

Strazbur, 16. oktobar 2008.

CCPE(2008)3

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

### Mišljenje br. 3 (2008) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o ulozi državnih tužilaštava izvan krivično-pravnog sistema

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

---

#### UVOD

1. Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) je osnovano 13. jula 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju izrade mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unaprjeđenja djelotvornog sprovođenja Preporuke Rec(2000)19 od 6. oktobra 2000. godine o ulozi državnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa (u daljem tekstu: Preporuka).<sup>40</sup>
2. Ovo Mišljenje je pripremljeno u skladu sa Akcionim planom CCPE-a, usvojenim od strane Komiteta ministara Savjeta Evrope 29. novembra 2006<sup>41</sup>,

40 Vladavina prava i poštovanje ljudskih prava predstavljaju osnovna načela na kojima počiva rad državnih tužilaca kao „...državnih organa koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primjenu zakona u slučajevima kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija, uzimajući u obzir kako prava pojedinca, tako i potrebnu djelotvornost sistema krivičnog pravosuđa“. Preporuka se ne bavi izričito ulogama državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema, ali član 1, kao što je istaknuto u Obrazloženju Preporuke implicitno prepoznaje činjenicu da državni tužioci mogu imati takve uloge, a u Obrazloženju se takođe jasno kaže da „tužiocima mogu u nekim državama biti dodijeljeni drugi značajni zadaci u oblasti privrednog ili građanskog prava, na primjer“.

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

obzirom da je Komitet ministara od CCPE-a tražio i da prikupi informacije o funkcionisanju državnih tužilaštava u Evropi.<sup>42</sup>

3. Preporuka posebno definiše položaj državnih tužilaca i državnih tužilaštava u krivično-pravnom sistemu i osnovna načela rada, ali ne pominje ulogu državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema. Međutim, u većini država članica ova uloga i dužnosti takođe obuhvataju, u različitoj mjeri, nadležnosti izvan krivično-pravnog sistema.
4. U Evropi postoji veliki broj različitih sistema kada je u pitanju uloga državnih tužilaštava, uključujući i ulogu izvan krivično-pravnog sistema, što je rezultat različitih pravnih i istorijskih tradicija<sup>43</sup>. Na državama članicama je da definišu svoje pravne strukture i njihovo funkcionisanje, pod uslovom da u punoj mjeri poštuju ljudska prava i osnovne slobode, načelo vladavine prava i svoje međunarodne obaveze, uključujući i one koje proizilaze iz Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija). Uloga državnih tužilaštava i opseg njihovih nadležnosti, uključujući zaštitu ljudskih prava i javnog interesa, definišu se unutrašnjim zakonodavstvom država članica. Prisustvo ili odsustvo funkcija državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema je duboko ukorijenjeno u kulturnom nasljeđu, pravnoj tradiciji i ustavnoj istoriji nacija<sup>44</sup>.
5. Polazna tačka u izradi ovog mišljenja je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud), dok je posebna pažnja posvećena ciljevima Savjeta Evrope, načelu vladavine prava i razvoju kulturnog identiteta i raznolikosti Evrope. Sud je upućivao na kršenje Konvencije kada je riječ o ulogama državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema i naglašavao značaj pravilnih procedura<sup>45</sup>. Preporuka 1604 (2003) Parlamentarne skupštine o ulozi državnih tužilaštava u demokratskom društvu zasnovanom na vladavini prava<sup>46</sup> i odgovor Komiteta ministara su takođe uzeti u obzir<sup>47</sup>.
6. Od samog početka razmatranja vrhovni državni tužioci Evrope su bili svjesni da *„intervencija državnog tužilaštva izvan krivične sfere može biti opravdana samo opštim zadatkom tužilaštva da postupa „u ime društva i u javnom intere-*

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

43 *Ibid.* Vidi takođe CPE (2008)3.

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

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

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

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

su, [da] osigura primjenu zakona" kao što je istaknuto u Preporuci br. R (2000) 19, a takve funkcije ne smiju dovesti u pitanje načelo podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku ili činjenicu da u konačnom odgovornost rješavanja sporova, nakon što se saslušaju obje strane, počiva isključivo na sudovima<sup>48 49</sup>

7. Nakon zaključka Konferencije u Bratislavi da se napravi pregled funkcija tužilaca izvan krivično-pravnog sistema, početna tačka je bilo priznanje od strane Konferencije u Ceļu da „...u većini pravnih sistema državni tužioci su imali odgovornosti, ponekad veoma značajne, u građanskim, privrednim, socijalnim i upravnim pitanjima i čak odgovornost da nadgledaju zakonitost Vladinih odluka<sup>50</sup>“. Međutim, Konferencija je takođe prepoznala nedostatak vodećih načela u ovoj sferi i zatražila od Biroa da podnese dokument na ovu temu na razmatranje na njenoj narednoj plenarnoj sjednici.
8. U skladu sa navedenim, stručni dokument predstavljen na Konferenciji u Bratislavi 2005,<sup>51</sup> u kojem su sumirani i ocijenjeni odgovori na pitanja koja je pripremio Biro, je poslužio kao prvi korak u ispitivanju aktivnosti državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema, a zaključci sjednice Konferencije vrhovnih državnih tužilaca Evrope (CPGE) na osnovu ovog dokumenta su ujedno predstavljali prvo razmatranje ove teme na nivou Evrope. Ova Konferencija je „zaključila da ovo važno i kompleksno pitanje zaslužuje dalju pažnju u kasnijoj fazi<sup>52</sup>“.
9. Konferencija u Moskvi (2006.) je zaključila da „...najbolje prakse o kojima je bilo riječi na Konferenciji u pogledu efikasne zaštite pojedinaca od strane državnih tužilaštava.... izvan krivično-pravnog sistema, koje potpadaju pod njihovu nadležnost mogu se ispitati u cilju moguće primjene ovog pozitivnog iskustva od strane država članica kada državna tužilaštva imaju takve nadležnosti<sup>53</sup>“.
10. Konferencija vrhovnih državnih tužilaca Evrope (Sankt Peterburg, 2008.) je istakla „sve veću potrebu u našim društvima da se na djelotvoran način zašti-

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

49 Konferencija u Ceļu, vidi CPGE (2008) Concl.

50 Vidi dok. CPGE (2004) Concl.

51 Vidi dok. CPGE (2005)02.

52 Vidi CPGE (2005) Concl.

53 Vidi dok. CPGE (2006), 6. jul 2006, stav 7

*te prava ranjivih grupa, naročito djece i mladih, svjedoka, oštećenih, lica sa invaliditetom, kao i socijalna i ekonomska prava stanovništva uopšte. Istaknut je stav da državni tužioci mogu imati ključnu ulogu u ovom pogledu i da sve veće učesće države u rješavanju postojećih problema, poput zaštite životne sredine, prava potrošača ili javnog zdravlja, može voditi širenju obima uloge državnih tužilaštava<sup>54</sup>”.*

11. Navedena razmatranja Konferencije vrhovnih državnih tužilaca Evrope dalje je nadgradio CCPE. Prvi upitnik je izmijenjen od strane Biroa tokom njegove 3. sjednice u Popovu (Poljska, 4.-5. jun 2007.) u cilju sprovođenja detaljne studije. Na osnovu odgovora 43 države članice<sup>55</sup> na upitnik sa izmjenama iz Popova (Poljska, 4.-5. jun 2007.) sačinjen je novi detaljni izvještaj i isti je predstavljen na Konferenciji u Sankt Peterburgu<sup>56</sup>. Ova Konferencija je formulisala nekoliko posebnih zahtjeva za nadležnosti<sup>57</sup> tužilaca izvan krivično-pravnog sistema koji su predstavljeni u ovom Mišljenju.
12. Pored naprijed navedenog, u toku pripreme ovog Mišljenja, uzeta su u obzir neka dokumenta koja su usvojila međunarodna tijela i organizacije, uključujući Ujedinjene nacije<sup>58</sup> i Zajednicu nezavisnih država<sup>59</sup>.
13. Cilj ovog Mišljenja je da, na osnovu dosadašnjeg rada CPGE-a, CPE-a i CCPE-a, definiše status, ovlaštenja, praksu i korisna iskustva koja državna tužilaštva u većini država članica Savjeta Evrope imaju u svojim aktivnostima izvan krivično-pravnog sistema, kao i da se donesu određeni zaključci sa ciljem razvijanja i unaprjeđenja ovih aktivnosti. Izrada Mišljenja je takođe ukazala na potrebu da se u budućem radu uzme u obzir relevantnost načela Preporuke za nadležnosti državnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema.

---

54 Konferencija u Sankt Peterburgu, vidi CPE (2008) 3.

55 Upitnik se odnosio na vrste nadležnosti tužilaca izvan krivično-pravnog sistema, njihovu prirodu, ulogu tužilaca, djelotvorno korišćenje i najznačajnije od ovih nadležnosti, planirane reforme, posebnu organizaciju državnih tužilaštava, posebna ovlaštenja i moguću ulogu državnih tužilaca u donošenju odluka, relevantnu sudsku praksu Evropskog suda i ustavnih sudova država članica.

56 Vidi izvještaj vanrednog profesora Andraša Zs. Varge u CCPE-Bu (2008) 4 rev.

57 Vidi dok. CPE (2008)3, stav 8.

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

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

## POSTOJEĆA SITUACIJA

14. Na osnovu odgovora na upitnike i zaključaka CPGE-a, CPE-a, CCPE je ustanovio da se postojeća situacija u evropskim državno-tužilačkim sistemima u pogledu nekrivičnih zadataka može predstaviti kako slijedi.
15. Mogu se identifikovati dvije glavne grupe država članica: one kod kojih državno tužilaštvo nema ovlašćenja izvan krivično-pravnog sistema i one čija državna tužilaštva imaju neka ili široka ovlašćenja izvan krivično-pravnog sistema.
16. Državna tužilaštva u većini država članica Savjeta Evrope imaju makar neke zadatke i funkcije izvan krivično-pravnog sistema<sup>60</sup>. Ove oblasti nadležnosti se razlikuju i uključuju, *inter alia*, građansko, porodično, radno, upravno i izborno pravo, kao i zaštitu životne sredine, socijalna prava i prava ranjivih grupa, kakve su maloljetna lica, lica sa invaliditetom i lica sa veoma malim primanjima. U nekim državama članicama zadaci i radno opterećenje državnih tužilaca u ovoj oblasti mogu čak imati prevagu nad ulogom državnih tužilaca u krivično-pravnom sistemu. Sa druge strane, državna tužilaštva nekih država članica ističu da njihove nadležnosti u ovoj oblasti nisu od većeg značaja ili ih veoma rijetko vrše u praksi<sup>61</sup>.
17. U nekim državama članicama državna tužilaštva nemaju nadležnosti izvan krivično-pravnog sistema<sup>62</sup>.
18. Građansko-pravni zadaci pripadaju različitim oblastima prava, poput građanskog, porodičnog, radnog, privrednog i socijalnog prava i prava životne sredine i sastoje se od nadležnosti u vezi sa, na primjer, poništajem braka, proglašenjem smrti, osporavanjem očinstva i raskidom usvojenja, držanjem lica u zdravstvenim ustanovama, ograničavanjem poslovne sposobnosti, zaštitom dječjih prava, razrješenjem direktora i gašenjem privrednih društava, imovinskim pravima i interesima države, privatizacijom, naknadom štete izazvanom od strane pravosuđa, nadzorom nad etičkim ponašanjem pripadnika nekih (regulisanih) profesija, raspuštanjem civilnih udruženja, utvrđivanjem kršenja

---

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

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

62 Estonija, Finska, Gruzija, Island, Malta, Norveška, Švedska, Švajcarska i pravosudni sistemi Ujedinjenog Kraljevstva.

radnog i socijalnog zakonodavstva, upravljanjem prirodnom sredinom. Pored navedenog, u nekim državama državni tužioci mogu da postupaju kao zakonski zastupnici države u pogledu podizanja tužbi, na primjer protiv lica koja su oštetila javnu imovinu.

19. U nekim državama članicama državno tužilaštvo može ne samo da štiti pravne interese i prava jednog ili određenih pojedinaca, već i da reaguje na kršenja koja ugrožavaju prava velikog broja lica u isto vrijeme. Ova nadležnost nadzora nad primjenom zakona i zakonitošću pravnih akata koja donose državni i lokalni organi čini da državno tužilaštvo bude instrument istinske zaštite prava i sloboda velikih grupa pojedinaca ili opšte javnosti.
20. Dvije zajedničke karakteristike se mogu pronaći u situacijama u pogledu javno-pravnih aktivnosti. U onim državama u kojima državni tužioci imaju nadležnosti da kontrolišu aktivnost upravnih organa, isti su takođe ovlašćeni da pokrenu sudske postupke protiv odluka tih organa. Neka državna tužilaštva imaju pravo da daju mišljenja na nacрте zakonodavnih akata kojima se uređuje, na primjer, struktura pravosuđa ili materijalno pravo. Posebne nadležnosti su date nekim državnim tužilaštvima, na primjer u pogledu upravnih odluka: davanje pravnih mišljenja o nacrtima zakonodavnih akata, zahtjev za obavezno posredovanje ili vansudsko poravnanje prije pokretanja drugog sudskog postupka protiv države, nadzor nad primjenom pravila o pritvoru odnosno zatvorskoj kazni, praćenje i posmatranje sprovođenja zakonodavstva, upozorenje, protivljenje ili prigovor, sa ili bez dejstva odlaganja izvršenja, protiv odluke datog upravnog organa, zahtjev po osnovu izuzetka neustavnosti, tužba kojom se pobija valjanost izbora ili referendum, prisustvo sjednicama Vlade ili članstvo u skupštinskim istražnim komisijama. U nekim državama, državni tužioci imaju određene konsultativne funkcije koje se tiču građanskog, upravnog, radnog ili socijalnog prava; davanje savjetodavnih mišljenja može biti jedini zadatak koji vrše.
21. Sa procesno-pravnog stanovišta, neke nadležnosti su ograničene na podnošenje sudskih tužbi (ovo je tipično za građansko-pravne zadatke, ali je takođe adekvatno za neke javno-pravne nadležnosti) dok se druge, koje se obično odnose na javno pravo, vrše neposrednim (vansudskim) radnjama (inter alia prigovori, upozorenja, ispitivanja), uz mogućnost da jedna od strana pokrene postupak pred sudom. U nekim državama – kako bi se izbjeglo preveliko opterećenje sudova – državni tužioci imaju ovlašćenje da odlučuju o određenim zahtjevima pojedinaca, uz mogućnost da se dato lice obrati sudu.
22. Tužbe – nezavisno od toga koja se pravila na njih primjenjuju (pravila građan-

skog postupka ili posebna upravno-pravna pravila) – su povezane sa sudskim postupkom: državni tužioci su stranke u istom. Država tužilaštva nisu prijavila nikakva posebna ovlašćenja ili nadležnosti u slučaju kada državni tužilac učestvuje u građanskom sudskom postupku kao tužilac, oni tada imaju ista ovlašćenja kao druge stranke. Njihov položaj nije ekskluzivan, postupak takođe mogu da pokrenu i druge zainteresovane stranke. U ovakvim slučajevima državni tužioci apsolutno nemaju ovlašćenja za donošenje odluka o meritumu predmeta, njihove odluke se odnose samo na pokretanje postupka: podnošenje tužbe građansko-pravnom sudu.

23. U skoro svim zemljama u kojima državni tužioci imaju nadležnosti izvan krivično-pravnog sistema, isti su ovlašćeni da podnose nove tužbe, da koriste redovne i vanredne pravne lijekove (žalbe) kao stranke u postupku. Međutim, moguće je prepoznati neka pravila (zabrana podnošenja vanrednog pravnog sredstva ili podnošenja predloga za ponavljanje postupka; zabrana zaključčenja poravnanja u ime stranke).
24. U nekim državama članicama, državni tužioci takođe imaju određene specijalizovane nadležnosti, poput njihove uloge u upravljanju i rukovođenju pravosudnim sistemom ili savjetodavne funkcije u odnosu na sudsku, izvršnu i zakonodavnu vlast.
25. Ciljevi aktivnosti državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema, nezavisno od njihovih materijalno-pravnih ili procesno-pravnih razlika, su u mnogo većoj mjeri usaglašeni: obezbjeđenje vladavine prava (integritet demokratskih odluka, zakonitost, poštovanje zakona, pravni lijekovi protiv kršenja zakona), zaštita prava i sloboda lica (uglavnom onih koji nisu sposobni da sami zaštite svoja prava – maloljetna lica, lica nepoznatog boravišta, mentalno nesposobna lica), zaštita imovine i interesa države, zaštita javnog interesa (ili javnog reda), usklađivanje sudske prakse (posebna pravna sredstva protiv pravosnažnih odluka u najboljem interesu zakona, podnošenje tužbe u svojstvu stranke u postupku na najvišem sudskom nivou).
26. Državna tužilaštva sa proširenim nadležnostima izvan krivično-pravnog sistema često imaju posebne ili mješovite jedinice u okviru svoje organizacione strukture koje se bave zadacima izvan krivično-pravnog sistema. Neke države članice nemaju posebna odjeljenja, već ove zadatke vrše posebni državni tužioci imenovani u skladu sa potrebama njihovih jedinica, a u zavisnosti od broja predmeta ovi državni tužioci mogu biti isključeni iz učestvovanja u krivičnim postupcima.

27. Sa druge strane, CCPE je svjestan povremene neprimjerene prakse državnih tužilaca koji postupaju izvan krivično-pravne oblasti koju je utvrdio Sud ili određeni ustavni sudovi<sup>63</sup>, odnosno koju su kritikovala druga tijela u okviru Savjeta Evrope. Najzabrinjavajući događaji su se odnosili na neobrazloženo odbijanje zahtjeva za pokretanje građanskih sudskih postupaka; miješanje u sudski postupak bez opravdanog interesa (države, javnog interesa ili po osnovu zaštite prava), kršenje načela jednakosti oružja; ukidanje pravosnažne sudske odluke uz kršenje načela pravne sigurnosti (*res judicata*)<sup>64</sup>; učešće državnih tužilaca u vijećima vrhovnih sudova usljed čega dolazi do miješanja sudijskog ovlašćenja za donošenje odluke i tužilačkih zadataka; neograničeno pravo pokretanja parnica.
28. Činjenica je da državni tužioci u mnogim državama članicama daju doprinos ujednačavanju sudske prakse. Uloga tužilaca u ovom pogledu ne bi trebala da im omogući da vrše neprimjeren pritisak na proces konačnog donošenja odluka od strane sudija.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

29. Sadašnje aktivnosti državnog tužilaštva izvan krivično-pravne oblasti su određene, prije svega, potrebama društva da na odgovarajući način osigura ljudska prava i javni interes.
30. Pored uloge sudova i drugih institucija poput ombudsmana, uloga državnog tužilaštva u zaštiti ljudskih prava definisanih unutrašnjim pravom se u određenim državama cijeni kao veoma vrijedna<sup>65</sup>.
31. Ne postoje opšteprihvaćene pravne norme i pravila u pogledu zadataka, funkcija i organizacije državnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema. U isto vrijeme, u svim pravnim sistemima državno tužilaštvo igra značajnu ulogu u zaštiti ljudskih prava, očuvanju zakonitosti i vladavine prava, kao i u jačanju civilnog društva. Raznolikost funkcija državnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema predstavlja rezultat pravnih i istorijskih tradicija. Suvereno je pravo države da definiše svoje institucionalne i pravne procedure

---

63 Vidi CCPE-Bu (2008)4rev.

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

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



za realizaciju svojih funkcija na planu zaštite ljudskih prava i javnih interesa, uz poštovanje načela vladavine prava i njenih međunarodnih obaveza. Usklađivanje raznolikosti sistema „velike Evrope“ počiva na odredbama Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, pri čemu se mora uzeti u obzir praksa Evropskog suda za ljudska prava.

32. Sve države u Evropi takođe imaju zadatak da razvijaju i jačaju potencijal za ljudska prava svojih organa, uključujući sudove i državna tužilaštva. Uspješno vršenje funkcija zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda može se postići ne slabljenjem nekih ljudskih prava i procedura radi jačanja drugih, već njihovim istovremenim razvojem. Sve ovo u istom cilju - zaštiti prava i sloboda pojedinaca, interesa društva i države.
33. U mnogim evropskim državama sve više jača uloga ombudsmana (kako u opštoj nadležnosti, tako i u specijalizaciji za zaštitu prava pojedinaca - na primjer žene i djeca). Neophodno je da se dovoljan broj tijela, organizacija i zvaničnika bavi pitanjem zaštite ljudskih prava i sloboda. Građani moraju imati pravo da biraju zvanični ili nezvanični postupak za zaštitu svojih interesa, uključujući postupke koji podrazumijevaju učesće struktura civilnog društva.
34. U demokratskoj državi državni tužioci mogu da imaju ili da nemaju nadležnosti izvan krivično-pravnog sistema. CCPE poziva one države članice u kojima su državnom tužilaštvu povjerene funkcije izvan krivično-pravnog sistema, da osiguraju da se te funkcije vrše u skladu sa sljedećim načelima:
  - a. treba osigurati poštovanje načela podjele vlasti u vezi sa zadacima i aktivnostima tužilaca izvan krivično-pravnog sistema i ulogom sudova u zaštiti ljudskih prava;
  - b. postupanje državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema takođe treba da karakteriše poštovanje nepristrasnosti i pravičnosti;
  - c. ove funkcije se obavljaju „u ime društva i u javnom interesu“<sup>66</sup>, kako bi se osigurala primjena zakona, uz poštovanje osnovnih prava i sloboda i u okviru nadležnosti državnih tužilaca u skladu sa zakonom, ali i Konvencijom i praksom Suda;
  - d. ove nadležnosti državnih tužilaca treba urediti zakonom što je preciznije moguće;
  - e. ne bi trebalo da postoji neprimjereno miješanje u aktivnosti državnih tužilaca;
  - f. kada djeluju izvan krivično-pravnog sistema, tužioci bi trebalo da imaju ista prava i obaveze kao i svaka druga stranka i ne bi trebalo da uživaju

---

66 Konferencija u Sankt Peterburgu, vidi CPE(2008)3

- privilegovan položaj u sudskom postupku (jednakost oružja);
- g. postupanjem državnog tužilaštva u ime društva radi odbrane javnog interesa u nekrivičnim stvarima ne smije se kršiti načelo obavezujuće snage pravosnažnih sudskih odluka (res judicata), uz određene izuzetke utvrđene u skladu sa međunarodnim obavezama, uključujući praksu Suda;
  - h. obavezu državnih tužilaca da obrazlože svoje radnje i pravo lica ili institucija uključenih ili zainteresovanih za predmet da se upoznaju sa razlozima treba propisati zakonom;
  - i. treba osigurati pravo lica ili institucija koje su uključene ili zainteresovane za građansko-pravne predmete da pobijaju mjere ili nepostupanje državnih tužilaca;
  - j. treba pažljivo pratiti razvoje u praksi Suda u vezi sa aktivnostima državnog tužilaštva izvan krivično-pravnog sistema kako bi se osiguralo da zakonska osnova za takve aktivnosti i odgovarajuća praksa u potpunosti budu u skladu sa relevantnim presudama.
35. U zavisnosti od broja predmeta, državnim tužilaštvima sa nadležnostima izvan krivično-pravnog sistema se preporučuje da imaju specijalizovane jedinice ili, ako to nije moguće, da državni tužioci, u okviru njihove organizacione strukture i sa dovoljno kvalifikovanim ljudskim i finansijskim resursima obavljaju zadatke izvan krivično-pravnog sistema.
36. Relevantna državna tužilaštva se pozivaju da u svojim aktivnostima izvan krivično-pravnog sistema uspostave i razviju, kad je to primjereno, saradnju ili kontakte sa ombudsmanom i institucijama poput ombudsmana, kao i sa organizacijama civilnog društva, uključujući i medije.
37. Treba objaviti cirkularne note ili smjernice u kojima su izložene dobre prakse i preporuke usmjerene na usklađivanje, ukoliko je primjereno, u okviru svakog sistema, pristupa aktivnostima državnih tužilaštava izvan krivično-pravnog sistema.
38. Relevantne države članice ili državna tužilaštva treba da razviju obuku tužilaca koji se bave aktivnostima izvan krivično-pravnog sistema.
39. Relevantne države članice ili tužilaštva trebaju da razmjenjuju svoja iskustva, uključujući najbolje prakse, zakonodavna akta i druge normativne materijale.
40. CCPE savjetuje Komitet ministara da razmotri mogućnost izrade zajedničkih evropskih načela, naročito o statusu, ovlašćenjima i praksi državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema. Ovo pitanje treba razmotriti u svijetlu značaja zaštite ljudskih prava, osnovnih sloboda, demokratskog načela podjele vlasti i jednakosti oružja.

# KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

## Mišljenje br. 3 (2008) o

**„Uloga državnih tužilaštava izvan krivično-pravnog sistema“ usvojeno od strane CCPE-a na njegovoj 3. plenarnoj sjednici (Strazbur, 15.-17. oktobar 2008.)**

## REZIME PREPORUKA

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

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

osnova za takve aktivnosti i odgovarajuća praksa u potpunosti budu u skladu sa relevantnim presudama;

- k. relevantna državna tužilaštva treba, kad je to primjereno, da uspostave i razviju saradnju ili kontakte sa ombudsmanom i institucijama poput ombudsmana, kao i sa organizacijama civilnog društva, uključujući i masovne medije;
- l. relevantne države članice ili tužilaštva trebaju da razmjenjuju svoja iskustva, uključujući najbolje prakse, zakonodavna akta i druge normativne materijale;
- m. relevantne države članice ili državna tužilaštva treba da razviju obuku tužilaca koji se bave aktivnostima izvan krivično-pravnog sistema;
- n. treba objaviti cirkularne note ili smjernice u kojima su izložene dobre prakse i preporuke usmjerene na usklađivanje, ukoliko je to primjereno, u okviru svakog sistema, pristupa aktivnostima državnih tužilaštava izvan krivično-pravnog sistema

CCPE savjetuje Komitet ministara da razmotri mogućnost izrade zajedničkih evropskih načela, naročito o statusu, ovlašćenjima i praksi državnih tužilaca izvan krivično-pravnog sistema. Ovo pitanje treba razmotriti u svijetlu značaja zaštite ljudskih prava, osnovnih sloboda, demokratskog načela podjele vlasti i jednakosti oružja.