинар, Ауторитет судства - Прегледни документ
- Европски суд за људска права, Водич за члан 10 Европске конвенције о људским правима - Слобода изражавања



Ова публикација је припремљена уз финансијску подршку Европске уније и Савета Европе. Ставови изражени у њој не представљају нужно званичне ставове Европске уније или Савета Европе.

SRP

Савет Европе је водећа организација за људска права на континенту. Обухвата 47 држава, укључујући све чланице Европске уније. Све државе чланице Савета Европе потписале су Европску конвенцију о људским правима, споразум чији је циљ заштита људских права, демократије и владавине права. Европски суд за људска права надгледа примену Конвенције у државама чланицама.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Земље чланице Европске уније су одлучиле да удруже своја знања, ресурсе и судбине. Заједно су изградиле стабилно окружење, демократију и одрживи развој задржавајући културну разноликост, толеранцију и индивидуалне слободе. Европска унија је посвећена дељењу својих достигнућа и вредности са земљама и народима ван својих граница.

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)



ISBN ISBN 978-92-871-9177-9



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE