

Strazbur, 18. novembar 2016. godine

CCPE(2016)3

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

Mišljenje br. 11 (2016) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog organizovanog kriminala

usvojeno od strane CCPE-a, na njegovoj 11. plenarnoj sjednici
(Strazbur, 17.-18. novembar 2016. godine)

UVOD

1. Shodno zadacima koje mu je povjerio Komitet ministara, Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) je pripremlilo Mišljenje o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. U državama članicama u kojima tužilaštva vrše druge funkcije izvan krivično-pravnog sistema, načela i preporuke ovog Mišljenja primjenjuju se i na te funkcije.
2. U sve većem broju država članica Savjeta Evrope, organi državne uprave i institucije krivično-pravnog sistema, posebno državna tužilaštva, su pod sve budnijim okom javnosti, političara i medija. Stoga, državna tužilaštva treba da pokažu da svoje zadatke izvršavaju sa najvećim nivoom profesionalizma.
3. Cilj ovog Mišljenja je da se utvrdi kako državna tužilaštva mogu da ispune svoju misiju sa što većim kvalitetom i efikasnošću. Takođe, u njemu se razmatra kako državna tužilaštva treba da organizuju svoj rad na savremen način koristeći najnovije tehničke metode i sredstva i kako se može mjeriti i procijeniti efikasnost i kvalitet njihovog rada. Drugi dio Mišljenja se odnosi na pitanje kako državna tužilaštva mogu da ispune sve veće zahtjeve za kvalitetom i efikasnošću kada se suočavaju sa posebnim izazovima u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala.

4. CCPE smatra da su državna tužilaštva složene javne institucije. Stoga, kako bi adekvatno odgovorili na sve veće potrebe, društvene izazove i na pritisak za obezbjeđenje većeg kvaliteta usluga, neophodno je obezbijediti adekvatan zakonodavni, organizacioni i tehnički okvir, kao i potrebne finansijske i ljudske resurse koji su od neprocjenjivog značaja.
5. Države članice Savjeta Evrope imaju različite pravne sisteme, uključujući i različita uređenja državnih tužilaštva. CCPE poštuje svaku od država članica u njihovoj različitosti. Shodno navedenom, ne odnose se svi elementi o kojima je riječ u ovom Mišljenju na sve države članice. U svakom slučaju, pomenuti elementi se odnose na pitanja kako da tužioci rade što efikasnije, uz visok nivo kvaliteta i strogo poštovanje zakona i ljudskih prava.
6. Ovo Mišljenje je pripremljeno na osnovu Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija), kao i drugih akata Savjeta Evrope, uključujući: Evropsku konvenciju o uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima iz 1959. godine, Evropsku konvenciju o suzbijanju terorizma iz 1977. godine, Evropsku konvenciju o računarskom kriminalu iz 2001. godine, Konvenciju o sprječavanju terorizma iz 2005. godine, sa Dodatnim protokola iz 2015. godine, Konvenciju o pranju, traženju, zapljeni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma iz 2005. godine, Konvenciju o borbi protiv trgovine ljudima iz 2005. godine, Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu i Preporuku Rec(2012)11 Komiteta ministara o ulozi državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema.
7. Ovo Mišljenje je takođe zasnovano na Smjernicama Komiteta ministara o ljudskim pravima i borbi protiv terorizma iz 2002. godine, Preporuci Rec(2005)10 Komiteta ministara o «specijalnim istražnim tehnikama» u vezi sa teškim krivičnim djelima, uključujući krivična djela terorizma i prethodna CCPE mišljenja, a posebno br. 1 (2007) o načinima unaprjeđenja međunarodne saradnje u oblasti krivično-pravnog sistema, br. 7 (2012) o upravljanju sredstvima za potrebe tužilaštva, br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, uključujući i «Rimsku povelju» i br. 10 (2015) o ulozi tužilaca u krivičnim istragama.
8. Takođe, u obzir su uzeta sljedeća akta Ujedinjenih nacija: Konvencija o suzbijanju terorističkih bombardovanja iz 1997. godine, Konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma iz 1999. godine, Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala iz 2000. godine, Konvencija protiv korupcije iz 2003. godine.

9. CCPE je takođe razmotrio Standarde profesionalne odgovornosti i Izjavu o osnovnim obavezama i pravima tužilaca, koje je 1999. godine usvojilo Međunarodno udruženje tužilaca (IAP).
10. U cilju izrade ovog Mišljenja, CCPE je posebno analizirao odgovore dobijene od 30 država članica na upitnik koji je u ovu svrhu pripremio Sekretarijat (zbirka odgovora je dostupna na internet stranici CCPE-a: www.coe.int/ccpe).

FAKTORI KVALITETA I EFIKASNOSTI RADA TUŽILACA

A. Spoljnje okruženje

11. Kvalitet i efikasnost rada tužilaca zavise ne samo od njihovih talenata i vještina, već i u značajnoj mjeri od spoljnih faktora koji su uglavnom van kontrole tužilacima poput: zakonodavstva i sudskih odluka, raspoživih resursa i očekivanja društva. Shodno tome, ovi faktori zaslužuju pažljivo razmatranje, naročito sa stanovišta njihovog uticaja na kvalitet i efikasnost rada tužilaca.

1. Zakonodavni okvir, nacionalne tradicije

12. Poštovanje vladavine prava je obaveza svih država članica Savjeta Evrope. Takođe, Evropskom konvencijom su propisani brojni kvalitativni zahtjevi. Tako, član 6 uspostavlja važne zahtjeve za svaki nacionalni zakonodavni okvir da obezbijedi kvalitet krivično-pravnog sistema, poput nezavisnosti sudstva, razumnih rokova, pristupačnosti i javnost²²⁶. Imajući u vidu da svako državno tužilaštvo vrši svoje funkcije na osnovu pravnog okvira, zakonodavstvo predstavlja najvažniji preduslov za kvalitet i efikasnost njihovog rada. Zakoni, kao i presude u zemljama anglosaksonskog pravnog sistemima, utiču na vrstu i obim predmeta koji tužioci iznose pred sud, kao i na način na koji će dalje postupati. Ovaj okvir treba da bude jasan i jednostavan za postupanje i da obezbjeđuje da nacionalni sistemi ne budu zatrpani predmetima, na primjer putem uspostavljanja alternativnih načina rješavanja sporova. Sa druge strane, nedovoljno kvalitetna priprema zakonodavstva ili suviše česte izmjene zakonodavstva ili sudske prakse mogu se pokazati kao ozbiljne prepreke za dobro obrazložene i ubjedljive odluke tužilaca.
13. Jasan i jednostavan zakonodavni okvir pospješuje pristup pravdi i doprinosi njenoj efikasnosti, na primjer na način što pomaže u smanjenju priliva pred-

²²⁶ Vidjeti Konačni izvještaj 2008 Grupe za upravljanje kvalitetom Evropske mreže pravosudnih savjeta (ENCJ).

meta, posebno u okviru krivično-pravnog sistema, dovodi do efikasnijeg i produktivnijeg korišćenja javnih resursa i omogućava opredjeljivanje više vremena i finansijskih resursa za krivična djela koja ozbiljno narušavaju javni red, naročito za krivična djela terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Takođe, nacionalno zakonodavstvo i pravosudni sistemi treba da uzmu u obzir razvoj tehnologije, promovišu lak pristup bazama podataka i drugim relevantnim informacijama od strane državnog tužilaštava, kao i da pruže osnovu za poboljšanje kvaliteta njihovog rada.

14. Politički sistemi i pravne tradicije takođe imaju neposredan uticaj na rad tužilaca. Ovo uključuje položaj državnog tužilaštva, a posebno njegovu nezavisnost od izvršne vlasti. Nadalje, trenutna bezbjedonosna situacija u Evropi, u kojoj se države suočavaju sa terorističkim prijetnjama i teškim i organizovanim kriminalom, treba da dovede do usvajanja nacionalnih krivično-pravnih politika koje za cilj imaju poboljšanje kvaliteta i efikasnosti rada tužilaca.
15. Iako se međunarodna saradnja u proteklim decenijama kontinuirano popravljala, ponekad se javljaju kašnjenja u izvršavanju zamolnica drugih država, što se možda čini neopravdanim. Ovo otežava efikasno sprovođenje postupka izručenja i druge zamolnice za međunarodnu pravnu pomoć i time podriiva efikasnost rada tužilaca i sudskih postupaka u državama moliteljama. Stoga, države treba da nastave da teže neposrednoj transnacionalnoj saradnji u krivičnim predmetima na osnovu međusobnog povjerenja.

2. Resursi

16. Dostupnost finansijskih i drugih resursa u državama članicama ima neposredan uticaj na kvalitet i efikasnost rada tužilaca. U tom kontekstu, CCPE posebno naglašava potrebu da se obezbijede odgovarajući ljudski i tehnički resursi, odgovarajuća i dosljedna obuka, kao i potrebu da obim paketa socijalne sigurnosti koji se obezbjeđuje tužiocima bude srazmjeran značaju njihove misije. Situacija u državama članicama pokazuje da se efikasnost može povećati osiguravanjem određenog nivo samostalnosti (naročito u pogledu budžeta) državnog tužilaštava u većini oblasti koje se tiču upravljanja.
17. Prema tome, tužiocima treba da imaju odgovarajuće ljudske, finansijske i materijalne resurse kako bi mogli da razmatraju i ispituju sva relevantna pitanja. Pomoć kvalifikovanih službenika, odgovarajuće savremene tehnologije i drugi resursi mogu osloboditi tužioce nepotrebnog opterećenja, a time i poboljšati kvalitet i efikasnost njihovog rada.

3. Uticaj javnosti

18. Tužiocima treba da dobijaju pouzdane i sveobuhvatne informacije od svih relevantnih aktera u društvu. Stoga, odnosi sa drugim akterima unutar i izvan pravosudnog sistema (npr. policije i drugih državnih organa, advokata, nevladinih organizacija) igraju vitalnu ulogu u sposobnosti tužilaca da brzo usvoje dobro utemeljene odluke zasnovane na djelotvornoj razmjeni relevantnih informacija na nacionalnom nivou i međunarodnom nivou. U tu svrhu, državnom tužilaštvu su potrebne dosljedne i suštinske pravne norme i procedure koje omogućavaju prikupljanje informacija radi donošenja kvalitetnih odluka na način srazmjeran interesima koji su u pitanju.
19. Države članice treba da u skladu sa pravima utvrđenim Evropskom konvencijom preduzmu mjere koje mogu da ojačaju povjerenje javnosti u državno tužilaštvo putem pružanja odgovora na sve brojnije zahtjeve medija, a time i transparentnijim radom. Za državna tužilaštva je, radi pružanja brzih i tačnih informacija javnosti, neophodno da koriste savremene informacione sisteme i tehnike.
20. Curenje osjetljivih informacija o krivičnim predmetima u medijima ne samo da može smanjiti efikasnost istrage i ugroziti prava žrtava, već može stvoriti rizik po pitanju pretpostavke nevinosti i prava na «neetiketiranje». Kako bi se ovo spriječilo, neovlašćenim licima treba zabraniti pristup osjetljivim informacijama. Netačne ili pristrasne vijesti o istragama mogu dovesti do gubitka povjerenja javnosti i stvoriti sumnje u nezavisnost, nepristrasnost i integritet tužilačkog sistema ili sudova. Stoga, treba uspostaviti pravilnu komunikaciju između tužilaštava i medija koja može pomoći da se izbjegne objavljivanje netačnih ili pristrasnih vijesti ili da umanje njihovi negativni efekti.
21. Svako treba da ima pravo prigovora ili žalbe na mjeru koju je preduzeo tužilac. Kako bi se povećao kvalitet i odgovornost tužilaca, treba uspostaviti efikasan i nepristrasan mehanizam prigovora, a osnovanost i rezultate prigovora treba analizirati i to ne samo po pitanju prava na pravično suđenje, nego i radi unaprjeđenja kvaliteta rada tužilaca putem otklanjanja propusta i prevencije grešaka.

4. Neprimjereni spoljni uticaj

22. Tužiocima treba da vrše svoje funkcije bez ikakvih neprimjerenih spoljnjih uticaja, podsticaja, pritiska, prijetnji ili smetnji, bilo neposrednih ili posrednih, iz bilo koje sredine ili iz bilo kog razloga.

B. Interna sredina

1. Strateška vizija

23. Na kvalitet i efikasnost rada tužilaca takođe značajno utiču interni faktori. Rukovodstvo državnog tužilaštava treba da obezbijedi strateško vodstvo. Strateški plan koji uključuje profesionalne ciljeve i upravljanje ljudskim i materijalnim resursima treba da bude vodič za rad tužilaca. On može da predvidi interne mjere za poboljšanje kvaliteta i efikasnosti kroz adekvatno upravljanje ljudskim resursima i predmetima, kao i ciljne aktivnosti u tom cilju.

2. Upravljanje ljudskim resursima: izbor, napredovanje i obuka tužilaca

24. Da bi se unaprijedio kvalitet, neophodno je da se izbor, napredovanje i premještanje tužilaca zasniva na jasnim i predvidljivim kriterijumima utvrđenim zakonom ili internim pisanim smjernicama.

25. Kvalitet odluka ili drugih radnji tužilaca zavisi, između ostalog, od stalne obuke tužilaca. CCPE je mišljenja da rukovodioci državnog tužilaštava i/ili drugih nadležnih institucija (npr. institucije za obuku u pravosuđu) treba da u okviru svojih institucija budu odgovorni za aktivnu politiku obuke, uključujući i samoobrazovanje, koja obezbjeđuje povećanje kvaliteta i efikasnosti rada tužilaca.

26. Tužioci treba da imaju kontinuirane obuke u svakoj fazi njihove karijere, kako bi održali i poboljšali svoje profesionalne vještine²²⁷. Te obuke treba da uključuju informacione tehnologije, etiku i vještine komunikacije²²⁸, kao i pitanja upravljanja uopšte i posebno upravljanja predmetima, i treba da budu dostupne na svim nivoima tužilaštva. Treba detaljno razraditi posebne teme (uz organizovanje zajedničke obuke sa drugim institucijama, kada je to korisno) radi poboljšanja profesionalnih vještina potrebnih za suočavanje sa konstantnim izazovima (poput terorizma, kako je navedeno u daljem tekstu)²²⁹.

27. U nekoliko prethodnih mišljenja, CCPE je naglasio značaj promovisanja specijalizacije tužilaca, naročito kroz učešće u redovnim obukama²³⁰, profesionalnim događajima i konferencijama. Dobijanje naprednijeg znanja kroz takvo učešće i sticanje drugih kvalifikacija može dovesti do napredovanja ili boljih zarada za tužioce.

227 Vidjeti Mišljenje CCPE-a br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, Rimska povelja, član XIII, Obrazloženje, stavovi 57, 61 i 63.

228 Ibid, Obrazloženje, stavovi 62.

229 Ibid, Rimska povelja, član XX, Obrazloženje, stav 64.

230 Ibid, Rimska povelja, član XIII, Obrazloženje, stavovi 57 i 62.

28. Načela i smjernice o pitanjima kao što su upravljanje vremenom, odgovarajuća metodologija ili povećana saradnja sa drugim akterima pravosudnog sistema za treba da za cilj imaju olakšavanje svakodnevnog rada, kako bi se na taj način poboljšao kvalitet i efikasnost rada tužilaca.
29. Integritet, standardi dobrog ponašanja, kako profesionalnog, tako i ličnog, i zakonske odredbe o etici ili etički kodeksi tužilaca u državama članicama u kojima postoje, treba da budu dio njihove redovne obuke.

3. Upravljanje državnim tužilaštvima

a. Organizacija rada tužilaštava: odgovornosti, organizacione jedinice, raspodjela nadležnosti itd.

30. Efikasnost i kvalitet rada tužilaca uopšteno govore o jasnoj i odgovarajućoj organizacionoj strukturi, odgovornostima i ovlašćenja za upravljanje ljudskim i materijalnim resursima u skladu sa aktuelnom kriminalnom ili socijalnom situacijom na području njihove nadležnosti²³¹. S druge strane, kada se suočavaju sa novim kriminalnim, sociološkim, ekonomskim i međunarodnim izazovima, struktura i radni mehanizmi državnog tužilaštava treba bi da budu dovoljno fleksibilni da odgovore na odgovarajući, dovoljan, brz i zakonit način.
31. Posebno, kad je to primjereno, treba razmotriti uspostavljanje specijalizovanih jedinica u okviru državnog tužilaštava (npr. tužioci koji se bave predmetima terorizma, opojnih droga, privrednog kriminala, zaštite životne sredine i koji rade na polju međunarodne saradnje).
32. Takođe, državna tužilaštva treba da organizuju odgovarajući analitički i metodološki rad u cilju poboljšanja kvaliteta i efikasnosti rada tužilaca.
33. Širenje najboljih praksi za rješavanje određenih vrsta krivičnih predmeta, kao i pravilna dodjela predmeta i efikasno korišćenje informacionih tehnologija, uključujući i upravljanje pojedinačnim predmetima, mogu povećati efikasnost i osigurati bolji kvalitet pravde u državama članicama. Rukovodioci tužilaštava i/ili drugih nadležnih institucija, posebno treba da budu odgovorni za promovisanje upotrebe takvih sredstava za upravljanje i razmjenu znanja o najboljim praksama u okviru svojih tužilaštava/institucija.

²³¹ Vidjeti Mišljenje CCPE-a br. 7(2012) o upravljanju sredstvima za potrebe državnih tužilaštava, stav 47.

b. Etička pravila

34. Radi poboljšanja kvaliteta i efikasnosti, državna tužilaštva u većini država članica vrše evaluaciju integriteta tužilaca i ostalih zaposlenih na srednjoročnom i dugoročnom periodu. Ovo se sprovodi na različite načine. Neki sistemi su uspostavili pravne ili opšte standarde, dok su drugi donijeli etičke kodekse. Neki drugi i dalje imaju polaganje zakletve od strane novoizabраних tužilaca. Oni se obavezuju na lične i profesionalne kvalitete, nepristranost i pravičnost, integritet i besprekornu etiku. CCPE je ranije preporučio da „treba usvojiti i objaviti kodekse profesionalne etike i ponašanja koji se zasnivaju na međunarodnim standardima“²³², naglašavajući da „tužiocima treba da se pridržavaju najviših etičkih i profesionalnih standarda i da se uvijek ponašaju nepristrasno i objektivno“²³³.
35. Glavni cilj etičkog kodeksa bio bi promovisanje standarda koji su prepoznati kao neophodni za pravilan i nezavistan rad tužilaca. Ako tužilaštva usvoje etičke kodekse, isti, kao što je gore pomenuto, treba da budu usklađeni sa usvojenim zajedničkim međunarodnim standardima, poput onih koji su utvrđeni Preporukom Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva i krivično-pravnom sistemu (u daljem tekstu: Rec(2000)19)²³⁴, Evropskim smjernicama o etici i ponašanju državnih tužilaca CPGE-a od 31. maja 2005. godine (Smjernice iz Budimpešte), Mišljenjem CCPE-a br. 9 (2014) o evropskim normama i načelima za tužioce (Rimska povelja) i drugim relevantnim međunarodnim aktima.

c. Mjerenje učinka tužilaštava (kvantitativno i kvalitativno)

36. U velikom broju država članica dostupni su statistički podaci za mjerenje kvantitativnog opterećenja i učinka državnog tužilaštva, kao i stepena kriminaliteta na području njegove nadležnosti. U mnogim državama članicama, ocjenjivanje tužioce se koristi za poboljšanje kvaliteta i efikasnosti državnog tužilaštva.
37. Državna tužilaštva treba da na transparentan način utvrde indikatore i mehanizme za praćenje preduzetih aktivnosti, prvenstveno da bi motivisali tužioce da teže dostizanju viših nivoa profesionalnog rada. Interno praćenje u okviru tužilaštava treba da budu redovno, srazmjerno i zasnovano na vladavini prava.

232 Mišljenje CCPE-a br. 9(2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, Rimska povelja, član VII.

233 Ibid, član VI.

234 Vidjeti Rec(2000)19, Obrazloženje, komentari pojedinih preporuka, stav 35.

38. CCPE smatra da kvantitativni indikatori kao takvi (broj predmeta, trajanje postupka i sl.) ne treba da budu jedini relevantni kriterijumi za ocjenu efikasnosti, bilo da je u pitanju funkcionisanje državnog tužilaštva ili rada pojedinačnog tužioca. Slično tome, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) je naglasilo «da „kvalitet“ pravde ne treba shvatiti samo kao sinonim za „produktivnost“ pravosudnog sistema”²³⁵.
39. Zbog toga, kvalitativni indikatori, kao što su pravilna i temeljna istraga (kada je to u nadležnosti tužioca), odgovarajuće korišćenje dokaza, pravilna izrada optužbe, profesionalno ponašanje na sudu itd. treba da budu uzeti u obzir kako bi se dopunili indikatori kvantitativnog karaktera. Poželjnost brzog krivičnog gonjenja takođe treba da uzme u obzir zaštitne mjere predviđene članom 6 Evropske konvencije²³⁶.
40. Stoga, stvarni i krajnji cilj pravnih sistema treba da bude obezbjeđivanje sistema ocjenjivanja koji može procijeniti i kvantitativne i kvalitativne indikatore rada tužilaca i koji poštuje osnovna načela pravde, u skladu sa Evropskom konvencijom i drugim međunarodnim aktima.
41. Specifična priroda terorizma i teškog i organizovanog kriminala iziskuje još naglašeniju potrebu praćenja i poštovanja prethodno navedenog pristupa. U takvim predmetima, neophodno je uzeti u obzir zaštitne mjere navedene u Mišljenju CCPE-a br. 10 (2015) o ulozi tužilaca u krivičnim istragama, posebno kada se koriste posebne istražne tehnike²³⁷, zbog rizika od značajnih ograničenja ljudskih prava koja one zahtijevaju.

d. Ocjenjivanje rada pojedinačnih tužilaca (kvantitativno i kvalitativno)

42. Ocjenjivanje tužilaca i njihovog rada može biti koristan alat za unaprjeđenje vještina koje su neophodne za suočavanje sa sve većim zahtjevima za kvalitetom, efikašnošću i profesionalizmom. Individualno ocjenjivanje takođe može da pruži značajne smjernice za razvijanje relevantnih obuka za tužioce na svim nivoima.
43. Odgovori država članica na upitnik CCPE-a ukazuju da se koriste dvije vrste ocjenjivanja: formalna i neformalna. Formalno ocjenjivanje se vrši u fiksno određenom vremenskom periodu (npr. svake treće ili pete godine). Sprovodi se na osnovu posebne procedure i fokusirano je na posebne vještine koje

235 Vidjeti Mišljenje CCJE-a br. 6(2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku i ulozi sudija u postupcima, uzimajući u obzir alternativne načine rješavanja sporova, stav 42.

236 Vidjeti Mišljenje CCJE-a br. 11(2008) o kvalitetu sudskih odluka, stav 26.

237 Vidjeti stavove 40-43.

treba ocijeniti. Ponekad se kombinuje sa sistemom ocjenjivanja koji omogućava upoređivanje sa drugim kolegama i brže napredovanje. Njegovi rezultati mogu biti predmet sudskog preispitivanja, ukoliko ih tužilac koji se procjenjuje ne prihvata. Neformalno ocjenjivanje manje ili više predstavlja razgovor radi prikupljanja i davanja informacija o tome kako da se poboljša kvalitet i efikasnost rada tužilaca (npr. izrada nerazumljive optužnice, sposobnost za timski rad, izbjegavanje kršenja standarda itd.) ili se može sprovoditi na više strateški način kako bi se utvrdilo da li na primjer tužioci imaju sposobnost izvršavanja obaveza. Cilj obje ove vrste ocjenjivanja rada tužilaca treba da bude ispitivanje razvoja vještina i radnih kapaciteta, kao i da se predvidi napredovanje i - u nekim državama - podsticaj i nagrade ili uopšteno da se spriječe poremećaji u radu i nedolično ponašanje, odnosno da se izbjegne potencijalna primjena disciplinskih mjera.

44. CCPE preporučuje da ocjenjivanje rada tužilaca bude transparentno i predvidljivo, zasnovano na jasnim i ranije objavljenim kriterijumima, kako u pogledu materijalnih, tako i u pogledu procesnih pravila.
45. Transparento i predvidljivo ocjenjivanje znači da ocijenjeni tužilac može da raspravlja o rezultatima procjene ili da, kada je to primjereno, uporedi rezultate samoprocjene sa ocjenom nadređenog ili odgovornim licem, a ako se razlikuju da ih uputi na preispitivanje. Rezultate procjene ne treba objavljivati na način koji bi mogao da ugrozi lični integritet i čast ocijenjenog tužioca.
46. Ocjenjivanje treba sprovesti na osnovu jednakih kriterijuma za isti nivo državnog tužilaštva. Kao i u slučaju mjerenja sveukupnog učinka državnog tužilaštva, CCPE smatra da definisanje rada tužioca treba da sadrži kako kvalitativne tako i kvantitativne elemente, kakvi su broj otvorenih i završenih predmeta, vrste odluka i rezultata, trajanje postupaka u tužilaštvu, vještine upravljanja predmetima, sposobnost jasnog govora i pisanja, otvorenost ka novim tehnologijama, poznavanje različitih jezika, organizacione vještine, sposobnost saradnje sa drugim licima unutar i izvan tužilaštva.

4. Upravljanje predmetima

47. Kvalitetnom odlukom ili drugom relevantnom reakcijom tužioca smatra se ona koja je zasnovana na dostupnom materijalu i zakonu i koja je preduzeta na pravičan, brz, srazmjeran, jasan i objektivan način. S tim u vezi, očigledno je da radnje tužilaca, u skladu sa Evropskom konvencijom i drugim relevantnim međunarodnim aktima, treba da poštuju prava žrtava, njihovih porodica i svjedoka i da budu uravnotežene sa pravima okrivljenih, kao i sa javnim

interesom za procesuiranje krivičnih djela. Prema tome, tužioci treba da nastave da vrše svoj posao u skladu sa ovim načelima. Prema mišljenju CCPE-a, tužilaštva treba da podrže rad tužilaca putem uspostavljanja dobre prakse upravljanja predmetima u različitim oblastima nadležnosti i dužnosti tužilaštava. Odluke tužioca treba dalje da odražavaju sljedeće elemente:

a. Objektivnost i nepristrasnost

48. Tužioci treba da ostanu nezavisni u obavljanju svojih funkcija i da se pridržavaju i poštuju vladavinu prava, integritet sistema krivičnog pravosuđa i pravo na pravično suđenje. Tužioci treba da se pridržavaju najviših etičkih i profesionalnih standarda, da pravično vrše svoje dužnosti i da se uvijek ponašaju nepristrasno i objektivno.
49. Tužioci treba da obezbijede ravnopravnost pojedinaca pred zakonom bez ikakve diskriminacije, uključujući diskriminaciju po osnovu pola, rase, boje, nacionalnog i društvenog porijekla, političkih i vjerskih uvjerenja, imovine, društvenog statusa i seksualne orijentacije.

b. Sveobuhvatnost

50. Tužioci treba da pažljivo razmotre sve svoje odluke i radnje. Oni treba da prikupljaju dokaze koji se odnose kako na krivicu, tako i na nevinost i treba da obezbijede sprovođenje odgovarajućih pravaca istrage, uključujući i one koje vode dokazima u korist okrivljenog ili osumnjičenih. Stoga, treba da razmotre da li su dokazi koji su prikupljeni u okviru istrage jasni i sveobuhvatni. Ovo, međutim, ne zahtijeva od istražitelja da nesrazmjerno troši resurse, već treba da bude razumno i realistički prilagođeno činjeničnom stanju. Ovo ne otklanja odgovornost branilaca da prikupljaju dokaze koje smatraju relevantnim.
51. Tužioci treba da donose odluku o krivičnom gonjenju samo na osnovu utemeljenih dokaza, za koje se smatraju da su pouzdani i dopušteni i treba da odbiju da koriste dokaze koji uključuju teško kršenje ljudskih prava.

c. Obrazloženje

52. Jasno obrazloženje i analiza su osnovni zahtjevi rada tužilaca. Oni treba da u potpunosti razmotre relevantne dokaze i da ispituju činjenična i druga pitanja koja su otkrili istražitelji i stranke. Sve odluke ili radnje tužioca treba da se zasnivaju na relevantnim dokazima, da budu u skladu sa zakonom i opštim smjernicama koje mogu postojati u odnosu na konkretnu situaciju. Odluke i

radnje tužilaca treba da budu obrazložene na konzistentan, jasan, nedvosmi-slen i ne-kontradiktoran način.

d. Jasnoća

53. Sva uputstva ili smjernice, kao i sve službene radnje tužilaca, moraju da budu jasno razumljive onima kojima su upućene. Kada postoje u pisanom obliku, takva uputstva i smjernice treba da budu napisani jasnim jezikom. Pored ovoga, tužioci treba da posebnu pažnju obrate na formu pisanih uputstava i smjernica, tako da se njihov sadržaj može jasno utvrditi.

e. Razmjena informacija i saradnja

54. Saradnja je od suštinskog značaja za djelotvornost državnog tužilaštva, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, između različitih tužilaštava i između tužilaca unutar istog tužilaštva, kao i između tužilaca i policije/istražitelja. Jačanje specijalizacije tužilaca će vjerovatno poboljšati efikasnost ove saradnje.

55. Ukoliko tužioci sprovode istragu, treba da na odgovarajući način obezbijede djelotvornu međusobnu razmjenu informacija, kao i između njih i policije/istražitelja. Ovo će pomoći da se izbjegne dupliranje posla, kao i da se ujedi-ne napori različitih tužilaca i policije u predmetima u kojima su međusobno povezani.

56. Ukoliko tužioci ne sprovode istragu, oni tokom istrage kada je to primjereno treba da sarađuju sa relevantnom agencijom za istragu, posebno po pitanju pružanja odgovarajućih savjeta i/ili smjernica.

57. Ovakva saradnja treba da se nastavi sve do okončanja istrage kako bi se obez-bjedilo da svi relevantni dokazi budu dostupni tužiocu i objelodanjeni odbrani kada je to primjereno.

POSTOJEĆI GLAVNI IZAZOVI PO PITANJU KVALITETA I EFIKASNOSTI U BORBI PROTIV TERORIZMA I TEŠKOG I ORGANIZOVANOG KRIMINALA

A. Uvod

58. Većina država članica Savjeta Evrope je postala svjesna činjenice da su teški i organizovani kriminal postali još složeniji i da je njihov međunarodni karakter sve izraženiji. Terorizam je ozbiljno pogodio mnoge zemlje i trenutno predstavlja glavni prioritet u radu tužilaštava. Nelegalne migracije postavljaju nove izazove na polju terorizma, organizovanog kriminala i trgovine ljudima.
59. Tužioci se nalaze na prvoj liniji krivičnog gonjenja teških krivičnih djela, te stoga imaju suštinsku ulogu u očuvanju javne bezbjednosti i zaštiti vladavine prava.

B. Borba protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala na nacionalnom nivou

1. Strategija borbe protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala

60. U skladu sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1566 (2004) o prijetnjama po međunarodni mir i bezbjednost izazvanim terorizmom, CCPE smatra da je ključna obaveza tužilaca « izvedu pred lice pravde svako lice koje podržava, podstiče, učestvuje ili pokušava da učestvuje u finansiranju, planiranju, pripremi ili izvršenju terorističkih akata » ili teškog i organizovanog kriminala. Kako bi ovu obavezu ispunili na kvalitetan i efikasan način, tužioci moraju da djeluju u odgovarajućem zakonskom okviru, da sarađuju sa svim relevantnim akterima u ovoj oblasti na nacionalnom i međunarodnom nivou i da imaju dovoljan nivo ljudskih i materijalnih resursa. Nove prijetnje terorizma (finansiranje od strane teškog i organizovanog kriminala, propaganda, regrutovanje i obuke boraca putem interneta) zahtijevaju nove odgovore, nove vrste istraga i tehnika i mjera tužilaštva, kako bi tužioci mogli da djeluju efikasno i kvalitetno, što društvo sve više zahtijeva.
61. CCPE smatra da tokom istrage i krivičnog gonjenja predmeta terorizma i teškog i organizovanog kriminala posebno treba zaštititi nezavisnost i nepristrasnost tužilaca u obavljanju njihovih dužnosti.

2. Zakonodavni okvir koji treba uspostaviti za ovakve vrste krivičnih djela i organizaciona i finansijska sredstava koja treba staviti na raspolaganje tužiocima

62. Neodgovarajući zakonodavni i institucionalni okvir za borbu protiv terorizma, teškog i organizovanog kriminala i računarskog kriminala i njegovog finansiranja, uključujući pranje novca, omogućava teroristima, učiniocima krivičnih djela na polju teškog i organizovanog kriminala i njihovim pristalicama da djeluju van teritorijalnih granica i da koriste sredstva za sprovođenje i širenje kriminalnih aktivnosti. Kako bi mogli da budu efikasni, tužiocima zavise od zakonodavstva koje jasno kriminalizuje sve aktivnosti koje neposredno ili posredno podržavaju terorističke akte i teški i organizovani kriminal, uključujući i propagandu za regrutovanje terorista i slično. Na ovaj način će se omogućiti tužiocima da prošire obim njihovih radnji u borbi protiv terorizma, teškog i organizovanog kriminala putem primjene zakonskih instrumenata koji su uspostavljeni za teške oblike kriminala.
63. Borba protiv terorizma, a posebno regrutovanje potencijalnih terorista, prijem u organizaciju, teroristička propaganda i razmjena informacija u terorističke svrhe, obuka i priprema za terorističke aktivnosti i transport u terorističke svrhe stvaraju potrebu da insajderske informacije o terorizmu i teškom i organizovanom kriminalu budu dostupne u ranoj fazi. Međutim, treba izbjegavati nesrazmjerno ograničenje osnovnih prava i sloboda. Iz istog razloga treba uspostaviti jasne granice i kriterijume za srazmjernu primjenu zakona, posebno kada treba preduzeti preventivne mjere prije krivičnog gonjenja, kod kojih se takođe mora obezbijediti poštovanje redovnog zakona o krivičnom postupku.

3. Istražne tehnike i korišćenje specijalnih instrumenata i sredstava, uključujući savremene informacione tehnologije

64. U većini država članica, specijalne istražne tehnike, poput elektronskog nadzora i tajnih operacija, su se pokazale kao efikasni instrumenti za borbu protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Ovi instrumenti su dostupni tužilaštvima, barem u jurisdikcijama u kojima tužiocima imaju nadležnost sprovođenja istraga. Obzirom da krše pravo na privatnost ne samo osumnjičenih, već i drugih lica koja nisu neophodno uključena u relevantan krivični predmet koji je pod istragom, korišćenje ovih mjera zahtijeva njihovo temeljno i stalno preispitivanje od strane tužilaca u svakoj fazi postupka, kako bi rezultati istrage bili prihvaćeni od strane suda i društva u cjelini.

65. Treba obezbijediti da privatne i komunikacione kompanije mogu da zadrže i sačuvaju podatke o saobraćaju i lokaciji, a da se pri tom poštuju nacionalne i međunarodne nadležnosti, kao i Evropska konvencija i Konvencija Savjeta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka iz 1981. godine.
66. Odgovori na upitnik pokazuju da su sve države članice preduzele organizacione korake za poboljšanje kvaliteta i efikasnosti odluka tužioca u predmetima terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Neke od njih imaju specijalizovane jedinice u okviru tužilaštava, druge su ovu dužnost premjestile u jedno tužilaštvo na nivou cijele države. CCPE smatra da je poželjno koncentrisati istragu i krivično gonjenje ovih krivičnih predmeta u specijalizovane jedinice. Ovo može obezbijediti neophodan profesionalizam, ne samo u korišćenju specijalnih istražnih tehnika, već i u razvoju komunikacije sa drugim zainteresovanim stranama u ovoj oblasti. Ovo takođe može obezbijediti specijalnu obuku tužilaca koji su uključeni i omogućiti im da koriste najsavremenija raspoloživa tehnička, pravna i organizaciona sredstva. Specijalizovane policijske jedinice ili stručna lica, koji su neposredno podređeni i koji su na raspolaganju tužilaštvima, ukoliko je to moguće, mogu poboljšati kvalitet i efikasnost istrage u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Ovakav organizacioni okvir će dodatno pomoći tužiocima da vrše svoje dužnosti uz punu nezavisnost i nepristrasnost, uz neophodno poštovanje ljudskih prava osumnjičenih i neophodnu zaštitu žrtava, svjedoka i drugih lica koja učestvuju u krivičnom postupku.

4. Upravljanje predmetima

67. Pravilna metodologija upravljanja predmetima može da obezbijedi da se specijalne istražne tehnike istrage koje su intruzivne prirode mogu koristiti samo uz postojanje neophodnog sudskog nadzora, ukoliko postoji dovoljan razlog da se vjeruje da je izvršeno ili se priprema teško krivično djelo od strane jednog ili više pojedinaca ili od strane još uvijek neidentifikovanog pojedinca ili grupe pojedinaca.
68. CCPE naglašava da se, shodno sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud za ljudska prava), specijalne istražne tehnike mogu koristiti samo uz poštovanje načela srazmjernosti i da moraju da zadovoljavaju minimum zahtjeva po pitanju povjerljivosti, integriteta i dostupnosti²³⁸.

238 Spisak predmeta Suda za ljudska prava u vezi sa terorizmom vidjeti na <https://www.unodc.org/tldb/en/case-law-of-the-european-court-of-human-rights-related-to-terrorism.html>. Takođe, vidjeti knjigu pod nazivom «Borba protiv terorizma i ljudska prava u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava» autora Ane Salinas de Frias (2012), na <https://book.coe.int/eur/en/european-court-of-human-rights/4966-counter-terrorism-and-human-rights-in-the-case-law-of>

69. U predmetima u kojima zakonodavni okvir o terorizmu i organizovanom kriminalu predviđa ograničavanje prava pojedinaca u krivičnom postupku, tužiocima koji se odluče na primjenu takvih ograničenja treba uvijek da razmotre da li su ona opravdana imajući u vidu obavezu srazmjernosti i da obezbijede da dokazi ne budu dobijeni mučenjem ili drugim okrutnim, nečovječnim i ponižavajućim postupanjem, na način kako se to tumači u sudskoj praksi Suda za ljudska prava. Bez obzira na težinu krivičnih djela terorizma i teškog i organizovanog kriminala, kompetentno i djelotvorno upravljanje predmetima obezbjeđuje da se odluke tužilaca donose u skladu sa vremenskim ograničenjima i da se sprovede na objektivan, nepristrasan i profesionalan način uz poštovanje pretpostavke nevinosti i prava na odbranu, kao i prava žrtava krivičnih dela. Dio nadležnosti tužilaca je da prate poštovanje ovih osnovnih načela i sloboda tokom postupaka koje sprovodi policija.
70. Ukoliko je pravo na anonimnost omogućeno žrtvama i svjedocima, onda odgovarajuću ravnotežu treba održati i kada su u pitanju prava okrivljenih lica.
71. Treba obezbijediti odgovarajuću zaštitu žrtvama, svjedocima i drugim licima koja su uključena u postupak, uključujući i same tužioce i njihove porodice.

5. Obuka

72. Preporuka Rec(2000)19 ukazuje da posebnu pažnju treba posvetiti kontinuiranim obukama tužilaca, imajući u vidu pojavu novih oblika krivičnih djela i potrebu kontinuirane međunarodne saradnje u krivičnim stvarima. U cilju obezbjeđivanja najefikasnijeg krivičnog gonjenja, tužiocima stalno moraju da budu u toku sa razvojem i moraju da budu specijalizovani za istrage i krivično gonjenje terorizma i teškog i organizovanog kriminala u svim njegovim oblicima. Što se tiče posebnih potreba u ovim oblastima kriminala, obuka tužilaca treba da se posebno da bude usredsrijeđena na prikupljanje i korišćenje dokaza na regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou, oblike i tehnike saradnje zainteresovanih strana, razmjenu iskustava i najboljih praksi, razumijevanje mogućih kršenja ljudskih prava, ulogu socijalnih medija u regrutovanju potencijalnih terorista i pravilnu komunikaciju sa medijima.
73. CCPE je mišljenja da obuka u ovoj oblasti takođe treba da obuhvati i relevantne nacionalne i međunarodne pravne akte i sudsku praksu Suda za ljudska prava.

6. Upravljanje informacijama (razmjena, saradnja)

74. Razmjena dokaza ili informacija sa relevantnim jedinicama je jedan od najvažnijih elemenata borbe protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala. Ovakve informacije treba posebno dijeliti sa obavještajnim i bezbjednosnim jedinicama, pravosudnim institucijama i, kada je to potrebno, sa institucijama koje su mnogo puta bile mete terorističkih aktivnosti. Pored navedenog, ako se to smatra potrebnim i korisnim, dokazi i informacije o teroristima se mogu i neposredno javno objaviti.
75. Jedan od mogućih nedostataka u istragama se pojavljuje kada policija i drugi organi za sprovođenje zakona ne razmjenjuju relevantne informacije sa tužiocima na vrijeme. Kako bi se izbjegao ovaj problem, moguća preporuka je da se promoviše zajednička istraga tužilačkih i policijskih organa. U državama članicama u kojima tužioci imaju ovlaštenje da sprovode istrage, tužioci su ti koji treba da koordiniraju i upravljaju ovim radnjama.
76. U svrhe veće efikasnosti, djelotvornim se, pored saradnje i zajedničkog rješavanja posebnih problema u operacijama, dokazalo i održavanje konsultativnih sastanaka sa članovima multidisciplinarnih grupa uz učešće tužilaca.
77. CCPE naglašava potrebu povećanja efikasnosti istrage i krivičnog gonjenja sistema finansiranja terorizma i teškog i organizovanog kriminala putem intenzivnog, sistematskog i dosljednog pristupa. Prije svega, postoji potreba za razmjenom informacija putem nacionalnog informacionog sistema podataka. Pored navedenog, potrebno je uspostaviti blisku saradnju između policije i banaka, kao i drugih pravnih lica i pojedinaca (osiguravajuća društva, brokerske kuće, notari, advokati, izvršitelji itd.). Još jedan veoma važan istraživački pristup je saradnja sa pružaocima internet usluga radi praćenja virtuelnog ili digitalnog novca.

C. Borba protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala na međunarodnom nivou

78. Međunarodna saradnja između tužilaca je postala vitalno sredstvo zbog sve većeg prekograničnih krivičnih djela, posebno djela teškog i organizovanog kriminala, uključujući terorizam. Međunarodna razmjera odnosa između kriminalnih grupa i pojedinaca, olakšana globalizacijom i modernim sredstvima komunikacije, znači da samo nacionalni fokus na sprovođenju istraga i krivičnom gonjenju takvog kriminala, kao i njegovom sprječavanju nije dovoljan.

79. Kao što je i potvrđeno od strane CCPE-a, tužioci uvijek treba da pokazuju spremnost na saradnju i „treba da sa međunarodnim zamolnicama za pomoć u okviru njihove jurisdikcije postupaju sa istom posvećenošću kao kada je u pitanju njihov rad na nacionalnom nivou, a takođe treba da imaju na raspolaganju potrebne instrumente, uključujući obuku, u cilju unaprjeđenja i održavanja istinske i djelotvorne pravosudne saradnje”²³⁹.
80. Danas je ispunjavanje ovih zahtjeva postalo posebno urgentno, uzimajući u obzir nivo napada i izazova prouzrokovanih terorizmom i međunarodnim teškim i organizovanim kriminalom. Djelotvorna međunarodna saradnja je nezaobilazna, ne samo kako bi se spriječili, već kako i bi se istraživali, krivično gonili i zakonito kaznili počinioci tih krivičnih djela i oduzela i vratila imovina stečena kriminalom. Ovi ciljevi pretpostavljaju zajednički maksimum napora da se otkrije i uništi finansiranje kriminalnih grupa i pojedinaca, njihova logistička i operativna baza, pribavljanje lažnih dokumenata, oružja i eksplozivnih sredstava. Kriminalci danas predstavljaju veiki izazov zbog njihovog korišćenja modernih sredstava komunikacije (uključujući i društvene mreže i mreže na internetu), čiji nadzor i zakonsko presrijetanje zahtijeva globalnu akciju.
81. Neposredni kontakti između nacionalnih tužilaštava su efikasan i odgovarajući način za povećanje efikasnosti i kvaliteta prekograničnih krivičnih predmeta, ne samo putem odgovora na zamolnice za pravnu pomoć, već i putem unaprjeđenja razmjene informacija koje potiču iz paralelnih istraga, a ponekad i uspostavljanjem zajedničkih istražnih timova. CCPE podstiče države članice da poboljšaju pravni osnov za neposrednu saradnju i da unapređuju brzu i fleksibilnu saradnju putem imenovanja nacionalnih kontakt lica u vezi sa određenim vrstama krivičnih djela, poput terorizma ili teškog i organizovanog kriminala i/ili putem imenovanja sudija za održavanje saradnje u drugim zemljama.
82. Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim pravnim standardima, kako u odnosu na pravnu klasifikaciju krivičnih djela, tako i u odnosu na legalitet krivičnog postupka, značajno bi olakšalo prekograničnu saradnju. Isto se odnosi i na moguće sistematizovanje i usklađivanje nacionalnih zakona. Zbog toga treba uložiti snažne napore za prevazilaženje prepreka koje proističu iz nacionalnih kultura, koje samostalnost u krivičnom pravu smatraju važnim dijelom identiteta svakog nacionalnog krivičnog sistema.

²³⁹ Vidjeti Mišljenje CCPE-a br. 9(2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, Rimska povelja, član XX.

83. Kako bi se poboljšala i olakšala međunarodna saradnja, treba uzeti u razmatranje tri glavna aspekta: pravni osnov za nesmetanu i djelotvornu saradnju; odgovarajuća primjena međunarodnih pravnih akata u svakoj državi učesnici; stvaranje praktičnih i operativnih instrumenata za saradnju.
84. Treba ukloniti prepreke koje stoje na putu međunarodne saradnje. Nepoznavanje kolege sa druge strane granice, nemogućnost sporazumijevanja usljed jezičke barijere, nerazumijevanje drugih kultura uzrokuju prirodno oklijevanje prema zajedničkom radu u borbi protiv kriminala. U tu svrhu su obrazovana međunarodna tijela za saradnju, kako institucionalno, tako i neformalno. Formalne organizacije na nivou organa za sprovođenje zakona, poput Euro-pola i Interpola i na pravosudnom nivou, poput Eurojust-a i Evropske pravosu-dne mreže predstavljaju brze i efikasne načine za razvijanje prekogranične pravne saradnje, premošćavanje razlika između pravnih sistema, kultura i je-zika. Države treba da ovim organizacijama obezbijede potrebne kapacitete za nesmetanu i uspješnu međunarodnu pomoć. Neformalnije organizacije takođe mogu da budu korisne u borbi protiv prekograničnog kriminala, po-put Međunarodnog udruženja tužilaca, koje doprinosi sistematizovanju me-đunarodnih standarda koji se odnose na vršenje tužilačkih funkcija i povezi-vanju tužilaca širom svijeta kroz hiljade kontakt lica (npr. mreža tužilaca koja se bavi predmetima terorizma, koja je osnovana 2015. godine, kao i mreža tužilaca koja se bavi računarskim kriminalom, koja je osnovana 2010. godine).

PREPORUKE

1. Kako bi odgovorilo zahtjevu javnosti za transparentnošću i odgovornošću, državno tužilaštvo treba da postupa strateški, sa ciljem obezbjeđivanja naj-većeg mogućeg nivoa kvaliteta i efikasnosti u radu tužilaca.
2. Budući da svako državno tužilaštvo vrši svoje funkcije na osnovu zakonodav-nog okvira, odgovarajuće zakonodavstvo je najvažniji preduslov za kvalitet i efikasnost njihovog rada.
3. U cilju poboljšanja i pospješivanja međunarodne saradnje, uključujući izručnje, pravnu pomoć i povraćaj imovine stečene kriminalom, treba razmotriti tri glavna aspekta: pravni osnov za uspješnu i efikasnu saradnju; odgovaraju-ću primjenu međunarodnih pravnih akata u svakoj državi učesnici i stvaranje praktičnih i operativnih instrumenata za saradnju.

4. Nepristrasnost tužilaca je važan uslov za poboljšanje kvaliteta zaštite ljudskih prava. Stoga, države članice treba da obezbijede da tužioci mogu da vrše svoje funkcije uz najveći stepen nezavisnosti, bez neprimjerenih uticaja, navođenja, pritiska, prijetnji ili miješanja, neposrednog ili posrednog, koje dolazi u bilo koje vrijeme i iz bilo kojeg razloga.
5. Kvalitet rada tužilaca zavisi od garancija za ličnu bezbjednost tužilaca i njihovih porodica. Naime, kada su tužioci uključeni u predmete terorizma i teškog i organizovanog kriminala, državna tužilaštva treba da preduzmu proaktivne mjere za zaštitu njihovih života, zdravlja, slobode, fizičkog integriteta i imovine.
6. Netačne ili pristrasne vijesti o istragama mogu da dovedu do gubitka povjerenja javnosti u kvalitet pravosuđa i da izazovu sumnju u odnosu na nezavisnost, nepristrasnost i integritet sistema tužilaštva i sudova. Zbog toga, treba uspostaviti aktivnu politiku informisanja medija i javnosti.
7. Kako bi postupali efikasno i kvalitetno i onako kako to javnost očekuje i kako bi mogli da posvete odgovarajuću pažnju svim pitanjima u vezi sa njihovim predmetima, tužioci treba da imaju adekvatne ljudske, finansijske i materijalne resurse, uključujući specijalne jedinice u okviru tužilaštva. Ukoliko im se obezbijedi pomoć kvalifikovanog osoblja, inicijalna i kontinuirana obuka, odgovarajuća savremena tehnička oprema, uključujući centralizovane sisteme baza podataka, i drugi resursi, tužioci se mogu osloboditi nepotrebnog opterećenja, čime će se obezbijediti veći nivo kvaliteta njihovih odluka i efikasnosti državnog tužilaštava. Sve ove mjere treba da budu obuhvaćene srednjoročnim ili dugoročnim strateškim planiranjem.
8. CCPE smatra da standardi za definisanje kvaliteta rada tužilaštava i tužilaca treba da sadrže i kvantitativne i kvalitativne elemente, poput broja otvorenih i završenih predmeta tužilaštva, vrste odluka i rezultata, trajanja postupaka u tužilaštvu, vještine upravljanja predmetima, sposobnosti jasnog govora i pisanja, otvorenosti ka savremenim tehnologijama, poznavanja drugih jezika, organizacionih vještina, sposobnosti održavanja saradnje sa drugim licima unutar i izvan državnog tužilaštva.
9. Jasno obrazloženje i analiza su osnovni zahtjevi za kvalitet rada tužilaca. Stoga, oni treba da u potpunosti ispitaju sve relevantne dokaze i sva relevantna činjenična i druga pitanja do kojih su došli tokom istrage i koja su im dale stranke u postupku. Sve odluke ili radnje tužioca treba da odražavaju takve dokaze, da budu u skladu sa zakonom i opštim smjernicama koje postoje u

odnosu na konkretno pitanje. Odluke i radnje tužilaca treba da budu obrazložene na konzistentan, jasan, nedvosmislen i nekontradiktoran način.

10. Kada je to primjereno, a u skladu sa zakonom, državna tužilaštva treba da objave smjernice koje u opštem smislu utvrđuju načela kojima se treba voditi pri pokretanju i sprovođenju krivičnog postupka. Takve smjernice utvrđuju faktore koje treba uzeti u obzir tokom različitih faza krivičnog gonjenja, tako da pravedna, obrazložena i konzistentna politika predstavlja osnov za intervenciju tužilaštva. Državna tužilaštva treba da utvrde indikatore i mehanizme za praćenje preduzetih aktivnosti, prvenstveno radi motivisanja tužilaca da ostvare viši nivo profesionalnog rada. Interno praćenje unutar tužilaštva treba da bude redovno i zasnovano na vladavini prava.
11. Da bi se povećao kvalitet rada tužilaca, djelotvoran i nepristrasan sistem žalbi i periodični upitnici sprovedeni sa relevantnim akterima pokazali su se korisnim u smislu utvrđivanja mogućih nedostataka u sistemu. Kontrolni mehanizam kojim se nadziru odluke tužilaca, naročito u pogledu krivičnih djela u kojima nema žalbe ili žrtve, može omogućiti ispravljanje eventualnih grešaka u fazi istrage i tokom krivičnog gonjenja.
12. Kompetentno i djelotvorno upravljanje predmetima omogućuje tužiocu da donosi odluke uz poštovanje svakog zadatog roka i da se iste sprovodi na objektivan, nepristrasan i profesionalan način, poštujući pretpostavku nevinosti i pravo na odbranu, kao i prava žrtve krivičnog djela. Takođe, kao dio njihovih nadležnosti tužioci treba da vrše nadzor nad poštovanjem osnovnih prava i sloboda u postupcima koje sprovodi policija.
13. Države članice treba da preuzmu odgovarajuće i srazmjerne mjere kako bi tužiocima omogućile da koriste specijalne istražne tehnike u predmetima terorizma i teških krivičnih djela.