

MEĐUNARODNI STANDARDI NEZAVISNOSTI JAVNOG TUŽILAŠTVA

1. UVOD

Tužilaštvo ima vodeću ulogu u svim krivičnopravnim sistemima evropskih zemalja, bez obzira na zakonski naziv koji varira od države do države - javno tužilaštvo, državno tužilaštvo. Tužilaštvo doprinosi garanciji vladavine prava i ono deluje u ime društva i u javnom interesu sa ciljem da štiti ljudska prava i slobode.¹ U zemljama evropskog kontinentalnog prava koje poznaju inkvizitorski model, tužilac ima monopol kada je reč o optuženju, dok je u zemljama koje pripadaju anglo-saksonskom modelu i poznaju adverzijalni sistem, tužilac strana u krivičnom postupku.

Zajedničko svim zemljama Evrope jesu određene nadležnosti koje javni tužilac ima i to: pokretanje krivičnog postupka, zastupanje optužnice pred sudom i pravo žalbe na sudske odluke. Takođe, karakteristično za zemlje Zapadnog Balkana jeste i to što javni tužioci nadgledaju, upravljaju istragom i sprovode je.

Položaj tužilaštva u različitim zemljama Evrope, zavisi pre svega od odnosa tužilaštva sa izvršnom vlasti. Razlike su velike - od potpune podređenosti ministarstvu nadležnom za pravosuđe, koja je ipak karakteristika nekolicini evropskih zemalja (Holandija, Nemačka, Austrija i Danska), pa sve do manjeg ili većeg stepena nezavisnosti.

Brojni su međunarodni dokumenti koji definišu nezavisnost tužilaštva kao njegovu najvažniju karakteristiku. Preporuka EU (2000)19 navodi da je „nezavisnost ili autonomija neophodna za

¹ [Opinion No.9 \(2014\) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors \(Rome Charter\)](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE(2014)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE\(2014\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE(2014)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)

obavljanje nadležnosti tužilaštva“², a Rimska povelja da „nezavisnost ili autonomija tužilaštva predstavlja neophodnu pretpostavku za nezavisnost pravosuđa kao celine“³, dok je Evropski sud za ljudska prava u jednoj presudi (*Guja vs. Moldova*) naglasio da „u demokratskom društvu i sudovi i istražne vlasti moraju ostati slobodni od političkog uticaja“.

Najčešće je samim Ustavom, kao najvišim pravnim aktom svake države, tužilaštvo određeno kao nezavisno. Ipak stepen nezavisnosti zavisi od brojnih faktora. Preporuka Venecijanske komisije jeste da se „nezavisnost tužilaštva, koja je suštinska za vladavinu prava, garantuje najvišim pravnim aktom svake države“. Ovu preporuku slede brojne države Evrope, pa tako u članu 125 Ustava Republike Hrvatske stoji da je „javno tužilaštvo samostalno i nezavisno pravosudno telo“, dok Ustav Crne Gore, na primer, u članu 124 navodi da „državno tužilaštvo predstavlja jedinstvenu i nezavisnu državnu vlast“. Na sličan način i Italija uređuje nezavisnost tužilaštva gde u članu 104 Ustava Italije stoji da je „magistratura grana vlasti autonomna i nezavisna od ostalih grana vlasti“.

Osim o nezavisnosti kao ključnoj osobini tužilačke vlasti, međunarodni dokumenti govore i o tome da tužilačka vlast mora postupati transparentno i odgovorno. Transparentnost i odgovornost podrazumevaju da javno tužilaštvo treba da izveštava i iznosi statističke podatke i to: o svom radu, o ciljevima koji su postignuti, o načinu na koji je politika države sprovedena kada je u pitanju krivično pravo, o državnom budžetu koji je iskorišćen u radu tužilaštva.⁴

2

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec\(2000\)19&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec(2000)19&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true)
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>

³ [Opinion No.9 \(2014\) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors \(Rome Charter\)](#)

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE\(2014\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=D BDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE(2014)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=D BDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)

4

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec\(2000\)19&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec(2000)19&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true)
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>

2. NEZAVISNOST JAVNOG TUŽILAŠTVA

Nezavisnost pre svega znači da bi javno tužilaštvo trebalo da budu zaštićeni od neprimerenog političkog uplitanja. U tom cilju, iskrena politička volja za jačanje vladavine prava je ključni preduslov. Takva politička volja mora biti ugrađena u sveobuhvatnu strategiju reforme pravosuđa. Nivo nezavisnosti može varirati u skladu sa posebnim potrebama i uslovima. Iskustvo pokazuje da je strukturna i operativna samostalnost neophodna, uz postojanje jasnog pravnog osnova i mandata koji je dat javnom tužilaštvu. Transparentne procedure za imenovanje i razrešenje javnih tužilaca (i zamenika), zajedno sa odgovarajućom politikom ljudskih resursa i internim kontrolama su neophodni elementi za prevenciju nepotrebnog mešanja u rad. Nezavisnost ne bi trebalo da isključi postojanje odgovornosti.

Brojni faktori određuju nezavisnost tužilaštva:

- Pravni osnov

Javno tužilaštvo treba da ima jasan pravni osnov koji reguliše mandat, položaj, imenovanje i razrešenje, unutrašnju strukturu, funkcije, nadležnosti, ovlašćenje i odgovornost, budžet, kadrovska pitanja, odnose sa drugim institucijama, utvrđivanje odgovornosti i izveštavanje, itd. Pravni osnov bi trebalo da bude definisan ustavim i zakonom. Osim toga, interne procedure i pravila ponašanja bi trebalo da budu regulisani u formi pravilnika i drugih podzakonskih akata.

- Imenovanje i razrešenje javnih tužilaca

Simboličnu ulogu koju ima glavni tužilac ne treba potcenjivati. Na mnogo načina glavni tužilac predstavlja stub nacionalnog sistema integriteta. Proces izbora glavnog tužioca trebalo bi da bude transparentan i da omogući imenovanje osobe od integriteta na osnovu objektivnog i transparentnog procesa izbora. Imenovanje od strane jedne političke figure (npr. Ministra, predsednika,

parlamenta) ne smatra se dobrom praksom. Mandat glavnog tužioca, šefova tužilaštva i javnih tužilaca (odnosno zamenika) trebalo bi da bude zaštićen zakonom od neosnovanog razrešenja.

- Budžet i fiskalna autonomija

Adekvatno finansiranje tela je od presudnog značaja. Dok puna finansijska nezavisnost ne može da se postigne (u najboljem slučaju budžet će biti usvojen u Skupštini i u mnogim slučajevima pripremljen od strane Vlade), održivo finansiranje mora da bude obezbeđeno i pravni propisi bi trebalo da spreče bezuslovno diskreciono ponašanje izvršne vlasti nad finansiranjem javnog tužilaštva.

- Odgovornost i transparentnost

Kriterijum nezavisnosti definisan u različitim međunarodnim instrumentima značajno varira i dalje je veoma kontraverzan. Odgovornost i nezavisnost ojačavaju jedna drugu.

Transparentnost rada pravosuđa, odnosno javnog tužilaštva je ključnog značaja za poverenje građana u pravosuđe.

Neophodno je obezbediti **resurse i ovlašćenja** javnim tužiocima kako bi njihov rad bio delotvoran. Obuka kadrova i budžet institucije su najvažniji preduslovi. Drugi važan element neophodan za rad javnih tužilaštava je **razgraničavanje nadležnosti** između različitih institucija krivičnog progona. Pored specijalizovanih veština i jasnog mandata, javnim tužilaštvima potrebno je dati i dovoljno ovlašćenja, kao što su istražni kapaciteti i sredstva za prikupljanje dokaza, kao i odgovarajuća ovlašćenja u saradnji sa organima nadležnim za prikupljanje dokaza (pre svega policija). Timski rad istražitelja, tužilaca, kao i drugih specijalista (npr. finansijskih stručnjaka, revizora, specijalista informacione tehnologije) predstavlja najefikasniju upotrebu resursa.

Kada su u pitanju **kapaciteti**, javna tužilaštva bi trebalo da budu obezbeđena odgovarajućim materijalnim sredstvima, specijalizovanim i obučanim osobljem potrebnim za efikasno obavljanje svojih funkcija. Obuka i izgradnja kapaciteta su veoma važni za jačanje javnog tužilaštva.

2.1. STATUSNA NEZAVISNOST

Kada govorimo o statusnoj nezavisnosti tužilaca, mislimo pre svega na njihov izbor, imenovanje, napredovanje, nepremestivost i vođenje disciplinskog postupka protiv tužioca.

U preporuci Venecijanske komisije navodi se da “imenovanje i razrešenje tužilaca treba da bude regulisano najvišim pravnim aktom svake države, kao i da procedure imenovanja i razrešenja moraju biti jasne i razumljive“. Slično se navodi i u Preporuci Saveta Evrope (2000)¹⁹ gde stoji da se „imenovanje, napredovanje i premestivost tužilaca sprovodi po fer i nepristrasnim procedurama“. U ovom dokumentu preporuka je da države obezbede transparentno, uniformno i objektivno ispitivanje koje će omogućiti fer i nepristrasnu proceduru izbora svim kandidatima.⁵ Ovo ispitivanje koje omogućava fer konkurenciju treba da sprovodi nezavisno telo, kako se navodi u preporuci Venecijanske komisije. Osnivanje ovakvog nezavisnog tela bi garantovalo nepristrasnost tužilaštvu, a u preporuci Venecijanske komisije stoji i da je „na državama da odluče hoće li osnivati Visoke savete samo za tužioce ili za pravosuđe uopšte“.

2.1.1. IZBOR

Prakse država, kada je u pitanju izbor tužilaca, variraju. Hrvatska i Crna Gora su osnovale tužilačke savete koji su nadležni za izbor kandidata kroz njihovo ispitivanje, dok na primer, u Turskoj, ministar pravde imenuje tužioce, nakon ispitivanja.

Jedno od mogućih rešenja, predstavlja i osnivanje nezavisne institucije, nekakve vrste pravosudne akademije gde bi obuka za tužioce trajala određeni period (dve ili tri godine), nakon čega bi polagali ispit i bili izabrani na dužnost.

5

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec\(2000\)19&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec(2000)19&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true)
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>

2.1.2. RAZREŠENJE

Što se tiče razrešenja tužilaca, neke države su se odlučile da ukinu institut mandata tužioca na određeno vreme, koji je u suprotnosti sa načelom nepremestivosti tužioca. Pa tako na primer u članu 107 italijanskog Ustava stoji da “magistrati ne mogu biti razrešeni”, dok je Ustav Crne Gore još izričitiiji jer amandman broj X Ustava Crne Gore navodi da je “mandat državnog tužioca stalan, a izuzetno ako se tužilac prvi put bira, mandat će mu trajati četiri godine”

Na ovaj način štiti se nezavisnost javnotužilačke funkcije, a u isto vreme stalnost funkcije predstavlja i posledicu pozitivne ocene koju je prilikom ispitivanja dao nezavisni tužilački savet.

2.1.3. NEPREMESTIVOST

Premestivost tužioca protiv njegove volje treba da bude uređena jasnim i nedvosmislenim zakonskim odredbama. Takođe, ovaj institut treba da bude korišćen samo u izuzetnim situacijama. U suprotnom, predstavlja opasnost po tužilačku nezavisnost. Preporuka Venecijanske komisije jeste i da države omoguće pravo žalbe nezavisnom telu onom tužiocu koji je protiv svoje volje premešten.

2.1.4. DISCIPLINSKI POSTUPAK

Disciplinski postupak protiv tužioca treba da bude uređen zakonom i treba da garantuje fer i objektivnu procenu rada tužioca i donošenje obrazložene i objektivne odluke. Ovu odluku treba da donosi nezavisno telo, kakav je tužilački savet.

2.1.5. NEZAVISNI TUŽILAČKI SAVETI

Za statusnu nezavisnot javnih tužilaca, postojanje nezavisnog tužilačkog saveta je ključno. U nadležnost ovog tela najčešće spada: izbor i imenovanje tužilaca, napredovanje tužilaca, disciplinski postupak i razrešenje tužilaca. Osim ovih uobičajenih nadležnosti, tužilački savet

može i da: vrednuje rad tužilaca, zastupa interese javnog tužilaštva i štiti sliku o njemu, saraduje sa relevantnim telima na nacionalnom ali i međunarodnom nivou, kontroliše budžet tužilaštva, upravlja tužilaštvima u zemlji.

Tužilački savet mora da ispuni sledeće kriterijume kako bi se mogao smatrati nezavisnim: puna transparentnost u radu i prilikom donošenja odluka, razumne odluke koje se mogu preispitati, strategičko planiranje ciljeva i zadataka uz izveštavanje o svim rezultatima.

U Hrvatskoj i Crnoj Gori, šefove tužilaštva bira tužilački savet. Dakle, ovakvim izborom čuva se samostalnost jer se izbor zasniva na objektivnim faktorima – rezultatima rada i iskustvu.

Da bi govorili o nezavisnosti tužilačkog saveta, neophodno je da ona bude ispunjena na tri nivoa: kao izborna nezavisnost, finansijska i organizaciona.

Izborna nezavisnost postoji ako su članovi saveta izabrani od strane svojih kolega, i ako članovi po položaju nisu osobe iz Vlade, odnosno ministarstva pravosuđa ili iz politike uopšte. Finansijska nezavisnost će postojati ako tužilački savet ima svoj budžet i ne zavisi direktno od budžeta ministarstva, dok će organizaciona postojati kada se u rad saveta i njegovu organizaciju ne mešaju druge grane vlasti.

2.2. FINANSIJSKA NEZAVISNOST

Države treba da preduzmu različite mere koje će garantovati javnim tužiocima mogućnost da obavljaju svoje profesionalne dužnosti i obaveze. Kada se govori o ovim merama, pre svega misli se na finansije, dakle, budžet javnih tužilaštva treba da bude određen u saradnji sa predstavnicima javnotužilačke funkcije.⁶ Finansijska nezavisnost predstavlja preduslov za ostvarivanje bilo koje druge vrste nezavisnosti.

6

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>

Država treba da omogući javnom tužilaštvu da samo proceni svoje potrebe kao i da pregovara o svom budžetu i da odlučuje na koji će način trošiti svoj budžet, ali naravno, to odlučivanje treba da bude transparentno. Finansijska nezavisnost je važna kako bi tužilaštvo moglo da postigne svoje ciljeve brzo, efikasno i kvalitetno.⁷

Finansijska autonomija tužilaštva različito je normirana u državama Evrope. Nezavisni tužilački saveti u svojoj nadležnosti neretko imaju i one finansijske. U Srbiji, Državno veće tužilaca predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za rad javnih tužilaštva za tekuće rashode i vrši nadzor nad njihovim trošenjem, u skladu sa zakonom. Dakle, naš Zakon o Državnom veću uspostavlja neku vrstu finansijske autonomije Veća budući da se iznos finansijskih sredstava za rad Veća određuje na osnovu predloga samog Veća da ono predlaže budžete javnih tužilaštva i vrši nadzor nad sprovođenjem budžeta.

Uporedna praksa je različita - u Austriji, na primer javno tužilaštvo nema sopstveni budžet, u Danskoj i Norveškoj javno tužilaštvo budžet deli sa policijom, dok se u Češkoj, Finskoj, Islandu, Španiji i Švedskoj finansijska sredstva dodeljuju na zahtev javnog tužilaštva ili se javno tužilaštvo konsultuje po tom pitanju. U Italiji Visoki savet magistrata samostalno raspolaže budžetskim sredstvima, ali budžetima za rad tužilaštva i sudova upravlja Ministarstvo pravde.

Kao i drugi nosioci javnih funkcija, tužioci treba da imaju zagarantovanu platu, penziju i radni staž do određenih godina. Sve ove uslove rada, država treba da reguliše zakonom.⁸ Prema stavu 5d Preporuke R(2000)19 Saveta Evrope predviđeno je da razumni uslovi rada, kao što su nadoknada, penzija i godine penzionisanja moraju biti uređeni zakonom.

7

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE\(2014\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=D BDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE(2014)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=D BDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)

8

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>

Prema Izveštaju Komisije Saveta Evrope za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) za 2014 godinu⁹, nosioci pravosudnih funkcija u EU imaju zagarantovane plate značajno veće od proseka plate za datu državu, u proseku 1,8 prosečne plate u datoj državi.

2.3. ORGANIZACIONA NEZAVISNOST

Države su dužne da tužilaštvu omoguće adekvatne organizacione i pravne uslove kako bi ono bilo u mogućnosti da ispuni sve svoje obaveze i profesionalne dužnosti.

Hijerarhijska organizacija tužilaštva smatra se donekle neophodnom kako bi se obezbedio fer i efikasan rad javnog tužilaštva.¹⁰

Hijerarhija uspostavljena u radu tužilaštva jedne zemlje mora da se zasniva na nedvosmislenim odredbama kako lični utisci ne bi igrali neopravdanu ulogu i kako funkcionalna nezavisnost ne bi bila ugrožena u velikoj meri.

Određena opšta pravila na kojima se zasniva hijerarhijska organizacija tužilaštva predstavljaju odstupanje od funkcionalne nezavisnosti tužilaštva. Ta opšta pravila odnose se na: određene smernice koje se tiču politike svake zemlje u pogledu krivičnog prava i kojima se postavljaju određeni prioriteti, raspodela resursa na određene istrage, smernice koje se koriste prilikom donošenja pojedinačnih odluka kako bi se sprečile nedoslednosti, isticanje određenih metoda za prikupljanje dokaza. O ovim smernicama i pravilima odlučuje Vlada ili Parlament svake države, pa se ovde može videti direktan uticaj izvršne odnosno zakonodavne vlasti, što predstavlja odstupanje od funkcionalne nezavisnosti. U državama u kojima je funkcionalna nezavisnost potpuno garantovana o ovim opštim pravilima može odlučivati i samo tužilaštvo.

⁹ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf

¹⁰

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>

Pravila koja se tiču hijerarhijske organizacije tužilaštva ne smeju da ugroze funkcionalnu nezavisnost i moraju da budu u ravnoteži sa drugim pravilima, kao na primer pravilo o dodeljivanju predmeta. To znači da se prilikom dodeljivanja predmeta tužiocu, mora voditi računa o nepristrasnosti i nezavisnosti, kao i kvalifikacijama koje tužilac poseduje¹¹, a šef tužilaštva ima pravo da oduzme i predmet ponovo dodeli drugom tužiocu samo u izuzetnim slučajevima.

Hijerarhija ne bi trebalo da bude bezuslovna i stroga, pa tako, ako tužilac veruje da je uputstvo koju mu je dao njegov nadređeni nezakonito ili u suprotnosti sa njegovom savesti, trebalo bi da mu se omogući procedura unutar tužilaštva, koju bi mogao sam da pokrene kako ne bi bio kažnjen disciplinski zbog neopstupanja po uputstvu nadređenog.

U skadu sa standardima funkcionalne nezavisnosti je i zabrana uputstva nadređenog koje se odnose na to da hijerarhijski niži tužilac odustane od gonjenja određenog učionioaca.¹²

11

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>

12

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>